

Memoria Anual 2002



Contraloría General de la República
San José, Costa Rica

Primera Parte

Opiniones y Sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos

Introducción	3
1. La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario	3
2. Nueva legislación en materia de Hacienda Pública: una perspectiva integral	13
3. Artículo 170 de la Constitución Política: una reforma inconclusa	17
4. El sistema tributario costarricense. Desafíos para su reforma	19
5. Proceso de revisión de gastos de la deuda política	21
6. La modernización del sector agropecuario y el Programa de Reconversión Productiva	24
Notas	26

Segunda Parte

Memoria del año económico

Introducción	31
CAPÍTULO I. DICTAMEN DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	31
1. Gobierno de la República	31
1.1 Gestión financiero-patrimonial global	32
1.1.1 Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional	32
a) Presupuesto inicial	32
i) Ingresos	32
ii) Egresos	33
b) Modificaciones al presupuesto	38
i) Ingresos	38
ii) Egresos	38
c) Sumas por revalidar	39
i) Ingresos	39
ii) Egresos	40
d) Presupuesto definitivo	40
i) Ingresos	40
ii) Egresos	40
e) Presupuesto ejecutado	41
i) Ingresos	41
ii) Egresos	43
f) Movimiento extrapresupuestario	47
1.1.2 Resultado contable del período	48
1.1.3 Evolución y situación de la deuda	51
1.1.4 Administración de bienes	54
1.1.5 Conclusión	56
a) Sobre la presentación de informes	56
b) Sobre la política financiero-presupuestaria: incumplimiento del principio del equilibrio	56
c) Sobre el registro de operaciones extrapresupuestarias	57
d) Sobre la gestión del proceso financiero-presupuestario y de administración de bienes	58
e) Sobre los informes presentados	59

1.2	Gestión institucional.....	59
1.2.1	Dictamen de los informes sobre los resultados físicos del presupuesto y de gestión institucional a cargo de los Ministerios de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica	60
a)	Introducción	60
b)	Observaciones generales.....	61
i)	Sobre el método de formulación presupuestaria y el método de evaluación de la gestión y de resultados	61
	• Método de formulación presupuestaria	61
	• Eficacia del método actual de evaluación de la gestión y de resultados	61
	• Indicadores	62
ii)	Debilidades en la vinculación Plan-Presupuesto.....	64
iii)	Vinculación Planificación Estratégica y Planificación Operativa.....	65
c)	Debilidades del informe remitido por MIDEPLAN en atención al artículo N° 52 de la ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	65
i)	Sobre los plazos y oficialidad del informe	65
ii)	Sobre la vinculación plan-presupuesto.	65
iii)	Consistencia de la información remitida en atención a los requerimientos solicitados en el artículo 52 de la LAFPP	66
d)	Debilidades del informe remitido por el Ministerio de Hacienda en atención al artículo N° 52 de la ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	68
i)	Sobre la utilidad del presupuesto para hacer evaluación	68
ii)	Sobre los plazos y oficialidad del informe	69
iii)	Consistencia de la información remitida en atención a los requerimientos solicitados en el artículo 52 de la LAFPP	69
e)	Dictamen	71
1.2.2	Ministerio de Comercio Exterior	71
1.2.3	Ministerio de Educación Pública	74
1.2.4	Ministerio de Hacienda	77
1.2.5	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	82
1.2.6	Ministerio de Salud	83
1.2.7	Ministerio de Seguridad Pública	86
1.2.8	Ministerio del Ambiente y Energía	89
1.2.9	Regímenes especiales de pensiones.....	93
a)	Ejecución del presupuesto y cumplimiento de metas durante el año 2002	95
b)	Deficiente gestión de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	96
2.	Sector Descentralizado	99
2.1	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	99
2.2	Caja Costarricense de Seguro Social	102
2.3	Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.	105
2.4	Consejo Nacional de Concesiones	108
2.5	Consejo Nacional de Producción	110
2.6	Consejo Nacional de Vialidad	112
2.7	Consejo de Transporte Público	114
2.8	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	117

2.9	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	120
2.10	Instituto Costarricense de Electricidad	122
2.11	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	127
2.12	Instituto de Desarrollo Agrario	128
2.13	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	133
2.14	Instituto Mixto de Ayuda Social	135
2.15	Instituto Nacional de Aprendizaje	138
2.16	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	140
2.17	Instituto Nacional de Seguros	141
2.18	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	143
2.19	Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.	146
3.	Sector Municipal	147
3.1	Situación actual del régimen municipal: una reforma en proceso	148
3.1.1	Una nueva estructura gerencial y política	148
3.1.2	Nuevos recursos y nuevo esquema de toma de decisiones municipales	148
3.1.3	Necesarias mejoras gerenciales, administrativas y tributarias	149
a)	Necesidad de mejorar la gestión gerencial y administrativa	149
b)	Débiles sistemas de control interno	150
c)	Administración deficiente del Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles	151
3.2	Municipalidad de Alajuela	153
3.3	Municipalidad de Cartago	155
3.4	Municipalidad de Coto Brus	156
3.5	Municipalidad de San José	157
	CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	159
1.	Resultados Fiscales del Gobierno de la República	159
2.	Déficit y deuda del Sector Público	161
2.1	Ingresos y Gastos del Sector Público	162
2.2	Déficit cuasifiscal del Banco Central de Costa Rica	164
3.	Conclusión	164
	Notas	164
Tercera parte		
Informe de labores		
	Introducción	169
1.	Cumplimiento del plan anual operativo	169
1.1	Resultados por programa presupuestario	169
1.1.1	Programa 9: Administración Superior y Apoyo Administrativo	169
1.1.2	Programa 12: Fiscalización Operativa y Evaluativa	170
1.1.3	Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica	172
1.1.4	Programa 19: Desarrollo Institucional	173
1.1.5	Otros productos relevantes	176
a)	El Sistema Tributario Costarricense. Un nuevo enfoque de Fiscalización	176
b)	El Proceso de atención de denuncias. Mecanismo de participación ciudadana para el costarricense	179

2. Recursos asignados a la fiscalización de la Hacienda Pública	180
3. Actividades en atención a requerimientos de la Asamblea Legislativa	185

Cuarta parte

Suplemento estadístico de la memoria del año económico

Índice de cuadros	189
-------------------------	-----

Anexos

Anexo 1: Conformación de la administración pública costarricense ejercicio económico del 2002	A-3
Anexo 2: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Informes emitidos por estudio, según institución fiscalizada	A-6
Anexo 3: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Relaciones de hecho tramitadas por estudio de fiscalización, según institución fiscalizada	A-9
Anexo 4: División de Asesoría y Gestión Jurídica Registro de resoluciones en recursos de apelaciones emitidas durante el año 2002	A-10
Anexo 5: División de Asesoría y Gestión Jurídica Registro de resoluciones en recursos de objeción emitidas durante el año 2002	A-16
Anexo 6: División de Asesoría y Gestión Jurídica. Solicitudes de autorización de contratación directa 2002	A-23
Anexo 7: División de Desarrollo Institucional Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna e intercambio de conocimientos realizados en el año 2002	A-51
Anexo 8: División de Desarrollo Institucional. Contratos, convenios y addenda examinados para su refrendo 2002	A-52
Anexo 9: División de Desarrollo Institucional Autorización de empréstitos, aprobación de tarifas y criterios emitidos en materia municipal 2002	A-112

Recuadros

Recuadro N° 1 El principio presupuestario del equilibrio y su relación con el financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios	33
Recuadro N° 2 Sobre los destinos específicos y la posición de la Sala Constitucional	37

Recuadro N° 3	
El déficit de la liquidación del presupuesto del Gobierno de la República	45
Recuadro N° 4	
Análisis general de control interno en el Sistema de interfase de pagos (SINPE).	
Principales debilidades encontradas	81
Recuadro N° 5	
Crecimiento desmedido del déficit en los regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional	93
Recuadro N° 6	
Principales deficiencias existentes en la Dirección General de Pensiones	97
Recuadro N° 7	
Problemas de liquidez en el Instituto Costarricense de Electricidad	123
Recuadro N° 8	
Asuntos relativos a fiscalización realizada en el ICE sobre líneas de telefonía inalámbrica	125
Recuadro N° 9	
Existencia de controversia respecto a la base imponible del Impuesto a la cerveza establecido a favor del IDA	132
Recuadro N° 10	
Principales funciones asignadas por la Ley General de Control Interno a la Contraloría General de la República	174
Recuadro N° 11	
Aspectos fundamentales derivados del informe "Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional"	178
Recuadro N° 12	
Funciones asignadas a la Contraloría General de la República mediante leyes 2002	183

PRESENTACIÓN

En acatamiento de lo que establece el artículo 184.3 de la Constitución Política, que impone a la Contraloría General de la República enviar a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos, el presente documento, denominado "Memoria Anual 2002", contiene el informe a que se refiere dicho mandato, así como el dictamen sobre la liquidación del Presupuesto del año 2002, ordenado por el artículo 181 de la Carta Política.

La Memoria Anual 2002 está estructurada en cuatro partes. La Primera Parte, denominada Opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos, contiene asuntos relevantes que resultan de la labor de fiscalización realizada por el Órgano Contralor durante el año 2002.

En la Segunda Parte, Memoria del año económico, se incluyen dos capítulos, el Capítulo I denominado Dictamen de la liquidación de los presupuestos, comprende información, comentarios y análisis para el ámbito del Gobierno de la República, del Sector Descentralizado y del Sector Municipal, sobre la gestión financiera y física y los resultados más relevantes de la fiscalización realizada por la Contraloría General; cabe señalar que en el punto 1 de este Capítulo se encuentra el dictamen sobre la liquidación del presupuesto mencionado en el primer párrafo. El Capítulo II, Evolución de las finanzas públicas, analiza respecto del Sector Público el déficit y su financiamiento, la situación y evolución de su deuda, así como la estructura y evolución del gasto consolidado.

La Tercera Parte, Informe de labores, desarrolla el cumplimiento del Plan Anual Operativo, con el detalle de las principales actividades realizadas por el Órgano Contralor durante el 2002, el uso de los recursos asignados, así como otras funciones y productos relevantes.

En la Cuarta Parte, Suplemento estadístico de la memoria del año económico, se incluyen treinta y seis cuadros estadísticos mediante los cuales se suministra información financiera importante, que es complemento de la incluida en la Memoria del año económico.

*Lic. Luis Fernando Vargas Benavides
Contralor General de la República
1° de mayo del 2003*



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

Junto con el mandato de enviar una memoria anual del movimiento correspondiente al año económico anterior y de las labores del Contralor General, la Constitución Política también indica que debe incluirse una exposición de las opiniones y sugerencias que se consideren necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos, aspecto con el que se cumple en esta primera parte de la Memoria Anual 2002.

Para este año se plantean una serie de temas que necesariamente deberían considerarse en una discusión sobre las constantes y más recientes transformaciones del sector público costarricense, a la luz de la definición del modelo de desarrollo que se quiere para el país en el mediano y largo plazo. Lo anterior por cuanto como podrá ver el lector, se han venido sucediendo una serie de cambios que marcan directamente al modelo de administración pública que se tiene. Cambios que muchas veces desvinculan el corto del mediano plazo; y la particularidad y la coyuntura, de la visión de conjunto y la integralidad de la Administración Pública.

Es precisamente con el primer tema de este apartado, que se recoge una preocupación respecto a la organización de la Administración Pública, especialmente en cuanto a su crecimiento y diversificación, que no parecieran obedecer a una visión coherente y clara, junto a la aprobación de reformas constitucionales y nuevos marcos normativos generales, orientados a la búsqueda de la eficiencia y eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública. Precisamente ese nuevo marco normativo, junto a normas ya vigentes desde hace bastantes años se constituyen en las nuevas reglas bajo las que deberá operar ese entramado institucional, lo que se convierte en el segundo tema incluido en esta parte de la Memoria Anual. Como tercer tema se analiza el impacto de la reforma al artículo 170 constitucional, que mueve el marco organizativo del sector público hacia la desconcentración de algunas de sus competencias hacia las municipalidades.

En cuarto lugar, se desarrolla el tema de los ingresos tributarios y se le plantea al legislador una serie de interrogantes básicas en la revisión del quehacer público y de cómo se financia, todo en función del modelo de país y por ende institucional que se quiera a mediano plazo.

Finalmente, se aportan opiniones sobre dos temas importantes, uno vinculado con las elecciones nacionales y cómo se financian, área en la que la Contraloría General debe velar por la legalidad de los gastos. Asimismo, se incluye una experiencia en la creación de instancias que coadyuven en la transformación de las áreas productivas del sector privado desde el sector público, lo que ha enfrentado serios problemas en la consecución de sus objetivos.

1. La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario

1. Consideraciones preliminares

Durante los últimos años, en nuestro país se ha discutido el tema del modelo de desarrollo que se quiere adoptar para enfrentar los retos futuros —algunos de los cuales con el tiempo han pasado a ser problemas actuales—, así como el papel que en él debe jugar el Estado. En este sentido, algunos sectores han externado su preocupación por el hecho de que ese debate, aun vigente, propio de una sociedad democrática, ha paralizado la toma de decisiones importantes, independientemente de cual sea finalmente el modelo que prevalezca. No obstante, las bases de esa preocupación también podrían ser discutidas, si pareciera existir consenso en cuanto a que la dinámica actual de las relaciones económicas demanda, cuando menos, que se definan algunas líneas de acción, que permitan al país adoptar medidas básicas en un marco de estabilidad conducente a un desarrollo sostenible en el tiempo.

Es importante señalar, que al margen de la existencia el citado debate político, en la actualidad en nuestro país está vigente un modelo de Estado Democrático y Social de Derecho, en el que el Estado es el responsable directo, como se verá más adelante, de la prestación de una amplia gama de servicios y actividades destinados a la satisfacción de los intereses generales. Para acometer esas responsabilidades, se cuenta con una estructura instrumental, que es la Administración Pública, que finalmente es la que materializa la acción estatal en procura del cumplimiento de sus funciones. Cabe señalar que incluso si se adoptara en el futuro un modelo de desarrollo en el que el papel del Estado resulte más reducido, subsistiría la necesidad de contar con esa estructura instrumental encargada de ejecutar de manera eficaz y eficiente las tareas respectivas¹.

En este orden de cosas, la Contraloría General, tanto en sus Memorias anuales², informes de fiscalización, criterios técnicos, como en distintos foros, incluyendo las sesiones

de varios órganos parlamentarios a los que ha sido convocada a los efectos³, precisamente ha venido transmitiendo su preocupación por el tema de la organización de la Administración Pública, especialmente en cuanto a su crecimiento y diversificación, que no parecieran obedecer a una visión coherente y clara. Desde luego que esta inquietud ha cobrado mayor intensidad a partir de la aprobación de reformas constitucionales y nuevos marcos normativos generales, orientados a la evaluación de resultados de la gestión⁴, cuya implementación exitosa depende de una Administración Pública que, como estructura instrumental del Estado, reúna las condiciones necesarias⁵.

Ahora bien, no obstante la importancia del tema en comentario, debe indicarse que el estudio de la organización de la Administración Pública ha quedado relegado a un segundo plano, pues el énfasis se hace en el diseño de sus funciones, probablemente en razón de que abordar el problema del modelo de Administración Pública necesaria para alcanzar las finalidades asignadas al Estado, es una tarea compleja que requiere de un trabajo arduo y sistemático. Sin embargo, en vista de que en la medida en que se postergue esa discusión se difiere indebidamente la adopción de las medidas pertinentes, la Contraloría General estima que es su obligación exponer en esta oportunidad su punto de vista, desde luego que en líneas muy generales, con el fin de incentivar el debate político y público imperativo⁶.

De manera que procede exponer brevemente el panorama actual de la organización de la Administración Pública costarricense, algunas de las eventuales causas que llevaron a su configuración, los problemas o riesgos que se identifican

en la práctica, así como algunos aspectos e ideas que podrían ser considerados a la hora de adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para adecuar el esquema orgánico en cuestión a las exigencias de la actualidad.

II. Breve descripción de la organización actual de la Administración Pública

Como punto de partida, debe indicarse que precisamente una de las consecuencias del crecimiento abigarrado de la Administración Pública costarricense, es que dificulta la tarea de identificar la totalidad de instancias que la conforman, así como de hacer un intento suficiente de clasificación según las distintas modalidades organizativas. En cuanto al primer aspecto, este Órgano Contralor ha recurrido a los documentos presupuestarios registrados, tanto los que aprueba la Asamblea Legislativa como los que se remiten a la Contraloría General; no obstante se reconoce que es probable que existan varias instancias de naturaleza pública, por lo menos en su génesis, cuyos presupuestos son aprobados únicamente por sus órganos internos, por lo que han escapado a los esfuerzos de recopilación que aquí se hacen. En lo que respecta al intento de clasificación, debe decirse que las leyes de creación no siempre son precisas en cuanto a definir la naturaleza jurídica de las respectivas instancias, e incluso cuando lo hacen, utilizan denominaciones sui generis o que no responden a la verdadera naturaleza del ente u órgano que nace a la vida jurídica⁷.

Aclarado lo anterior, a continuación se presenta un cuadro que resume el panorama de la organización actual de la Administración Pública:

CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE SEGÚN
LOS ENTES Y ÓRGANOS QUE REPORTARON PRESUPUESTOS ORDINARIOS
EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2002

Tipo de entidad y órgano ^{1/}	Cantidad
Ministerios	18
Instituciones Autónomas	29
Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito	87
Órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, unidades ejecutoras, fondos y cuentas especiales ^{2/}	71
Entes públicos no estatales ^{3/}	6
Empresas públicas	21
Otros entes descentralizados ^{4/}	24
Total	256

^{1/} El listado completo de los entes y órganos aquí enumerados, aparece en el Anexo 1 de esta Memoria.

^{2/} Se trata de órganos, unidades, fondos o cuentas adscritas a los Ministerios o a entes descentralizados, especialmente instituciones autónomas o municipalidades.

^{3/} Se hace referencia exclusivamente a los entes públicos no estatales que por mandato legal remitieron sus presupuestos ordinarios para la aprobación del órgano contralor, pues según la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, solo por disposición legal que así lo ordene se requiere la citada aprobación. En consecuencia, el número de entes públicos no estatales es mayor al que aquí se menciona.

^{4/} Aquí se incluyen otros entes descentralizados, cuyas leyes de creación no especifican su naturaleza jurídica, y que no son instituciones autónomas.

Como se puede apreciar, la Administración Pública costarricense muestra una cantidad importante de instancias de diversa denominación y naturaleza jurídica. En las tres primeras líneas del cuadro se identifican las modalidades de organización originalmente previstas en la Constitución Política de 1949: los ministerios, que conforman la Administración Central, así como las instituciones autónomas y las corporaciones municipales, que constituyen la Administración Descentralizada funcional y territorial, respectivamente. Resulta relevante destacar que en el caso de la Administración Descentralizada territorial, además de las municipalidades propiamente dichas, se aprecia un incipiente nacimiento de otro tipo de organizaciones como los concejos municipales de distrito, en el marco de la transformación del esquema de organización municipal promovido por las reformas recientes a la legislación que regula esa materia, lo que supone un reto complejo que pretende en última instancia acercar la toma de decisiones comunales a los ciudadanos. Cabe agregar que este es el contexto en el que se debe realizar el traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 170 de la Constitución Política, que también se comenta en otro apartado de esta Parte de Opiniones y Sugestiones.

Seguidamente, aparece contemplado en el cuarto renglón del cuadro, el fenómeno de la desconcentración administrativa que incorpora una variante significativa: la creación de órganos desconcentrados⁸ con personalidad jurídica instrumental. Esta modalidad reforzada de distribución de competencias ha ido en aumento en los últimos años, al punto que se ha convertido en el mecanismo predominante cuantitativamente. Cabe destacar que la creación de estos órganos-persona no es solo visible en el marco de los ministerios, que es lo que se reporta principalmente en el cuadro, sino que ya se ha puesto en marcha también en la Administración Descentralizada, como en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social y su modelo de desconcentración hospitalaria, que según los datos estimados, puede llegar a la creación de más de cien órganos-persona.

Completan la cifra de 71 instancias reportadas en el cuarto renglón del cuadro, las unidades ejecutoras, fondos y cuentas especiales⁹. En relación con las unidades ejecutoras, en términos generales se trata de instancias creadas para la ejecución de proyectos asociados con contratos de financiamiento internacional, que demandan para una gestión expedita que los fondos sean manejados de manera independiente de los procedimientos ordinarios de gestión presupuestaria. Por lo general, esas unidades se crean como órganos desconcentrados con personalidad jurídica

instrumental. En cuanto a los fondos y cuentas especiales, en términos generales se hace referencia a parcelas de recursos para los que se han definido mecanismos de gestión singulares, apartados también de los procedimientos ordinarios de gestión presupuestaria, aunque en algunos casos no pasan a constituir personas jurídicas en estricto sentido, como por ejemplo el caso del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Sin embargo, se contemplan como instancias independientes, precisamente en virtud de su manejo diferenciado.

Por otra parte, se presenta en el cuadro el dato que corresponde a los entes públicos no estatales, sobre el que hay que advertir que el registro se limita a los casos en que se han presentado documentos presupuestarios ante la Contraloría General para su respectiva aprobación. En este sentido, debe indicarse que por decisión del legislador contenida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, reformado recientemente por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los entes públicos no estatales deben someter sus presupuestos para la aprobación del Órgano Contralor *"cuando una ley especial así lo exija"*. De tal manera que el número de este tipo de entidades en la realidad es superior al reportado en el cuadro, e incluiría por ejemplo instancias tales como la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y el Instituto Costarricense Contra el Cáncer, cuya naturaleza institucional es evidente, no obstante el legislador optó por definirla en términos tales que las excluyó del marco normativo que debería aplicarles. El levantamiento de un listado exhaustivo de ese tipo de entes es una tarea en proceso de elaboración.

También aparece en el cuadro el renglón correspondiente a las empresas públicas, en términos generales conformadas bajo el esquema de las sociedades anónimas regulado en el Derecho privado, sin perjuicio de algunos casos con regulaciones específicas de Derecho público. Como se aprecia en el cuadro, el número de estas instancias es relevante, y en los últimos años se ha visto incrementado con la creación de sociedades anónimas para la participación en los negocios de puestos de bolsa, fondos de inversión y de pensiones, de conformidad con la habilitación prevista por el legislador en la Ley Reguladora del Mercado de Valores.

Se incorpora además en el cuadro el dato relativo a la cantidad de otros entes descentralizados, cuya naturaleza jurídica no corresponde a ninguna de las clasificaciones anteriores. Debe indicarse que en estos casos las respectivas leyes de creación son omisas o al menos no establecen con precisión la naturaleza jurídica de los entes creados, al punto de que se limitan a identificarlos con nombres que no guardan

relación clara con las figuras de organización conocidas en el Derecho comparado. La jurisprudencia administrativa las ha calificado en su mayoría como instituciones semiautónomas, sobre lo que cabe explicar que nuestra Constitución Política pareciera señalar como rasgo distintivo único de las instituciones autónomas, la mayoría legislativa necesaria para su creación, que según el artículo 189.3 constitucional, es de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea, por lo que los entes descentralizados creados sin contar con la citada mayoría, se identifican como instituciones semiautónomas, sin que existan necesariamente elementos de fondo que permitan reconocer diferencias relevantes de otro tipo¹⁰.

Finalmente, es importante mencionar que la Administración Pública, con la debida autorización legislativa, y en algunos casos sin ella, recurre de manera cada vez más frecuente a formas de organización o gestión regidas por el Derecho privado. Sin perjuicio del esquema societario ya mencionado,

es frecuente la creación por parte de entes públicos de fundaciones para que coadyuven en el desarrollo de las actividades administrativas que les corresponden. En la actualidad es difícil determinar el número exacto de fundaciones creadas por entes públicos, pues en la práctica conviven con fundaciones constituidas por sujetos privados para desarrollar actividades propias de ciertas instituciones públicas, además de la existencia de fundaciones netamente privadas a las que simplemente se les transfieren fondos públicos a título de beneficios patrimoniales gratuitos. También es cada vez más relevante el uso de contratos de fideicomiso, formula que no implica la creación de una nueva entidad, aunque sí se transfieren parcelas de fondos públicos para que sean administrados por fiduciarios, como patrimonios autónomos afectados a finalidades concretas. A manera de ilustración se presenta el siguiente cuadro, que muestra el número de fideicomisos reportados a la Contraloría General en el primer semestre del año 2002, en el que sobresale el dato relativo al Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente:

CONTRATOS DE FIDEICOMISO CONSTITUIDOS CON FONDOS PÚBLICOS -SEGÚN REPORTE AL CIERRE DEL PRIMER SEMESTRE DE 2002-

Área de Fiscalización ^{1/}	Cantidad
Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente	25
Área de Servicios de Educación y Cultura	4
Área de Servicios Sociales	2
Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio	4
Área de Servicios de Salud	1
Área de Servicios Públicos Remunerados	2
Área de Servicios de Obra Pública y Transportes	2
Área de Servicios Municipales	2
Total	42

^{1/} Corresponden a las Áreas de Fiscalización según el esquema de organización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General

Para concluir este punto, resulta pertinente mencionar que la legislación vigente ha habilitado a la Administración Pública para incursionar en modalidades contractuales como la concesión y la gestión interesada, que si bien desde luego no implican la creación de instancias públicas, sino todo lo contrario, su análisis no puede desligarse del de la estructura orgánica de la propia Administración. Estas modalidades contractuales están en una fase incipiente, y han enfrentado serios problemas a la hora de concretarse y ejecutarse los proyectos, en parte por deficiencias atribuibles a los problemas estructurales y funcionales de la Administración Pública, sin perjuicio de las incorrecciones atribuibles a los propios adjudicatarios o contratistas, así como por las dudas manifestadas por algunos sectores parlamentarios, en cuanto a que se quiera que el Estado abandone la prestación directa de los servicios y el desarrollo de la infraestructura.

III. Algunas razones que explican la conformación actual de la Administración Pública

Una vez descrito en términos generales el panorama de la conformación actual de la estructura orgánica de la Administración Pública, resulta pertinente exponer algunas razones que en criterio de la Contraloría General podrían explicar en parte el estado de cosas mencionado.

- *Crecimiento y diversificación de las actividades del Estado:*

Un primer aspecto que debe considerarse, como ya se ha mencionado, es que más allá de la definición a la que se llegue en el debate sobre el modelo de desarrollo del país y el papel que finalmente se le asigne al Estado, lo cierto es que en la actualidad el Estado tiene a cargo una amplia cantidad de funciones, que incluye la participación activa en el ámbito de la prestación de servicios, lo cual ha incidido en la estructura de la Administración Pública. En este orden de ideas, hoy en día la Administración Pública costarricense se ocupa de actividades diversas y especializadas que van desde el desarrollo y gestión de la infraestructura a nivel de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, la prestación de servicios de electricidad, telecomunicaciones, seguros, salud, educación, seguridad, investigación, acueductos, entre muchos otros, hasta la ejecución de programas de asistencia y de desarrollo social de todo tipo, programas de apoyo al sector agrícola, a la vez que ha asumido, por ejemplo, actividades de regulación y de supervisión del mercado financiero, en el que también participa activamente por medio de los bancos, puestos de bolsa, operadoras de pensiones y de fondos de inversión, todas de titularidad pública.

De tal manera que el marco de actividad de la Administración Pública es muy amplio, y para tales efectos han ido surgiendo

sobre la marcha las figuras orgánicas comentadas en el apartado anterior, creadas para atender las distintas funciones y actividades asignadas al Estado¹¹.

- *La exigencia social, económica y política de resultados:*

Por otra parte, debe indicarse que no se trata solo de que la Administración Pública tenga a cargo un amplio y diverso elenco de funciones y actividades, sino que la realidad social, económica y política exige que las realice de manera eficaz y eficiente, es decir, con una clara orientación hacia los resultados¹². La comunidad demanda el efectivo y eficiente aseguramiento de sus necesidades primarias y secundarias, como el suministro de energía, agua, eliminación de residuos, salud, educación, fomento del empleo, vivienda, cultura, entre otras¹³. Es importante destacar que muchos de esos servicios están asociados con la satisfacción de derechos fundamentales, la cual es posible exigir en la sede jurisdiccional, situación que se ha visto de alguna manera reflejada en el volumen de asuntos puestos en conocimiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹⁴.

Esa demanda social de efectividad y eficiencia con respecto al accionar de la Administración Pública en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, impacta sensiblemente la tarea de definición de su esquema organizativo, pues ha promovido entre otras cosas la generación de formas de organización que permitan mayor flexibilidad en la gestión.

- *La percepción de rigidez de los esquemas tradicionales de organización:*

Cuando se habla de que se buscan formas de organización que permitan mayor flexibilidad en la gestión, debe hacerse referencia a que en la actualidad pareciera predominar la percepción de que los esquemas de organización tradicionales, sujetos a marcos normativos generales, resultan sumamente rígidos e inadecuados. Es decir, existe una marcada tendencia a sostener, por lo menos en el plano retórico —pues por lo general no se hace referencia a estudios concretos que ilustren de manera concluyente y objetiva esa percepción—, que la normativa general que regula el accionar de la Administración Pública, especialmente en materia de gestión presupuestaria, régimen de empleo, régimen de contratación administrativa y marco de control, introduce una rigidez excesiva a una gestión administrativa que debe actuar de manera eficiente para satisfacer los intereses públicos¹⁵.

Esa percepción ha incidido también en la definición de la estructura orgánica de la Administración Pública, y se aprecia

en dos niveles de flexibilización de los esquemas orgánicos, que es posible apreciar en el cuadro expuesto en el apartado anterior. El primer nivel de flexibilización se produce al interior del Derecho administrativo, y abarca la creciente utilización de figuras como el órgano-persona, unidades ejecutoras, fondos y cuentas especiales, entes descentralizados menores o instituciones semiautónomas, así como entes públicos no estatales. Se busca en términos generales una gestión presupuestaria más expedita, incluyendo todas las fases de la aprobación presupuestaria, que se desplazan de la Asamblea Legislativa a la Contraloría General, así como la posibilidad de asumir directamente la actividad contractual, sin perjuicio de la eventual creación de regímenes especiales de empleo.

Sin embargo, ese primer nivel de flexibilización pareciera que no permitió superar la percepción de rigidez, pues se alega que en última instancia mecanismos como la creación de órganos-persona no eximen de la aplicación de los marcos normativos de los que se pretende escapar. En consecuencia, se ha abierto paso un segundo nivel de flexibilización, cada vez más frecuente, que consiste en la huida hacia esquemas de organización propios del Derecho privado, que supone que la Administración se organice según figuras del Derecho privado, como sociedades anónimas o fundaciones, por ejemplo, o que ciertas parcelas de su actividad se someten al Derecho privado¹⁶.

- *Exigencia de organismos internacionales:*

Por último, es importante mencionar que en algunos casos, la creación de órganos-persona o de fundaciones, o bien la suscripción de contratos de fideicomiso, se concretan por exigirlo así los organismos internacionales y otros sujetos del Derecho internacional, a la hora de pactar la concesión de créditos o donaciones para el desarrollo de actividades de interés público a cargo del Estado costarricense.

IV. Algunos problemas o riesgos de las tendencias apuntadas en la conformación actual de la Administración Pública

La Contraloría General no puede ni pretende en ningún modo ignorar que el desempeño de la Administración Pública ha arrojado a lo largo de los años resultados relevantes, que inciden positivamente en la calidad de vida de la mayoría de la población. En este orden de ideas, el hecho de que, según se expone en el octavo Informe del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en el último Informe Mundial de Desarrollo Humano Costa Rica se ubique nuevamente dentro del grupo de países de alto desarrollo humano, al alcanzar la posición número 43 en el ranking que se calcula para 173 países, a la vez que muestra una

mejoría de su calificación en el IDH desde 1995 al 2001¹⁷, encuentra sin duda parte de su explicación en los logros del aparato institucional del país.

En consecuencia, la perspectiva crítica que se expone en este punto responde a la ya comentada necesidad de abordar los problemas y riesgos que supone la tendencia al crecimiento abigarrado de la Administración Pública, para incentivar el debate político nacional que procure la conciliación de posiciones para adoptar las medidas correctivas o de ajuste necesarias para asegurar el adecuado desempeño futuro del sector público. A continuación se enuncian algunos de esos problemas y riesgos.

- *Ausencia de una visión ordenada e integral de la Administración Pública necesaria:*

La forma en que ha ido creciendo la Administración Pública, no muestra indicios de que responda a una visión ordenada e integral, sino que resulta variopinta e incluso casuística¹⁸. No está claro, por ejemplo, el modelo de descentralización que se impulsa, pues por una parte lo que predomina es la creación de órganos-persona, cuyos órganos decisorios están integrados por las mismas autoridades que encabezan los ministerios respectivos, además de que la creación de entes descentralizados aparece confusa y dispersa, sin que incluso quede clara su ubicación sectorial.

Esta ausencia de una visión clara del modelo de Administración Pública necesaria, genera además la adopción de medidas administrativas y legislativas que en principio lucen contradictorias. Por ejemplo, las autoridades del Poder Ejecutivo presentan iniciativas para crear legislación que permita enfrentar el problema fiscal y superar los obstáculos que impiden una acción coordinada del aparato estatal, pero por otra parte promueve la creación de nuevas entidades y órganos-persona, con oneroso aparatos burocráticos, cuyos mecanismos de interacción con el resto de la Administración Pública son, en el mejor de los casos, confusos. Por su parte, los órganos parlamentarios han manifestado su preocupación por el incremento del gasto público, así como por el debilitamiento del control presupuestario ejercido por la Asamblea Legislativa, al punto de generar respetables proyectos de reforma de la Constitución Política tendientes a conducir la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas a la Asamblea Legislativa, pero sin embargo, al mismo tiempo y de manera sistemática se siguen emitiendo leyes que generan el éxodo de nuevas personas jurídicas, instrumentales y plenas, cuya aprobación presupuestaria recalca en la Contraloría General.

Cabe mencionar, por último, que podría incluso cuestionarse la coherencia del hecho de que por una parte se creen

órganos-persona para garantizarles una gestión más flexible e independiente, pero que por otra se establezca un mecanismo de centralización de los flujos de recursos a cargo de la Tesorería Nacional, que aunado al debilitamiento del carácter vinculante de los destinos específicos de ciertas fuentes tributarias, constriñe de manera significativa el margen de acción financiera de tales órganos-persona¹⁹.

- *Eventual debilitamiento del principio de seguridad jurídica:*

Como punto de partida, es necesario aclarar que esta Contraloría General no pretende ignorar la potestad de organización que la Constitución le confiere fundamentalmente a la Asamblea Legislativa, ni tampoco de condenar las distintas formas orgánicas utilizadas para tales efectos. La preocupación del Órgano Contralor gira en torno a los límites constitucionales de esa potestad, así como a la consistente desnaturalización de ciertos institutos jurídicos, todo lo cual tiende a generar un grado importante de inseguridad jurídica en cuanto al diseño de la Administración Pública y su respectivo desempeño.

Así, por ejemplo, en el caso concreto de los órganos desconcentrados a los que se les otorga personalidad jurídica instrumental, preocupa, entre otras cosas, que se trata de una figura jurídica cuyos límites no están claramente definidos a nivel legislativo, doctrinal y jurisprudencial. La Sala Constitucional no ha trazado una línea clara en la materia, y por el contrario, ha dejado la valoración de la constitucionalidad de la figura al análisis de cada caso concreto.

En el caso de los entes públicos no estatales, se ha señalado en distintas oportunidades que el problema no necesariamente está en la figura como tal, sino en su aplicación a entes que en realidad tienen un carácter institucional, como por ejemplo los casos de la Promotora de Comercio Exterior, el Instituto Costarricense contra el Cáncer, ampliamente desarrollado en la Memoria del año 2001, así como la Casa Hogar de la Tía Tere, que fue objeto de un estudio de fiscalización cuyos resultados están contenidos en el Informe N° DFOE-SO-20-2002, en el que incluso se recomienda a la Asamblea Legislativa valorar la procedencia de derogar la Ley de Creación respectiva.

Por otra parte, ya se comentó la dificultad para determinar la naturaleza jurídica —con las consecuentes dudas en cuanto al régimen normativo aplicable— de los entes descentralizados que no fueron aprobados con la mayoría calificada exigida para ser tenidos como instituciones autónomas. Además, es importante comentar que ya incluso se discuten iniciativas

para modificar propiamente el esquema de las instituciones autónomas, por encontrar que resulta inadecuado para permitir una gestión eficaz y eficiente, sobre todo en el caso de las entidades que se ocupan de la prestación de servicios públicos remunerados, como por ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad.

Igualmente, debe indicarse que la aplicación de modalidades de organización reguladas por el Derecho privado refuerza la percepción de inseguridad jurídica de la que se ha hablado. Por ejemplo, en el caso de la creación de fundaciones, se ha recurrido al marco normativo establecido en la Ley de Fundaciones, Ley N° 5338 publicada en La Gaceta N° 170 del 11 de setiembre de 1973, legislación próxima a cumplir tres décadas de vigencia, lapso en el que sólo ha sido objeto de tres ajustes menores²⁰, y que no fue concebida ni diseñada para cobijar el fenómeno de las fundaciones de iniciativa pública. Lo mismo cabe mencionar en el caso de los contratos de fideicomiso y de las sociedades anónimas, regulados por el Código de Comercio, y que son utilizados sin que exista un marco normativo que los ajuste a los principios que deben regir el accionar jurídico público²¹.

Por último, debe indicarse que la Contraloría General reconoce la necesidad de diseñar mecanismos de organización que permitan a la Administración Pública cumplir cabalmente con las funciones que le han sido asignadas, y en ese sentido la utilización incluso de algunos esquemas regulados por el Derecho privado podría ser una solución viable para casos debidamente justificados, pero siempre que se respete el núcleo esencial del Derecho público, a la vez que se establezcan reglas claras y actualizadas, que aseguren una gestión responsable, controlada y sujeta a los procesos de rendición de cuentas.

En todo caso, el peligro que supone la tendencia actual, es que no solo se produce una atomización orgánica, sino también una atomización de los marcos normativos, pues se está llegando al extremo de crear reglas específicas y diferenciadas para cada instancia pública, en materia de gestión presupuestaria, empleo, contratación de bienes y servicios, así como de control.

- *Se dificulta la aplicación de los mecanismos tendientes a coordinar la acción estatal:*

Es importante mencionar que no obstante la Constitución Política prevé la descentralización funcional y territorial con grado de autonomía, no dejó de lado la necesidad de que existiera un centro conductor de la acción estatal. En este sentido, la Sala Constitucional ya ha señalado que al Poder Ejecutivo —Gobierno—, como organización jurídica y política, le corresponde organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en

los aspectos político, jurídico, económico y social, por lo que esa función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, pero lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos, dado que se reitera, es función esencial del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 140 constitucional, orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes²².

No obstante lo anterior, la dispersión actual del esquema orgánico de la Administración Pública dificulta sensiblemente el desarrollo efectivo de esa función esencial de conducción política que le corresponde al Poder Ejecutivo. Un ejemplo interesante de los efectos del problema apuntado, se encuentra en el sector social, ámbito crítico del desarrollo nacional. En este sentido, la señora Silvia Lara, Presidenta Ejecutiva del IMAS, en su comparecencia ante la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa creada para que investigue, analice y diagnostique programas sociales y de salud, expediente legislativo N° 14.948, indicó que en la actualidad se hace un esfuerzo por tratar de lograr una acción integral, articulada y coordinada, pues según expuso el problema es que cada ente u órgano del sector social *«tiene a sus pobres, por lo que es una gran dispersión lo que estamos viendo en la inversión de recursos económicos sociales.»* En este orden de ideas, abogó ante la Comisión para que se creara una *«Autoridad Social»*, que *«contribuya a coordinar o articular y no otro ministerio...»*, pues *«otro ministerio lo que hace es colocar otro par y no queremos a alguien con la misma relación de pares, queremos a alguien que se ubique por encima, tenga la autoridad y la competencia legal para obligar esto...»*, a lo que agregó que difícilmente, desde su punto de vista, *«esa articulación y esa coordinación la vamos a lograr de manera sostenida... si no es por medio de ese tipo de mecanismos legales...»²³.*

- *Se generan duplicidades estructurales:*

Uno de los problemas más serios que genera el crecimiento desordenado de la estructura orgánica de la Administración Pública, es que se incrementa el riesgo de que se configuren duplicidades de funciones, es decir, la coexistencia de una pluralidad de instancias administrativas con finalidades comunes. Esas duplicidades tienen una incidencia negativa, al menos, en los campos del gasto público, de la responsabilidad por el cumplimiento de los fines públicos y de la efectividad de la acción pública.

En el plano del gasto público, cabe mencionar que la creación de un ente o de un órgano-persona, supone necesariamente

la conformación de una estructura administrativa, que por lo general resulta muy costosa, lo que incide negativamente en el gasto público, pues acentúa la dimensión de sus principales disparadores, como por ejemplo la contratación de personal.

Debe comprenderse que no basta con la definición de una nueva función y con la creación de una estructura administrativa que la soporte, sino que el problema central consiste en determinar la fuente de financiamiento, tanto para la acción sustantiva de la nueva instancia, como para soportar sus gastos administrativos. Para poner un ejemplo, la Contraloría General ha venido manifestando su preocupación por el vaciamiento de contenido presupuestario del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para la atención de la población meta de su Ley de creación, producto de la aprobación en el tiempo de varias leyes que le han extraído porcentajes importantes con el fin de financiar nuevas instancias administrativas y sus respectivos programas, sustracción que a la fecha suman cerca del 78% de los recursos del Fondo. Cabe agregar que incluso en la agenda legislativa están pendientes de discusión nuevos proyectos tendientes a crear nuevos programas e instancias administrativas, para cuyo financiamiento se prevé restar más recursos al FODESAF, que por esta vía está camino de su desaparición.

Por otra parte, las duplicidades dificultan la clara identificación de los responsables directos de la atención de intereses públicos concretos, lo que entraña un debilitamiento de las condiciones necesarias para un modelo efectivo de evaluación de resultados y de rendición de cuentas. En este orden de ideas, y a manera de ilustración, la Contraloría General ha venido llamando la atención, y lo hace de nuevo en esta Memoria del año 2002, en cuanto a las dificultades que existen para una acción coordinada del Ministerio de Obras Públicas y Transportes con los distintos Consejos que lo componen con carácter de órganos-persona, al punto de que en algunas ocasiones el Ministerio asume tareas que en principio fueron desconcentradas, o existen dudas en cuanto a la titularidad de ciertos proyectos, como por ejemplo algunos de concesión, en el que no está claro si le corresponde al Ministerio, al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) o al Consejo Nacional de Concesiones (CNC).

- *Se dificulta la evaluación de resultados y el control de la gestión:*

En los últimos años, se han aprobado reformas constitucionales y leyes muy importantes encaminadas a la creación de sistemas de planificación, evaluación de resultados, rendición de cuentas y control, cuya verificación práctica demanda de una Administración Pública que reúna

las condiciones necesarias para tales efectos. En este sentido, la abigarrada estructura orgánica de nuestra Administración Pública, con los problemas y riesgos aquí expuestos, entre otros, dificulta sensiblemente la viabilidad de una cabal aplicación de la legislación citada. En vista de que en otra sección de esta Parte se aborda específicamente este tema, se omite un desarrollo detallado en este punto.

V. Algunos aspectos que podrían considerarse para la toma de decisiones en la materia

A partir de todo lo expuesto anteriormente, procede a continuación enunciar algunas ideas que la Contraloría General sugiere que sean incorporadas al análisis que finalmente se genere en torno al tema que nos ocupa. No está de más mencionar que el Órgano Contralor está en disposición de contribuir al debate, a partir de la elaboración de estudios y el suministro de información que se estimen pertinentes, siempre dentro de las limitaciones de las posibilidades materiales con que cuenta la institución.

- *En cuanto a la visión ordenada e integral de la Administración Pública:*

Es necesario que se establezca con claridad el modelo de Administración Pública que se quiere, especialmente en cuanto a la disyuntiva entre centralización y descentralización, incluyendo la cuestión del redimensionamiento sectorial y regional, así como los mecanismos idóneos para llevarlos a la práctica sobre bases posibles. Lo anterior debe hacerse a partir de una discusión donde las posiciones estén debidamente fundamentadas, y no obedezcan a simples percepciones carentes de sustento en estudios serios, pues por esa vía eventualmente se podrían adoptar medidas que agraven los problemas, más que aportar soluciones viables.

Asimismo, tanto a la hora de discutir sobre ese modelo de Administración Pública, como al momento de ponerlo en marcha, es necesario contar en los puestos estratégicos con especialistas y profesionales cuyo perfil de formación sea consistente con las particularidades del funcionamiento de las instituciones públicas. En este sentido, es frecuente encontrar a funcionarios de alto nivel en el sector público, cuya experiencia y formación corresponden a la administración de entidades privadas, por lo que a la hora de enfrentar la gestión de la Hacienda Pública, suelen incurrir en errores previsibles, o terminan frustrados ante lo que encuentran como obstáculos innecesarios, pero que en realidad podrían simplemente ser garantías básicas en el contexto de lo público²⁴.

Resulta necesario también que se aborde el tema de la alegada rigidez del marco normativo general del Derecho

administrativo, especialmente en materia de gestión presupuestaria, de empleo²⁵ y de contratación administrativa, pues eventualmente la solución a buena parte de los problemas se encontraría en realizar los ajustes a esos cuerpos normativos, de manera que no se siga con la tendencia a que las constantes excepciones hagan nugatorio, en todo caso, el sistema general. No obstante, debe enfatizarse que esta discusión debe estar sustentada en estudios que permitan construir premisas objetivas, pues sería un grave error histórico prescindir de procedimientos importantes, siendo que los problemas podrían estar en otros ámbitos de la gestión pública.

En este sentido, cabe retomar las palabras del profesor español Felio Bauzá Martorell, que señala: *«Todo ello obliga a combinar sabiamente la Ciencia administrativa con la Ciencia legislativa. De acuerdo con la primera, la actuación administrativa debe ser eficaz, obedeciendo a parámetros de racionalidad, eficiencia y calidad. En este punto se traen a colación los contratos-programa, la planificación y la programación de políticas públicas. Y esta actuación administrativa eficaz se encuentra circunscrita en el contexto de una legislación elaborada en términos de eficacia. La actuación administrativa debe ser todo lo eficaz posible que le permitan unas leyes inspiradas en la eficacia»*²⁶.

- *En cuanto al principio de seguridad jurídica:*

Resulta importante que se considere la posibilidad de crear una legislación marco que permita ajustar la abigarrada estructura orgánica de la Administración Pública, para lo cual se debe partir de un estudio de los límites constitucionales a la potestad de organización. Por esta vía, se puede reorganizar la estructura actual, a partir de parámetros más claros y ordenados, donde la naturaleza jurídica de las distintas instancias se establezca de manera inequívoca, así como sus alcances. Debe tenerse cuidado de que ese reordenamiento no se constituya en un nuevo elemento que suponga más rigidez, pues es indudable que el Estado moderno requiere de mecanismos de organización y gestión flexibles.

Por otra parte, resulta prudente que se revise el tema de la aplicación de figuras del Derecho privado a la gestión u organización de la Administración Pública, no con el fin de suprimirlas, pues se reitera lo ya mencionado en el sentido de que eventualmente la prestación de ciertos servicios requiere de ese tipo de flexibilidad, sino con el objeto de actualizar los marcos normativos de manera que resulten adecuados para garantizar el cumplimiento de principios básicos del Derecho público, que bajo ninguna circunstancia deben ser desaplicados. En este orden de ideas, se recomienda la revisión de la legislación en materia de

fundaciones y fideicomisos, de nuevo, a partir de estudios técnicos que permitan sustentar de manera objetiva las decisiones políticas que corresponden a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, se recomienda a la Asamblea Legislativa considerar y valorar en todo momento las inquietudes que le formulen instancias técnicas como la Procuraduría General, el Departamento de Servicios Técnicos y la misma Contraloría General, en lo que se refiere a los problemas de técnica jurídica que muestran algunos proyectos de ley, en lo que respecta a la naturaleza jurídica de nuevas instancias que se pretendan crear.

- *En cuanto a los mecanismos tendientes a coordinar la acción estatal:*

Resulta imprescindible que se haga efectiva la coordinación integral de la acción estatal, a partir de la conducción política que le corresponde al Poder Ejecutivo. Cada cuatro años los y las costarricenses asisten a las urnas electorales para elegir a las autoridades políticas para que estas conduzcan a la Administración Pública hacia el cumplimiento de los planes y proyectos que se sometieron a consideración de la ciudadanía durante las campañas electorales.

En este orden de ideas, deben revisarse los mecanismos vigentes destinados a permitir al Poder Ejecutivo la rectoría que le corresponde según la Constitución Política, dentro de los límites también establecidos en la Carta Fundamental, para determinar si es necesario reforzarlos o modificarlos. No puede perderse de vista que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos prevé un sistema de planificación, evaluación de resultados y rendición de cuentas, que para hacerse efectivo requiere de la activación del instrumental de coordinación para la conducción política previsto, por ejemplo, en la Ley General de la Administración Pública.

Es necesario además que, al tiempo que se revisa el citado marco normativo, el control político a cargo de la Asamblea Legislativa haga un énfasis especial en demandar del Poder Ejecutivo la información pertinente acerca de las medidas que ha puesto en marcha para hacer efectiva la rectoría de los diferentes sectores. Históricamente los Ministros de Gobierno se han concentrado en la rendición de cuentas en el plano de la ejecución de proyectos, y se ha dejado de lado el tema de su indiscutible potestad de dirección del respectivo sector institucional, que es, si se quiere, su núcleo de acción primario.

- *En cuanto a las duplicidades estructurales:*

Es necesario que se realice una evaluación de los distintos sectores de la Administración Pública, para identificar la existencia de duplicidades estructurales vigentes, y a partir de esos estudios, plantear la posibilidad de generar proyectos de ley que conduzcan a una ordenación y racionalización de la estructura orgánica y la consecuente distribución de competencias, tarea que en todo caso deberá ser acometida de manera gradual pero sistemática. Esto contribuirá de forma importante a hacer más eficiente el gasto público, pues eventualmente el problema del gasto no estaría necesariamente en su volumen sino en su efectividad y eficiencia. En la medida en que la estructura orgánica de la Administración Pública muestre un esquema más racional y ordenado, es presumible que buena parte de las condiciones para un gasto público más eficiente y efectivo estarán dadas.

En todo caso, mientras se aborda esa compleja pero impostergable tarea, es necesario que la Asamblea Legislativa valore cuidadosamente las propuestas de creación de nuevas instancias administrativas. Debe aclararse que la Contraloría General no sugiere la imposibilidad de crear nuevas instancias, sino que señala la necesidad de que cada caso se someta a una valoración exhaustiva en la que se descarte la existencia de mejores alternativas de solución.

En este sentido, debe cuestionarse la tendencia a entender que por cada nueva función, proyecto o actividad que se estime que el Estado debe acometer, la respuesta legislativa y administrativa sea la necesaria creación de una instancia orgánica. En este orden de ideas, hacemos nuestra la siguiente sugerencia del profesor Meoño Segura: *«En adición, la Asamblea Legislativa no debería proceder a crear instituciones nuevas sin una profunda evaluación de gestión, resultados y costos pertinentes al desempeño de la institución o grupo de instituciones, y sobre todo del sector, de donde está emergiendo la función creada. Ello, con el objetivo expreso de que se agoten primero las opciones de asignar a una institución ya existente la o las nuevas funciones antes de crear una nueva institución, o bien de cuestionar y tomar las decisiones correctivas del caso para que la institución y ministro rector respectivos puedan recomponer los factores internos, o ajustarlos con mínima legislación, que permitan superar los factores que inhiben una gestión eficaz de la función objeto de atención parlamentaria»²⁷.*

2. Nueva legislación en materia de Hacienda Pública: Una perspectiva integral

I. Consideraciones preliminares

En los últimos dos años se han producido en nuestro país cambios importantes en el ordenamiento jurídico público, que muestran una clara tendencia al reforzamiento de los principios de eficiencia y de eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos esenciales de la gestión de la Hacienda Pública. Particularmente, interesa destacar la acertada aprobación de la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley General de Control Interno.

Ahora, en criterio de la Contraloría General, esos nuevos cuerpos normativos deben ser interpretados y analizados con un sentido de conjunto, al que hay que incorporar, de manera ineludible, otras leyes que resultan estrechamente relacionadas, como lo son la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Planificación Nacional. En esta sección, precisamente lo que se pretende es enunciar los contenidos comunes o interdependientes de ese marco normativo.

II. Lineamientos básicos del marco normativo y puntos de conexión

Corresponde entonces hacer referencia de manera sucinta, a los contenidos fundamentales de la legislación mencionada, con la finalidad de destacar sus lineamientos básicos así como la interdependencia de cada ley con respecto a las otras.

a. Artículo 11 de la Constitución Política

Este artículo es conocido por contener en su párrafo primero el denominado principio de legalidad o de juridicidad de la actuación administrativa. No obstante, con la Ley N° 8003 del 8 de junio de 2000, se introdujo un párrafo segundo que señala: *«La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.»*

De la nueva disposición constitucional, queda claro que en la gestión de la Hacienda Pública ahora se debe enfatizar los conceptos de *«evaluación de resultados»* y *«rendición de*

cuentas» como deberes ineludibles de los funcionarios públicos, además de la *«responsabilidad personal»* de los funcionarios que no cumplan, se debería entender, con los resultados de gestión previstos por el ordenamiento y que no rindan cuentas oportunas y suficientes.

Cuando se habla de *evaluación de resultados*, se está ante un medio para comprobar si la gestión ha sido *eficaz*, lo que implica que los fines públicos propuestos por el ordenamiento jurídico se hayan cumplido adecuadamente; pero también si ha sido *eficiente*, lo que supone que se haya hecho un uso óptimo de los medios puestos a disposición de los funcionarios responsables²⁸. Por su parte, la *rendición de cuentas* está asociada intrínsecamente con el principio de legalidad, que implica que los funcionarios públicos son simples depositarios de la voluntad popular, por lo que no son «propietarios» del poder público, pero también está ligada al principio democrático, que supone la generación de espacios y el suministro de información que permitan a la gente, ya sea por medio de sus representantes o directamente, participar en la definición y conducción de los asuntos de interés público. Finalmente, la *responsabilidad personal* por el incumplimiento de los deberes ya expuestos puede ser de naturaleza administrativa, civil, penal o política, todo con apego al derecho fundamental al debido proceso.

Es importante indicar que si bien esta reforma al artículo 11 es fundamental, en realidad algunos de los conceptos que incorpora ya estaban inmersos en el contenido normativo de la Constitución Política, por lo que no deben perderse de vista esas disposiciones anteriores, que en todo caso refuerzan el mandato de la reforma. Así, por ejemplo, el artículo 9, que dispone que el Gobierno de la República es popular y representativo, alternativo y responsable; el artículo 27, que garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, así como el derecho a obtener pronta resolución; el artículo 30, que ordena el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público; el artículo 50, que señala como deber del Estado el procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, aspectos asociados con los principios de eficiencia y eficacia; el artículo 121, que establece como parte de las atribuciones del Poder Legislativo el dictar los presupuestos, conformar comisiones de investigación, e interpelar y censurar a los Ministros de Gobierno; y finalmente, el artículo 140, que dispone como parte de las atribuciones del Poder Ejecutivo el recaudar e invertir de conformidad con la ley las rentas nacionales, vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas y rendir informes a la Asamblea Legislativa.

b. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP)

Por su parte, la LAFPP desarrolla ampliamente los postulados del artículo 11 de la Constitución Política, como se ve ya desde su artículo 3, que dispone como sus fines y parámetros de interpretación propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia; desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión; y definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas que esta Ley regula.

Como se puede apreciar, estas finalidades coinciden plenamente con los tres conceptos básicos del artículo 11 constitucional ya expuestos. En consecuencia, para una comprensión integral del paradigma actual de la gestión de la Hacienda Pública, es necesario ligar la Constitución Política, tanto en su numeral 11 como en los otros artículos comentados, con el contenido normativo de la LAFPP, pues ambas fuentes jurídicas constituyen un bloque indisoluble, que muestra una clara tendencia del legislador hacia el fortalecimiento de los institutos modernos del Estado Social y Democrático de Derecho.

Ahora, si bien no es la intención realizar aquí un análisis exhaustivo de la LAFPP, sí es importante destacar los ejes fundamentales de la nueva legislación, diseñados para que se cumplan con sus fines. En este sentido, es posible identificar los siguientes:

- *Creación de un Sistema de Administración Financiera*

La LAFPP crea un Sistema de Administración Financiera del Sector Público, conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros. A su vez, se crean cuatro Subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Complementariamente, se crea un Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. La Ley se ocupa de definir con total claridad a los rectores de los sistemas y subsistemas, así como de detallar sus deberes y atribuciones. Este enfoque sistémico permite la comprensión y funcionamiento de la administración financiera de una forma integral y ordenada, con responsables precisos, todo lo cual, en principio, debe facilitar el control, la evaluación y la rendición de cuentas.

- *Regulación del proceso presupuestario*

La LAFPP regula el proceso presupuestario, para lo que define sus diversas etapas: formulación, ejecución, control, evaluación y rendición de cuentas. Se aprecia así un marcado énfasis en la planificación institucional de la que deriva el presupuesto, ya que incluso se establece el deber de vincular los planes institucionales al Plan Nacional de Desarrollo, además de que debe enmarcarse en la definición de políticas macroeconómicas y fiscales. Nótese la clara tendencia en el mandato del legislador a ordenar la actuación de la Administración Pública por medio de un proceso presupuestario integral. Asimismo, el otro énfasis que se aprecia en la nueva legislación es el que se hace en la evaluación de los resultados de la gestión presupuestaria, es decir, del cumplimiento de las metas y objetivos de los planes institucionales y, en última instancia, del Plan Nacional de Desarrollo, que adquiere carácter vinculante con esta nueva legislación, según lo disponen los artículos 31.a) y 53. En esta materia, las responsabilidades asignadas al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica son esenciales. Debe hacerse notar que la evaluación de resultados que deben hacer los Ministerios indicados, abarca la totalidad de la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 de la LAFPP.

Es importante señalar que a partir de la aprobación de la LAFPP, con el carácter vinculante que se le confiere al Plan Nacional de Desarrollo, recobra su vigencia la Ley de Planificación Nacional (LPN), como se comenta más adelante, por lo que ahora se trata de dos Leyes que deben considerarse de manera integral. Lo mismo sucede en el caso de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), como se verá en puntos posteriores, ya que la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, con sus implicaciones en la gestión presupuestaria de todos los entes y órganos públicos, demanda la aplicación del instrumental normativo de la LGAP en cuanto a las relaciones de dirección y coordinación.

- *Desarrollo de las causales de responsabilidad y las sanciones*

Finalmente, la LAFPP incorpora un amplio régimen de responsabilidad, que contiene causales que muestran la tendencia del legislador a reforzar la planificación y su cumplimiento. Así, por ejemplo, el inciso j) del artículo 110 señala como una de las causales de responsabilidad administrativa el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos. Cabe agregar que también se establece que en los casos indicados, la Contraloría General informará de la situación al órgano al

que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control, lo que reitera el afán por crear un sistema de rendición de cuentas en la materia de gestión de la administración financiera del sector público.

c. Ley General de Control Interno (LGCI)

Esta Ley es hasta tal punto el complemento de la LAFPP, que originalmente incorporaba un capítulo específico sobre el control interno, que se suprimió con la idea de que la Contraloría General propusiera un proyecto de ley que abordara exclusivamente el tema del control interno, todo lo cual quedó plasmado en el Transitorio VI de la LAFPP. Precisamente esa situación permitió plantear un proyecto de ley más ambicioso, que regulara bajo criterios modernos el tema del control interno. En consecuencia, no es posible interpretar la LGCI, sino se considera el contenido normativo de la LAFPP. A continuación se hace referencia a algunos aspectos clave de la LGCI:

- *Actualización normativa del control interno*

Esta Ley incorpora en su artículo 8, de conformidad con la doctrina mundial moderna, un concepto de sistema de control interno que centra la responsabilidad primaria de su creación, desarrollo y mantenimiento en la Administración activa, delimitando sus cuatro objetivos fundamentales, a saber: (i) proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; (ii) exigir confiabilidad y oportunidad de la información; (iii) garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; y (iv) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. Como se puede apreciar, los objetivos planteados para el sistema de control interno son básicamente los mismos que sirven de base tanto al sistema de administración financiera (LAFPP) como al sistema de fiscalización superior de la Hacienda Pública (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -LOCGR-).

Ahora bien, uno de los avances importantes que la Ley introduce en la materia de control interno, son los denominados componentes funcionales del sistema de control interno, alrededor de los cuales el legislador desarrolla los deberes y atribuciones de la Administración activa, así como las consecuentes causales de responsabilidad derivadas de su incumplimiento. Esos componentes son el ambiente de control, la valoración del riesgo, las actividades de control, los sistemas de información y el seguimiento del sistema de control interno. Es importante agregar que el desarrollo de estos componentes ya ha sido abordado a nivel de normativa técnica por parte de la Contraloría General, con la emisión del denominado «Manual de normas generales de control

interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización» (M-1-2002-CO-DDI), publicado en La Gaceta N° 107 del 5 de junio de 2002.

- *Reforzamiento del sistema de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública*

Esta Ley vino a aclarar y reforzar el sistema de control superior de la Hacienda Pública creado en la LOCGR, del cual la Contraloría General tiene a cargo la rectoría. El logro fundamental es que el legislador colocó el tema del control en su justa dimensión, es decir, como un problema propio de la Administración activa, que cuenta con la asesoría, evaluación y control de la Auditoría Interna en el ámbito del control interno, y de la Contraloría General, como órgano constitucional encargado del control externo y de la rectoría del sistema. Es decir, el sistema regulado en la LOCGR se divide en dos planos: control interno y externo²⁹. En el primero se ubican dos componentes orgánicos, la Administración activa y la Auditoría Interna, y en el segundo, se encuentra la Contraloría General, que a su vez está encargada de la rectoría, como lo recalca el artículo 3 de la LGCI, que establece la supremacía de la normativa técnica que emita el Órgano Contralor en materia de control interno³⁰.

- *Ampliación del elenco de causales de responsabilidad administrativa*

Como se analizó en su oportunidad, uno de los ejes de la reforma del artículo 11 de la Constitución Política, fue el de la responsabilidad, concepto que se proyecta a su vez en la LAFPP, tanto a nivel de fin primordial y de parámetro de interpretación, como en la definición de una amplia gama de causales de responsabilidad asociadas con la gestión financiera. En esta misma línea, la LGCI viene a reforzar con creces en su capítulo V el elenco de causales de responsabilidad administrativa, las cuales derivan del incumplimiento de los deberes de los componentes orgánicos del sistema de control interno. Asimismo, se introduce una reforma al artículo 71 de la LOCGR, para ampliar los plazos de prescripción. Por otra parte, se detallan las potestades de la Contraloría General en esta materia de derecho administrativo sancionador específico. Resulta indudable que la materia de responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones, cobra un papel relevante para el funcionamiento y la credibilidad del sistema de fiscalización superior de la Hacienda Pública y de la gestión financiera de la Administración activa.

d. Ley General de la Administración Pública (LGAP)

La relevancia de la LGAP en este nuevo contexto normativo, como ya se enunció, se encuentra fundamentalmente en las disposiciones que contiene relativas a la tutela administrativa o relación de dirección por parte del Poder Ejecutivo sobre la Administración Pública en sentido amplio, que están destinadas a procurar una actuación integral y coherente por parte de todos los entes y órganos públicos, para la consecución de los fines públicos planteados por el ordenamiento jurídico. Este papel del Poder Ejecutivo emana de la Constitución Política, especialmente del artículo 140, aspecto sobre el cual en el punto 1. de esta Primera Parte se hace referencia a la posición de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República.

Como ya se ha indicado, la LAFPP propone un nuevo modelo de gestión financiera, que se caracteriza por el énfasis en la planificación y en la evaluación de resultados, orientado hacia una actuación integral de la Administración Pública en sentido amplio. Para lograr tal cometido en un sistema que se caracteriza por la existencia de dos ámbitos de aprobación presupuestaria, uno a cargo de la Asamblea Legislativa y otro a cargo de la Contraloría General, la misma LAFPP revitaliza el Plan Nacional de Desarrollo, dado el carácter vinculante que se le confiere en los artículos 31.a) y 53, como ya se indicó. Y, precisamente, para lograr una ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de manera integral y coherente, es necesario echar mano al citado instrumental jurídico que en materia de relaciones de coordinación o de tutela administrativa contiene la LGAP. Es decir, en última instancia, para aplicar en su verdadera dimensión la nueva legislación en materia de administración financiera, resulta necesaria la aplicación oportuna y concordante de la LGAP.

Ahora bien, entre otras disposiciones relevantes de la LGAP en el nuevo contexto, cabe destacar en esta oportunidad el artículo 26, que establece como parte de las atribuciones exclusivas del Presidente de la República, el dirigir y coordinar la Administración Pública Central y Descentralizada; el artículo 27, que indica que corresponde al Poder Ejecutivo dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo; el artículo 78, que faculta al Presidente para resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que se presenten al interior del Estado, entre el Estado y otros entes públicos descentralizados, o entre entes públicos descentralizados; y los artículos 99 y 100, que definen los alcances de las relaciones de dirección.

e. Ley de Planificación Nacional (LPN)

En el mismo sentido indicado para el caso de la LGAP, cuando se habla de una gestión financiera que hace el énfasis en la planificación y la evaluación de resultados, en procura de una acción de la toda la Administración Pública que sea coherente e integral, no puede perderse de vista la Ley de Planificación Nacional (LPN), que crea en su artículo 1 el Sistema Nacional de Planificación, cuyo principal actor es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, al que de conformidad con el artículo 4, le corresponde la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que como ya se ha mencionado reiteradamente, ahora resulta vinculante para la Administración Pública en sentido amplio, en los términos previstos por los artículos 31.a) y 53 de la LAFPP.

III. Conclusiones

A partir del breve análisis efectuado en los puntos anteriores, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- La Hacienda Pública estará determinada por el funcionamiento eficiente de una pluralidad de sistemas, específicamente los sistemas de administración financiera, de administración de bienes y contratación administrativa, de planificación nacional, de control interno y de control superior. La configuración de esos sistemas implicó la definición de rectorías y componentes orgánicos, lo que permite identificar los deberes y atribuciones de cada parte involucrada. Asimismo, se establecen las reglas de funcionamiento interno de los sistemas, que son las que hacen posible en última instancia encaminar a los componentes orgánicos hacia la consecución de las finalidades propuestas.
- Las finalidades básicas coincidentes que se identifican en todos los sistemas son la garantía de legalidad, eficiencia, eficacia y economía de la gestión administrativa y financiera, en un marco de transparencia, rendición de cuentas y actuación responsable de todos los actores. Asimismo, bajo esta modalidad de funcionamiento del aparato público, el legislador consideró la necesidad de establecer los mecanismos que permitan corregir las irregularidades e incumplimientos, para lo cual, entre otras cosas, amplió de manera relevante el elenco de causales de responsabilidad administrativa.
- Más allá del funcionamiento adecuado de cada uno de los sistemas en si mismos, la consecución de los fines previstos por el ordenamiento jurídico no es posible sino media una interacción entre sistemas. En este

sentido, el ordenamiento jurídico público prevé un instrumental que, en principio, debería permitir la actuación coherente e integral del Estado, que incluye la planificación, la evaluación de resultados, la tutela administrativa y la dirección política que corresponde al Poder Ejecutivo.

- Para comprender y hacer posible el funcionamiento adecuado de la Hacienda Pública, resulta imprescindible realizar una lectura integradora de las fuentes normativas incorporadas a este análisis, sin perjuicio de otras que pudieran resultar complementarias.
- Cabe agregar que no es realista pretender un funcionamiento óptimo inmediato del modelo de gestión de la Hacienda Pública diseñado, pues implica una transformación muy amplia y ambiciosa, que se deberá concretar gradualmente pero de manera consistente y sistemática, sin descuidar la rigurosidad técnica y la clara orientación política.
- En este sentido, resulta fundamental que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su función de control político, enfatice la rendición de cuentas que debe hacer el Poder Ejecutivo en el plano de la dirección política del funcionamiento integral de la Administración Pública en el más amplio sentido, que de acuerdo con la Constitución Política le corresponde. Asimismo, resulta necesario abordar el tema de la organización de la Administración Pública, pues tal y como se expone de manera amplia en otra sección de esta Parte de Opiniones y Sugestiones, su carácter abigarrado dificulta de manera sensible la puesta en marcha del nuevo modelo de gestión, pues no basta con diseñar la función, sino que debe hacerse un esfuerzo para que el sujeto llamado a desempeñarla, reúna las condiciones esenciales.

3. Artículo 170 de la Constitución Política: Una reforma inconclusa

Por medio de la Ley N° 8106 del 3 de junio de 2001, se reformó el artículo 170 de la Constitución Política, para que del Presupuesto Ordinario de la República se les asigne a todas las municipalidades del país una suma no inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La reforma también estableció que sería mediante la legislación ordinaria que se determinarían las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución del porcentaje de recursos ya indicado.

El objetivo de la reforma, según lo señaló en su oportunidad la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión de la consulta preceptiva de constitucionalidad sobre la citada reforma constitucional, y previo análisis del expediente legislativo, era *«modificar el régimen constitucional de balance que existe, entre las competencias nacionales y las municipales o locales, mediante la transferencia de competencias que hoy día están en manos del Poder Ejecutivo y la de recursos financieros a los gobiernos locales, lo que se logra por una doble vía: asignando un diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República y encargando a las municipalidades de atender aquellos asuntos del Poder Ejecutivo que, anualmente y por medio de una ley de la República, se le encarga al régimen municipal»*³¹.

Es decir, no se trata simplemente de asignar recursos del Presupuesto Ordinario de la República a las corporaciones municipales, sino también de trasladar a su vez competencias que en la actualidad corresponden al Poder Ejecutivo, pues de lo contrario, se crearía un importante déficit de financiamiento del quehacer de la Administración Pública Central. En consecuencia, la puesta en práctica de la reforma constitucional resulta compleja, dado que implica un análisis profundo del tipo de competencias susceptibles de ser trasladadas al sector municipal, así como de la oportunidad y los mecanismos idóneos para concretarlas. En este orden de ideas, es importante señalar que la Sala Constitucional, en el mismo pronunciamiento antes citado, indicó que *«la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, no puede ir más allá de lo que resulten ser intereses y servicios locales, límite constitucional de su jurisdicción»*, además de que *«esa misma ley no podrá imponerle a las municipalidades, en el carácter de gobierno local, hacer o ejecutar planes o proyectos concretos, porque hacerlo podría implicar que se invada, indebidamente, la autonomía municipal»*³².

Pero la complejidad de la implementación de la reforma constitucional no obedece exclusivamente a la dificultad ya apuntada, sino que encuentra parte de su explicación en el procedimiento previsto por el legislador en el ejercicio de su potestad de reforma parcial de la Constitución, para trasladar los recursos y las competencias. En este sentido, la reforma que nos ocupa contempló una disposición transitoria que establece que la *«asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total»*, a la vez que dispuso que periódicamente en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, *«la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones*

municipales», por lo que hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, «no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese periodo, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral».

En relación con el carácter progresivo de la verificación práctica de la reforma, y su dependencia absoluta de la participación del legislador, por medio de la aprobación de las leyes tendientes al traslado de competencias, cabe mencionar que ya en la Asamblea Legislativa se había discutido el proyecto de «Ley de Transferencia de competencias y fortalecimiento de los Gobiernos Locales», expediente legislativo número 14.310, propuesta legislativa que no llegó a ser aprobada. Es importante mencionar que en ese proyecto de ley se introducía una norma transitoria que estipulaba que en la preparación del proyecto de presupuesto ordinario del año económico siguiente a la promulgación de esa Ley, debía incorporarse el primer giro de recursos previsto en el artículo 170 de la Constitución Política. No obstante, la Sala Constitucional, ante una consulta legislativa planteada por varios diputados en relación con el proyecto de ley en comentario, concluyó que *«tal como lo establece el Transitorio del artículo 170 constitucional reformado, para que proceda la asignación presupuestaria del porcentaje correspondiente, debe aprobarse previamente una ley específica que indique cuáles son las competencias transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades y, una vez aprobada esa ley, procede la asignación presupuestaria. Mientras no se apruebe la ley que traslada competencias, no es constitucionalmente posible asignar recursos»*, por lo que consideró que el transitorio incorporado al proyecto de ley en discusión resultaba *«inconstitucional por violar lo dispuesto en el Transitorio del artículo 170 constitucional»*³³. Es decir, el legislador debe emitir leyes específicas de traslado concreto de competencias, requisito que según el Tribunal Constitucional no lo cumpliría una sola ley marco.

De manera que con lo expuesto hasta este punto, queda claro que la implementación de la reforma del artículo 170 de la Constitución Política, es una delicada y compleja tarea aún pendiente, en la que a las corporaciones municipales, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, les está reservada una función esencial. En este orden de ideas, les corresponde a las autoridades enunciadas definir cuáles competencias del Poder Ejecutivo serán trasladadas a las Municipalidades, siempre dentro de los parámetros y limitaciones ya definidos por la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional, lo que no resulta en principio una tarea sencilla. Esa definición debería obedecer a un plan bien estructurado, que se ajuste al carácter progresivo de la reforma constitucional, lo que demanda sin duda una comunicación oportuna y eficiente de los actores involucrados, pues de lo contrario no resultará

posible la asignación de los recursos del Presupuesto Ordinario de la República a los gobiernos locales.

Ahora bien, el carácter inconcluso que en la práctica muestra la reforma constitucional del artículo 170, cobra una preponderancia particularmente mayor a raíz de un reciente pronunciamiento de la Sala Constitucional. Efectivamente, a finales del año pasado un grupo de legisladores sometió a consulta del Tribunal Constitucional el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el año 2003, y entre otros aspectos, los diputados cuestionaron la constitucionalidad de las transferencias de fondos para las municipalidades, transferencias que desde luego, no correspondían a la asignación de recursos prevista en el artículo 170 de la Constitución Política.

En ese contexto, la Sala Constitucional encontró que las transferencias en comentario resultaban contrarias a la Constitución Política, y en lo que interesa señaló: *«La reforma al artículo 170 se hizo acompañar de una disposición transitoria, y se publicó en La Gaceta el 10 de julio de 2001: su entrada en vigor se fijó para un año después de la publicación. Por consiguiente, en la actualidad la reforma está plenamente vigente, y a ella ha de sujetarse el legislador. Como resultado, el régimen de transferencias de fondos públicos a las corporaciones municipales es el que el legislador fijó en el citado artículo 170, y en la disposición transitoria que lo acompaña. Es notorio, sin embargo, que la Asamblea Legislativa no ha dictado la legislación necesaria para llevar a la práctica lo dispuesto por ella misma en ejercicio del poder constituyente derivado. Esta omisión impide ahora canalizar hacia las municipalidades los recursos del presupuesto nacional que a ellas corresponden por voluntad de la Constitución: dicho de otro modo, no puede la Asamblea, sin ir contra el texto expreso de la Constitución, valerse de un medio diferente al prescrito por ésta para transferir fondos del presupuesto nacional a las municipalidades»*³⁴.

Como se puede apreciar, de conformidad con la tesis de la Sala Constitucional no resulta posible para la Asamblea Legislativa trasladar fondos del Presupuesto Ordinario de la República en términos distintos a los previstos en el artículo 170 de la Constitución Política; o dicho en otra forma, según el Tribunal Constitucional solo pueden asignarse recursos del Presupuesto Ordinario de la República en el porcentaje y de la forma establecidos en el numeral 170 y su disposición transitoria, posibilidad que de conformidad con todo lo señalado en este apartado, depende de manera absoluta de que el legislador apruebe las leyes que hagan el traslado de competencias respectivo.

Estima el Órgano Contralor que la situación expuesta demanda que, cuando se vaya a discutir ese traslado de competencias, las corporaciones municipales, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, sin perjuicio de la participación de entidades como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, establezcan los mecanismos de discusión y elaboración de los planes y proyectos de ley que permitan hacer efectiva la transformación pretendida con la reforma del artículo 170 de la Constitución Política, pues hoy en día no está en juego solo la viabilidad de esa misma reforma, sino la posibilidad de establecer mecanismos alternativos de contribución financiera de la Administración Central con los gobiernos locales. Desde luego que la gravedad de este orden de cosas para la gestión municipal se acentuará en la medida en que prosiga la ausencia de decisiones pertinentes y oportunas, lo cual resulta peligroso en tiempos en los que la comunidad está poniendo a prueba la conveniencia de otras reformas importantes, como por ejemplo la elección directa de los alcaldes municipales.

En los últimos años se ha promovido la descentralización de la actividad estatal, especialmente en el plano territorial, como un mecanismo de acercamiento de la comunidad a la toma de las decisiones que afectan su calidad de vida. No obstante, debe comprenderse que transformaciones de esta magnitud deben ir acompañadas de las medidas legislativas y administrativas oportunas que las hagan posibles. De lo contrario, la acción Estatal se puede ver peligrosamente obstaculizada, lo que supone poner en riesgo la satisfacción de las elevadas expectativas que sobre la marcha se le han creado a la comunidad.

4. El sistema tributario costarricense. Desafíos para su reforma

En el marco de su proceso de reorganización, la Contraloría General de la República concluyó en el año 2002 una amplia investigación y discusión sobre el Sistema Tributario Costarricense. A lo largo del proceso, se evidenció la necesidad de fortalecer la función contralora en el campo de los ingresos públicos, ya que ha sido la vertiente del control de los gastos y no la de los ingresos, la que ha caracterizado la vigilancia de la Hacienda Pública que la Constitución Política le encomendó a la Contraloría. A partir de ahí, fue necesario generar una base de conocimiento especializado para capacitar al personal y para definir la estrategia a seguir.

El estudio mencionado, cuyos resultados fueron publicados en el libro *"El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional"*, también es una valiosa contribución al

debate nacional sobre el sistema tributario. La importancia de este debate, y de las decisiones que inspire, resulta muy clara en la actual coyuntura. Como ha ocurrido en diversas ocasiones a lo largo de las últimas décadas, el costarricense se encuentra hoy en medio de una delicada situación fiscal y enfrentado a la necesidad de lograr un acuerdo para que esa situación no se vuelva al menos inmanejable en el corto plazo. Con un déficit fiscal cercano al 4% del PIB, y con el riesgo de que se ensanche aún más, el desarrollo nacional se ve seriamente comprometido. Si se traduce esta tendencia en términos de la calidad de vida de nuestros ciudadanos, tendremos que decir que si las finanzas nacionales continúan comportándose según las tendencias actuales, las instituciones públicas tendrán cada vez más dificultades para ofrecer servicios de salud y educación con calidad y cobertura crecientes, para mejorar la red nacional de carreteras y caminos, para garantizar la seguridad ciudadana que todos merecemos o para mantener un sistema de pensiones sólido y estable. Y debemos añadir que ese nivel de déficit enfrenta a nuestro país a altos riesgos de crisis financieras, donde los más perjudicados serán los costarricenses más pobres y vulnerables.

Una vez más, el costarricense enfrenta una disyuntiva. Puede escoger la solución coyuntural y precaria que lo aleja de la crisis fiscal apenas por un corto tiempo, pero que lo condena a seguir desplazando y evadiendo las decisiones de fondo. También, puede combinar la superación de las estrecheces financieras del momento, con las decisiones que conducen a construir una base financiera más sólida en el largo plazo.

En el pasado, el costarricense ha optado a veces por la solución coyuntural y a veces por las reformas profundas en materia tributaria. El estudio de la Contraloría muestra, al respecto, que las transformaciones en la estructura tributaria realizadas por distintos gobiernos a partir de los años ochentas responden a una tendencia bastante coherente en el sentido de adaptar el sistema tributario al modelo de desarrollo que se ha venido construyendo en las últimas décadas. En otras palabras, que a pesar de la complejidad de nuestro sistema político - o tal vez, gracias a ella - el país ha sido capaz de reestructurar su sistema tributario con una considerable dosis de sentido estratégico y de largo plazo. Esa es, sin duda, una conclusión muy estimulante.

Hoy se presenta la oportunidad de seguir profundizando ese proceso de transformación que tanto esfuerzo ha costado a nuestra ciudadanía, a nuestras instituciones, y a nuestros gobernantes. Pareciera que, en efecto, no hay otra opción, si realmente se desea enfrentar los serios desafíos que tenemos por delante. Algunos de ellos son los siguientes:

El primer desafío es el de aumentar los ingresos públicos. Esta afirmación no resulta obvia y merece un comentario adicional. ¿Tenemos en Costa Rica un problema de excesivo gasto público o, más bien, un problema de ingresos insuficientes? Al respecto, el estudio de la Contraloría encontró que durante las tres últimas décadas, el tamaño del gasto público, medido en términos de su relación con respecto al PIB, ha disminuido aproximadamente en tres puntos porcentuales. De esa forma, se ha llegado a tener un nivel de gasto público que, si se le compara internacionalmente, resulta bastante menor al que corresponde a los países con un nivel de ingreso por habitante similar al de Costa Rica. También se encontró que, a pesar de que el gasto público se ha reducido y es más bien pequeño según la comparación internacional, si las tendencias actuales persisten, el déficit financiero del Gobierno de la República tenderá a aumentar en los próximos años, hasta alcanzar una cifra cercana al 8% del PIB. O sea, que las principales limitaciones de las finanzas públicas nacionales pareciera que no están en el excesivo tamaño del gasto sino en la insuficiencia de los ingresos. No hay duda de que hay que controlar y mejorar la calidad del gasto. Pero esto no debe servir como excusa para no enfrentar la insuficiencia de ingresos.

La insuficiencia de ingresos públicos adquiere su verdadera dimensión de cara al planteamiento de qué tipo de país queremos. Los análisis de la carga tributaria realizados en el estudio de comentario indican que su tamaño es insuficiente para sustentar un salto hacia un nivel superior de desarrollo económico, social y ambiental. Se llega a esta conclusión, cuando se compara la carga tributaria de Costa Rica con la de los países con un nivel de desarrollo humano similar, en términos del porcentaje del PIB que representan esas cargas. En esos países, la carga tributaria es significativamente superior a la de Costa Rica. Se confirma, entonces, que si la tendencia no varía, nuestro país no podrá invertir en los servicios públicos necesarios para mantener y elevar la calidad de vida de su población y la competitividad de las empresas que operan en su territorio.

Un segundo reto es el de la equidad en la estructura de ingresos tributarios. En el estudio que nos ocupa, en lo referente a la distribución del ingreso tributario según grupos de población con distintos niveles de ingreso, se muestra que el sistema es proporcional. Es decir, que tanto los grupos altos como los bajos pagan una proporción semejante de sus ingresos. Surgen así interrogantes éticas y operativas sobre la medida en la que el sistema tributario debe y puede contribuir a mejorar la distribución.

El tercer desafío es el de combatir la evasión fiscal. En el estudio citado se encontraron serias carencias de información sobre este tema, que impiden darle seguimiento a los niveles de evasión en los distintos tipos de impuestos. Contar con esa información es, en sí mismo, un reto nacional. A pesar de las limitaciones citadas, se cuenta con datos parciales que hacen evidente que la evasión en Costa Rica alcanza niveles considerables e inaceptables. En el caso del impuesto sobre la renta, por ejemplo, la evasión es superior al 60%, y en el caso del impuesto sobre las ventas es cercana al 30%.

Un cuarto reto es el de profundizar las reformas en los marcos legales y en la gestión de los tributos internos y los tributos captados en aduanas. El estudio de la Contraloría logró señalar los importantes vacíos de corte jurídico que aún subsisten. Además, resultó evidente que los tomadores de decisiones y los órganos de control deben poner especial atención en los procesos de gestión de los tributos. En el área de tributos internos, la principal preocupación radica en la necesidad de culminar una reforma institucional que está muy adelantada y ya ofrece resultados al país. En el área de las aduanas -que captan casi la mitad de los ingresos tributarios del Gobierno de la República- el panorama encontrado a inicios del año 2002 corresponde a una reforma que perdió el impulso y la orientación iniciales y a un proceso de gestión que requería una profunda y urgente reorientación. Estos resultados, debe aclararse, corresponden a un momento anterior a la intervención de la Dirección General de Aduanas que hizo el Poder Ejecutivo.

Un quinto reto es el de construir una cultura tributaria más solidaria y democrática. El estudio incluyó el primer análisis realizado sobre la cultura tributaria costarricense. Entre los ciudadanos hay un alto nivel de satisfacción respecto a la mayoría de los servicios públicos que reciben del Estado, y en particular, de los servicios sociales. Este resultado indica que, en general, la población tiene una percepción positiva de la forma en que se gastan los impuestos. A ese hallazgo se suma el grado de legitimidad que tiene la Dirección General de Tributación ante la ciudadanía. También se aprecia que un porcentaje considerable de ciudadanos estaría dispuesto a pagar más impuestos, si estos estuvieran destinados a mejorar programas específicos. Sin embargo, esos mismos ciudadanos no consideran que la reducción del déficit fiscal sea una responsabilidad suya, y por lo tanto, se muestran reacios a pagar más impuestos con ese propósito. Por otra parte, el estudio constató que hay un significativo nivel de propensión a la evasión fiscal en un sector considerable de la ciudadanía. En síntesis, se puede decir que el análisis de la cultura tributaria revela que la población costarricense ostenta un sistema de valores y actitudes contradictorios, en donde coexisten la disposición

a la solidaridad con los que tienen menos, con la tendencia a burlar la ley en ciertas ocasiones, con el fin de evadir el pago de algunos impuestos. Es evidente que aún nos queda mucho por avanzar para construir una cultura tributaria más solidaria y más democrática.

Un sexto reto es el de mejorar la rendición de cuentas sobre el funcionamiento del sistema tributario. Dentro del estudio, los análisis sobre la rendición de cuentas en el sistema tributario indican que esta función está poco desarrollada en el país, en relación con la situación de otras democracias avanzadas. Las recomendaciones de los autores apuntan a las oportunidades que tiene actualmente la administración pública para dar saltos de calidad en ese ámbito. Estas oportunidades se han ensanchado significativamente, con la reciente aprobación de las leyes de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y de Control Interno. Con ellas, ha aumentado la capacidad de la administración pública en el área de la fiscalización, el control interno y la rendición de cuentas. Pero, una vez más, conviene recordar que el desarrollo de la capacidad de una institución para rendir cuentas sobre su labor no depende tanto de los cambios legales, o de la creación de nuevas unidades operativas o nuevos sistemas de información, como del trabajo persistente y cuidadoso en todos los niveles, para construir culturas organizativas proclives al planeamiento, al seguimiento del desempeño, y a la acción transparente.

En séptimo lugar está el desafío de la fiscalización. El estudio de la Contraloría analizó el papel central de la fiscalización del sistema tributario al menos en dos dimensiones. En primer término, hay que considerar que la fiscalización es una de las tres funciones claves de la gestión tributaria, junto con la recaudación y la sanción de ilícitos. Si las entidades encargadas de recaudar los impuestos no fiscalizan adecuadamente la acción contributiva de los ciudadanos o no sancionan a los evasores, se genera un clima de impunidad generalizada que obstaculiza la recaudación. Los estudios señalan con claridad y detalle los aciertos y los vacíos que existen en este campo. En segundo término, es imperativo que las instituciones que ejecutan los servicios de recaudación y distribución de los impuestos cuenten con procesos de control interno y de rendición de cuentas ante los Poderes de la República y ante los ciudadanos. Los estudios evidenciaron que el ejercicio de esas funciones es aún muy limitado, desde el punto de vista propio de los enfoques modernos de la gestión pública.

Los desafíos mencionados son una muestra significativa de las grandes tareas que el Estado costarricense debe aún emprender, para construir el sistema tributario que el país necesita para aspirar a niveles superiores de progreso

económico y bienestar social. Confiamos en que el esfuerzo realizado por la Contraloría contribuya a apoyar la toma de decisiones sobre los temas estratégicos de política tributaria, a estimular la rendición de cuentas de los Poderes de la República sobre asuntos tributarios y a elevar la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General, conforme a los nuevos tiempos.

5. Proceso de Revisión de Gastos de la Deuda Política

El tema del financiamiento de los partidos políticos para su participación en los procesos electorales, constituye un punto sumamente sensible en el contexto de la institucionalidad costarricense. El sistema electoral, sin lugar a dudas, es uno de los principales pilares del sistema democrático de nuestro país.

Actualmente en el seno de la Asamblea Legislativa, a nivel de una Comisión Especial, se debate sobre importantes aspectos en torno al financiamiento que en el proceso electoral reciben las diversas agrupaciones políticas que participan en las contiendas electorales. De esta discusión se va derivando que existe una problemática seria para la búsqueda de la transparencia y de un adecuado control sobre las donaciones y contribuciones que realizan diversas personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, en el transcurso de los periodos electorales.

Los resultados a los que arribe la "Comisión especial investigadora del financiamiento de los partidos políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006", con seguridad devendrán en importantes propuestas de reforma a la legislación necesaria en materia electoral. Asimismo es de esperar un reforzamiento del papel preponderante que debe desempeñar en este contexto el Tribunal Supremo de Elecciones, como responsable directo de todas las actividades relativas al sufragio.

A la par de lo valioso que resulta la discusión en el seno legislativo del tema del financiamiento de los partidos políticos, resulta importante realizar algunas acotaciones precisas sobre la temática de los gastos que por concepto de deuda política el Estado reconoce a esas agrupaciones. Estas reflexiones se dan a la luz de la participación activa de la Contraloría General en el proceso de revisión de los gastos por concepto de deuda política.

Mediante la Ley N° 8123 del 31 de julio de 2001, se modificaron algunos artículos del Código Electoral, que comprendieron, entre otros, los artículos 178 y 188 de ese

Código, los cuales de conformidad con lo establecido en los artículos 176 y 194 de ese cuerpo normativo, regulan el proceso de revisión que compete efectuar a la Contraloría General, de los gastos que los partidos políticos deben presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones, para respaldar la contribución estatal que eventualmente les corresponda por su participación en los procesos electorales.

La reforma al artículo 178, estableció la obligación para los partidos políticos de presentar al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el período comprendido entre la fecha de convocatoria a elección de Presidente de la República, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa y hasta la fecha de elección de éstos últimos, al menos una vez al mes, las liquidaciones de gastos admitidos por el artículo 177 del Código Electoral, a efecto de respaldar la contribución estatal, establecida en el artículo 96 de la Constitución Política. Esta reforma establece además, un plazo máximo de un mes, contado a partir de la presentación de las liquidaciones al TSE, para la revisión por parte de la Contraloría General de esas liquidaciones y de los comprobantes correspondientes. Por su parte, el TSE en relación con las liquidaciones de gastos en comentario definió que en el referido período, los partidos políticos deberán liquidar los gastos incurridos en un determinado mes, en el transcurso del mes siguiente.

En cuanto al artículo 188, la modificación estableció la posibilidad para que los comprobantes rechazados, en las liquidaciones parciales, puedan ser corregidos por los partidos políticos, y presentados nuevamente en posteriores liquidaciones. Asimismo, la reforma, señala que dentro de los 45 días siguientes a la elección de Diputados, cada partido político con derecho a recibir el aporte estatal deberá presentar su cobro al TSE, de conformidad con las liquidaciones ordenadas en el artículo 178; a su vez, el TSE, por medio de la Contraloría, en un plazo máximo de un mes, que se computa a partir de ese cobro (última liquidación parcial o liquidación final), determinará el monto definitivo que le corresponde a los partidos políticos y deberá comunicarlo de inmediato al Ministerio de Hacienda, para el pago correspondiente. Por su parte el TSE, en lo que respecta a esta norma, estableció que los comprobantes susceptibles de corrección, sólo podrían ser corregidos por una única vez, y ser presentados nuevamente en cualquier liquidación, incluso hasta en la última.

Las reformas a los artículos 178 y 188, obligan a los partidos políticos a presentar liquidaciones de gastos ante el TSE, y a la Contraloría a revisarlas, a pesar de que, de acuerdo con la experiencia de la campaña electoral recién pasada, a un grupo importante de partidos posteriormente no les llega a

corresponder ninguna contribución estatal de acuerdo con el resultado electoral obtenido por ellos, lo cual implica la pérdida de los recursos empleados en la revisión de las liquidaciones de gastos de esos partidos. Al respecto debe indicarse que con anterioridad a la reforma en comentario, la legislación vigente señalaba que solo los partidos con derecho a recibir la contribución estatal presentaban los gastos, mediante una única liquidación que debían remitir al TSE dentro de los 30 días siguientes a la fecha de declaración de elección de los Diputados, y la Contraloría contaba con un máximo de dos meses para su revisión, contados a partir de su presentación al TSE.

En las elecciones nacionales efectuadas el 3 de febrero del 2002, participaron 18 partidos políticos, de los cuales 13 inscribieron candidaturas a escala nacional y 5 a escala provincial, pero únicamente 5 obtuvieron la cantidad de votos requerida para tener derecho a la contribución estatal. Al respecto, de conformidad con la legislación vigente, los restantes 13 partidos también contaban con la opción de presentar liquidaciones de gastos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2001, así como a liquidar los gastos incurridos entre la fecha de corte de la campaña anterior (abril 1998) y setiembre del 2001, lo que habría dado lugar a la presentación de al menos 52 liquidaciones, y la posterior revisión de éstas por parte del Órgano Contralor, cuyos resultados no tendrían ninguna incidencia en el monto reconocido con recursos del aporte estatal. Por su parte, respecto a los partidos que sí obtuvieron derecho al aporte estatal la Contraloría ha emitido al 31 de marzo del 2003, un total de 68 informes sobre los resultados de la revisión de los gastos, mientras que con la legislación anterior sólo se hubiera requerido la emisión de cinco informes con esos resultados.

Pero al margen de los problemas operativos que las recientes modificaciones a la normativa electoral ocasionaron, es necesario destacar la problemática detectada en el manejo de estos gastos por parte de las agrupaciones políticas en general.

En la revisión efectuada se han determinado problemas que llevan a concluir que en los partidos políticos no existe el orden requerido, ni la infraestructura necesaria, para un eficiente manejo de estos recursos públicos, por demás cuantiosos y con una clara tendencia a aumentar su cuantía en el tiempo. A manera de ejemplo seguidamente se citan algunas de las principales deficiencias detectadas por la Contraloría.

- a) Presentación extemporánea de gastos para los cuales el partido no contempló la previsión contable respectiva.

b) Presentación de gastos cuya naturaleza no califica para ser reconocidos con cargo a la contribución estatal, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del Código Electoral; descuentos sobre bonos cedidos por el partido en un porcentaje mayor al porcentaje establecido como tasa máxima de descuento que se permite reconocer sobre esos documentos, de acuerdo con lo que señala el artículo 20 del Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos, emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones.

c) Los libros contables no siempre son presentados ante el Tribunal Supremo de Elecciones para su correspondiente legalización, previamente a la realización de los gastos. En otros casos, tales libros no son exclusivos del respectivo período legal, entendiéndose por dicho período el comprendido entre el día inmediato posterior a aquel en que se entregaron al Tribunal Supremo de Elecciones los documentos de la campaña política anterior y el de la presentación de los correspondientes a la siguiente contienda, según lo establecido en el artículo 1º del Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones.

d) Los registros contables no se mantienen al día, o presentan deficiencias e inconsistencias, que generan dudas importantes sobre la veracidad de la información contable que reflejan.

e) Gastos registrados en cuentas que no corresponden, de acuerdo con la naturaleza de éstos, por lo que esta Contraloría tuvo que proceder a efectuar las reclasificaciones respectivas.

f) Administración de cuentas corrientes bancarias sin firmas mancomunadas y deficiente funcionamiento de los fondos de caja chica.

g) Ausencia de controles y registros apropiados para la cesión de bonos, reconocimiento de los descuentos sobre éstos y pago de bienes y servicios con esos documentos.

h) Cobro de gastos incurridos fuera del período legal.

i) Se omite detallar los servicios suministrados en las diferentes plazas públicas realizadas por el partido político, y no se indican los costos por parte de cada proveedor.

j) Se registran gastos en la cuenta de capacitación que por su naturaleza no se ajustan a los lineamientos definidos por el TSE en sus resoluciones, a fin de cumplir con el porcentaje del aporte estatal que los partidos presupuestaron en ese rubro.

k) Se incumple de parte de las agrupaciones políticas, en los casos que corresponde en razón de la cuantía del aporte estatal que éstas reciben, el mantener una unidad de Auditoría Interna de manera permanente.

Con estos pocos ejemplos es sencillo deducir que en torno a los gastos de los partidos políticos también se presenta un cuadro preocupante, que no debe estar exento de análisis por parte de todos los sectores involucrados en esta temática. La eficiencia con que se utilicen los recursos, públicos especialmente, que las agrupaciones políticas invierten en las campañas electorales, deberían ser objeto de un estudio detallado, ya que necesariamente se debe valorar si la legislación actual es suficiente y pertinente para que los recursos que el Estado dedica al pago de la llamada "deuda política" sean correctamente utilizados, logrando los propósitos de formación e información a la ciudadanía, de manera tal que sirvan de apuntalamiento para el sistema electoral y por ende al régimen democrático costarricense.

Por otro lado, la última reforma no solo no logró mejorar la eficiencia en el uso de los recursos a reconocer con fondos públicos, sino que generó un extenso y complejo proceso de presentaciones y subsanaciones de gastos que, además de dificultar su control los múltiples fraccionamientos, generó dificultades serias de interpretación y aplicación de tal magnitud que recién se están finiquitando las últimas liquidaciones parciales de gastos con cargo al presupuesto nacional.

Paralelamente, algunos hallazgos fuera del ámbito de competencias de la Contraloría, han dejado en evidencia que otros recursos destinados a sufragar las campañas electorales, ajenos al erario, carecen de eficientes mecanismos de transparencia y control, desde los que se propician situaciones de impunidad que vulneran seriamente al sistema electoral y por ende, como se dijo antes, al régimen democrático de nuestro país.

6. La modernización del sector agropecuario y el Programa de Reconversión Productiva

La realidad del sector agropecuario costarricense está marcada por una desarticulación que se origina en la falta de vinculación entre las políticas y objetivos estratégicos plasmados en documentos como el Plan Nacional de Desarrollo o Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense o sus equivalentes, que no se traducen en todos sus alcances en los planes operativos institucionales, lo cual genera omisiones o duplicidades en el accionar institucional. No se evidencia una planificación conjunta entre las instituciones del sector, una efectiva coordinación de acciones e incluso de proyectos conjuntos entre las instituciones que ofrezcan soluciones integrales a problemas que se presentan desde hace muchos años.

También es conocida la falta de integración de los servicios de las instituciones del sector agropecuario, a nivel regional y nacional, lo que debilita el impacto en la población meta.

En este contexto surge el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario (PRP), creado mediante la Ley N° 7742 del 19 de diciembre de 1997, con el objetivo de lograr la transformación integral de los procesos productivos del sector agropecuario en procura de su modernización. Así, se entiende que el Programa debe propiciar las condiciones necesarias para hacer competitivas las actividades y procesos productivos, permitiendo al productor mejorar la calidad de vida y posibilitando al país enfrentar con éxito los cambios que conlleva la apertura comercial.

La citada Ley N° 7742, reformó la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, y le asignó como una de las funciones prioritarias lograr la transformación deseada en la actividad que despliega el Sector Agropecuario. Así las cosas el Consejo Nacional de Producción (CNP) asumió la administración del Programa a partir del 15 de enero de 1998, fecha de vigencia de la citada Ley N° 7742.

Para lograr la modernización y verticalización de las actividades productivas del Sector Agropecuario, la Ley 7742 previó instrumentos de apoyo tales como la capacitación a los productores beneficiarios del Programa, la transferencia tecnológica para mejorar los procesos de producción y el financiamiento de proyectos agroproductivos mediante la asignación de recursos reembolsables y no reembolsables. El financiamiento de estos proyectos supone como premisa básica que obedezcan a una planificación que permita alcanzar los objetivos de reconversión en forma gradual.

La Contraloría General ya se ha referido al Programa de Reconversión Productiva, tanto en el informe de Memoria Anual correspondiente al ejercicio económico de 2001, como mediante informes de fiscalización que resultaron del análisis de la gestión institucional del Consejo Nacional de Producción en esta materia. No obstante, en razón de la relevancia de los objetivos de este Programa y de verificar la utilización de los recursos de reconversión productiva bajo criterios de planificación, gradualidad, participación del sector privado y coordinación interinstitucional, el Órgano Contralor entró a evaluar la gestión que en este sentido realiza el Consejo.

En esa evaluación, la Contraloría General ha podido determinar la ausencia de una planificación sectorial que establezca las pautas a seguir según las prioridades del Sector Agropecuario; un deficiente manejo operativo del Programa; un claro incumplimiento del principio de gradualidad que supone para el logro de los objetivos de reconversión que los proyectos avancen en forma continuada según la lógica de la cadena agroproductiva que inicia con la organización del productor, sigue con la producción primaria, la industrialización y finalmente con la comercialización del producto; así como una inapropiada asignación de recursos reembolsables y no reembolsables.

En cuanto al proceso de planificación, el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario se ha ejecutado sin que responda, como ya se mencionó, a una planificación sectorial ni institucional, como un proceso sistemático que contribuya a definir, principalmente, estrategias, lineamientos y políticas que orienten la asignación de los recursos hacia las necesidades prioritarias en materia de desarrollo agropecuario del país. Lo anterior ha originado, entre otras cosas, el financiamiento de proyectos en forma dispersa y de un alto riesgo de no alcanzar el fin económico y social que pretendían, que no cuentan con una estrategia de desarrollo definida y sin el señalamiento de metas e indicadores de gestión que permitan evaluar la eficiencia y eficacia en el desempeño del CNP, como institución ejecutora.

Esta ausencia de planificación, ha causado que el financiamiento de proyectos se haya concentrado en algunas regiones y grupos organizados, en detrimento de productores cuyo acceso a los recursos se dificulta por la falta de organización, o en menoscabo de zonas geográficas que presentan un rezago importante en sus índices de desarrollo social. Tales deficiencias no han permitido que el Programa cumpla con su principal cometido, cual es lograr la transformación integral de las actividades y procesos productivos del Sector Agropecuario del país.

Por ser el propósito fundamental del Programa mejorar la calidad de vida del productor nacional, la acción del Consejo al respecto debería responder a un proceso sistemático que considere como uno de sus insumos básicos, los Índices de Desarrollo Social Cantonal elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, u otros parámetros igualmente válidos que constituyan indicadores confiables para medir las brechas sociales existentes entre las diferentes zonas geográficas del país, con la ventaja de que con ello se evitaría la asignación dispersa de los recursos y orientaría el establecimiento de prioridades en el uso de estos.

En relación con el manejo operativo del Programa, el Consejo Nacional de Producción, en su condición de administrador y garante de su correcta ejecución, generó la normativa necesaria para conducir las operaciones respectivas. No obstante, el análisis de 23 proyectos financiados con una inversión de ₡4.293 millones, que representa el 57.9% de los recursos girados a la fecha del estudio, permitió determinar serias deficiencias en la mayoría de los proyectos productivos en cuanto a su diseño, formulación, seguimiento y control, así como fallas administrativas atribuibles a las organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios que ejecutan esos proyectos, y que se originan en la falta de capacitación, organización y de una estructura y prácticas administrativas adecuadas. Además, algunos de los proyectos estudiados presentaron debilidades en el aseguramiento de los recursos del Programa, ya que las garantías rendidas por parte de las organizaciones beneficiarias son insuficientes, de mala calidad o incluso en algunos casos no se presentan dichas garantías.

Por otra parte, el estudio de la Contraloría General determinó que el Programa se ejecuta al margen del principio de gradualidad, ya que en primera instancia no se han destinado esfuerzos y recursos suficientes a la organización y capacitación del agricultor, necesarios para asegurar el éxito de los proyectos. En consecuencia, es claro que el Consejo Nacional de Producción no ha observado dicho principio ya que las organizaciones ejecutoras tienen sistemas contables inadecuados, incompetencia gerencial, falta de informes sobre la ejecución y liquidación de los recursos, ausencia de gerentes de proyecto, decisiones desacertadas y débil control interno, entre otras; todo lo anterior, debido principalmente a la falta de experiencia de los agricultores en el manejo de proyectos asociativos de alta inversión, falta de capacitación y deficiente estructura administrativa de sus organizaciones, por lo que muchos de los proyectos no son sostenibles.

La situación descrita es, en realidad, bastante grave y aún más preocupante al comprobarse que se destinaron recursos a actividades que no cumplen con los postulados del Programa, lo que contraviene los objetivos que establece la

Ley N° 7742. En virtud de que esta situación constituye un uso inadecuado de los recursos del Programa y ello podría generar eventuales responsabilidades, se pusieron los hechos en conocimiento del Presidente de la República, del Ministerio Público y de la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General, la cual ha iniciado los procedimientos administrativos correspondientes.

En síntesis, las deficiencias detectadas por la Contraloría General permiten concluir que el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, después de casi cinco años de existencia y con una inversión de ₡7.407 millones, no ha logrado avanzar en forma contundente hacia el cumplimiento de su objetivo primordial, cual es lograr la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización, para darle a dicho sector la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico del país y elevar así la calidad de vida de los pequeños y medianos agricultores.

Queda por evaluar el impacto que tendrán la denominadas "Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense", presentadas en el mes de octubre de 2002 por el Ministro de Agricultura, como guía general a observar en la implementación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 2002-2006, y del Plan de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario aprobado por la Junta Directiva del CNP en la sesión ordinaria N° 2409 del 23 de octubre de 2002.

En razón de la relevancia que tiene para el país la modernización y verticalización de las actividades productivas del Sector Agropecuario el Órgano Contralor considera de vital importancia aunar los esfuerzos de seguimiento del Programa de Reconversión Productiva, con el control político que ejerce la Asamblea Legislativa, a efecto de garantizar el cumplimiento de los postulados del Programa establecidos en la Ley N° 7742; donde los actores involucrados, como son el Gobierno de la República y las organizaciones de agricultores, armonicen sus políticas y estrategias para aprovechar al máximo los recursos públicos dispuestos para esta actividad.

Finalmente, es importante anotar que la Asamblea Legislativa preste especial atención a proyectos de ley como el que se tramita mediante el expediente N° 14.426 que propone, entre otras cosas, flexibilizar los requerimientos de garantías que se exigen al momento de solicitar los créditos y eliminar restricciones al otorgamiento de los denominados recursos no reembolsables, habida cuenta de que esta flexibilización de controles y medidas podría atentar contra el logro de los objetivos de reconversión productiva, como oportunamente lo señaló la Contraloría General al resolver una consulta sobre dicho proyecto.

Notas

¹ Sobre este tema, resulta de interés a manera de ilustración la posición externada por el Banco Mundial, en el sentido de que en su criterio el desarrollo dominado exclusivamente por el Estado ha fallado, pero también lo hará un modelo de desarrollo que pretenda prescindir de un Estado efectivo, por lo que subraya la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para que cumplan de manera eficaz y eficiente sus funciones. Ver: *The World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997, págs. 25 y siguientes.

² A partir de la Memoria del año 1992 y hasta la última correspondiente al año 2001, se encuentran varias opiniones o análisis referidos a temas como la huida hacia el Derecho privado hasta la desnaturalización de algunas figuras organizativas del Derecho público.

³ Ver por ejemplo la exposición del Contralor General que consta en el acta de la sesión de trabajo N° 1 del 2 de setiembre de 2002, de la Comisión Especial Mixta conformada para el estudio de los temas fiscales, expediente legislativo N° 14.854.

⁴ Esta orientación no es exclusiva de nuestro país, sino que es la tónica en el Derecho comparado. Así por ejemplo, en la doctrina española, que tiene una marcada influencia del Derecho comparado europeo, el profesor Bauzá Martorell nos dice: "Los poderes públicos siguen vinculados estrechamente al principio de legalidad; no obstante, un nuevo postulado viene a señorear y presidir la actuación de la Administración, como es el principio de eficacia. La Administración Pública se legitima no sólo por su actuación conforme a Derecho, sino también por el resultado de su comportamiento, que no puede ser baladí." (Tomado de: Bauzá Martorell, Felio. *La Desadministración Pública*. Madrid: Marcial Pons, 2001, pág. 20).

⁵ En este orden de ideas, el reconocido profesor español Luciano Parejo Alfonso señala: "Sólo una vez determinado (como organización personificada para una actividad de tipo definido) el sujeto necesario para la existencia del Derecho administrativo es posible abordar correctamente, despejando la completa confusión hoy dominante, su construcción como sujeto-actividad del que se predica eficacia. Pues esta eficacia no puede ser cualquiera, sino sólo la postulada y exigible de la Administración Pública previamente definida." (Tomado de: Parejo Alfonso, Luciano. *Eficacia y Administración*. Madrid: INAP-BOE, 1995, pág. 15).

⁶ Cabe destacar nuevamente que el descuido por el tema de la organización de la Administración Pública, así como la certeza del deber ineludible de abordarlo con prontitud, también aparece en el Derecho comparado europeo. En este sentido, el citado profesor Parejo Alfonso, señala con claridad: "La no resolución satisfactoria de tal problema está relacionada desde luego con el descuido tradicional entre nosotros del Derecho de la organización, explicativo no sólo de la obsolescencia de las respuestas a las exigencias de la realidad en este orden de cosas, sino también de la desorientación existente sobre el desorden reinante en punto a las formas de organización y de la actividad administrativa (su régimen jurídico) y la impotencia para superarlo más allá de la denuncia de la quiebra misma del entero edificio constitucional que supone la huida indiscriminada al Derecho privado; denuncia contradictoria -además- con el reconocimiento a la potestad organizatoria de una libertad, sin límites precisos, para la elección entre aquellas formas." Parejo Alfonso, *op. cit.*, págs. 14-15.

⁷ Debe indicarse que de acuerdo con el ordenamiento jurídico, corresponde a la Procuraduría General de la República emitir los criterios jurídicos vinculantes en relación con la naturaleza jurídica de las distintas instancias públicas. Desde luego que la jurisprudencia judicial, especialmente la emitida por la Sala Constitucional, también resulta determinante en esta materia. No obstante, el carácter variopinto de la legislación, dificulta a su vez la tarea de interpretación de los operadores jurídicos mencionados, al punto que no necesariamente su jurisprudencia resulta siempre concluyente.

⁸ Se presentan casos tanto de desconcentración máxima como mínima, de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.

⁹ Cabe mencionar que esta nomenclatura fue recogida por el Derecho positivo, por ejemplo en el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, reformado por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

¹⁰ El profesor Eduardo Ortiz Ortiz, explica que la institución semiautónoma se define en nuestro ordenamiento jurídico como "el creado por una mayoría inferior a los dos tercios de la totalidad de los votos de la Asamblea, no importa cual sea su grado de poder administrativo o de sumisión a la tutela del Estado" (tomado de: Ortiz, Eduardo. *Tesis de Derecho Administrativo*. San José: Stradtman, 1998, Tomo I, pág. 340).

¹¹ De nuevo en el plano del Derecho comparado, el profesor Bauzá Martorell señala: "El crecimiento del gasto público y la asunción progresiva de responsabilidades normativas y garantizadoras en sectores cada vez más complejos determina la aplicación de las normas del Derecho administrativo a una realidad constantemente cambiante". Ver Bauzá Martorell, *op. cit.*, pág. 37.

¹² En este sentido, en el Derecho comparado europeo el profesor Parejo Alfonso explica de manera clara: "En la valoración social, política, práctica y, también, jurídica de la Administración pública como parte de la estructura de los poderes públicos tienen hoy destacada importancia los valores de la eficiencia y eficacia. De aquélla se exige primariamente no sólo que obre o actúe, sino que, al hacerlo, "resuelva" los problemas sociales, es decir, que produzca, en cada caso, un determinado resultado efectivo, es decir, una "obra", cabalmente la pretendida y señalada como fin u objetivo al diagnosticar el problema de que se trate. Surge así la "efectividad" o, si se prefiere, el "éxito" como criterio de legitimidad de la Administración pública." Ver Parejo Alfonso, *op. cit.*, pág. 89.

¹³ Ver en este sentido lo expuesto por Michael Stollis, citado en Parejo Alfonso, *op. cit.*, pág. 89.

¹⁴ Un caso interesante en el orden de ideas expuesto, es la reciente discusión acerca de la prestación efectiva de 200 días lectivos por parte del Estado, en que la Sala Constitucional concluyó que el incumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado Costarricense al Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación de 1962, lesiona los numerales 7, 48 y 79 de la Carta Fundamental, además de que obstaculiza el cumplimiento efectivo del derecho a la educación consagrado en la Constitución Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Cabe destacar que la Sala Constitucional, con base en el marco normativo citado, descartó la posibilidad de recurrir a los problemas presupuestarios como excusa para justificar el desmejoramiento cuantitativo o cualitativo de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho fundamental a la educación. Ver Resoluciones Nos. 11515-2002 y 11598-2002 de la Sala Constitucional.

¹⁵ Sobre este tema, el profesor español Antonio Troncoso Reigada describe en términos muy precisos esa "percepción de rigidez" de la que se ha hablado, que no es exclusiva de nuestro país: "Se piensa que los procedimientos administrativos ordinarios son rígidos e inadecuados para regular determinadas actividades de la Administración, que

los continuos controles e intervenciones que implica el Derecho público restan eficacia a la acción administrativa, que el régimen administrativo y retributivo del personal al servicio de las Administraciones públicas facilita "la fuga de las mejores cabezas hacia la empresa privada", que la regulación pública de los contratos y de los procedimientos administrativos de selección de contratistas, con sus principios de concurrencia y publicidad, son perjudiciales cuando de lo que se trata es de contratar flexiblemente y con quien sea más interesante de acuerdo con criterios empresariales". Troncoso Reigada, Antonio. *Privatización, Empresa Pública y Constitución*. Madrid: Marcial Pons, 1997, pág. 50.

¹⁶ Sobre el concepto de "huida del Derecho administrativo" o "huida al Derecho privado", el profesor Troncoso Reigada señala: "Uno de los rasgos más característicos de las Administraciones institucionales es su huida del Derecho Administrativo para recalar en el Derecho privado (...). Esta huida se concreta de dos maneras: a través de la constitución de estas Administraciones bajo formas organizativas de Derecho privado —la sociedad de capital—, y mediante el recurso por parte de la Administración pública en su actuación al ordenamiento jurídico privado, abandonando así su Derecho estatutario propio, que es el Derecho administrativo." Troncoso, Antonio, *op. cit.*, págs. 29-30.

¹⁷ Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Informe N° 8. San José, 2002, pág. 71.

¹⁸ En este orden de ideas, resulta ilustrativa la preocupación externada por el profesor Parejo Alfonso en cuanto a la ausencia de un marco normativo actualizado para el caso de la Administración Pública española, que en su criterio "ha posibilitado e, incluso, propiciado ciertamente la entrega del desarrollo de la organización administrativa...al apremio de las circunstancias y, por tanto, a criterios particulares e, incluso, coyunturales, justificados pragmáticamente en cada momento desde las necesidades específicas de la gestión del fin, el servicio o la tarea públicos concretos de que en cada caso se tratara, con simultánea y progresiva pérdida de la coherencia del conjunto..., que por exigencia constitucional e, incluso, lógica debe integrar un verdadero sistema, sin perjuicio de su complejidad." Parejo Alfonso, *op. cit.*, pág. 20.

¹⁹ En este sentido, ver el artículo 66 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, reformado por el artículo 7 de la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública, Ley N° 8299 del 22 de agosto de 2002.

²⁰ En primer término, el artículo 2 de la Ley Reguladora de Exoneraciones, Ley N° 7293 de 31 de marzo de 1992, afectó el contenido normativo del artículo 10 de la Ley de fundaciones, por cuanto limitó los privilegios fiscales a un sector concreto de fundaciones, y no a la generalidad de entes anteriormente prevista. Asimismo, mediante Ley N° 7687 de 6 de agosto de 1997 se reformó el texto del artículo 18, que regula la materia de transferencias de fondos públicos a las fundaciones. Finalmente, el mismo artículo 18 fue objeto de una nueva reforma mediante Ley N° 8151 publicada en el Alcance N° 84 a La Gaceta N° 232 del 3 de diciembre de 2001.

²¹ Debe indicarse que el artículo 14 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, hace un intento de delimitar la aplicación del contrato de fideicomiso, pero su texto resulta confuso e insuficiente, como ya este Órgano Contralor ha expuesto en diversos criterios y foros parlamentarios.

²² Sala Constitucional, Resolución N. 3089-98 de 15:00 hrs. del 12 de mayo de 1998. Ver en igual sentido la Opinión Jurídica N° O.J-001-2001 del 3 de enero de 2001 de la Procuraduría General de la República.

²³ Acta de la Sesión Ordinaria N° 4 del 27 de enero de 2003.

²⁴ En este sentido, el profesor Johnny Meoño Segura, en una reciente e interesante publicación, aboga por la especialización de la función pública y formula la siguiente crítica constructiva: «Hoy seguimos viendo universidades, incluso filiales de acreditadas universidades extranjeras, y empresas consultoras privadas, ofreciendo cursos simultáneamente para gerentes públicos y privados, con un mismo contenido, como si ambos fenómenos fueran idénticos y respondieran a los mismos preceptos teóricos, metodológicos y comportamentales.» Meoño Segura, Johnny. *Crisis nacional, Estado y burocracia: ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*. San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2001, pág. 262.

²⁵ El tema del empleo público requiere un énfasis especial, que ya la Contraloría General ha abordado en Memorias anteriores y en distintos foros parlamentarios. Es urgente actualizar la normativa en esta materia, a partir de una lectura razonable de los artículos 191 y siguientes de la Constitución Política. Cabe destacar que incluso el Banco Mundial ha llamado la atención sobre este aspecto, al señalar que solo con un cuerpo de funcionarios capaz, motivado y comprometido, es posible inyectar energía al sector público, para lo cual sugiere mecanismos tales como un sistema de

reclutamiento eficiente basado en méritos demostrados a nivel de competencias y perfil profesional, un sistema de remuneración adecuado y competitivo, así como un sistema de evaluación efectivo que permita la desvinculación del personal que no cumpla adecuadamente con sus funciones (Ver The World Bank, op. cit., págs. 80, 92 y siguientes).

²⁶ Bauzá Martorell, op. cit., pág. 48.

²⁷ Meoño Segura, op. cit., pág. 330.

²⁸ Los conceptos de eficiencia y eficacia pueden tener varias acepciones, aspecto que en sí mismo requiere de una investigación más profunda.

²⁹ Esta idea también la contiene la LAFPP.

³⁰ La rectoría se ejerce, fundamentalmente, por medio de la emisión de normativa, directrices y políticas, como lo establece el artículo 12 de la LOCCR.

³¹ Sala Constitucional, Resolución N° 10134-2000 de 8:58 horas del 17 de noviembre de 2000.

³² Sala Constitucional, Resolución N° 10134-2000 de 8:58 horas del 17 de noviembre de 2000.

³³ Sala Constitucional, Resolución N° 03493-2002 de las 14:42 horas del 17 de abril de 2002.

³⁴ Sala Constitucional, Resolución N° 11491-2002 de las 16:00 horas del 4 de diciembre de 2002.



Segunda Parte

Memoria del
año económico

Segunda Parte

MEMORIA DEL AÑO ECONÓMICO

Introducción

Esta parte de la Memoria Anual responde al requerimiento estatuido en el artículo 184 inciso 3 de la Constitución Política, en virtud del cual la Contraloría General de la República debe remitir anualmente a la Asamblea Legislativa una "memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior".

Bajo tal encabezado, se presenta en un primer capítulo el dictamen de la liquidación de los presupuestos, en el cual se brinda la información disponible, la opinión y las recomendaciones en torno a los resultados de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República y de la gestión de las instituciones públicas en forma selectiva, atendiendo el mandato constitucional establecido en el artículo 181 de la Carta Magna, que ordena a la Contraloría emitir dictamen sobre la liquidación del Presupuesto de la República, y haciéndolo extensivo a los presupuestos de las instituciones descentralizadas.

En un segundo capítulo se ofrece un análisis sobre la situación financiera del Gobierno de la República y del sector público en su conjunto, con el propósito de proporcionar un marco de referencia para la discusión, comprensión y toma de decisiones en torno a este tema.

CAPÍTULO I DICTAMEN DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1. Gobierno de la República

Este acápite tiene como propósito presentar el dictamen de la liquidación del presupuesto a que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, para lo cual el Poder Ejecutivo debe remitir a la Contraloría a más tardar el primero de marzo dicha liquidación.

De conformidad con lo anterior, el primero de mayo la Contraloría remite a la Asamblea Legislativa la liquidación del presupuesto junto con su dictamen, para que esta proceda a su conocimiento y la respectiva aprobación o improbación definitiva de las cuentas.

A partir de la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001 (LAFPP), se produce un cambio

importante en relación con la naturaleza de la información que debe presentarse por parte del Poder Ejecutivo a la Contraloría General de la República para proceder el respectivo dictamen, principalmente por lo dispuesto en el artículo 52 de esa ley.

Tal y como se hizo notar en la Memoria Anual 2001, el referido cambio consiste en que, a diferencia de años anteriores, en que el Ministerio de Hacienda debía enviar como únicos informes la liquidación de ingresos y gastos del presupuesto y el informe de resultados de la gestión institucional (que en la Ley se denomina informe de "resultados físicos de los programas"), a partir de la vigencia de la LAFPP el Ministerio debe remitir, además: el resultado contable del periodo; el estado de la tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa; los estados financieros consolidados de los entes y órganos de la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones; y el informe anual sobre la administración de bienes. Adicionalmente, al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), le señala la obligación de presentar el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país. Asimismo, tanto para el citado informe de MIDEPLAN, como para el de resultados físicos de los programas del Ministerio de Hacienda, se deben incluir los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Sobre el particular, debe indicarse que el Ministerio de Hacienda en el informe relacionado con los "resultados físicos de los programas", a diferencia del que tradicionalmente remitía como informe de "resultados de la gestión institucional", solo reporta lo relativo a los productos finales o relevantes, dejando de lado lo relacionado con los objetivos estratégicos, las metas de gestión y los indicadores de desempeño, elementos básicos de la formulación presupuestaria y necesarios para efectos de la calidad y consistencia de la información que se debe suministrar para los propósitos previstos en la citada ley y para la rendición de cuentas prevista en el marco jurídico vigente.

Por ello, en contraposición de lo que debería haber sido un avance en este tema, más bien se observa un evidente y lamentable retroceso, que no sólo debilita el procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas a que se refiere el artículo 11 de la Constitución Política sino que, incluso, contraría los fines que la misma LAFPP establece como necesarios de considerar a la hora de interpretarla y

reglamentarla, en particular el de "...propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia." (LAFPP, Artículo 3º inciso a).

Por otro lado, también debe indicarse que el Ministerio de Hacienda no envió todos los informes previstos en la LAFPP; en particular, dejó de enviar el estado de la tesorería y los estados financieros consolidados de los entes y órganos de la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones; además, en cuanto al estado de la deuda pública interna y externa únicamente se remitió información parcial de la Contabilidad Nacional sobre la "Situación de la deuda pública al 31 de diciembre de 2002".

Respecto de los estados financieros consolidados --a los que se hace referencia en los artículos 52 y 96 de la LAFPP--, el Ministerio de Hacienda informa que estos no se presentan en virtud del Decreto N° 30903-H-MP-PLAN, el cual modifica algunos artículos del reglamento de la ley precitada y plantea como plazo hasta febrero de 2004, para que la Contabilidad Nacional presente tales estados financieros ante el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la Contraloría considera que la LAFPP no establece ningún plazo de posposición para la presentación de esos informes, por lo que la falta de remisión de los estados financieros consolidados correspondientes al 2002, por parte de dicho Ministerio, al igual que lo que se refiere a la no presentación de otra información, según lo indicado, representa un incumplimiento de lo establecido en el artículo 52 de la supracitada ley.

Las anotadas deficiencias en materia de informes presentados, llevan a esta Contraloría a recordar al Ministerio de Hacienda sus competencias como órgano rector del Sistema de Administración Financiera establecidas en el artículo 28 de la LAFPP, en particular las relativas a dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera y a promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él.

En relación con la información remitida por MIDEPLAN, debe hacerse notar que parte de la información presentada inicialmente se remitió con carácter de provisional y posteriormente MIDEPLAN envió un documento sustitutivo; sin embargo, dado que la ley establece plazos para la presentación de los informes y que se dispone de poco tiempo para el análisis de la información por parte de esta Contraloría General, se tomó como válido el documento presentado inicialmente, aspecto que se comenta con mayor detalle en el acápite 1.2.1 del presente capítulo.

Como se verá en los acápites subsiguientes, las limitaciones por ausencia o deficiencias en la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y por MIDEPLAN llevan a la Contraloría General a dictaminar negativamente los informes presentados.

1.1 Gestión financiero-patrimonial global

Este punto está destinado al análisis y dictamen de la gestión financiera y patrimonial del Gobierno de la República, respecto a la cual se refieren seis de los siete informes que debe presentar el Ministerio de Hacienda con ocasión del cierre del ejercicio económico. Estos seis informes son: la liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto Nacional, los estados financieros consolidados de los entes y órganos de la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, el estado de la tesorería, el resultado contable del periodo, el estado de la deuda pública interna y externa y el informe anual sobre la administración de bienes. No obstante, como se indicó en el punto 1 anterior, el Ministerio de Hacienda no envió el estado de la tesorería ni los estados financieros consolidados, por lo que no se procedió al análisis en torno a las materias propias de esos estados.

Para efectos de la cabal comprensión de los acápites subsiguientes, se advierte que todas las variaciones en términos reales sobre las que se informa se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB.

1.1.1 Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional

a) Presupuesto inicial

El presupuesto inicial del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2002, aprobado mediante Ley N° 8180 del 6 de diciembre de 2001, alcanzó la suma de ₡ 1.370.751,9 millones, cifra superior en términos reales en un 4,0%, a la del presupuesto inicial del periodo anterior.

i) Ingresos

Los ingresos del presupuesto inicial se componen de ₡ 788.620,2 millones (57,5%) de ingresos ordinarios y ₡ 582.131,7 millones (42,5%) de ingresos extraordinarios. La estructura de los ingresos inicialmente aprobados continuó, así, con el patrón de comportamiento observado en años anteriores, hacia un mayor financiamiento del presupuesto mediante el endeudamiento público (para el año 2000 los

porcentajes se ubicaron en 60% y 40% respectivamente y en el 2001 en 59% y 41%, en el mismo orden).

Dentro de los ingresos ordinarios, que son ingresos corrientes, nuevamente los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento (un 96% del total). Resultan especialmente significativos los impuestos de naturaleza indirecta, como lo son el impuesto general sobre las ventas (¢276.300,0 millones), los impuestos selectivos de consumo (¢58.000,0 millones), los derechos de importación (¢42.400,0 millones), el impuesto único a los combustibles (¢131.000,0 millones) así como, de naturaleza directa, el impuesto sobre la renta (¢172.000,0 millones).

Por su parte, la totalidad de los ingresos extraordinarios del presupuesto inicial, ¢582.131,7 millones, corresponde a colocación de bonos de la deuda interna. Comparado con el correspondiente al año anterior, este monto es mayor en un 7,3% en términos reales.

ii) Egresos

Los egresos totales aprobados por la Ley de Presupuesto para el ejercicio del 2002 ascienden, igual que los ingresos, a ¢1.370.751,9 millones. Sin embargo, el Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2002 presentado por el Ministerio de Hacienda consigna la suma de ¢1.370.763,3 millones como egresos totales aprobados en esa ley; la diferencia, que asciende a ¢11,4 millones, se ubica como una suma de más en el presupuesto inicial del

Poder Judicial, correspondiente a una donación de la Organización de las Naciones Unidas al Departamento de Ciencias Forenses del Organismo de Investigación Judicial. Esta suma fue revalidada al 31 de diciembre de 2001 y en principio no debió afectar la suma reflejada como presupuesto inicial. Respecto a esa diferencia cabe indicar que, aunque es poco significativa dada su cuantía y podría constituir un hecho aislado, no deja de ser un elemento que afecta la confiabilidad de las cifras, motivo por el que se estima oportuno que la Contabilidad Nacional, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad, efectúe una revisión integral que permita detectar el origen de esa deficiencia y determine también si pudiera haberse generado algún problema similar en los registros de la ejecución presupuestaria.

Como puede observarse, en la Ley de presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2002 el monto de los ingresos totales coincide con el de los egresos totales (¢1.370.751,9 millones). Por lo tanto, desde el punto de vista de los ingresos y los egresos totales incluidos en el presupuesto, puede decirse que este está equilibrado. Sin embargo, una parte considerable de los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores de la deuda interna está destinada a cubrir parte del pago de los intereses sobre la deuda interna y externa. Esta suma asciende a ¢267.704,7 millones y representa el 19,5% del monto total del presupuesto. Este fenómeno está relacionado con el tema del principio presupuestario del equilibrio, y se desarrolla más ampliamente en el Recuadro N° 1.

RECUADRO N° 1

El principio presupuestario del equilibrio y su relación con el financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios

Si bien es cierto que los ingresos totales del presupuesto inicial del Gobierno de la República igualan a los egresos totales, lo cual puede interpretarse como indicación de que el presupuesto se presenta equilibrado, acontece que una gran parte de los ingresos extraordinarios (¢267.731,7 millones, equivalente al 46,0% del total de este tipo de ingresos) está destinada a financiar gastos corrientes.

Ese fenómeno se concentra casi en su totalidad en el financiamiento del pago de intereses sobre la deuda (interna y externa) con recursos provenientes de la colocación de títulos de la deuda interna, por un monto de ¢267.704,7 millones. Los restantes ¢27,0 millones corresponden a transferencias a gobiernos locales incluidas en el título *Partidas Específicas*.

Ampliando lo anterior, puede decirse que del total presupuestado por concepto de gastos corrientes (¢1.009.393,0 millones), un 73,5% (¢741.661,3 millones) fue financiado con ingresos corrientes, y el 26,5% restante (¢267.731,7 millones), con ingresos de capital. Otra forma de apreciar el fenómeno es considerando que del total de los ingresos previstos por concepto de colocación de títulos de la deuda interna, un 46,0% se destina al pago de intereses, o bien que los intereses sobre la deuda están financiados en un 99,9% con el producto de la colocación de los mencionados títulos y sólo en un 0,1% con ingresos corrientes.

(continuación...)

Este fenómeno es un caso particular de una situación más general que ha sido objeto de cuestionamiento por parte tanto de la doctrina hacendaria como de ciudadanos, gobernantes e instituciones públicas, incluyendo la propia Contraloría General de la República, que consiste en utilizar los recursos provenientes del crédito público para el financiamiento de gastos corrientes, es decir, de gastos que no significan un aumento del patrimonio neto del Estado, aspecto que se ha señalado en ocasiones anteriores.

Si se acepta, que los recursos del crédito no deben ser utilizados para el financiamiento de gastos corrientes, el presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2002, no cumpliría con el principio del equilibrio. Lo anterior ha persistido por muchos años, y constituye un agravante de una deuda interna y externa, que agobia al Gobierno con un acelerado crecimiento, dejándole poco margen para el desempeño de sus funciones.

Corregir esa situación en forma inmediata y absoluta tendría un costo socioeconómico muy elevado, tal y como se ha comentado en ocasiones anteriores, pues requeriría reducir drásticamente las provisiones financieras para gastos corrientes de los diversos programas que componen el Presupuesto de la República, dentro de las cuales pueden destacarse el pago de intereses, de pensiones, de salarios y de transferencias para la educación y para programas de asistencia social. La presencia de este desequilibrio a lo largo de los años ha llevado al Gobierno a una situación muy delicada en materia fiscal, ampliamente reconocida en los círculos académicos, gremiales, institucionales y de gobierno.

En relación con la situación jurídica de este fenómeno, se registra en el año 2002 un evento sobresaliente, que se materializa en la resolución de la Sala Constitucional N° 481-2002 del 23 de enero de ese año, en la cual la Sala cambió radicalmente la posición que había mantenido en torno a este tema, sobre el que existía una línea jurisprudencial considerablemente desarrollada. Esta resolución tuvo lugar como consecuencia del trámite a acciones de inconstitucionalidad contra el presupuesto de la República para el año 2001, que argumentaban la imposibilidad de financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios.

La Sala Constitucional había determinado, en mucha de su jurisprudencia, que el Presupuesto de la República, para encontrarse en equilibrio, no solo debía reflejar una situación de mera equidad contable entre ingreso y gasto, sino que además debía contener un equilibrio de tipo económico, en el sentido de que los montos provenientes de ingresos extraordinarios (como el endeudamiento público mediante bonos) debían ser utilizados para cubrir los gastos de capital. La jurisprudencia señalaba que permitir la autorización de gastos corrientes por una suma mayor a la cifra estimada de ingresos ordinarios supondría una violación a la Constitución Política, aparte de que causaría un grave daño a la economía nacional, al permitir contraer nuevas obligaciones financieras de vencimiento futuro sin un correlativo incremento en el patrimonio del Estado; incluso indicaba expresamente que sería inconstitucional que gastos corrientes se pretendieran financiar con bonos u otros títulos, en particular los llamados “bonos de la deuda interna”.

No obstante, mediante la resolución en comentario, la Sala Constitucional cambió el criterio en forma expresa, advirtiendo la necesidad de adaptar la jurisprudencia constitucional en esta materia no solo a la norma fundamental, sino además a la realidad financiera del país, y señalando que lo que el constituyente dispuso fue simplemente un equilibrio de tipo contable sin hacer diferenciación entre los diversos tipos de gastos, de manera tal que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital es extrajurídica y de efectos meramente económicos, y afirmando que el principio según el cual la ley de presupuesto de la República no puede contener normas que favorezcan el financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios, es de relevancia infraconstitucional, todo lo cual llevó a la Sala a declarar sin lugar las mencionadas acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la Sala Constitucional no omitió referirse a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, vigente desde octubre de 2001, que en su artículo 6 establece, en forma clara y precisa, como uno de los principios y disposiciones generales de la administración financiera, que “...para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”, aunque en el Transitorio V de esta ley, se concede al Poder Ejecutivo un plazo de tres ejercicios económicos para tomar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento del sano principio.

(continuación...)

Pero la observancia del principio en el contexto del ordenamiento fiscal del Estado debe atenderse no sólo por estar recogido en normativa legal, sino, ante todo, porque resulta lo más adecuado desde el punto de vista de la gestión financiera del Estado, a lo cual debe aspirar toda Administración camino al desarrollo, y en cuya tendencia se inscriben los esfuerzos de reordenamiento y reajuste fiscal promovidos en la actualidad, con la finalidad de atacar efectivamente el crecimiento desmedido de la deuda.

Cabe mencionar que no es la primera vez que una ley adopta el principio: ya la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley N° 6955 de 24 de febrero de 1984) establecía que "...los gastos corrientes del Presupuesto Nacional sólo podrán financiarse con ingresos corrientes." (Artículo 4.c); sin embargo, como puede observarse, ni las leyes, ni siquiera la Constitución Política han bastado para contar con su cumplimiento. Ahora se verifica un nuevo impulso para ello: con la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Gobierno queda comprometido a cumplir con el principio a partir de la formulación del Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2005.

Al respecto, las autoridades del país, incluyendo a la Asamblea Legislativa, deben de tomar las medidas correctivas para evitar el fenómeno indicado, toda vez que de acuerdo con la vigencia del citado transitorio, para el presupuesto del 2005 esa práctica debería erradicarse, pero dado la complejidad del tema, ya deben de abordarse las acciones para que en la formulación del presupuesto de 2004 se reflejen los esfuerzos tendentes a la solución de la citada situación.

Es preocupante observar que en la liquidación del presupuesto de egresos al 31 de diciembre del 2002 se observa que en ese año un 28% (C269.197,8 millones) del total de gastos corrientes ejecutados se financió con ingresos extraordinarios, frente a un 23% en 1999 y un 24% tanto en el 2000 como en el 2001. Los gastos corrientes ejecutados que fueron financiados con ingresos extraordinarios muestran un incremento del 25% en términos reales entre el 2001 y el 2002.

Por otra parte, el Gobierno ha argumentado que si se considera que los intereses pagados están compuestos de una retribución real al capital y de una compensación por el fenómeno de la inflación, esta última parte puede compararse con una amortización implícita del principal de la deuda y, por lo tanto, ser financiada con ingresos extraordinarios. Incluso una ley fue promulgada (Ley N° 8255 del 2 de mayo del 2002 y sus reformas) para establecer que esta parte de los intereses debe ser considerada como un gasto de capital para efectos de la Ley de presupuesto de la República a partir del ejercicio económico del 2003 (aunque este mecanismo se restringe en forma gradual hasta desaparecer en el presupuesto del 2009).

No obstante, dada la abrumadora proporción de los intereses financiados con colocación de bonos (prácticamente la totalidad) se puede concluir que ni siquiera bajo el supuesto de haber aplicado este mecanismo para el 2002 se lograría neutralizar el fenómeno, y cualquier exceso de la tasa de interés promedio sobre el nivel de la inflación experimentada significa un pago por concepto de retribución real al capital financiado por medio de endeudamiento. Al respecto, cabe añadir que, en efecto, el Gobierno reconoció una retribución real considerable por sus deudas, tal y como se deduce al considerar que las tasa de interés promedio pagada en el 2002 sobre la deuda interna alcanza el nivel del 16,16% (puede verse mayor detalle en acápite 1.1.3 del presente capítulo), mientras que la inflación, medida por el deflactor implícito del PIB, alcanzó el 9,8%.

En síntesis, la Contraloría no observa una mejoría en materia de desequilibrio del presupuesto, aunque es consciente de que el resultado del ejercicio 2002 está influenciado por políticas y decisiones tomadas con anterioridad a ese año, muy en particular en lo que respecta a la formulación, discusión y aprobación del presupuesto correspondiente. Al respecto, el Órgano Contralor se permite sugerir a la Asamblea Legislativa y a la Comisión de Asuntos Hacendarios en particular, que cuando se tramite un presupuesto o una modificación al presupuesto de la República, se mantenga vigilante a efectos de no permitir incrementos en el monto de los gastos corrientes financiados con ingresos extraordinarios más allá del monto incluido en la propuesta del Poder Ejecutivo, y ojalá reducir ese monto, aprovechando los recortes a las partidas presupuestarias que es usual observar en el trámite de esos documentos a lo interno de la Comisión mencionada y de la Subcomisión de Presupuesto.

Por otro lado, en el caso del presupuesto de gastos de capital (¢361.358,9 millones), este se financió en un 87,0% (¢314.400,0 millones) con ingresos de capital, y en un 13,0% (¢46.958,9 millones) con ingresos corrientes.

Así como en períodos anteriores, la distribución de los gastos contenida en el Presupuesto de la República mantiene una alta concentración de los recursos (un 97,1%) en las partidas de: servicio de la deuda (40,6%), transferencias (36,3%), y servicios personales (20,2%), siendo la asignación para la partida del servicio de la deuda la que mostró un mayor crecimiento real en relación con el presupuesto inicial del período anterior (7,5%), lo que permite visualizar que la estructura del gasto en el Gobierno de la República, mantiene una tendencia en cuanto a su composición en el tiempo y a un marcado crecimiento en el Servicio de la Deuda.

Según la clasificación por título, los que obtuvieron en conjunto las mayores autorizaciones para gastar (86,1%), fueron en su orden: Servicio de la Deuda Pública (40,4%), Ministerio de Educación Pública (21,2%), Regímenes Especiales de Pensiones (11,4%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,6%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (4,3%), y Poder Judicial (4,2%), quedando el 13,9% restante, distribuido entre los otros títulos.

En relación con el presupuesto inicial del 2001, el título que muestra un mayor incremento real es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (30,4%), seguido por el Poder Judicial (11,6%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (10,6%), y el Ministerio de Salud (10,3%).

El crecimiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se explica en parte, por el hecho de que se incorporó el programa denominado "Dirección General de Protocolo y Ceremonial del Estado" por ¢274,6 millones; sin embargo, el incremento más significativo (1.033,1% variación real) se presenta en la subpartida *Transporte de o para el exterior*, originado principalmente en el programa *Servicio exterior*, para cubrir los gastos adicionales en transporte aéreo y traslado de menaje del movimiento del personal del Servicio Exterior, con motivo del cambio de Gobierno.

También el presupuesto inicial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), muestra un incremento real importante (10,6%) en relación con lo observado en el 2001, que obedece principalmente, a un aumento de ¢6.891,3 millones (4.089,6% variación real) que se da en los aportes a gobiernos locales dirigidos al mantenimiento y conservación de la red vial cantonal, y un aumento de ¢2.163,1 millones (23,0% variación real) en la subpartida *Sueldos para cargos fijos*, rubros que representan el 11,2%, y el 13,3%

respectivamente, del presupuesto asignado en el 2002 a este Ministerio.

No obstante que en los títulos mencionados anteriormente, se muestra un incremento real del presupuesto inicial en relación con el monto asignado en el 2001, en otros, se presentó un decrecimiento real, tal es el caso del Ministerio de Comercio Exterior (90,4%), Tribunal Supremo de Elecciones (44,2%), Ministerio de Hacienda (30,5%), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (20,6%), y Ministerio de Gobernación y Policía (17,3%).

La disminución que se refleja en el presupuesto del Ministerio de Comercio Exterior en relación con el monto inicial aprobado en el período 2001, obedece al rebajo de ¢8.226,4 millones en la partida destinada al pago de certificados de abono tributario (CAT). En la misión señalada en el plan del programa correspondiente, se indica que los recursos asignados por concepto de CAT, obedecen a remanentes que se deben cancelar a los Contratos de Exportación con vencimiento en el año 2000.

Las transferencias autorizadas en el presupuesto inicial (¢497.242,9 millones) representan un 36,3% del presupuesto total y muestran una disminución real del 4,0% en relación con el presupuesto del año 2001, las que fueron asignadas de la siguiente manera: un 32,6% al sector privado, un 67,0% al sector público y un 0,4% al sector externo.

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, de las cuales el 89,9% (¢137.616,6 millones) corresponden al pago de pensiones. En el acápite 1.2.9 del presente capítulo este título presupuestario se comenta con mayor detalle.

Las transferencias en el Ministerio de Educación Pública (¢101.000,0 millones), representan el 34,8% del total del gasto asignado a ese Ministerio. Dentro de ellas, el 53,1% (¢53.648,4 millones) corresponde a transferencias al Fondo Especial para la Educación Superior, según lo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política.

Las transferencias al Poder Judicial, por ¢57.610,9 millones, corresponden a la asignación prevista para ese Poder en el artículo 177 de la Constitución Política, que ordena asignar una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.

Los gastos por transferencias en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (¢56.139,4 millones), representan el 95,0% del total asignado a ese Ministerio.

De estos gastos, el 92,5% (¢51.944,4 millones), corresponde al traslado del 20% del impuesto sobre las ventas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que se fundamenta en la Ley del Impuesto sobre Ventas N°

3914 del 17 de julio de 1967 y sus reformas, pero que finalmente se traslada al Fondo en una suma inferior a la mitad. En relación con este último fenómeno, puede verse el comentario acerca de la posición de la Sala Constitucional en materia de destinos específicos en el Recuadro N° 2.

Sobre los destinos específicos y la posición de la Sala Constitucional

Mediante la resolución N° 4884-2002, la Sala Constitucional resolvió la acción de inconstitucionalidad N° 00-004373-007-CO promovida contra la omisión del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda de incluir en el Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2000, la partida presupuestaria dispuesta en el artículo 4 de la Ley N° 3021 del 21 de agosto de 1962, norma que destina un porcentaje del impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas a favor del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

La Sala Constitucional declaró sin lugar la acción y admitió como constitucional la posibilidad de que el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda asignen los recursos de acuerdo con su disponibilidad y las múltiples necesidades que deben ser atendidas y cubiertas, de lo cual interesa destacar el impacto que la misma pueda llegar a tener en las finanzas públicas, así como las justificaciones que el Tribunal Constitucional invocó en su decisión.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, acontece que las leyes con destino específico, si bien no han sido declaradas inconstitucionales, a partir de la sentencia en comentario carecen de sentido práctico, pues no son consideradas inconstitucionales las actuaciones del Ministerio de Hacienda y del Poder Ejecutivo que procuran hacer ajustes a esos destinos específicos.

En relación con las justificaciones de la Sala, llama a reflexión el énfasis que tienen temas como la gobernabilidad política, económica, y administrativa, la vocación realista del juez constitucional y el ejercicio del buen gobierno, entre otros.

Finalmente, cabe señalar que resulta difícil encontrar el equilibrio entre un legislador que quiere incentivar determinadas actividades, protegiéndolas contra el riesgo de recortes presupuestarios y un ejecutivo que tiene que atender múltiples necesidades con recursos limitados. Por ahora la balanza se ha inclinado a favor del Ejecutivo; ojalá este aproveche la oportunidad para mejorar el uso del Presupuesto como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado.

En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el monto asignado por concepto de transferencias (¢46.154,7 millones) representa el 73,3% del presupuesto inicial aprobado para ese Ministerio. Las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) por ¢36.293,9 millones, se incluyen de acuerdo con el inciso a) del artículo 5 de la Ley N° 8114 (Ley de simplificación y eficiencia tributarias) y el inciso b) del artículo 20 de la ley de creación del CONAVI, N° 7798 del 30 de abril de 1998, y representan el 57,7% del presupuesto asignado a ese Ministerio, las que muestran un aumento de ¢2.545,9 millones; sin embargo, presentan un decrecimiento real del 2,0%, aparte de que no se giraron en su totalidad.

Las transferencias en el Ministerio de Salud, representan el 63,2% del presupuesto asignado a ese Ministerio. El 69,8% de esas transferencias (¢12.100,0 millones) se destinan a la Caja Costarricense de Seguro Social: ¢4.958,6 millones como "Contribución estatal por concepto de maternidad y enfermedad para trabajadores del sector privado y del sector público descentralizado", ¢4.688,0 millones como "Pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes", ¢1.457,6 millones por concepto de "Convenios especiales enfermedad y maternidad", ¢652,9 millones a "Centros Penales", ¢200,0 millones para el financiamiento de los exámenes de ADN de conformidad con la Ley de Paternidad Responsable, y ¢142,9 millones como "Convenios especiales invalidez, vejez y muerte", de modo que parte importante de sus gastos están condicionados a obligaciones fijadas por la normativa jurídica vigente.

b) Modificaciones al presupuesto

En el transcurso del período 2002, se modificó el presupuesto inicial en ¢313.292,0 millones, a través de 32 decretos ejecutivos y una ley extraordinaria de presupuesto (Ley N° 8280 del 2 de mayo de 2002). Dicha Ley, junto con otros dos decretos que incorporaron ingresos, modificaron el presupuesto inicial en ¢237.773,2 millones, de los cuales se debe resaltar la modificación realizada mediante el decreto N° 30240-H del 15 de marzo de 2002, el cual incorpora la suma de ¢180.000,0 millones para la cancelación de operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica. Por medio de otro decreto, se incorporaron recursos y gastos revalidados por un monto de ¢75.513,5 millones. La diferencia de ¢5,3 millones que resulta de las cifras anteriores, se explica en el hecho de que en un proyecto desarrollado por el MOPT, denominado Ciudad Colón Orotina-Contrapartida Préstamo

BID (fuente de financiamiento 67), no fue incluida esa fuente dentro del decreto de revalidación, sin embargo; de previo a la publicación del decreto, se habían contraído obligaciones por la suma indicada, por lo que el Ministerio de Hacienda procedió a afectar el sistema de liquidación presupuestaria en esa suma, de modo que para efectos prácticos, la revalidación en el periodo, fue de ¢75.518,8 millones.

Los 29 decretos restantes, modificaron las asignaciones presupuestarias autorizadas en la Ley de presupuesto de la República sin variar el monto total presupuestado, de acuerdo con las normas de ejecución presupuestaria contenidas en la misma Ley.

La cantidad de modificaciones realizadas, que resultan en un promedio de casi tres modificaciones al mes, permite concluir que en el Gobierno de la República se presentan importantes deficiencias de programación anual y que se requiere que la Dirección General de Presupuesto Nacional, como instancia rectora del Subsistema de Presupuesto, propicie una revisión en ese sentido que permita determinar las causas y soluciones a esa situación.

i) Ingresos

En relación con los ingresos, las ampliaciones al presupuesto, por el total de ¢313.292,0 millones, se distribuyen en ¢290.521,8 millones de incremento en los ingresos de capital y ¢22.770,2 millones en los ingresos corrientes.

El incremento en los ingresos de capital proviene, principalmente, de préstamos directos del exterior, incorporados como revalidación automática de saldos del presupuesto del 2001, así como los recursos provenientes de la colocación de bonos en el exterior.

El aumento en los ingresos corrientes se dio por un mayor rendimiento de algunos ingresos tributarios, los cuales fueron recalificados durante el periodo.

ii) Egresos

Dentro de las modificaciones realizadas al presupuesto de egresos, mediante los decretos ejecutivos N° 30670-H del 8 de agosto de 2002 y N° 30800-H del 16 de octubre del mismo año, se varía el presupuesto del Tribunal Supremo de Elecciones. Estos decretos presentan desequilibrio en las fuentes de financiamiento, en oposición a uno de los principios que rigen la materia presupuestaria como lo es el

principio del equilibrio, recogido en el inciso c) del artículo 5 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, el cual señala que “el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos, y las fuentes de financiamiento”. Cabe señalar que ambos decretos fueron aprobados por el Ministerio de Hacienda en el ejercicio de las facultades conferidas por una norma de ejecución presupuestaria incluida en la Ley de Presupuesto para el año en cuestión.

El incumplimiento señalado es responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto Nacional, que de conformidad con lo dispuesto en dicha Ley 8131 y su reglamento, así como en el Reglamento general del sistema presupuestario de la Administración Central (Decreto N° 26402-H de 6 de octubre de 1997), funge como órgano rector del Subsistema de Presupuesto, y le corresponde vigilar el desarrollo de las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Por otra parte, por medio del decreto N° 30464-H, el Poder Ejecutivo estableció para los ministerios y sus órganos adscritos la reducción del gasto en subpartidas no prioritarias, de un 40% del saldo disponible al 15 de mayo de 2002, lo cual produjo una disminución de ¢559,3 millones en la disponibilidad presupuestaria.

En términos generales y en forma conjunta, del total de modificaciones realizadas, las afectaciones más representativas (94,3%), son las realizadas en el título del Servicio de la Deuda Pública (64,0%), el Ministerio de Hacienda (7,8%), los Regímenes Especiales de Pensiones (6,1%), el Ministerio de Salud (4,9%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,2%), el Ministerio de Educación Pública (3,9%), y el Ministerio del Ambiente y Energía (3,4%).

Dentro de los títulos que en términos relativos incrementaron su presupuesto inicial significativamente, se encuentran: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (226,6%); el Ministerio de Comercio Exterior (108,2%), el Ministerio del Ambiente y Energía (108,1%), el Ministerio de Hacienda (101,6%), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (57,7%), el Tribunal Supremo de Elecciones (56,1%), el Ministerio de Salud (56,0%), y el Servicio de la Deuda Pública (36,2%).

c) Sumas por revalidar

De los recursos provenientes del crédito público y de donaciones incorporadas en el presupuesto de 2002, quedaron ¢254.445,2 millones sin ejecutar, lo que corresponde a saldos disponibles y compromisos por revalidar en el presupuesto del ejercicio económico 2003, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131.

Cabe indicar que para el año 2002 no todas las fuentes que podían revalidarse automáticamente según sus saldos disponibles al 31 de diciembre de 2001, fueron incorporadas mediante decreto ejecutivo al presupuesto del período 2002, según lo previsto en la Ley de Presupuesto para ese año, lo que en la práctica produce como efecto la desincorporación de algunas de esas fuentes.

Como se señaló en la Memoria Anual 2001, algunos de los recursos por revalidar, corresponden a sumas que han sido objeto de revalidación en períodos anteriores, y que no mostraron ninguna ejecución. No obstante que se evidencia un esfuerzo por parte de la Administración, tendente a depurar esos movimientos, quedaron aproximadamente ¢19.015,5 millones en estas condiciones, dentro de los que sobresalen ¢8.973,3 millones para la construcción de la carretera Florencia-Naranjo, financiada por el Export-Import Bank de la República de China e incorporados en el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; ¢3.000,0 millones incluidos en el presupuesto del Ministerio de Justicia, para hacer frente a las obligaciones que se deriven del cumplimiento de garantía para el pago de los daños y perjuicios a que se refiere el artículo 273 del Código Procesal Civil, en razón de las demandas que interpongan a la Procuraduría General de la República en nombre del Estado; y ¢3.449,8 millones para la amortización de la deuda interna incluidos en el título del Servicio de la Deuda Pública (financiados con donaciones de títulos valores por parte de instituciones públicas al Gobierno de la República según leyes N° 8090 y N° 7723).

i) Ingresos

Desde el punto de vista de los ingresos, las sumas por revalidar se concentran en una gran parte, en recursos provenientes de préstamos directos externos por ¢65.968,7 millones, entre los que destacan los concedidos por el Banco

Centroamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo, para programas de regularización del catastro y registro, educación preescolar y tercer ciclo. Asimismo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para el financiamiento del programa de pagos de servicios ambientales y el préstamo del Export-Import Bank de la República de China, para el proyecto de la construcción de la carretera Florencia-Naranjo.

Dentro de las revalidaciones, resulta muy significativa la correspondiente a la cancelación de operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica, por un monto de ₡180.000,0 millones.

En cuanto a bonos y títulos valores de la deuda también concentran una parte importante de los ingresos revalidados, donde los bonos de construcción de aulas (Ley N° 7089) representan un total de ₡29,8 millones y los títulos valores autorizados en el artículo 8 de la Ley N° 7931 de 6 de setiembre de 1999, revalidan sumas por ₡3.000,0 millones.

ii) Egresos

En relación con el año anterior, los recursos por revalidar se incrementaron ₡167.835,9 millones.

Según la clasificación por título, la mayor parte de las sumas por revalidar (90,9%) se concentra en el Servicio de la Deuda Pública (72,3%), Ministerio de Hacienda (9,3%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4,9%), y Ministerio de Salud (4,4%). El detalle de las sumas por revalidar según título se observan en el Cuadro N° 1 de la cuarta parte de esta Memoria Anual.

De las sumas por revalidar, sobresalen los siguientes conceptos: ₡180.000,0 millones incorporados mediante el Decreto Ejecutivo N° 30240-H del 15 de marzo de 2002 al título del Servicio de la Deuda Pública para la cancelación de operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica, que tiene su origen en la Ley N° 8116 del 3 de agosto de 2001; ₡22.084,4 millones de la Ley de presupuesto extraordinario N° 8288 del 4 de julio de 2002, producto del convenio de préstamo N° 1284/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para el "Programa de Regularización de Catastro y Registro", de los cuales se ejecutó únicamente la suma de ₡19,4 millones; ₡8.973,3 millones destinados a la construcción de la carretera Florencia-Naranjo, financiada por el Export-Import Bank de la República de China, suma que, tal y como se comentó, se

viene revalidando en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes desde el año 1999 sin que sea efectivamente ejecutada; ₡3.113,1 millones correspondientes a una transferencia a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo para el Proyecto Hospital de Alajuela; y una transferencia a la CCSS para el Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, financiado con recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por ₡6.027,0 millones incorporada en la citada Ley N° 8288, éstas últimas incluidas en el presupuesto del Ministerio de Salud.

d) Presupuesto definitivo

Al excluir las sumas por revalidar del presupuesto modificado, se obtiene el presupuesto definitivo del Gobierno de la República por la suma de ₡1.429.598,7 millones, cifra que en relación con el presupuesto definitivo del año anterior, presenta un crecimiento real del 8,0% (₡223.146,4 millones).

i) Ingresos

Los ingresos del presupuesto definitivo del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2002, se componen de ₡811.390,4 millones de ingresos corrientes y de ₡618.208,3 millones de ingresos de capital (los porcentajes de participación respectivos son 57% y 43%).

Dentro de los ingresos corrientes, los principales rubros son el impuesto sobre las ventas (₡287.400,0 millones), el impuesto sobre la renta (₡172.000,0 millones), los impuestos selectivos de consumo (₡65.000,0 millones), el impuesto único a los combustibles (₡131.000,0 millones) y los derechos de importación (₡42.000,0 millones). Estos tributos constituyen el 86,0% de la estimación total del producto de los ingresos corrientes.

Los ingresos de capital del presupuesto definitivo se componen en su mayor parte (97,8%) del producto de la colocación de títulos de deuda (interna y externa).

ii) Egresos

Por el lado de los egresos, el presupuesto definitivo mantiene prácticamente la misma estructura en la asignación de los recursos que se observa en el presupuesto inicial, ya que, en conjunto, el 97,2% del total presupuestado, se fijó en las partidas de servicio de la deuda (40,2%), transferencias (37,9%), y servicios personales (19,1%).

De acuerdo con la clasificación por título, los que tienen las mayores autorizaciones para gastar (85,6%), fueron, en su orden: Servicio de la Deuda Pública; Ministerio de Educación Pública; Regímenes Especiales de Pensiones; Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Poder Judicial; quedando el 14,4% restante, distribuido en los otros 21 títulos, mostrando una situación similar a la que se presenta en el presupuesto inicial.

El incremento que muestra el presupuesto definitivo en relación con el del período 2001, se manifiesta en mayor parte en el Tribunal Supremo de Elecciones (78,0%), seguido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (41,7%), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (25,4%), la Presidencia de la República (19,8%), y los Regímenes Especiales de Pensiones (17,5%).

Los títulos con mayor incremento en relación con su presupuesto inicial son: el Ministerio de Comercio Exterior (108,2%), el Tribunal Supremo de Elecciones (56,1%), seguido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (53,9%), Ministerio del Ambiente y Energía (27,2%), Ministerio de Salud (14,9%), Regímenes Especiales de Pensiones (12,3%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (10,4%), y Presidencia de la República (9,5%).

e) Presupuesto ejecutado

i) Ingresos

Los ingresos totales ejecutados del Gobierno de la República ascendieron en el año 2002 a ¢1.272.835,8 millones, cifra que se compone de ¢808.750,6 millones (64%) de ingresos corrientes y ¢464.085,1 millones (36%) de ingresos de capital.

El presupuesto ejecutado muestra una mejor situación, en lo que se refiere a la proporción de ingresos corrientes y de deuda, que los presupuestos de ingresos, el inicial y el definitivo, citados anteriormente. No obstante, al respecto es necesario tener presente, como se explica en el Recuadro N° 3, que el presupuesto registró egresos por servicio de la deuda que fue realizado en enero del 2003, lo cual tuvo el efecto de que el Gobierno no se viera en la necesidad de recurrir a un mayor financiamiento mediante la colocación de títulos de la deuda interna.

Los ingresos efectivos muestran un crecimiento de ¢187.748,1 millones con respecto a la cifra observada en el

año 2001 (¢1.085.087,7 millones). Este aumento de los ingresos, que equivale a un 6,9% en términos reales, lo conforman ¢101.089,4 millones de ingresos de capital y ¢86.658,6 millones de ingresos corrientes.

En relación con los ingresos corrientes, específicamente en lo que se refiere a los ingresos tributarios, que representan la mayor proporción de dichos ingresos corrientes, el crecimiento del año 2002 con respecto al 2001 fue del 2,5% en términos reales.

El nivel ejecutado de los ingresos corrientes representó un 99,7% del presupuesto definitivo, y el de los ingresos de capital, un 75,1%.

La mayor parte de los ingresos corrientes ejecutados corresponde a ingresos tributarios (96,2%). El mayor aporte dentro de estos ingresos tributarios, lo realizan el impuesto sobre las ventas (38,3%), el impuesto sobre la renta (23,6%), el impuesto único a los combustibles (14,8%), el impuesto selectivo de consumo (8,4%), derechos de aduana (6,5%), el impuesto a la propiedad de vehículos (2,8%) y los impuestos a las bebidas alcohólicas y a las bebidas envasadas (2,8%).

Según el informe presentado por el Ministerio de Hacienda, en el año 2002 se recaudó, en relación con los ingresos estimados, un 3,6% más por impuesto sobre las ventas, un 6,6% más por impuesto sobre la renta, un 11,8% (¢15.500,6 millones) menos por impuesto único a los combustibles, un 0,7% más por impuestos selectivos de consumo, un 1,8% más por derechos de aduana, un 10,3% más por impuesto a la propiedad de vehículos y un 0,2% más por impuesto a las bebidas alcohólicas y las bebidas envasadas.

En relación con lo expuesto en el párrafo anterior, debe indicarse que en el impuesto sobre la renta se contabilizó una suma aún no precisada, que corresponde al impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores, que es un rubro presupuestario distinto, y que éste último al final del período presentó un déficit con respecto a lo estimado, lo que posiblemente compensa parte del excedente de 6,6% del impuesto sobre la renta. Esta situación se presenta debido a que en los respectivos enteros de gobierno que se reciben en la Contabilidad Nacional para el registro de los ingresos respectivos, no tenían la información requerida para su debido registro. La Contraloría solicitó a la Contabilidad Nacional efectuar las acciones correspondientes para corregir dicha situación, y disponer las demás acciones procedentes. Cabe

aclarar que esta situación no varía el monto total de los ingresos recaudados, pero sí su distribución en las cuentas respectivas.

Asimismo, es importante indicar que el señalado recaudo de menos del impuesto único a los combustibles se debe, en gran parte, a que en los meses de noviembre y diciembre del 2002 se realizaron importaciones de materias primas, para procesarlas y obtener los productos finales, cuyas liquidaciones y pagos se realizaron a inicios del año 2003.

Lo anterior se dio debido a un cambio generado por el Decreto Ejecutivo N° 30819-H del 16 de setiembre del 2002. Según este decreto, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) importaba a granel productos que se consideraban como finales, con el fin de utilizarlos como materias primas, y el pago del impuesto era inmediato con la importación. El decreto viene a corregir esta situación, al definir que a la materia prima se le adiciona un proceso de mezclado, que da como resultado la obtención de productos finales, que finalmente serán expendidos a los consumidores. De esta forma el pago del impuesto se realiza al reportar y declarar la producción mensual, lo cual ocurre quince días después de producidos los productos. Según datos preliminares de RECOPE, esta situación originó que por importaciones de materias primas correspondientes a los dos últimos meses del 2002, se cancelaran impuestos en el 2003 por un monto cercano a los ₡8.000 millones.

De acuerdo con el referido decreto, el hecho de que el impuesto único por tipo de combustible no se cobre a nivel de aduanas, sino en el nivel de la producción nacional, en el momento de la fabricación, la destilación o la refinación, de los productos que en definitiva sean expendidos a los consumidores, evita una posible doble imposición a los combustibles. Esta situación no se ha presentado según RECOPE.

Para los efectos del impuesto, RECOPE debe presentar a la Administración Tributaria una estimación trimestral de los productos terminados que se importen y que constituyen materia prima para la producción nacional de productos destinados al consumo final, con el propósito de que la materia prima no sea gravada con el impuesto. Además, deberá presentar un informe trimestral donde refleje el uso y destino del producto autorizado a importar bajo esa modalidad, dentro de los quince días naturales después de vencido cada trimestre, según el decreto precitado.

Si se realizan los ajustes por el desfase en el pago del impuesto a los combustibles, ocurrido principalmente con las importaciones de producto terminado a finales de un año y principio del siguiente, según datos preliminares solicitados por la Contraloría a RECOPE, el impuesto total pagado por RECOPE en el 2002 ascendería a ₡121.000 millones, dato que sumado con el anterior (₡8.000 millones), daría un monto muy cercano al monto estimado del impuesto (₡131.000,0 millones).

Por otra parte, los ingresos de capital se componen, principalmente, de los ingresos por concepto de colocación de títulos de la deuda interna (un 78,6%) y de la deuda externa (un 18,5%).

Cabe mencionar que aunque se ejecutó un menor monto de ingresos de capital en relación con el presupuesto definitivo, como se indicó anteriormente, sí se produjo un incremento en los ingresos de capital ejecutados con respecto al año 2001, que se explica, en parte, por una mayor emisión de títulos de la deuda interna, en el orden de ₡71.913,0 millones. Asimismo, se produjo un incremento en el crédito externo ejecutado en ₡7.992,1 millones, principalmente, por el registro de títulos valores de deuda externa.

En relación con los ingresos de capital, debe indicarse que respecto de los préstamos directos del exterior, en el año 2002 se dio una mayor utilización de estas fuentes de financiamiento, que se ubicó en ₡12.725,3 millones frente a ₡10.518,1 millones en el 2001.

Dentro de estos ingresos ejecutados por concepto de préstamos directos del exterior, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo abarcan la mayor parte. Estos financian, entre otros, los programas de ajuste del sector público, sectorial de inversiones, modernización del sistema de justicia, y mejoramiento de servicios de salud. El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento en el programa de pagos de servicios ambientales contabilizó un incremento muy significativo de ₡2.626,6 millones.

Estos fondos registrados, que provienen de los citados organismos, financian programas sectoriales de transportes, obras básicas de la carretera Ciudad Colón-Orotina, mejoramiento de la calidad de la educación general básica y el programa de infraestructura de la Universidad Nacional, entre otros proyectos.

Finalmente, debe mencionarse el hecho de que la liquidación presentada por el Ministerio de Hacienda dejó de registrar, dentro de los ingresos de capital, el monto equivalente a un pago directo realizado con cargo al préstamo externo BID 859-OC/CR, que financia el Proyecto de Modernización de la Administración de la Justicia, por la suma de ¢170,1 millones. Lo anterior, requiere que el Ministerio de Hacienda fortalezca los controles necesarios, a fin de asegurar la verificación y registro oportuno de los eventuales pagos directos que se realicen, con cargo a los préstamos del exterior que financian programas públicos.

La liquidación de ingresos del presupuesto del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2002 se encuentra en el Cuadro N° 2 de la cuarta parte de esta Memoria Anual.

ii) Egresos

En el ejercicio económico del 2001, el presupuesto de egresos ejecutado por el Gobierno de la República, ascendió a ¢1.166.401,7 millones, compuesto por un gasto comprometido de ¢82.910,6 millones, un gasto devengado por reconocer de ¢4.488,0 millones, y un gasto devengado reconocido de ¢1.079.003,1 millones. A partir de la entrada en vigencia de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la ejecución presupuestaria queda conformada únicamente por el gasto "reconocido". Es así como para efectos de comparación del presupuesto ejecutado del 2002 con el del período anterior, se toma sólo el concepto de gasto "devengado reconocido".

Considerando lo anterior y de conformidad con el Estado del Presupuesto de Egresos del Gobierno de la República al 31 de diciembre de 2002, el gasto ejecutado asciende a la suma de ¢1.325.551,6 millones, que representa el 92,7% del presupuesto definitivo. Esta cifra muestra un incremento real de 11,9% (¢246.548,5 millones) en relación con el gasto ejecutado en el período 2001. Esas sumas, como se indicó, no consideran los compromisos.

Los gastos ejecutados fueron financiados en un 54,5% (¢722.884,0 millones) con ingresos corrientes, y en un 45,5% (¢602.667,6 millones) con ingresos de capital, de los cuales un 79,9% (¢481.748,6 millones) corresponden a títulos valores de la deuda interna, y un 20,1% (¢120.919,1 millones) a recursos externos.

Los gastos corrientes ejecutados ascienden a ¢962.101,0 millones. De éstos, el 72,0% se financió con ingresos ordinarios y el 28,0% restante con ingresos extraordinarios, en su mayoría títulos valores de deuda interna.

En relación con los gastos de capital ejecutados, que ascienden a ¢363.450,6 millones, el 8,2% se cubrió con ingresos ordinarios, y el 91,8% con ingresos extraordinarios.

En ese sentido, la ejecución real del presupuesto presentó financiamiento de gastos corrientes con recursos extraordinarios, ya que se cubrió el pago de intereses de la deuda pública, tanto interna como externa, por ¢262.704,7 millones, y transferencias corrientes por ¢20,4 millones, financiadas con bonos deuda interna, específicamente en el título de Partidas Específicas. Como se indica en el Recuadro N° 1, la Administración, debe adoptar las medidas pertinentes, a efecto de lograr dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 8131, a más tardar en la formulación del presupuesto del año 2005.

Al igual que en períodos anteriores, los mayores gastos ejecutados (97,9%), se concentran en las siguientes partidas: el servicio de la deuda pública (42,8%), transferencias (34,9%) y servicios personales (20,2%).

Debe mencionarse que el Estado del presupuesto de egresos del Gobierno de la República al 31 de diciembre de 2002, elaborado por la Contabilidad Nacional, mostró siempre el dato correspondiente al "Comprometido", el cual debe entenderse que tiene carácter informativo y no constituye un momento del gasto para efectos de la liquidación según lo indicado al inicio de estos comentarios. La razón por la que se refleja como compromiso en lugar de trasladarse al disponible, según lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 8131, se explica posiblemente, en la rigidez de la herramienta informática que se utilizó para reflejar la liquidación, la que para los años subsiguientes se sustituye por el denominado Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), que el Ministerio de Hacienda puso en operación a partir del período 2003.

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 DEL 2002

-en millones de colones-

	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado
	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	
INGRESOS ORDINARIOS			
Ingresos tributarios	758.609,5	777.824,5	778.084,0
Ingresos no tributarios	27.266,8	30.685,9	27.977,0
Transferencias corrientes	2.744,0	2.880,0	2.689,6
Subtotal ingresos ordinarios	788.620,3	811.390,4	808.750,6
INGRESOS EXTRAORDINARIOS INTERNOS			
Endeudamiento	582.131,7	518.574,4	364.621,4
Otros	0	0	0
Subtotal ingresos extraordinarios internos	582.131,7	518.574,4	364.621,4
INGRESOS EXTRAORDINARIOS EXTERNOS			
Endeudamiento	0,0	98.962,8	98.792,7
Otros	0,0	671,1	671,1
Subtotal ingresos extraordinarios externos	0,0	99.633,9	99.463,8
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	1.370.751,9	1.429.598,7	1.272.835,8
TOTAL EGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	1.370.751,9	1.429.598,7	1.325.551,6
Servicio de Deuda Pública ^{1/}	554.306,7	570.918,5	564.748,4
Ministerio de Educación Pública	290.325,4	294.067,0	287.141,5
Regímenes Especiales de Pensiones ^{1/}	156.499,1	175.749,3	164.041,8
Poder Judicial	57.610,9	58.249,0	57.979,0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	62.955,0	63.549,1	46.068,6
Ministerio de Seguridad Pública	33.950,3	33.954,4	33.186,7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	59.088,0	61.192,9	30.031,8
Ministerio de Salud	27.441,5	31.528,6	28.018,8
Ministerio de Hacienda	24.131,3	25.100,3	17.990,2
Ministerio de Justicia y Gracia	16.615,8	16.988,0	16.143,9
Tribunal Supremo de Elecciones	8.755,0	13.670,1	11.377,5
Asamblea Legislativa	10.815,5	10.573,1	10.074,3
Ministerio de Agricultura y Ganadería	9.145,1	10.097,9	9.443,7
Ministerio del Ambiente y Energía	9.823,0	12.490,4	8.293,2
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	9.904,7	9.879,5	7.821,5
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	8.238,3	8.241,0	7.411,9
Contraloría General de la República	6.466,0	6.466,0	6.434,7
Presidencia de la República	5.068,7	5.547,8	4.423,5
Ministerio de Gobernación y Policía	5.157,7	5.206,3	4.140,5
Ministerio de Economía Industria y Comercio	2.396,2	2.449,9	2.266,1
Ministerio de la Presidencia	2.393,3	2.415,7	1.928,8
Ministerio de Comercio Exterior	974,4	2.028,2	1.776,9
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1.017,7	1.566,1	1.392,7
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.511,9	1.546,2	1.254,9
Defensoría de los Habitantes de la República	1.022,9	1.022,9	1.022,9
Partidas Específicas ^{1/}	4.387,0	4.387,0	635,9
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	750,6	713,3	501,8
DIFERENCIA INGRESOS NETOS MENOS GASTOS TOTALES	0,0	0,0	-52.715,8

^{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.

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República. Ministerio de Hacienda.

Como se muestra en el cuadro anterior, los títulos que muestran el mayor gasto reconocido (84,6%), son en su orden: Servicio de la Deuda Pública (42,6%), Ministerio de Educación Pública (21,7%), Regímenes Especiales de Pensiones (12,4%), Poder Judicial (4,4%), y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (3,5%), quedando el 15,4% distribuido en los otros títulos.

También se observa en ese cuadro una diferencia entre el total de ingresos ejecutados y el total de los egresos ejecutados, presentándose un déficit presupuestario de ₡52.715,8 millones, aspecto que se explica en el Recuadro N° 3.

Por otra parte, y en relación con otros aspectos de la ejecución presupuestaria, el informe remitido por el Ministerio de Hacienda indica que se produjeron sobregiros en algunos rubros de gastos por un total de ₡67,3 millones. El 99,9% de éstos (₡67,2 millones) se ubica en el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en las subpartidas de sueldos para cargos fijos, sueldo adicional y gastos de oficinas de cancillerías, y tiene su origen en el diferencial cambiario que se produce al tramitar pagos del Servicio Exterior.

Mediante norma de ejecución presupuestaria contenida en la Ley de Presupuesto para el año 2002, se faculta para que el registro presupuestario de ese diferencial cambiario se realice mediante notas de cargo, para lo cual se deben tener presentes las disponibilidades presupuestarias correspondientes, las que de ser insuficientes deberán reforzarse oportunamente mediante decreto ejecutivo de común acuerdo entre la Dirección General de Presupuesto Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el caso en comentario al producirse el registro, no existía el contenido presupuestario suficiente en las subpartidas citadas anteriormente y no había tiempo para una eventual modificación presupuestaria, por lo que se reflejó el sobregiro.

Lo anterior denota, para el caso en particular, falta de coordinación entre la Dirección General de Presupuesto Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por lo que esas instancias, deberán tomar las medidas del caso para evitar que esas situaciones se vuelvan a presentar.

RECUADRO N° 3

El déficit de la liquidación del presupuesto del Gobierno de la República

La liquidación del presupuesto de la República al 31 de diciembre del 2002 arroja un resultado deficitario de ₡52.715,8 millones. La composición de ese resultado según fuente de financiamiento se muestra en el siguiente cuadro.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002 SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO -en millones de colones-			
	Ingresos	Egresos	Superávit o déficit (-)
Total	1.272.835,8	1.325.551,6	-52.715,8
Fuente 01 (Ingresos corrientes)	808.750,6	722.883,9	85.866,7
Fuente 27 (Títulos deuda interna)	343.336,1	481.748,5	-138.412,4
Fuente 43 (Crédito BID 859-OC/CR)	457,6	627,7	-170,1
Las demás fuentes	120.291,5	120.291,5	0,0

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

Como se observa, en el caso de la fuente 01 (ingresos corrientes) la recaudación permitió cubrir los gastos ejecutados y se obtuvo un superávit de ₡85.866,7 millones

(continuación...)

En la fuente de financiamiento 27 (títulos valores de deuda interna) se presenta la situación contraria: de acuerdo con el registro de los ingresos recibidos y gastos ejecutados con esa fuente de financiamiento, se produjo un faltante de ¢138.412,4 millones. Es importante tener presente que, en relación con esta fuente de financiamiento, tal y como se ha explicado en anteriores ediciones de la Memoria Anual, el Gobierno procura evitar captaciones excesivas que implican un importante costo financiero por concepto de intereses.

En relación con la fuente 43, que corresponde a un préstamo externo que financia el Proyecto de Modernización de la Administración de la Justicia en el Poder Judicial, el déficit se origina en que por el lado de los ingresos no se registró oportunamente un pago directo realizado con cargo a esa fuente de financiamiento por ¢170,1 millones, aspecto que se comenta en el punto e) del presente acápite, lo que permite comprender que en relación con esta fuente el déficit se genera por un error en el registro de una operación por pagos directos previstos en el contrato de préstamo.

Como puede observarse, el déficit global se compone básicamente de un superávit en la liquidación de la fuente de financiamiento 01 (ingresos corrientes) por ¢85.866,7 millones y un déficit en la fuente de financiamiento 27 (títulos deuda interna) por ¢138.412,4 millones.

Los recursos provenientes de estas dos fuentes de financiamiento finalmente confluyen en una sola cuenta sin hacer distinción de su origen primario. Por otra parte, el Gobierno tiene la política de no recurrir a la colocación de títulos de la deuda a menos que ello le resulte indispensable para atender el pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del presupuesto de gastos financiados con las fuentes mencionadas consideradas en su conjunto. Así, si el Gobierno cuenta con un superávit en la liquidación de la fuente 01, puede utilizarlo para pagar obligaciones que en el presupuesto están financiadas con la fuente 27 y en consecuencia dejará de colocar títulos de la deuda en el monto de ese superávit y se generará un déficit en la liquidación de esta última fuente en el mismo monto. En adición a lo anterior, y de acuerdo con información obtenida de la Contabilidad Nacional y de la Tesorería Nacional, acontece en el caso de la liquidación presupuestaria del 2002 que el Gobierno registró como gasto ejecutado en la fuente 27, mediante notas de cargo al presupuesto, un total de ¢58.123,3 millones correspondientes a amortización e intereses de la deuda (interna y externa) que no fueron efectivamente pagados en ese año, sino a principios del 2003. Este último hecho también tiene el efecto de reflejarse en una "no colocación" de títulos por el monto señalado, aumentando en la misma cantidad el déficit en la liquidación de la fuente 27. Resulta pertinente observar que si no se hubiera registrado este gasto en la liquidación del presupuesto, el resultado global no hubiera sido de déficit, sino de superávit por ¢5.407,5 millones.

De acuerdo con la doctrina, los presupuestos no tienen necesariamente que cerrar en cero todos los años, sino que se acepta que en algunos puede cerrar con déficit y en otros con superávit, de forma que el déficit o el superávit no son, por sí mismos, censurables.

Sin embargo, en este caso llama la atención, tanto por la cuantía del movimiento involucrado, como por lo extemporáneo del mismo, que una solicitud planteada por el Tesorero Nacional mediante nota del 13 de febrero de 2003, genera el registro de notas de cargo por la suma señalada (junto con otra suma en la fuente de financiamiento 07) afectándose el presupuesto del 2002 prácticamente dos meses después de la fecha de su liquidación. Algunas de las obligaciones pagadas en el periodo 2003, principalmente las amortizaciones de deuda vencieron en el periodo en el que efectivamente se pagaron, por lo que en principio su registro también debía darse en ese periodo y no en el año 2002 como se propició.

Lo anterior constituye en criterio de la Contraloría, contraposición al principio de anualidad contenido en el artículo 5 de la Ley de administración financiera y presupuestos públicos y al de exactitud contenido en algunas disposiciones técnicas sobre la materia presupuestaria, lo que resta transparencia al instrumento presupuestario en el tanto no refleja apropiadamente los resultados de la gestión propia del periodo.

Esta situación se logra determinar por parte de esta Contraloría General a partir del análisis de los resultados del cierre presupuestario, toda vez que no es materialmente viable su detección previa, dado que, como se indicó, se produjeron registros en momentos muy cercanos a la fecha de presentación de la información ante la Contraloría; sin embargo, resulta evidente la necesidad de que se realice por parte de la Contabilidad Nacional y la Tesorería Nacional una revisión del procedimiento anotado con el propósito de evitar en lo sucesivo situaciones como la descrita que generan incumplimiento de principios básicos en materia presupuestaria.

f) Movimiento extrapresupuestario

La ejecución extrapresupuestaria constituye un fenómeno que riñe con los más básicos principios del presupuesto, ampliamente abordados en la doctrina y recogidos en la Constitución Política. La Contraloría General de la República, en las sucesivas ediciones de su Memoria Anual, ha alertado sobre su existencia y abogado por su eliminación en atención a tres razones básicas: porque contraviene disposiciones constitucionales, porque involucra movimientos que quedan fuera del control político que ejerce la Asamblea Legislativa al momento de la aprobación presupuestaria y del control de tipo técnico-administrativo que ejerce el Poder Ejecutivo al formular y ejecutar el presupuesto, y porque debilita al presupuesto como fuente de información sobre la gestión financiera del Gobierno.

El fenómeno del movimiento extrapresupuestario del Gobierno de la República ha venido disminuyendo en los últimos años en forma verdaderamente notoria, a lo cual han contribuido, en parte, los señalamientos que al respecto ha hecho la Contraloría General en su Memoria Anual, tal y como lo deja ver el Ministro de Hacienda cuando señala:

"No menos importante que el tema precitado, es el del gasto extrapresupuestario. ...en los últimos años, el Ministerio de Hacienda ha venido haciendo un esfuerzo por eliminar en su totalidad los gastos extrapresupuestarios, atendiendo lo dispuesto en los artículos 176 y 180 de la Constitución Política, ...lo anterior también para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Transitorio IV de la Ley No. 8131 de 18/9/2001, en lo que respecta a la eliminación de tales rubros de gasto; sustanciando el principio de transparencia y el llamado que la Contraloría General de la República ha venido haciendo en sus Memorias Anuales al Ministerio de Hacienda, para que se incluyan en el Presupuesto Nacional la totalidad de los ingresos y gastos presumibles, y se eliminen las operaciones extrapresupuestarias ya que éstas quedan fuera del control político que debe ejercer la Asamblea Legislativa." (Ministro de Hacienda, Oficio N° DM-895 del 26 de junio del 2002).

Es así como, de una situación previa en que efectivamente se pagaban en forma extrapresupuestaria todas las comisiones por servicios bancarios, el monto total de certificados de abono tributario (CAT) y de abono forestal, las sumas traspasadas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y hasta aguinaldos de sueldos y pensiones, el fenómeno ha revertido hasta quedar reducido, en el caso del año 2002, a ¢192,3 millones por concepto de CAT, ¢11,6 millones por concepto de pérdidas por deducciones, a favor de terceros, en giros que luego fueron

anulados y ¢1,0 millones por concepto de reconocimiento de intereses sobre resoluciones administrativas.

En relación con el pago extrapresupuestario de CAT, debe señalarse que en el 2002 el Ministerio de Comercio Exterior tuvo dificultades para determinar el monto necesario de presupuestar para atender el pago de CAT. El motivo de esta situación obedecía a la indefinición existente sobre el plazo que tenían los exportadores para solicitar CAT ante el Banco Central de Costa Rica, lo que impedía a este realizar proyecciones sobre los incentivos que autorizaría en un año determinado. Esta problemática quedó resultando al emitir la Procuraduría General de la República, en agosto del 2002, el dictamen N° C-218-2002, que permitió definir dicho plazo; en consecuencia, se recomienda valorar la posibilidad de llevar a cabo un esfuerzo adicional por afinar la estimación de la partida presupuestaria para el pago de CAT¹.

En adición a lo anterior, un evento que debe destacarse, en relación con el tema de las operaciones extrapresupuestarias es que, luego de las gestiones realizadas por la Contraloría en procura de un mayor ordenamiento de la administración financiera y contando con el mandato legal de eliminar los gastos extrapresupuestarios (Ley N° 8131, Transitorio IV), al 31 de diciembre del 2002 los informes del Ministerio de Hacienda finalmente reportan un saldo nulo para la cuenta *Depósitos diversos de largo plazo*, que se había constituido en una suerte de presupuesto paralelo que permitía que las sumas originalmente incluidas en los presupuestos de la República y trasladadas a esa cuenta tuvieran un plazo indefinido para su ejecución, con un claro atropello del principio de anualidad y una importante distorsión en las cifras que presentaba la liquidación del presupuesto. El saldo de esta cuenta se había ubicado en ¢5.986,0 millones en 1998, ¢5.764,2 millones en 1999, ¢4.312,6 millones en el 2000 y ¢2.680,2 millones en el 2001.

Ahora bien, en los cuadros y balances de la liquidación del ejercicio económico del 2002 presentados por el Ministerio de Hacienda, se observa un registro de ingresos extrapresupuestarios por un total de ¢1.410,3 millones en ese año.

Dentro de los movimientos que componen ese registro se destaca un depósito a favor del Gobierno hecho por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), por la suma de ¢1.211,9 millones. De acuerdo con una comunicación de la Tesorería Nacional a la Contabilidad Nacional, ante inconvenientes presentados para la utilización, en el año 2001, de los recursos del crédito con el Banco Mundial N° BIRF 4557-CR (aprobado por la Ley N° 8058 de 8 de enero del 2001), FONAFIFO pagó obligaciones por Contratos de

Servicios Ambientales con recursos provenientes del presupuesto de la República del 2001, y luego de que el BIRF reintegró los montos, FONAFIFO procedió a depositarlos a favor del Gobierno. Al respecto, la Contraloría insiste, tanto a la Tesorería Nacional como a FONAFIFO, en la necesidad de evitar los movimientos extrapresupuestarios, dado que favorecen el desajuste a la voluntad del legislador en materia de ingresos y gastos del Gobierno, aparte de introducir distorsiones en la liquidación del presupuesto como fuente de información en esa materia, en perjuicio de la transparencia que debe caracterizar al proceso presupuestario. En adición a lo anterior, el registro extrapresupuestario del depósito hecho por FONAFIFO contraviene una recomendación vertida en el Informe Negativo de Mayoría de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos sobre la liquidación presupuestaria del 2001; además, y aparte de la inconveniencia de realizar operaciones al margen del presupuesto, la Contraloría mantiene dudas sobre la procedencia de lo actuado por el Gobierno y por FONAFIFO, incluso sobre la exactitud del monto reembolsado por este último, dado que el Gobierno le había girado ¢2.045,1 millones.

Por otra parte, los cuadros y balances presentados por el Ministerio de Hacienda incluyen, dentro de los gastos extrapresupuestarios registrados, ¢37.750,5 millones por concepto de transferencia al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de parte del 20% del impuesto sobre las ventas que corresponde a ese Fondo.

Al respecto, es necesario tener presente que esta suma, si bien es cierto que es elevada, presenta la particularidad de que no constituye un gasto efectivamente realizado en el año, como se explica a continuación.

Usualmente el Gobierno no gira la totalidad del 20% del impuesto sobre las ventas a FODESAF. En el año 2002, por ejemplo, el presupuesto de la República incluye una partida para ese propósito por ¢54.031,2 millones; sin embargo, el Gobierno giró al Fondo solamente ¢24.213,7 millones, según se observa en la liquidación de egresos de ese presupuesto al 31 de diciembre.

Ante esta situación, ha sido práctica del Gobierno registrar, cada año, el monto dejado de transferir a FODESAF como un gasto extrapresupuestario y, al mismo tiempo, como un incremento en la cuenta por pagar al Fondo, dentro de las cuentas de pasivo de la Contabilidad Nacional. En el año 2002, la suma registrada en esta forma ascendió a los ya señalados ¢37.750,5 millones.

En consecuencia, el citado monto registrado como gasto extrapresupuestario por concepto de transferencia a FODESAF no constituye, en realidad, un traslado efectivo de recursos al Fondo, sino, como se ha indicado, la contraparte contable del registro de un aumento en el pasivo por las sumas dejadas de girar a FODESAF.

Cabe señalar que al 31 de diciembre del 2002 la cuenta por pagar a favor de FODESAF registrada por el Gobierno acumula un saldo de ¢153.229,3 millones, frente a ¢115.478,8 millones al 31 de diciembre del 2001 (la diferencia asciende a los ¢37.750,5 millones registrados como gasto extrapresupuestario).

Todo este procedimiento tiene el efecto de que el Balance General que presenta el Ministerio de Hacienda, refleja cada año una disminución en la cuenta de la hacienda pública por el monto total de la transferencia a favor de FODESAF, al mismo tiempo que se va registrando en la cuenta de pasivo el monto acumulado dejado de trasladar al Fondo.

Por otro lado, ha ocurrido que ocasionalmente el Gobierno documenta parte de la deuda acumulada con FODESAF a una fecha determinada mediante la emisión y entrega de bonos. Así sucedió en 1998, año en que el Gobierno entregó bonos a FODESAF por un total de ¢44.788,4 millones, a 7,5 años plazo y sin intereses. Con la realización de operaciones como esta, el Gobierno aplaza considerablemente el traslado de recursos a FODESAF sin reconocer ningún tipo de interés que pudiera compensar por la pérdida de valor adquisitivo.

La Contraloría considera que, si existe una expectativa en el sentido de que el Gobierno eventualmente cancelará o documentará las sumas dejadas de transferir a FODESAF por concepto del 20% del impuesto sobre las ventas, el registro del pasivo y de una cuenta que incida en una disminución de la hacienda pública, como lo es la cuenta de gasto extrapresupuestario utilizada en este caso, resulta aceptable; no obstante, llama la atención sobre la contradicción que se observa entre la práctica consuetudinaria de no girar oportunamente la totalidad del 20% del impuesto sobre las ventas a FODESAF y el compromiso de aliviar la condición de los grupos pobres del país.

1.1.2 Resultado contable del período

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos define el Subsistema de Contabilidad Pública como el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente

a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso.

Además establece, como objetivos de dicho Subsistema, proveer información de apoyo para la toma de decisiones de los jefes de las distintas instancias del sector público responsables de la gestión y evaluación financiera y presupuestaria, promover el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera del sector público, proveer, de conformidad con las disposiciones vigentes, la información contable y la documentación pertinente para apoyar las tareas de control y auditoría, obtener de las entidades y organismos del sector público, información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, así como posibilitar la integración de las cifras contables del sector público en el Sistema de Cuentas Nacionales y proveer la información que se requiera para ese efecto.

La rectoría del Subsistema en mención, de acuerdo con el artículo 93 de la ley precitada corresponde a la Contabilidad Nacional, a la cual dicho artículo confiere, entre otros deberes y funciones importantes, el de llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central, y el de mantener registros destinados a centralizar y consolidar los movimientos contables.

Por otra parte, la ley, en sus artículos 50 y 96, establece los informes contables básicos que la Contabilidad Nacional debe elaborar (la liquidación de la ejecución del presupuesto, el estado de la deuda pública, los estados financieros de la Administración Central y consolidados del sector público, y el análisis de la gestión financiera consolidada del sector público), además dispone que esa Contabilidad Nacional preparará el resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional al finalizar el ejercicio económico.

En este sentido, el artículo 118 del reglamento de la referida Ley N° 8131, dispone que en el ejercicio de su competencia corresponde a la Contabilidad Nacional proporcionar la información financiera, patrimonial y presupuestaria de la Administración Central y financiera consolidada del sector público. Por su parte, en el artículo 121 de dicho reglamento, modificado mediante Decreto N° 30903-H-MP-PLAN de 9 de diciembre de 2002, se establece que los estados financieros básicos de la Administración Central son: el Balance General, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujo de Efectivo. Al respecto, el Ministerio de Hacienda no remitió a esta Contraloría General los dos últimos estados financieros precitados como parte del Resultado contable del período,

sin que se informe acerca de los motivos de la no presentación de éstos.

El resultado contable del período se muestra en los cuadros y balances remitidos por ese Ministerio a la Contraloría con ocasión de la liquidación del presupuesto del ejercicio económico de 2002, que incluyen, entre otra información relevante, los estados financieros del Gobierno de la República para el 2002.

En relación con lo anterior, al analizar el Balance General al 31 de diciembre de 2002, de nuevo se observa una marcada diferencia entre el activo total y el pasivo total, la cual incluso se incrementó con respecto a la que aparece reflejada en el balance de 2001. En este sentido, para el año 2002 el activo total asciende a ₡ 176.096,5 millones, en tanto que el pasivo total a ₡ 2.721.452,7 millones, situación que da lugar a un monto negativo de la Hacienda Pública Nacional por ₡ 2.545.356,2 millones. Nótese que según estos datos, el monto del pasivo total equivale a quince veces el monto del activo total.

La acentuada disparidad entre el activo total y el pasivo total se origina fundamentalmente en que el monto de activo fijo que se muestra en el Balance General no se encuentra actualizado. Al respecto, no se cuenta con un inventario físico de todos los bienes del Estado, lo que impide tener una certeza razonable de su existencia o ubicación, no están registrados una cantidad significativa de tales activos fijos, y en los casos en que aparecen registros de tales bienes, éstos no muestran su valor actual, lo que incide en la ausencia de una base de datos de activos fijos completa y actualizada, que además permita un control y la identificación individual de cada uno de éstos, lo que impide, además, efectuar depreciaciones o revaluaciones a cada activo, según corresponda, en apego a la normativa contable vigente. Lo anterior representa una alta materialidad o relevancia, ya que la omisión o presentación errónea de tales datos pueden influir en las decisiones económicas de los usuarios, tomadas con base en los estados financieros.

Al respecto, el principio de contabilidad denominado "valor histórico", aplicable al sector público costarricense, previsto en el Decreto N° 27244-H de 12 de agosto de 1998, reconoce como mecanismo contable válido registrar ajustes periódicos que permitan depurar y actualizar los valores que muestran los recursos y obligaciones, a fin de lograr una adecuada razonabilidad en la presentación de la información contable. Por su parte, otros principios contables contemplados en el citado decreto, tales como el de "registro" y "revelación suficiente", se incumplen en razón de lo indicado en los párrafos precedentes de este acápite.

La desactualización de los montos correspondientes a activos fijos resta utilidad y confiabilidad a la información que se muestra en el Balance General presentado por el Ministerio de Hacienda, al no reflejar el valor real de ese elemento de la ecuación contable (activo=pasivo+hacienda pública) así como su incidencia en los otros elementos, sin perjuicio de otras afectaciones que puedan presentarse en dicha ecuación.

Es importante hacer notar que en relación con esta situación, y con ocasión de la liquidación del ejercicio económico del 2001, el Ministro de Hacienda manifestó ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos que "...este es un punto que ... realmente es de preocupación ... nosotros en el Gobierno Central, no tenemos un inventario físico de todos los bienes del Estado, nunca lo hemos tenido..."; por su parte, el Contador Nacional en la misma ocasión señaló que "...no es cierto que el país tenga un patrimonio en rojo", sino que se carece de un registro completo y confiable de los activos del Estado.

Lo expresado anteriormente y lo indicado por las autoridades de ese Ministerio permite concluir que la cuenta Hacienda Pública Nacional, que asciende a una suma negativa de ¢2.545.356,2 millones, presentada en el Balance General de 2002, se encuentra subvaluada en al menos dicha cantidad. En virtud de que esta elevada cifra corresponde a uno de los tres elementos de la ecuación contable, se tiene que al menos uno de los elementos restantes (activo y/o pasivo) del Balance General, muestra, por consiguiente, cifras significativamente distorsionadas, por lo que, en razón de la relevancia o materialidad de lo comentado, ese balance no presenta razonablemente la posición financiera de la Hacienda Pública al 31 de diciembre de 2002.

La desactualización que muestra la información sobre activos fijos obedece, entre otros factores, a que el registro, valorización, distribución, uso, descargo y control de éstos corresponden a funciones que durante años no han sido atendidas de manera oportuna, precisa y completa por las dependencias del Ministerio de Hacienda y demás instituciones involucradas, no obstante que esa labor está prevista por la legislación que norma la materia desde hace muchos años, situación que obstaculiza la adecuada administración de los bienes del Estado.

Sobre el particular, en el Informe sobre la administración de bienes de la Administración Central, presentado por el Ministerio de Hacienda ante esta Contraloría, se informa acerca de acciones que ha tomado ese Ministerio dirigidas a la actualización de la información sobre activos, de modo que esta resulte útil desde el punto de vista contable; no obstante, tales acciones producen un avance insuficiente en

comparación con la magnitud del problema objeto de análisis en este acápite. Este asunto es comentado en detalle en el acápite 1.1.4 del presente capítulo.

La Contabilidad Nacional registra los activos fijos sobre la base de la ejecución presupuestaria, de tal forma que conforme se va ejecutando el presupuesto se procede a capitalizar en forma global esa ejecución en las correspondientes cuentas que conforman el activo fijo. Esta práctica impide contar con información individualizada por cada activo, lo que constituye una importante limitación para efectos de aplicar depreciaciones o revaluaciones.

La situación expuesta respecto de la problemática de la depreciación del activo fijo reflejada en el Balance General, repercute también en la información del Estado de Resultados correspondiente al periodo comprendido en el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2002, ya que en éste no se consideran las cuentas de gastos por depreciación, por lo que el monto total de gastos no muestra efectivamente su valor real, y consecuentemente, el déficit del periodo, que se refleja al 31 de diciembre de 2002 resultaría en una cantidad mayor, lo anterior, sin perjuicio de otras cuentas que podrían estar afectando este otro estado financiero.

Además, si bien en esta oportunidad el Ministerio de Hacienda aportó un análisis en relación con los estados financieros al 31 de diciembre de 2002, se estima conveniente que en lo sucesivo se amplíe la información relacionada con el enunciado de políticas contables y notas relacionadas con la totalidad de las partidas significativas de los estados financieros, debidamente referenciadas, necesarias para una mejor comprensión de tales estados, de conformidad con la doctrina contable.

Un aspecto puntual que la Contraloría se permite mencionar en este apartado, es el hecho de que los balances contables presentados por el Ministro de Hacienda reflejan la incorporación, en el año 2002, de una deuda a 10 años plazo con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) por la suma de ¢14.866,0 millones. De acuerdo con la investigación preliminar realizada al respecto, esta deuda estaría originada en la aplicación de la garantía del Estado sobre las captaciones que llegó a realizar COOVIVIENDA R.L. antes de su quiebra, según el artículo 116 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Ley N° 7052 de 13 de noviembre de 1986), y que asumió en primera instancia el BANHVI. Sobre este punto, y considerando la difícil situación fiscal que enfrenta el Gobierno y que se resume en un déficit financiero del 4,4% del PIB en el 2002, la Contraloría se permite llamar la atención de los señores diputados sobre el riesgo que tiene la aprobación

de leyes que comprometen potencialmente recursos públicos, como ocurre con el caso de la ley que, en principio, estaría dando sustento a lo actuado por el Gobierno en el presente caso (Ley N° 7052 del 13 de noviembre de 1986).

Finalmente, y a modo de conclusión respecto de lo comentado en el presente acápite 1.1.2, la Contraloría General de la República no observa un avance significativo al comparar la situación observada al cierre del ejercicio económico del 2002 con la que se presentó en el 2001, y considera imperativo que el Ministro de Hacienda tome las medidas necesarias a efecto de corregir las deficiencias planteadas anteriormente, en cumplimiento de las competencias establecidas en el artículo 28, inciso a), de la Ley N° 8131 de repetida cita.

1.1.3 Evolución y situación de la deuda

Al iniciar el presente capítulo se hizo la observación sobre las limitaciones que enfrenta la Contraloría para evaluar y dictaminar algunos temas señalados en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entre ellos el referente a la deuda pública, debido a la insuficiencia de la información al respecto proveniente del Ministerio de Hacienda. Cabe señalar, además, que el informe anual de resultados físicos remitido por ese Ministerio tampoco incorpora el título correspondiente al servicio de la deuda, tal y como lo recomendó la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos en su Dictamen Negativo de Mayoría de la liquidación presupuestaria del 2001.

No obstante, seguidamente se brindará un análisis en torno al tema de la deuda del Gobierno de la República, haciendo la aclaración de que para ello se utilizarán algunos datos que se manejan en la Contraloría para el desarrollo de la labor fiscalizadora que normalmente le compete.

La deuda interna del Gobierno de la República ha presentado, durante los últimos diez años, una evolución que preocupa a la Contraloría. En esta década, el endeudamiento interno del Gobierno creció a tasas elevadas –el incremento promedio anual fue del 27,0% en términos nominales y del 12,4% en términos reales–; sin embargo las tasas durante cada uno de los años fue muy variada, oscilando entre un 50,2% observado en 1996 y un 9,38% al año siguiente.

Como consecuencia de tales incrementos, el saldo de la deuda interna del Gobierno de la República creció en forma significativa durante esa década, pasando de ₡159.310,3 millones en 1992 hasta alcanzar la cifra de ₡1.744.695,6 millones en el 2002, es decir, se incrementó 11 veces. Lo

anterior denota que el Gobierno tiene un serio problema de deuda interna.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
SALDO DEUDA INTERNA 1992-2002
-en millones de colones-

Año	Deuda Interna Nominal	Tasa crecimiento	Deuda Interna Real 1/	Tasa crecimiento
1992	159.310,3		132.228,3	
1993	194.814,6	22,3	146.168,9	10,5
1994	277.354,7	42,4	180.096,5	23,2
1995	389.728,8	40,5	207.103,6	15,0
1996	585.513,0	50,2	268.696,1	29,7
1997	640.455,5	9,4	255.807,8	-4,8
1998	805.668,5	25,8	287.115,1	12,2
1999	1.133.081,7	40,6	351.060,7	22,3
2000	1.288.324,8	13,7	372.849,4	6,2
2001	1.499.698,7	16,4	400.488,1	7,4
2002	1.744.695,6	16,3	424.505,4	6,0

1/ Año base 1991

Otro aspecto importante de comentar es el comportamiento de la relación existente entre la deuda y el Producto Interno Bruto (PIB). Las cifras contenidas en el cuadro siguiente muestran cómo, en el caso de la deuda interna, esta relación ha venido creciendo en el transcurso del periodo analizado, pasando de un 13,8% en 1992 hasta alcanzar el 28,7% en el 2002.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RELACION DEUDA INTERNA/PIB Y
DEUDA EXTERNA/PIB
-en porcentajes-

Año	Deuda Int/PIB	Deuda Ext/PIB	TOTAL
1992	13,8	14,3	28,1
1993	14,2	14,0	28,2
1994	16,7	12,6	29,3
1995	18,5	12,4	30,9
1996	23,8	9,4	33,2
1997	21,7	9,3	31,0
1998	22,2	9,3	31,6
1999	25,1	9,7	34,8
2000	25,2	10,8	36,0
2001	27,8	12,1	39,9
2002	28,7	12,9	41,6

El comportamiento de esa relación varía si se refiere a la deuda externa. En tal caso, y como la Contraloría lo ha señalado en años anteriores, se venía presentando una tendencia a la baja durante el periodo 1992-1997; no obstante, a partir del año 1998 el porcentaje inicia un proceso de incremento, fenómeno que se explica por la política de reconversión de deuda interna por deuda externa iniciada por el Gobierno, y que tiene su fundamento en la Ley N° 7970 del 20 de diciembre de 1999 y la N° 7671 del 25 de abril de 1997.

El año 2002 se caracterizó por una reducción de la participación del Gobierno de la República dentro de la Deuda Pública Interna, la cual alcanzó la suma de ₡2.254.639,2 millones. De ese total, ₡1.744.695,6 millones corresponden a la deuda del Gobierno de la República, esto es un 77,4%, porcentaje que resulta menor al 82,2% observado el año anterior. A pesar de esta disminución queda en evidencia que el endeudamiento público costarricense a lo interno, se explica en su mayor parte por la deuda contraída por el Gobierno, de la cual el 98% corresponde a deuda bonificada.

Al analizar la composición de la deuda bonificada total, se evidencia que el principal componente de la misma lo constituye la emisión de títulos del Gobierno de la República realizada a través del Ministerio de Hacienda, la cual asciende a ₡1.710.378,8 millones, cantidad que representa el 82,1% del total de la deuda bonificada del Sector Público, y que refleja una menor participación relativa a la que se dio el año anterior (89,0%).

Aún teniendo en cuenta estas disminuciones en la participación relativa de la deuda del Gobierno de la República dentro de la deuda total, el saldo de su deuda interna experimentó un incremento nominal igual a ₡244.996,9 millones en el año 2002, que en términos relativos significa un crecimiento de un 16,3% con respecto al 2001.

La deuda externa del Gobierno de la República en el 2002 crece un 9,7% respecto al 2001, y representa el 56,7% de la deuda externa total del Sector Público Costarricense, esto es, 4,6 puntos porcentuales más que en el año anterior, evidenciando que el Gobierno ha ganado terreno en su participación dentro de la deuda externa total del país.

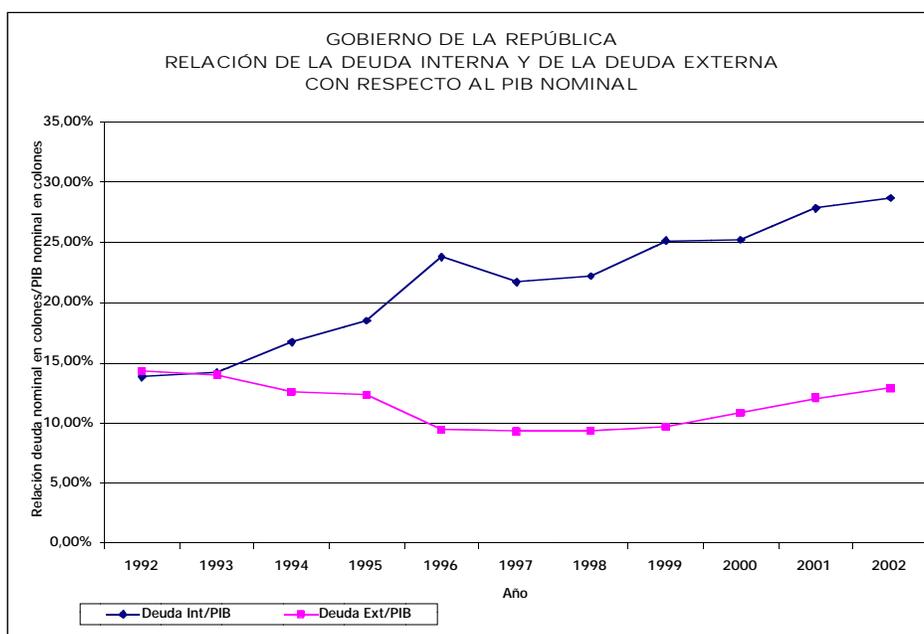
Durante el año 2002 se colocaron U.S.\$250,0 millones de bonos en el exterior, transacción autorizada mediante la Ley N° 7970 del 20 de diciembre de 1999. Al considerar esta colocación junto con las amparadas en la Ley 7671 del 25 de abril de 1997, se tiene que hasta el momento la política de conversión de deuda interna por externa se refleja en la colocación de títulos en el exterior por US\$1.250,0 millones.

Como se mencionó anteriormente, la deuda interna alcanzó un 28,7% del Producto Interno Bruto en el 2002, presentando un aumento de 0,9 puntos porcentuales con respecto al año 2001; por su parte, la deuda externa presenta un aumento en su relación con el Producto Interno Bruto de 0,8 puntos porcentuales con respecto al año anterior, alcanzando un valor de 12,9%, resultados que permiten al Órgano Contralor reiterar lo señalado en la Memoria Anual de años anteriores, en el sentido que 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. El siguiente gráfico evidencia esta situación.

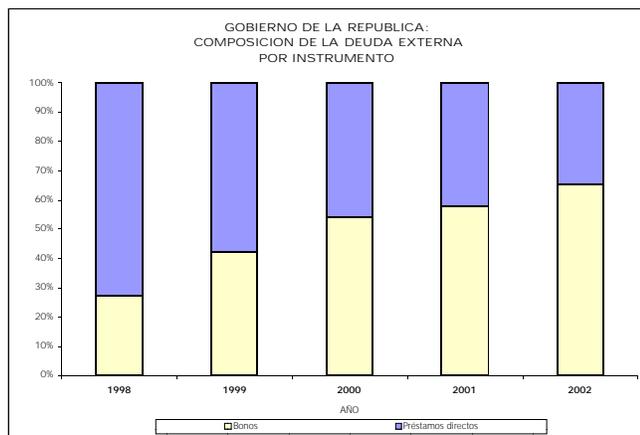
SECTOR PUBLICO
COMPOSICION DE LA DEUDA INTERNA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002

-porcentajes-

	Préstamos Directos	Bonos	Otros Créditos	TOTAL
TOTAL SECTOR PUBLICO	100,0	100,0	100,0	100,0
Gobierno de la República	37,5	82,1	0,0	77,4
Banco Central	10,1	16,5	6,0	15,8
Otras Instituciones Publica	52,4	1,4	94,0	6,8



En lo que a instrumentos se refiere, la colocación de bonos sigue ganando participación y desplazando a los préstamos directos, situación que se acentúa a partir de 1999, cuando se inicia la colocación de bonos en el exterior con el fin de disminuir la presión de la deuda interna, al amparo de las leyes N° 7970 y N° 7671 ya mencionadas. Esto explica el incremento considerable en el peso relativo de bonos, instrumento que ha pasado de representar un 26,6% de la deuda externa total en 1998 a un 63,2% en el 2002.



Otro aspecto importante de señalar relativo al año 2002, es el referente al monto cancelado por concepto de intereses, tanto de la deuda interna como de la externa. Se canceló la suma de ₡211.261,0 millones por concepto de intereses de deuda interna, lo cual significa un incremento del 23%, mientras que por concepto de intereses de la deuda externa se canceló la suma de US\$140,4 millones, representando un aumento del 8,5%, ambos con respecto al año 2001.

Si se calcula la tasa media de intereses, con base en estos montos pagados, se obtiene que para la deuda interna es de un 13,0% mientras que para la deuda externa corresponde a un 7,1%. Sin embargo, cuando se analiza el costo financiero de la deuda, se debe sumar a los intereses efectivamente pagados, los ajustes de principal e intereses acumulados. Tomando en cuenta estos conceptos adicionales, la tasa efectiva media en el 2002 sobre la deuda interna fue de 16,2%, mientras que para la deuda externa fue de 19,5%. La tasa efectiva media de deuda interna presenta un incremento de 1,1 puntos porcentuales con respecto al año 2001, mientras que la de la deuda externa experimenta un incremento equivalente a 6,5 puntos porcentuales. Contrario a lo observado en los dos años anteriores, el financiamiento interno resultó este año menos oneroso que el endeudamiento externo.

El incremento de la tasa efectiva de interés de la deuda externa se puede explicar en su mayor parte por la elevada depreciación del colón con respecto al dólar; y también por la depreciación del dólar con respecto a otras monedas en las que están expresados muchos de los créditos provenientes del exterior, principalmente con respecto al euro y a la unidad de cuenta del BID. Estos dos factores juntos implicaron un incremento del 12,4% en la tasa efectiva de interés pagada por la deuda externa del Gobierno. Es importante tener presente este fenómeno si se considera que aún quedan colocaciones de bonos en el mercado internacional pendientes (US\$450,0 millones en el 2003 y US\$250,0 millones en el 2004), que podría hacer crecer esta tasa de interés efectiva de la deuda externa.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
CARGA FINANCIERA DE LA DEUDA
-en porcentajes-

	2000	2001	2002
Tasa de interés interna	17,7	15,0	16,2
Por intereses pagados	13,1	12,4	13,0
Por ajustes de principal	4,6	2,7	3,1
Tasa de interés externa	10,4	13,0	19,5
Por intereses pagados en U.S.\$	5,4	7,3	7,1
Por depreciación del colón	6,6	7,5	10,8
Por depreciación del dólar	-1,6	-1,7	1,6

Nota: Las tasas de interés y sus componentes se calculan sobre saldos medios totales de la deuda interna, externa o total, según corresponda.

Aún si se excluye esta diferencia de 1.6%, debida al diferencial cambiario de las distintas monedas en que se ha contraído la deuda externa, para el 2002 el endeudamiento externo sería 1,8 puntos porcentuales más costoso que el endeudamiento interno, esto deja al país en un punto crítico, dado que la fuente de financiamiento por la que se está optando, cada vez se vuelve más onerosa y el endeudamiento interno también está presentando incrementos en su costo financiero.

Una parte importante de la deuda interna obedece a los títulos que ajustan su principal, ya sea por inflación, como es el caso de los títulos en Unidades de Desarrollo (TUDES), o por devaluación como los títulos en dólares. El incremento en la deuda interna por estos factores es de 3,1%, lo cual como se mencionó anteriormente, encarece su costo financiero.

Ante el problema latente del crecimiento de la deuda interna, el Gobierno comienza a tomar conciencia de la importancia de promover acciones que reviertan este efecto y se logre

disminuir en alguna medida la presión de la deuda. Para tales efectos, se promulga la Ley 8299 del 22 de agosto del 2002, Ley de Reestructuración de la Deuda Pública, en la que autoriza al Ministerio de Hacienda para que emita títulos de refundición de deuda pública interna, a efectos de que sean canjeados por títulos en circulación, los cuales se emitirán hasta por el monto negociado y con condiciones de plazos e intereses más favorables para la hacienda pública que los títulos existentes. De igual forma se autoriza a las instituciones públicas y los órganos públicos para que condonen una parte o la totalidad de sus inversiones en títulos valores emitidos por el Ministerio de Hacienda hasta por el monto que recomiende la Comisión de Negociación de la Deuda Interna, creada en el artículo 4 de dicha ley, exceptuando al Instituto Nacional de Aprendizaje, a la Caja Costarricense de Seguro Social, a los bancos estatales, al Instituto Nacional de Seguros y a los entes que administren fondos de pensiones y los fondos provenientes de la Ley N° 7983 del 16 de febrero de 2000, Ley de Protección al Trabajador. En esta ley también se condonó la totalidad de los títulos de la Contraloría General de la República, que correspondían a inversiones en valores emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, se aprueba la Ley N° 8343 del 18 de diciembre del 2002, Ley de Contingencia Fiscal, en la que se establece el Plan de Contingencia Fiscal y su plazo de vigencia, con el objetivo de racionalizar el gasto público, mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria, así como generar nuevos ingresos, todo esto con el fin de que los recursos generados se destinen exclusivamente a la disminución del déficit fiscal. Adicionalmente, el artículo 88 del Capítulo VIII de esta Ley, titulado *Condonación de deuda*, detalla una serie de instituciones que deberán condonar los títulos correspondientes a inversiones en valores emitidos por el Ministerio de Hacienda, por el monto que se indica a continuación.

Condonación de Deuda según la Ley 8343
-en millones de colones-

Institución	Monto a Condonar
Consejo de Seguridad Vial	291,0
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	281,5
Consejo Técnico de Aviación Civil	3.126,9
Imprenta Nacional	665,0
Comisión de Préstamos para la Educación	260,0
Instituto Costarricense de Turismo	3.500,0
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	2.500,0
Junta de Protección Social de San José	166,0

Sin embargo, al 31 de diciembre no habían sido condonadas, en primer lugar porque fue publicada el 27 de diciembre del 2002 y también porque las instituciones interpusieron consultas ante la Procuraduría General de la República, para establecer la obligatoriedad de someterse a esta ley, de acuerdo a la fuente de los recursos que administran.

1.1.4 Administración de bienes

De acuerdo con la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa está conformado por los principios, métodos y procedimientos, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central. De conformidad con el artículo 99 de esa ley, el órgano rector de este Sistema es la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

La citada ley asigna a dicho Sistema los siguientes objetivos: propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos, promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central, favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos, suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de esa Administración, propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Subsistema de Contabilidad y propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.

Al tenor de lo previsto en el artículo 101 de la misma ley, la Administración Central y los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, están obligados a llevar un inventario de bienes. Por su parte, el reglamento de la ley, emitido mediante Decreto 30058-H-MP-PLAN de 19 de diciembre de 2001, establece en su artículo 136 que en cada órgano componente de la Administración Central existirá una unidad encargada de la administración de bienes e inventarios y cuentas de las propiedades patrimoniales muebles, inmuebles, intangibles y semovientes del órgano respectivo.

En ese sentido el artículo 137 del reglamento contempla que será responsabilidad de tales unidades el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la administración de los bienes del órgano del que forman parte, debiendo mantener actualizados los inventarios físicos, conforme a la normativa técnica que al efecto emita la

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Posteriormente, mediante Decreto N° 30720-H de 26 de agosto de 2002, se promulgó el Reglamento para el registro y control de bienes de la Administración Central, que regula lo referente a los procedimientos de registro, alta, préstamos, traslados, bajas, donaciones y exclusión de bienes del Estado.

Ahora bien, todo este marco normativo contrasta con el hecho de que el proceso de administración de bienes del Estado no ha sido objeto de atención suficiente por parte de las diferentes instituciones y unidades encargadas de dicho proceso, según lo señala el Informe sobre la administración de bienes de la Administración Central remitido por el Ministro de Hacienda a la Contraloría General. Como parte de este informe, ese Ministerio también anexó listados de vehículos e inventarios de bienes muebles e inmuebles de algunas instituciones de la Administración Central.

Al respecto, dicho informe señala, entre otras debilidades relativas a la administración de bienes del Estado, controles internos significativamente deficientes, que ocasionan poca confiabilidad de los registros de bienes, tanto muebles como inmuebles. Además, se informa acerca de inventarios desactualizados, los cuales, en su mayoría, no registran el valor de los bienes (situación que se evidencia en dicho informe y sus anexos) a pesar de que esa labor está prevista por la legislación que norma la materia desde hace muchos años; esta situación obstaculiza la adecuada administración y ante todo el necesario control de tales bienes, restando además relevancia a dicha información desde la perspectiva contable, situación que se comentó en el punto 1.1.2 anterior.

El informe presentado por el Ministro de Hacienda advierte que algunos Ministerios no actualizan sus inventarios desde hace más de cinco años. Esta situación, además de resultar contraria a elementales prácticas administrativas, representa una grave inobservancia a la normativa aplicable en materia de control interno, que incide negativamente en la calidad, suficiencia y confiabilidad de la información, entre otros aspectos.

Resulta de interés hacer notar que el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, ha emprendido algunas acciones dirigidas a la actualización de la información de los inventarios, para lo cual tiene previsto, entre otras medidas, solicitar la colaboración de técnicos idóneos en la materia para el levantamiento formal del inventario de bienes del Estado.

En relación con el inventario sobre bienes inmuebles, en el citado informe se enumeran las gestiones efectuadas ante diferentes entidades estatales, relacionadas con la administración de esos bienes, dirigidas a lograr su actualización. No obstante, en algunos casos, según se indica, tales gestiones, no han brindado los resultados esperados, e inclusive los Ministerios de Educación Pública, de Salud, del Ambiente y Energía, de Planificación Nacional y Política Económica, de Ciencia y Tecnología y de Justicia y Gracia no presentaron los inventarios de bienes inmuebles que fueron exigidos en la directriz presidencial N° 32 del 13 de diciembre del 2001, lo cual, además de llamar mucho la atención, plantea dudas en torno a si estos Ministerios cumplen con el artículo 101 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Otras acciones, las cuales se encuentran en una etapa inicial, corresponden a gestiones iniciadas con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, a efectos de aprovechar el Programa de Administración Tributaria, que permitiría contar con un panorama general de los proyectos de catastro y valoración de los inmuebles, así como a gestiones orientadas a beneficiarse del convenio de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo para el *Programa de regularización del catastro y registro* (Préstamo N° 1284/OC-CR aprobado por la Ley N° 8154 del 27 de noviembre del 2001) con el fin de que este programa eventualmente incorpore la identificación de los bienes del Estado, lo que permitiría obtener la información requerida en un plazo de cinco años.

Dada la magnitud del problema señalado en el presente acápite, esta Contraloría estima imperativo una pronta y efectiva acción por parte del Ministerio de Hacienda y demás instancias involucradas, a efecto de solucionar una problemática que afecta sustancialmente la información presentada en los estados financieros de la Hacienda Pública (que fueron objeto de análisis en el punto 1.1.2. anterior) y tiene el grave efecto de impedir un adecuado control de los bienes del Estado.

Por otra parte, en el informe presentado por el Ministro de Hacienda se indica que ante la ausencia de sistemas informáticos que integren la información de los bienes de la Administración Central, se desarrolló el Sistema Informático de Bienes (SIBI), el cual, una vez que se logre su implementación, pretende lograr y mantener la actualización de los inventarios de bienes muebles, inmuebles, intangibles y semovientes, permitiendo la identificación individual de cada bien, valor y vida útil, que a su vez favorezca la aplicación de métodos de depreciación y revaluación.

Sobre este particular, la Contraloría considera impostergable continuar los esfuerzos que efectivamente le permitan contar al Ministerio de Hacienda y las dependencias involucradas, con una efectiva base de datos y herramientas informáticas que favorezcan la captura, procesamiento y salida de información oportuna, confiable y completa, respecto de los bienes de la Administración Central, incluyendo lo relacionado con el proceso de compras efectuadas por el Estado, en razón de lo previsto en el artículo 125 de la precitada Ley N° 8131.

El problema del registro incompleto y deficiente de los bienes del Estado no es un problema reciente, por el contrario, data de muchos años atrás y es significativamente delicado; sobre el tema, el informe presentado por el Ministro de Hacienda reconoce que la administración de bienes de la Administración Central es materia que ha sido postergada a través de los años, y que actualmente apenas está en ciernes. Por ello, la Contraloría estima necesario que el Ministerio de Hacienda redoble sus esfuerzos a afectos de subsanar las debilidades señaladas en esta materia, incluyendo las medidas necesarias para que los entes que conforman la Administración Central contribuyan en forma coordinada y oportuna con las acciones requeridas para garantizar una óptima administración de los bienes del Estado.

1.1.5 Conclusión

En relación con la gestión financiero-patrimonial global, la Contraloría General de la República emite dictamen negativo sobre la liquidación de los presupuestos del Gobierno de la República correspondiente al ejercicio económico del 2002, en atención a los señalamientos que a continuación se sintetizan:

a) Sobre la presentación de informes

Por segundo año consecutivo desde la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP), el Ministerio de Hacienda no envió a la Contraloría todos los informes que esa ley le ordena, con ocasión del cierre del ejercicio económico de cada año. En particular, no envió el estado de tesorería ni los estados financieros consolidados de los entes que conforman el Gobierno de la República, aparte de que el estado de la deuda pública se limita a un cuadro de saldos sin mayor análisis. Esta situación contradice las competencias de ese Ministerio en su papel de órgano rector del Sistema de Administración Financiera. El informe del Ministerio argumenta que los estados financieros consolidados del sector público no fueron presentados en razón de que, por medio de un decreto ejecutivo publicado el 30 de diciembre,

el reglamento de la ley fue modificado extendiéndose el plazo para que la Contabilidad Nacional genere los estados financieros del sector público; sin embargo, la ley no señala plazos de posposición para la presentación de esos informes, por lo que la falta de presentación a la Contraloría significa un incumplimiento del artículo 52 de la ley; además, considera la Contraloría que la modificación efectuada al reglamento riñe con uno de los fines que la LAFPP ordena considerar en su interpretación y reglamentación, cual es el de "...Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión." (LAFPP, artículo 3° inciso b).

Cabe añadir que el año pasado el Ministerio adujo que no enviaba los estados financieros consolidados porque no se contaba con los recursos técnicos, humanos y de capacitación necesarios para preparar la información correspondiente, ni en la Contabilidad Nacional ni en las otras oficinas contables del resto del sector público. Esta situación parece haber persistido en el 2002 y contribuido a que el Poder Ejecutivo hubiera de recurrir a la publicación del decreto mencionado.

b) Sobre la política financiero-presupuestaria: incumplimiento del principio del equilibrio

Se observa en el 2002 una acentuación del financiamiento de gasto corriente mediante endeudamiento: el gasto corriente ejecutado fue financiado en un 28% con ingresos extraordinarios, frente a un 24% o menos en cada uno de los tres años anteriores, y los gastos corrientes ejecutados que fueron financiados con ingresos extraordinarios muestran un incremento del 25% en términos reales entre el 2001 y el 2002.

Este fenómeno, que constituye un desequilibrio económico del presupuesto y que se concentra casi en su totalidad en el pago de intereses con recursos provenientes de la colocación de títulos de la deuda, ha llevado al Gobierno a una situación fiscal muy comprometida ampliamente reconocida, y es germen de una deuda (interna y externa) que sigue mostrando un crecimiento preocupante y que impone serias restricciones a la gestión gubernamental.

Como acotó la Contraloría con ocasión de la presentación de su informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional para el ejercicio económico del 2003, en tiempos cercanos a la promulgación de la Constitución Política el connotado estadista costarricense don Tomás Soley Güell señalaba:

"...el mal uso del crédito puede ser ruinoso para el Estado como para el particular. Un empréstito dedicado a obras reproductivas no sólo conserva el capital prestado sino que lo aumenta, acrecentando así, el bienestar de la población y la riqueza de la colectividad. El mismo empréstito derrochado en gastos estériles sólo deja tras sí la deuda contraída, agravada por el peso de los intereses, después de haber elevado, ficticia o pasajeramente, el tipo de los salarios y la tasa de interés ...En general, para que un empréstito sea beneficioso es necesario que el capital que pone en manos del Gobierno NO SE DESTRUYA sino que sirva para aumentar la riqueza general, en mayor medida que la necesaria para pagar el servicio de la deuda." (Soley Güell, Tomás. 1953. Elementos de Ciencia Hacendaria, Cuarta edición, Librería La Española, San José, Costa Rica, pp. 222-223).

Pero también en la actualidad criterios similares acerca del buen o mal uso del crédito mantienen su vigencia, como se observa en la siguiente cita de A. Atchabahian:

"...cuando se trata de gastos de inversión, debe buscarse su distribución en los ejercicios que experimentarán los beneficios de la inversión, para que la generación actual no sufra las cargas de ésta; carece de interés, por tanto, que tales gastos no sean cubiertos por los recursos normales y se deba acudir a la financiación mediante el uso del crédito público. Este procedimiento financiero es lógico y se lo utiliza para distribuir en el tiempo los costos de adquisición de bienes de capital o para la realización de obras de fomento económico. Lo censurable es emplear esos recursos del crédito para cubrir gastos de operación." (Atchabahian, Adolfo. 1996. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, Depalma, Buenos Aires, p. 178).

Corregir la situación en forma inmediata y absoluta tendría un alto costo socioeconómico pues implicaría cercenar drásticamente el monto destinado a las partidas para gastos corrientes consideradas en su conjunto, dentro de las cuales pueden destacarse el pago de intereses, pensiones, salarios y transferencias para educación y programas de asistencia social.

En el año 2002 el Gobierno se vio favorecido por dos resoluciones de la Sala Constitucional que contribuyeron al alivio de las presiones financieras sobre las arcas públicas. En una de esas resoluciones, la Sala abandona la posición que había mantenido por más de un lustro, en virtud de la

cual sostenía que el financiamiento de gasto corriente con recursos del crédito era inconstitucional; en la otra, la Sala admitió como constitucional la posibilidad de que el Poder Ejecutivo asigne los recursos de acuerdo con su disponibilidad y las necesidades que deben ser atendidas, dejando sin sentido práctico a las leyes que establecen destinos específicos a los recursos.

No obstante, la Contraloría no observa una mejoría en materia de financiamiento del presupuesto del 2002, aunque es consciente de que el resultado del ejercicio de ese año está influenciado por políticas y decisiones tomadas con anterioridad a él, en particular en lo que atañe a la formulación, discusión y aprobación del presupuesto. La Contraloría insiste en la necesidad de que la Comisión de Asuntos Hacendarios se mantenga firme en no permitir incrementos en el monto del gasto corriente financiado con recursos extraordinarios a la hora de discutir proyectos de presupuesto, y ojalá lograra reducir ese monto aprovechando los recortes a diversas partidas que usualmente aplica en el trámite de discusión de esos proyectos; además, hace un llamado general a las unidades que participan en la formulación de los presupuestos, a efectos de que contribuyan con todo su esfuerzo a que este proceso sea perfeccionado, buscando siempre la racionalidad de los gastos y apegándose absolutamente a los principios presupuestarios de universalidad, exactitud, claridad y publicidad.

c) Sobre el registro de operaciones extrapresupuestarias

En el año 2002 el Gobierno registró en forma extrapresupuestaria un depósito del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) por ₡ 1.211,9 millones. Sobre este asunto, la Tesorería Nacional comunicó a la Contabilidad Nacional que ante inconvenientes presentados para la utilización del crédito con el Banco Mundial que financia el Programa de pagos de servicios ambientales, FONAFIFO había pagado obligaciones por contratos de servicios ambientales con recursos del presupuesto del 2001, y que al reintegrar el Banco Mundial los fondos, FONAFIFO procedió a depositarlos a favor del Gobierno. No obstante, la Contraloría considera que ese ingreso no debió registrarse como extrapresupuestario, ya que ello lesiona el principio presupuestario de la universalidad, recogido en el marco jurídico vigente. Además, la Contraloría mantiene dudas sobre la procedencia de lo actuado por el Gobierno y por FONAFIFO, incluso sobre la exactitud del monto reembolsado por este último, pues el Gobierno le había girado una suma mayor: ₡ 2.045,1 millones.

d) Sobre la gestión del proceso financiero-presupuestario y de administración de bienes

En relación con el proceso presupuestario, llama mucho la atención la cantidad de modificaciones a que fue sometido el presupuesto del 2002: 32 modificaciones vía decreto ejecutivo y 1 modificación por medio de ley, por un monto global que equivale al 23% del presupuesto inicial. Es decir, el presupuesto fue objeto de casi 3 modificaciones por mes en promedio, lo cual es reflejo de importantes deficiencias de programación anual. Al respecto, la Contraloría estima necesario que la Dirección General de Presupuesto Nacional, como instancia rectora del Subsistema de Presupuesto, propicie una revisión que permita determinar las causas y aplicar soluciones a esta situación.

En adición a lo anterior, se produjeron algunos sobregiros de gasto por un total de ₡67,3 millones, que se concentran prácticamente en su totalidad en las subpartidas de sueldos para cargos fijos, sueldo adicional y gastos de oficinas de cancillerías del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, originados en el diferencial cambiario que se produce al tramitar pagos del Servicio Exterior. Al respecto, la Contraloría considera que ese Ministerio y la Dirección General de Presupuesto Nacional deben mejorar la coordinación necesaria para evitar la situación.

Por otra parte, el Gobierno aplicó dos modificaciones al presupuesto del Tribunal Supremo de Elecciones mediante sendos decretos que presentan desequilibrio en las fuentes de financiamiento, en contraposición al principio de equilibrio recogido en el inciso c) del artículo 5 de la citada ley. Estos inconvenientes son responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

En materia de deuda pública, el informe presentado por el Ministerio de Hacienda se considera insuficiente en información y análisis, aparte de que el título presupuestario correspondiente no fue incluido en el informe anual de resultados, en contraposición a recomendación al respecto en el Dictamen Negativo de Mayoría de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos correspondiente a la liquidación presupuestaria del 2001. No obstante, con base en la información con que se cuenta como parte del proceso de fiscalización, la Contraloría concluye que la deuda del Gobierno de la República continúa creciendo en forma preocupante, para ubicarse en dos billones y medio de colones al 31 de diciembre del 2002, suma que representa un 41,6% del PIB de ese año y que contrasta con el 28,1% observado diez años atrás. Además de esto, no se verifica una disminución en la relación Deuda Interna / PIB que permita concluir que la fuente externa de recursos disminuya la presión de la deuda interna, y para empeorar la situación, en el 2002 la deuda externa resulta más cara que la interna, en contraposición a uno de los principales argumentos que

se esgrimieron para convertir esta en aquella, y hoy resultan irónicas las consideraciones que hace seis años se hicieron en la exposición de motivos a la primera ley que autorizó la conversión:

“El Poder Ejecutivo ha asumido la responsabilidad histórica de encontrar una solución permanente al problema de la deuda interna. ...El primer capítulo parte del objetivo de lograr que la deuda no crezca más en términos reales. ...Buscamos la conversión de una parte de la deuda interna en deuda externa, dada la posibilidad de conseguir préstamos en los mercados internacionales con condiciones más favorables en cuanto a plazo e intereses que las que el Gobierno consigue en el país. ...en el proyecto que aquí se propone se incorporan normas para garantizar que la colocación sirva efectivamente para disminuir la deuda interna y no para financiar gasto corriente del Gobierno Central...” (Proyecto de ley de autorización para la emisión de títulos valores por el equivalente de hasta quinientos millones de dólares, para ser colocados en el mercado internacional, Alcance N° 5 a La Gaceta N° 20 de 29 de enero de 1997).

En el campo de la administración de bienes, a pesar de existir una normativa que define, estructura y regula todo un sistema al respecto entre cuyos objetivos se pueden destacar el de propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos, el de promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central y el de suministrar información sobre el estado, ubicación y responsable de los bienes muebles e inmuebles de esa Administración (LAFPP, artículo 98), el proceso de administración de bienes del Estado no ha sido objeto de atención suficiente por parte de las instituciones y unidades encargadas de él, según lo señala el informe al respecto remitido por el Ministerio de Hacienda. Entre las deficiencias, el informe menciona controles internos deficientes que redundan en poca confiabilidad de los registros de bienes, así como inventarios desactualizados que en su mayoría no registran el valor de los bienes (señala el informe del Ministerio de Hacienda que hay Ministerios que no actualizan sus inventarios desde hace más de 5 años), en contraposición a elementales prácticas administrativas y a normativa aplicable en materia de control interno. Como un punto que vale la pena destacar, se menciona el hecho de que Ministerios como el de Educación Pública, el de Salud, el del Ambiente y Energía, el de Planificación Nacional y Política Económica, el de Ciencia y Tecnología y el de Justicia y Gracia no presentaron los inventarios de bienes inmuebles que fueron exigidos mediante una directriz presidencial, lo cual plantea dudas en torno a si estos Ministerios cumplen con el artículo 101 de la LAFPP, que los obliga a llevar un inventario de bienes.

El problema del registro incompleto y deficiente de los bienes del Estado es un problema antiguo y delicado, y al respecto el Ministerio de Hacienda admite que la administración de bienes es materia que ha sido postergada y actualmente apenas está en ciernes. Por ello, la Contraloría considera que el Ministerio debe redoblar esfuerzos para subsanar las debilidades señaladas, incluyendo las medidas que se requieren para que los entes de la Administración Central contribuyan coordinada y oportunamente a ese propósito.

e) Sobre los Informes presentados

La liquidación de ingresos presentada por el Ministerio de Hacienda presenta algunos datos incorrectos: incluye dentro de la recaudación registrada del impuesto sobre la renta una suma no precisada aún que corresponde a otro concepto: impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores; al respecto, ya la Contraloría solicitó a la Contabilidad Nacional efectuar acciones para evitar la ocurrencia de este fenómeno en el futuro. Por otra parte, esa liquidación dejó de registrar un desembolso del crédito BID 859-OC/CR que financia el Proyecto de Modernización de la Administración de la Justicia, por la suma de ¢170,1 millones.

Por otro lado, a finales del mes de febrero del 2003 se realizaron registros a la liquidación de egresos al 31 de diciembre del 2002 para incluir como parte de los egresos un total de ¢101.149,3 millones por concepto de amortización e intereses de la deuda (interna y externa); sin embargo, los pagos correspondientes tenían fecha de vencimiento en enero del 2003. Este fenómeno, que contribuye a explicar el déficit de ¢52.715,8 millones observado en la liquidación del presupuesto, debe corregirse para el futuro, pues contraría los principios presupuestarios de anualidad y de exactitud, restando utilidad al presupuesto como fuente de información sobre la gestión financiera del Gobierno en cada período. Al respecto, se impone una revisión del procedimiento por parte de la Tesorería Nacional y de la Contabilidad Nacional, con el propósito de evitar en lo sucesivo situaciones como la descrita.

Finalmente, en el Balance General presentado por el Ministerio de Hacienda se observa una abrumadora desproporción (de 15 a 1) entre el pasivo total y el activo total, la cual se compensa, a efectos de cumplir con la ecuación contable $\text{Activo} = \text{Pasivo} + \text{Hacienda Pública}$, con un registro negativo en la cuenta de la hacienda pública, pero que se debe a un registro inexacto de los activos pues, como ya se ha indicado, no se cuenta con un inventario físico actualizado y confiable de los bienes del Estado, y los movimientos de las cuentas utilizadas para el registro del activo fijo no son los idóneos, situación que ha sido reconocida por el Ministro de Hacienda y el Contador Nacional ante la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, con todo lo cual se incumplen

principios contables como el de "registro" y el de "revelación suficiente", recogidos en normativa jurídica vigente. En síntesis, el Balance General no presenta razonablemente la posición financiera de la Hacienda Pública. Cabe señalar que la desactualización de la información sobre activos fijos obedece a que su registro, valorización, distribución, uso, descargo y control son funciones que por años no han sido atendidas oportuna, precisa ni completamente por las dependencias del Ministerio de Hacienda y demás instituciones involucradas, a pesar de la existencia de legislación al respecto. Esta situación repercute, además, en la confiabilidad del Estado de Resultados, otro balance presentado por el Ministerio de Hacienda, puesto que impide determinar y registrar correctamente las partidas por depreciación de los activos fijos, afectando el resultado final en forma de un menor déficit. Por otra parte, la Contraloría considera conveniente que en lo sucesivo el Ministerio de Hacienda amplíe el análisis realizado de los estados financieros, en particular, en lo relativo a la información relacionada con el enunciado de políticas contables y notas relacionadas con la totalidad de las partidas significativas de esos estados, de conformidad con la doctrina contable. La Contraloría no observa un avance significativo al comparar la situación observada al cierre del ejercicio económico del 2002 con la que se presentó en el 2001, por lo que considera imperativo que el Ministerio de Hacienda tome las medidas necesarias para corregirla, en cumplimiento de sus competencias como órgano rector del Sistema de Administración Financiera.

1.2 Gestión institucional

Este acápite de la Memoria Anual 2002, tiene como fundamento el mandato contenido en el artículo 52 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, según el cual la Contraloría General debe remitirle a la Asamblea Legislativa, con su dictamen, dos informes, uno que prepara el Ministerio de Hacienda denominado "Informe de resultados físicos de los programas ejecutados", y otro que prepara el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, sobre "los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico - social del país".

Por esa razón se inicia con un análisis de los referidos informes a fin de emitir sobre ellos el dictamen que solicita dicha norma, el que, en este caso, se rinde en términos negativos, por cuanto tales informes adolecen de una serie de insuficiencias que limitan el ejercicio del mandato que el legislador le otorgó a la Contraloría de dictaminar sobre los resultados logrados con la ejecución del presupuesto y sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los

servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, a los que se refiere el último párrafo del artículo 52 de la LAFPP, pues es con base en la información que remita el Ministerio Hacienda y MIDEPLAN que se deberá rendir los dictámenes que requiere la Asamblea Legislativa para poder aprobar o improbar la gestión de las instancias sujetas al presupuesto nacional, de manera que, la falta de información también limitará el ejercicio de las competencias que en esta materia tiene la misma Asamblea Legislativa.

Ante esta coyuntura, la Contraloría incluye en este acápite un análisis del resultado presupuestario de siete ministerios y del título de pensiones, de manera que se pueda tener una idea general de cuál ha sido el nivel de ejecución de lo presupuestado. Asimismo, se incluye una referencia a la gestión de dichos instancias, elaborada a partir de los informes de evaluación preparados por ellos mismos, el informe de MIDEPLAN y la fiscalización que realizó sobre ellos la Contraloría durante el año 2002, o bien, de estudios producto del control interno que se realiza al interior de los ministerios.

Los títulos presupuestarios escogidos, responden a criterios definidos por la misma Contraloría, tales como monto presupuestado, importancia estratégica dentro de la gestión gubernamental, relevancia estratégica para la fiscalización de la Contraloría General, entre otros.

La misión y los objetivos de cada ministerio, así como la misión, los productos, los objetivos, las metas y los indicadores de desempeño para cada uno de los programas y subprogramas en que se estructura su presupuesto, pueden observarse en la respectiva Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2002.

En términos generales, en relación con los ministerios, los niveles de ejecución del presupuesto definitivo oscila entre el 70% y el 80%, con excepción de los Ministerios de Educación y de Seguridad Pública, donde los niveles de ejecución son cercanos al 98%. Sin embargo, esto no asegura que se hayan alcanzado las metas propuestas o que la gestión sea mejor, pues subsisten problemas estructurales que no están siendo atacados con su gestión por parte de estos órganos de dirección política, los que no han asumido seriamente su rol de rectores en los diferentes sectores en los que concentran su actuación.

Para efectos de la cabal comprensión de los acápites subsiguientes, se aclara que todas las variaciones en términos reales sobre las que se informa, se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB.

1.2.1 Dictamen de los informes sobre los resultados físicos del presupuesto y de gestión institucional a cargo de los Ministerios de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica

a) Introducción

En cumplimiento al párrafo 3° del artículo 52 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP), promulgada mediante alcance a La Gaceta N° 198 del 16 de octubre de 2001, corresponde a la Contraloría General de la República emitir un dictamen respecto a los informes que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica envían para su análisis. Al respecto se realiza un análisis de dos informes en particular:

- a) El Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico elaborado por el Ministerio de Hacienda, y el
- b) Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico del país.

Para cumplir con tal cometido, ambos informes deberían incluir lo siguiente:

“Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.” (el subrayado es nuestro).

En atención a lo anterior se elaboró una serie de comentarios considerando las particularidades existentes en la implementación de la citada ley, las deficiencias globales referidas al método de formulación presupuestaria y el método de evaluación de gestión y evaluación de resultados, las debilidades en la vinculación plan-presupuesto y la vinculación entre la planificación estratégica y la planificación operativa, la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para concluir, el análisis contiene una serie de opiniones y recomendaciones acerca del marco operativo y

jurídico, los indicadores de evaluación y la gestión integral plan-presupuesto referido al marco sectorial-institucional, regional-local.

b) Observaciones generales

i) Sobre el método de formulación presupuestaria y el método de evaluación de la gestión y de resultados

• *Método de formulación presupuestaria*

Para efectos del presente dictamen no se realiza un análisis exhaustivo respecto al método de formulación presupuestaria, sin embargo, sí se hacen las siguientes observaciones de forma general:

- A nivel más general se encuentra que en algunas instituciones la estructura programática responde todavía a la estructura administrativa de los órganos que componen el Gobierno de la República, tal como señaló esta Contraloría en su Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2003. Lo anterior dificulta evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución, tal como se establece en el artículo 7º de la LAFPP. Es recomendable que se profundice en el estudio de esas estructuras en las instituciones que reflejen esa problemática a fin de que de manera gradual sea posible el cumplimiento de dicho artículo.
- A nivel de formulación presupuestaria y con respecto a los indicadores utilizados, aún suele presentarse confusión en las instituciones con respecto a la meta, la unidad de medida. Es preciso señalar que a pesar de estar identificados los parámetros de desempeño que pretenden medirse con dicha metodología, con respecto a la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la gestión institucional, en la práctica la información sigue presentándose en forma inconsistente. Por lo tanto, la Contraloría General encuentra necesario que en las instituciones se incrementen esfuerzos por dar continuidad a la metodología emitida por la Dirección General de Presupuesto Nacional.
- Es opinión de la Contraloría que es necesario considerar información histórica para la meta planteada para el ejercicio presupuestario siguiente. Con esto el presupuesto estaría reflejando de forma más realista el diagnóstico del período anterior como

base para el proceso de formulación presupuestaria, lo cual facilita el proceso de evaluación

- La información capturada por el presupuesto debería servir de base para la evaluación de la gestión. Sin embargo, con respecto a los dos informes analizados se encontró que no necesariamente la metodología de formulación presupuestaria implementada por el Ministerio de Hacienda es compatible con la metodología de evaluación de MIDEPLAN. Así por ejemplo, el MIDEPLAN parte en su evaluación de las acciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) mientras que Hacienda parte de programas presupuestarios, con lo cual puede darse el caso de que una acción coincida con varios programas o bien que una acción corresponda exactamente a un programa, o también que un programa contemple varias acciones (lo cual es lo menos deseable desde el punto de vista programático). Esta situación exige una coordinación que permita establecer un vínculo claro entre ambos Entes. Conscientes de este proceso, se ha iniciado desde julio del año 2002 la conformación de una comisión con carácter interinstitucional, con el propósito fundamental de coordinar esfuerzos tendientes a unificar los criterios establecidos en materia de planificación, programación y evaluación, con lo cual se esperaba que en el año 2004 se visualicen los efectos de esta coordinación.
- Por último y no menos importante, al ser el Proyecto de Presupuesto de la República un proyecto con un período de vida finito (1 año) es de esperarse que al final del período se esté en capacidad de evaluar la gestión institucional contemplada en dicho proyecto. Esto marca la necesidad de recuperar ex ante la importancia de que el proyecto en sí tenga una viabilidad económica y presupuestaria antes de ser aprobado, tal como se menciona, entre otras cosas, en las observaciones en el punto 1.3 del Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2003 emitido por la Contraloría.
- *Eficacia del método actual de evaluación de la gestión y de resultados*

Las mediciones del desempeño tienen como finalidad determinar la relevancia y alcance de los objetivos, la eficiencia de desarrollo, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad, mediante mediciones sistemáticas –de gestión y resultados- y de su comparación con estándares fijados.

Dichas mediciones inducen a una mayor responsabilidad, orientan la adecuación de los procesos internos, apoyan el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejoran la información y fomentan mayor compromiso y credibilidad. Desde el punto de vista de la gerencia pública, debe plantearse una diferenciación entre la acción y sus efectos, dado que según sea el caso, los niveles de responsabilidad, la dinámica de los procesos, la trascendencia del impacto y la naturaleza del control son diferentes.

Según el artículo 2° del Reglamento de la LAFPP, la evaluación de resultados *“Es el proceso comparativo entre lo planificado y lo realizado, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, mediante la aplicación de indicadores, verificando el grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación en relación con los logros obtenidos”*.

Esta definición sin embargo parece limitada en dos sentidos: por una parte, el que no considera niveles en la evaluación de resultados. Lo anterior significa que tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Planificación, al igual que la Contraloría General de la República, deberían implementar procesos que permitan medir aquellos resultados que van más allá de la ejecución de los recursos en un año presupuestario. Así, la evaluación de resultados está relacionada con la generación de determinados efectos en la población que recibe los bienes y servicios institucionales, entendiendo estos efectos como la consecuencia del uso de los productos sobre la población afectada o beneficiaria. Además, está relacionada con los impactos, es decir la consecuencia de dichos efectos sobre la población total, esto es con los cambios en el entorno que genere la aplicación de dichos productos. Por otra parte, se entiende la evaluación de resultados en un sentido más amplio, según el criterio de la Contraloría General emitido en el oficio 8556 del 6 de agosto de 2001, suscrito por el Contralor General mediante el cual somete a consulta de esta institución el proyecto de “Reforma a varios artículos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República” y en el cual se señala que:

“la modificación resulta, igualmente, congruente con varios principios rectores de toda organización administrativa como lo son la eficacia y la eficiencia, los cuales a nuestro juicio se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de “buena marcha del gobierno” del artículo 139, inciso 4°, buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (artículo 140, inciso

8°), e incluso expresamente deficiencias de la administración (artículo 191), buen desempeño (artículo 85 referido a las universidades públicas y “buen servicio” (artículo 157) referido al poder judicial. Estos dos principios se encuentran desarrollados a nivel infraconstitucional por diversas leyes, así la Ley General de la Administración Pública menciona en cuatro ocasiones el principio de la eficiencia como rector de la actuación administrativa (artículos 4:8;225 y 269), de la Ley de Planificación Nacional No 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas contiene un capítulo (V) destinado a la eficiencia de la administración pública y su artículo 16 dispone que “los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos a fin de aumentar su eficiencia y productividad de sus actividades...”, incluso el artículo 17 de ese cuerpo normativo hacer referencia a una Comisión de Eficiencia Administrativa”.

Por otro lado, aunque el Reglamento de la LAFPP no incluye una definición sobre la evaluación de la gestión, sí se incluye una definición de lo que es la gestión institucional: “Es la acción que relaciona la planificación con la ejecución de los procesos internos de cada órgano o ente, según se trata, mediante la asignación de recursos financieros y humanos, para proveer bienes y servicios finales a los ciudadanos. El objetivo de la gestión institucional es garantizar la obtención efectiva de los resultados previstos en los instrumentos de planificación, asegurando la calidad de los bienes y servicios”. Con esto se entiende que la evaluación de la gestión es percibida como la evaluación de los procesos mediante los cuales se transforman los insumos en bienes y servicios, y se ocupa fundamentalmente de verificar que se hagan bien las cosas, que se generen los productos, que se cumplan los procesos con una racional utilización de los insumos, y no únicamente una evaluación del cumplimiento de metas tal como se señala en el informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico del país emitido por MIDEPLAN y el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico elaborado por el Ministerio de Hacienda.

- *Indicadores*

En el tema de indicadores todavía se necesita un esfuerzo por parte de las instancias rectoras del sistema de planificación, presupuesto y control y evaluación y del nivel institucional propiamente para medir mejor los resultados

de los productos y servicios principales o relevantes para el cumplimiento de los objetivos y acciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y traducidas a los planes anuales institucionales. Esto significa superar problemas referentes a la formulación de los indicadores, la disponibilidad de información para su medición y la apropiación del proceso, referido éste como el entendimiento aceptable de qué interesa medir de la gestión institucional. En este punto, es necesario tener en cuenta dos aspectos importantes en la elaboración de los indicadores:

- Uno es el tiempo en que ocurren los resultados. Esto está en función de la naturaleza de los objetivos institucionales y del momento en que se ejecutan las actividades, en el que se dan los bienes y servicios institucionales y en el que ocurren específicamente los resultados. Con lo cual, se debe precisar el momento en que van a comenzar a medirse. Esto reviste importancia en el caso de los bienes y servicios que son más de mediano y largo plazo, como es el caso de indicadores de mortalidad infantil o del estado de conservación de un bosque o de una reserva biológica, en relación con el año de implementación de la política. Por lo tanto, si bien es cierto que estos no pueden ser medidos en lo inmediato resulta relevante su identificación. A nivel institucional esto contribuye a orientar la definición de los procesos necesarios para la obtención de la información.
- Otro aspecto es el referido a las fuentes de información, periodicidad en la captura y la homogeneidad. En muchas ocasiones la información requerida para las mediciones es información que debe ser parte de los procesos de gestión de los programas o iniciativas, la cual puede ser capturada a través de los instrumentos de recolección de información que supone el programa.

En cuanto a la formulación y medición es preciso seguir avanzando en la generación de registros de información apropiados y en la práctica de elaboración de indicadores. Además es necesario aún cuando se haya avanzado en la socialización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión al interior de las instituciones, sensibilizar a todos aquellos funcionarios de los cuales depende su resultado, utilizándose en el análisis, evaluación institucional y toma de decisiones.

En tercer lugar, otro de los aspectos cruciales es el seguimiento, además de la identificación de medios de verificación y del establecimiento de procedimientos a través del cual se debe presentar el cumplimiento de las metas

comprometidas. Esto podría significar la ejecución de auditorías de sistemas en las auditorías internas de las instituciones sobre las bases de datos, al menos en forma aleatoria, con el fin de verificar o garantizar cierta confiabilidad en la información.

Para la solución a estos problemas es importante la estabilidad en una línea de trabajo, otorgando mayor continuidad y reforzando la consolidación de los procesos. Así, la Contraloría encuentra que debe continuarse profundizando en dos componentes:

- Por un lado, la planificación y el control de gestión. Un fortalecimiento del sistema de planificación y evaluación de gestión del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, donde los esfuerzos en materia de evaluación han logrado un mayor nivel de avance. Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales bienes y servicios y el desarrollo de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información. Sin embargo, se ve la necesidad de que MIDEPLAN amplíe y mejore las metodologías de evaluación con el fin de medir en forma más precisa los efectos e impactos de la gestión institucional. En este sentido luego de analizar el informe de cumplimiento de metas elaborado por dicho ministerio, se considera insuficiente para el alcance contemplado en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera, por lo cual considera importante la Contraloría que el MIDEPLAN implemente otras metodologías complementarias a las utilizadas actualmente.

En el caso del Ministerio de Hacienda, es necesario fortalecer la implementación de adecuados indicadores en la formulación presupuestaria para así obtener mejor información para el posterior proceso de evaluación. Aún se encuentra con mucha frecuencia en algunos ministerios la inadecuada formulación de indicadores, así como información que no guarda correspondencia entre la unidad de medida y las metas. Encuentra la Contraloría necesario que el Ministerio fortalezca sus procesos de control de calidad para mantener un balance en los indicadores formulados en el informe de evaluación de gestión que deberá elaborar.

- Por otro lado, resulta necesaria la vinculación entre los objetivos, metas de gestión e indicadores para explicar conjuntamente la forma en que los recursos

que son administrados sean utilizados de una manera eficiente y económica. La información capturada por el proceso de evaluación debe ser utilizada para el período siguiente como base para la formulación presupuestaria; sin embargo, no se dispone de sistemas de información a nivel institucional que propicien que dicha información sea utilizada en el período siguiente para una adecuada gestión. La Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda ha venido realizando esfuerzos en este sentido, pero se considera que aún es insuficiente para realizar una evaluación de la gestión institucional más integral.

En el caso del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se hace necesario establecer una adecuada coordinación con el Ministerio de Hacienda para que dichos indicadores constituyan una fuente de información para su evaluación de la gestión institucional y una adecuada evaluación de resultados. La información acerca del cumplimiento de las metas consignadas en los informes enviados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica debería servir de base para las distintas etapas del ciclo presupuestario.

Así con respecto a las metas, la institución puede comparar su desempeño utilizando tres tipos de estándares no excluyentes: 1) el propio desempeño en el tiempo; 2) metas y objetivos predeterminados y 3) el desempeño de instituciones similares o comparables dentro del ámbito nacional –público o privado- o del internacional.

En síntesis, la Contraloría encuentra que no existe una vertebración entre la formulación presupuestaria y su correspondiente evaluación, tanto a nivel presupuestario como de gestión institucional en forma integral. Los niveles de coordinación entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda ya vislumbran alguna proximidad con la que se esperaría a futuro que los vínculos mencionados adquieran un carácter más integral.

ii) Debilidades en la vinculación Plan-Presupuesto.

Las exigencias de la normativa vigente, tal y como se expuso anteriormente, implican para la administración pública costarricense el adoptar una serie de medidas tendientes a cumplir, aunque de manera gradual, con todos y cada uno de los requerimientos que los cambios en el marco regulatorio

exigen. La Ley N° 8131 viene a recalcar en su artículo 4 la exigencia de que todo presupuesto público deberá de responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, los que a su vez deberán responder a un marco orientador de carácter general, cual es el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien es cierto, esta exigencia se vislumbra desde tiempo atrás con la existencia de otra normativa tal como la Ley de Planificación, la Ley N° 8131 viene a reforzar ese requerimiento, con la finalidad de establecer una concordancia entre Plan Nacional de Desarrollo - Plan Anual Operativo - Presupuesto.

A la fecha, los informes presentados tanto por el Ministerio de Hacienda como por el Ministerio de Planificación Nacional no reflejan esa coherencia y consistencia, ya que tanto la metodología empleada por esas instancias, como las fechas para procesar la información, han sido disímiles. Esa situación implica que se formulan presupuestos públicos aislados del marco orientador (Plan Nacional de Desarrollo), lo que se traduce en que esa programación presupuestaria, que a su vez se constituye en el insumo básico para el proceso de evaluación y de rendición de cuentas, carezca de elementos que permitan evaluar, entre otros, aspectos como: el desempeño de una institución pública, en relación con el uso eficiente de los recursos que le son asignados, calidad de los bienes y servicios ofrecidos, satisfacción de las necesidades de los usuarios y efectividad en el logro de los objetivos planteados.

Además, no obstante que los procesos de planificación y de inversión pública están claramente señalados en las normas de la legislación vigente, la administración pública muestra un conjunto de elementos y condiciones que dificultan poder asumir positivamente las nuevas tareas planteadas por la LAFPP. La gestión de la planificación y el presupuesto, son vistas en la administración pública como dos ámbitos particulares de intervención sin que se hayan ligado o vinculado efectivamente, tanto en la práctica como en lo relacionado con el marco conceptual y metodológico. Ambos procesos se ejecutan de manera independiente lo que explica la escasa coherencia entre los planes institucionales-sectoriales, el plan operativo anual, la programación de actividades y algunas instancias o unidades de planificación definidas por la Ley de Planificación Nacional, respecto a las implicaciones de la gestión global de la administración pública y por ende del Estado (Plan Nacional de Desarrollo).

Ello entonces ha traído como consecuencia que al presentarse debilidades y limitaciones en el modelo de gestión del Estado, como un todo, desde lo local hasta lo nacional, las mismas

se hagan presentes en las tareas de seguimiento, control y evaluación.

iii) Vinculación Planificación Estratégica y Planificación Operativa

De lo examinado en el apartado anterior, y en función de los 2 informes analizados se desprende, como un requerimiento indispensable para la administración pública un vínculo entre la planificación estratégica y la planificación operativa, de tal manera que haya un cumplimiento real en materia de ejecución del presupuesto así como en el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico y social del país. En este particular, cabe de mencionar dos aspectos importantes:

- El vínculo entre la planificación más estratégica orientada hacia el logro de los objetivos institucionales. Esta planeación está estrechamente relacionada con la evaluación de resultados institucionales, esto es, la producción de impactos en la población a la que llegan los bienes y servicios producidos. En este caso, el vínculo nace desde el Plan Nacional de Desarrollo mediante la evaluación de los ejes de desarrollo, sus áreas temáticas y sus acciones estratégicas. Este ámbito de evaluación necesariamente requiere de información del entorno. Conviene en este sentido, a criterio de la Contraloría General, que el Ministerio de Planificación al igual que el Ministerio de Hacienda dispongan de dicha información para los efectos estratégicos de la gestión. No obstante, tal como lo señalan los funcionarios del Área de Análisis y Desarrollo en nota remitida a la Ministra de Planificación y que se adjunta al informe objeto de estudio, existe *"La ausencia o falta de definición de indicadores de tipo socioeconómico que permita medir el impacto de las acciones gubernamentales"*, lo que dificulta aún más evaluar la gestión de las acciones estratégicas. Asimismo, tampoco dispone de otro tipo de información para realizar una evaluación más integral, como por ejemplo adolece de la información presupuestaria e igualmente de orientaciones tales como continuidad y homogeneidad en la información social y económica. De igual forma en el caso del Ministerio de Hacienda, éste dispone de información presupuestaria, pero no mantiene un conocimiento acerca de la información más estratégica y consistente con el Plan Nacional de Desarrollo.

- La planificación operativa referida a la gestión institucional demanda conocer más de cerca los procesos, actividades y recursos que las instituciones requieren para producir los bienes y servicios, con lo cual la información está más concentrada en las labores realizadas por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

c) Debilidades del informe remitido por MIDEPLAN en atención al artículo N° 52 de la ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

i) Sobre los plazos y oficialidad del informe

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitió mediante oficios No. PVR-251-2003 del 28 de febrero de 2003 suscrito por la Licenciada Lineth Saborio los siguientes informes: *"Balance de Políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006"*, y que fuera remitido con carácter preliminar, así como el *"Informe de Evaluación de Cumplimiento de Metas 2002- Plan Nacional de Desarrollo "Victor Manuel Sanabria Martínez" Periodo 2002-2006"*. Al respecto conviene mencionar la necesidad de que los futuros informes sean remitidos por parte del Ministerio con mayor grado de formalidad. Esa formalidad abarca, no sólo la remisión propiamente de los informes referidos en el artículo 52 de la citada ley, sino también lo que respecta al carácter definitivo del informe dentro del plazo previsto por la ley.

ii) Sobre la vinculación plan-presupuesto.

- Una primera debilidad "estructural" del proceso de vinculación Plan-Presupuesto, y que se refleja en este informe, es la que se refiere a que en el ejercicio presupuestario del año 2002, se dio una particularidad y fue la existencia de 2 planes de desarrollo en un mismo período presupuestario, tal como se señala en el informe remitido por MIDEPLAN. El PND del período 1998-2002 de la Administración Rodríguez Echeverría y el PND del período 2002-2006 de la Administración Pacheco de la Espriella. Esto plantea la dificultad de asociar los resultados de la gestión de un plan u otro. En este sentido se pone en evidencia la necesidad de hablar de un Plan Nacional de Desarrollo de más largo plazo. Así por ejemplo, MIDEPLAN promulgó una "metodología para el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006", que tiene como base el discurso presidencial del 8 de mayo de 2002, además del plan de gobierno actual, según lo contemplado en la Ley 5525 de

Planificación Nacional. Sin embargo, el presupuesto del año 2002 había sido discutido en el año 2001 con base en las expectativas planteadas en ese momento.

- Se observa además una débil articulación entre la elaboración de diagnósticos y pronósticos institucionales; la introducción del sistema normativo (políticas) que debe conjuntar los objetivos y metas con criterios de desarrollo, condicionantes y alternativas de cada sector institucional; la estrategia de intervención de la administración pública que se lleva a cabo con proyectos que concretan acciones específicas de inversión pública o mixta de acuerdo con las orientaciones y definiciones institucionales del Plan Nacional de Desarrollo y en programas donde se articulen las normas e intervenciones necesarias en el desarrollo de los cinco ejes de desarrollo del PND en los que la actual administración ha considerado fundamentales para cumplir las metas definidas en el modelo que plantea el PND actual y la programación e instrumentación del desarrollo.

Las debilidades o limitaciones en algunos de estos aspectos que señala la LAFPP respecto a la esquematización del proceso de planificación – presupuesto, indispensables para poner en marcha los sistemas de planificación o inversión pública, explican el poco avance que muestran las instituciones públicas en el establecimiento de sistemas integrados que apoyen los procesos de toma de decisiones y en consecuencia para que el plan operativo anual y el presupuesto sean de utilidad y alcancen mayor eficiencia. La falta de relación entre esos aspectos para mejorar la vinculación planificación-presupuesto no hace sino que expresar la carencia o uso inadecuado de instrumentos para la toma de decisiones en materia de planificación, inversión, programación, control, seguimiento y evaluación. Sin embargo, cabe resaltar el esfuerzo que en materia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF) se ha adoptado para el gobierno central y cuyos resultados serían visibles a partir del año 2004.

En resumen, frente a estas debilidades y limitaciones, el proceso planificador y de inversión – programación requieren ser revitalizados y potenciados en las diferentes escalas de la administración pública, para que de esta manera alcance a soportar el establecimiento de un modelo de gestión nuevo, tal y como lo deja entrever la LAFPP. Dentro de esto, es importante considerar la coordinación entre las instancias responsables de llevar a cabo estos procesos, de tal forma que se establezcan mecanismos de coordinación que

permitan de manera gradual, establecer los instrumentos técnicos y metodológicos que fortalecerán el vínculo plan-presupuesto. Este requerimiento de coordinación se ha iniciado a partir de una Comisión Interinstitucional conformada por representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Contraloría General de la República a partir de julio de 2002.

iii) Consistencia de la información remitida en atención a los requerimientos solicitados en el artículo 52 de la LAFPP

Tal y como se señaló anteriormente, el artículo 52 de la LAFPP establece la obligación de que MIDEPLAN remita a la Contraloría General de la República, a más tardar el 1º de marzo, los siguientes informes: el Informe Final sobre los resultados de la ejecución del Presupuesto y el Informe sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico- social del país, incluyendo además los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Al respecto puede hacerse las siguientes observaciones:

1. El informe sobre resultados de la ejecución del Presupuesto, no fue remitido ya que según se indica en el oficio remitido por MIDEPLAN “La Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda no proporcionó a MIDEPLAN el informe que se establece en el artículo 51 de la Ley 8131, al menos hasta la fecha de elaboración del presente documento”. Por otra parte el Ministerio remite un informe que se asume se refiere al cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y que ha denominado “Informe de Evaluación Cumplimiento de Metas 2002 Plan Nacional de Desarrollo Víctor Manuel Sanabria Martínez Período 2002-2006”, así como también el “Balance de Políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”. Estos informes, ubican las acciones a que se han comprometido los jerarcas de las diversas instituciones del sector público así como el cumplimiento de metas del año 2002, ubicadas dentro de la estructura y marco metodológico que rige el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la presente administración, esto es por eje de desarrollo y área temática.

Se desprende de la información relacionada con el Balance de Políticas que el informe presentado se centra con mayor fuerza en divulgar los compromisos asumidos, según la clasificación establecida (eje de desarrollo y área temática) así como la estrategia que seguirán las instituciones que figuran como responsables, en determinada acción; sin que de la información suministrada sea posible desprender con claridad, el resultado obtenido de los compromisos adquiridos por las instituciones en el ejercicio económico del 2002.

Cabe señalar, en este aspecto, la observación realizada por la señora Ministra en cuanto a que "durante el año 2002 rigieron "dos Planes Nacionales de Desarrollo- al menos dos versiones oficiales de diversos períodos gubernamentales- con planteamientos en algunos casos convergentes y en otros no..." situación que a juicio de la señora Ministra, obliga a que el informe que se rinde "sea circunscrito a los aspectos en los que la información disponible sea suficiente para que permita un análisis objetivo y sistemático. Al respecto la Contraloría General, considera oportuno señalar la necesidad de que ese Ministerio establezca mecanismos que permitan minimizar los efectos que sobre la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión origina un cambio de administración, ya que la responsabilidad de rendir cuentas corresponde a un proceso continuo de gestión institucional, que en el transcurso del año ha absorbido recursos públicos. Asimismo, MIDEPLAN deberá efectuar una revisión de las acciones y de la respuesta institucional para su logro, a fin de propiciar congruencia y consistencia en dicho accionar, con el propósito de evitar en la medida de lo posible, que la ausencia de cumplimiento de ciertas acciones se enfoque a razones de coordinación. Aspectos como el citado se pueden vislumbrar en el comentario que se incluye en el Informe de Balance de Políticas del Plan Nacional de Desarrollo, en su página No. 7 donde se indica: "Hay una falta de coincidencia entre la regionalización del Plan y la que poseen algunas instituciones como por ejemplo la CCSS y el Ministerio de Salud. En otros casos la descentralización prácticamente no existe como por ejemplo en el Ministerio de Cultura. Esto dificulta la intervención articulada a nivel local". Adicionalmente, cabe señalar que la presentación de 2 informes independientes por parte del Ministerio propician una confusión para efectos de análisis, al no estar claramente definidos e

identificados los alcances definidos en el artículo citado.

Por otro lado, deberán establecerse criterios que permitan identificar con precisión las acciones a tomar en el caso de aquellas instituciones que incumplieron con la presentación de la información, que de conformidad con lo señalado por MIDEPLAN corresponden a dos instituciones de las 56 que participaron en el proceso de elaboración del PND. Considera la Contraloría General que es necesario que en los informes que a futuro remita el Ministerio se indique con precisión las justificaciones que respaldan la no remisión de informes por parte de las instituciones y de manera general, se identifiquen los aspectos más relevantes que estarían dejándose de evaluar. Además, llama la atención, según lo indicado en el informe remitido por MIDEPLAN sobre el cumplimiento de metas, la gran proporción de instituciones (44 instituciones de un total de 100 que participaron en el proceso de elaboración del PND) que no remitieron informes de resultados de metas a MIDEPLAN en la fecha establecida. Asimismo no se indica en ese mismo informe el detalle de las instituciones que están incumpliendo con este principio. Cabe señalar que la Directriz Presidencial No. 2 del 13 de mayo de 2002 dirigida a jefes de órganos y entes públicos y empresas del Estado señala a MIDEPLAN como responsable de la coordinación de la participación de dichos entes y órganos en la formulación del PND, como parte de su responsabilidad según lo contemplado en la Ley N° 8131. Dicha Directriz no contempla excepciones que justifiquen la no presentación de la información.

2. Respecto al "Informe de Evaluación Cumplimiento de Metas 2002 Plan Nacional de Desarrollo Víctor Manuel Sanabria Martínez Período 2002-2006" se realizan las siguientes observaciones:

La evaluación que realizó MIDEPLAN al respecto correspondió, según su informe, a una medición del grado de cumplimiento de metas de las instituciones según lo contenido en el PND 2002-2006 utilizando como insumo 2 formatos de matrices: una matriz remitida por las instituciones a MIDEPLAN sobre la base de un formato preestablecido y una segunda matriz con la clasificación del Sistema Nacional de Evaluación para efecto de medir el grado de cumplimiento de las metas establecidas, las cuales se presentan a continuación:

INFORME DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA
MATRIZ DE EVALUACIÓN DE METAS 2002 DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

(a) Matriz enviada a las instituciones
Eje de desarrollo. Principios generales básicos de acción del PND, definidos a partir de la imagen objetivo, del programa de gobierno "Todo por Costa Rica" y del discurso presidencial del 8 de mayo.
Objetivos Estratégicos del Eje. Lo que se busca lograr con cada uno de los ejes.
Área temática. Desagregación por temas de los ejes de desarrollo del PND.
(a) Objetivos del área temática. Definición de lo que se busca lograr con cada área temática.
(b) Políticas. Son los lineamientos que orientan los objetivos específicos de cada área temática.
(c) Acción Estratégica. Programa, proyecto o actividad específica a realizar por una institución pública y que responde a una necesidad identificada en el contexto.
(d) Objetivo de la acción estratégica. Son los propósitos esenciales para ser logrados.
(e) Cobertura geográfica. Espacio físico que abarca un plan, programa o proyecto o actividad.
(f) Población objetivo. Son las personas a las cuales va dirigido el plan, programa o proyecto.
(g) Indicador. Es la unidad de medida que puede ser expresada en términos cuantitativos y cualitativos que mide un proceso o un resultado (producto, efecto o impacto) de la situación a evaluar, una de sus características es que permite medir un solo aspecto a la vez. La selección de los indicadores, deberá contemplar los siguientes principios básicos: homogeneidad, pertinencia, confiabilidad, demostrativos y con un costo razonable.
(h) Situación actual (al 31 diciembre de 2001)
(i) Meta anual. Magnitud o nivel esperado de los resultados medidos por medio de los indicadores, que se prevé alcanzar con la acción institucional durante un periodo determinado. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y calidad.
(j) Resultado al 2002.
(k) Presupuesto ejecutado.
(l) Observaciones. Se incorporan factores de éxito y/o las limitaciones que incidieron en las metas.
(b) Columnas agregadas por MIDEPLAN para clasificar la información institucional remitida con base en los resultados obtenidos en cada una de las metas
(m) % cumplimiento. De 0 a 100%.
(n) Clasificación.
Excelente (E). Resultados que superan las metas establecidas. Más del 100%.
Muy Buena (MB). Resultados que alcanzan las metas establecidas; más del 100.5
Buena (B). Resultados de 80% a 99.9% de avance de la meta establecida.
Regular (R). Resultados de 50% a menos de 80% de avance de la meta establecida.
Mala (M). Resultados menores a 50% de avance de la meta establecida.
No aplica (NA). Resultados inconsistentes con la meta o el indicador, o resultados no programados. Asimismo, se enuncian las acciones estratégicas con metas programadas para todo el periodo gubernamental (2002-2006), las cuales no fueron anualizadas y por ende no comprenden el periodo de evaluación

Fuente: Informe de Evaluación Cumplimiento de Metas 2002 Plan Nacional de Desarrollo Victor Manuel Sanabria Martínez Periodo 2002-2006. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La medición del cumplimiento de metas es una parte de la evaluación de la gestión. Al respecto se hace necesario destacar el establecimiento de criterios apropiados con los cuales se pueda evaluar la objetividad y la transparencia en el caso de aquellas metas que sobrepasen de manera significativa lo programado. Además se considera conveniente que en futuros informes se complementen las metas alcanzadas con los recursos efectivamente utilizados con respecto a la programación inicial de recursos, utilizando como insumo a futuro el informe que deberá presentar el Ministerio de Hacienda tal como se señaló en el punto anterior.

Por otra parte, según lo señala MIDEPLAN en su informe con respecto a la clasificación utilizada que "esta categorización es simple, ubica todas las acciones y sus respectivas metas en igualdad de condiciones, sin considerar importancia, trascendencia, ponderación y calificación. Ello por cuanto la programación del PND carece de aplicaciones que lo permitan", situación que deba

ser valorada a futuro por el Ministerio con el fin de hacer más efectiva su evaluación del cumplimiento de metas.

Además, en el informe no se llegan a determinar o cuantificar los alcances que tiene la clasificación NA en cuanto a los resultados que no son consistentes con la meta o indicador, así como el impacto global de esa situación en la evaluación del cumplimiento de metas en el PND.

d) Debilidades del informe remitido por el Ministerio de Hacienda en atención al artículo N° 52 de la ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

i) Sobre la utilidad del presupuesto para hacer evaluación

Para la emisión del dictamen que corresponde realizar a la Contraloría General en atención al artículo 52 precitado, es necesario el soporte de una verdadera evaluación, tal y como los prevé el artículo 7 de esa misma Ley, relacionada con el

impacto económico y financiero de la ejecución. Al respecto se señala nuevamente³ que existe una imposibilidad de evaluar los resultados a que llevan los productos establecidos en los programas presupuestarios, en relación con el impacto que tienen, sobre el bienestar del ciudadano, las acciones desarrolladas a partir de un plan de trabajo y de un presupuesto, lo que dificulta además, la cuantificación del costo unitario de los productos generados. Por lo anterior, estima conveniente la Contraloría General solicitar al Ministerio de Hacienda y al Poder Legislativo, tomar las medidas necesarias a efecto de definir las estrategias que el Ministerio de Hacienda debe procurar con el propósito de establecer una formulación del presupuesto de manera que permita hacer una evaluación de conformidad con lo que establece el articulado de la Ley 8131, pues actualmente se encuentra imposibilitado para hacerlo, como claramente lo señaló el Ministro de Hacienda⁴ cuando indicó que la evaluación de impacto o efecto “no es una evaluación que normalmente abarque un ejercicio presupuestario, sino que es una evaluación cuyos resultados son visibles en el mediano y largo plazo y por tanto, sólo estudios específicos que empleen metodologías complementarias orientadas a este tipo de evaluación, podrían arrojar con precisión este tipo de resultados, que por su costo y el requerimiento de un perfil especializado de recurso humano, no ha sido abordado por el Ministerio de Hacienda”, y que con respecto a los costos señaló que “en materia de indicadores que puedan establecer una relación entre los objetivos y metas planteados con los costos imputados a estos compromisos, no ha sido posible avanzar, dada la falta de métodos y técnicas para el desarrollo e implementación de una contabilidad de costos gubernamental que permita imputar costos a los procesos productivos, los objetivos y metas propuestos o cualquier otro tipo de variable a la que se pretenda asociar un costo específico”.

El informe remitido no refleja coherencia y consistencia de la relación que se requiere entre el Plan Nacional de Desarrollo, el plan operativo de las instituciones y su respectivo presupuesto, ya que, tal y como se señaló anteriormente, las metodologías utilizadas tanto por el Ministerio de Hacienda como por el Ministerio de Planificación Nacional, así como las fechas para procesar la información, han sido disímiles.

ii) Sobre los plazos y oficialidad del informe

El Ministerio de Hacienda remitió mediante oficio No. DM-347-2003 del 28 de febrero del 2003 el Informe Anual de Resultados Físicos del Ejercicio Económico del 2002”, con lo cual el Ministerio cumple con la remisión del Informe en el plazo señalado.

iii) Consistencia de la información remitida en atención a los requerimientos solicitados en el artículo 52 de la LAFPP

De conformidad con lo que dicta el artículo N° 52 de la Ley N° 8131 y las competencias constitucionales y legales que le han sido asignadas, se hacen los siguientes reparos:

1. El Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de remitir a la Contraloría General para dictamen una serie de informes correspondientes a los órganos y entes del Poder Ejecutivo y sus dependencias y de los Poderes Judicial, Legislativo y sus órganos auxiliares y el Tribunal Supremo de Elecciones, dentro de los cuales destaca el “Informe anual de Resultados Físicos del Ejercicio Económico del 2002”. El informe remitido por el Ministerio de Hacienda se orienta a la evaluación a nivel de programa presupuestario de las metas de producción comprometidas por la institución, el cual cuenta únicamente con los resultados obtenidos a partir de un volumen de producción estimado, sin que se refleje en el informe la vinculación directa entre esos volúmenes alcanzados y los recursos utilizados, con lo cual se limita de manera significativa el análisis realizado por parte de la Contraloría. Pese a que la información suministrada en el cuadro resumen de los resultados de la producción física que se utilizó como insumo por parte de ese Ministerio para la elaboración del informe remitido sí contenía elementos para que las instituciones pudieran realizar dicha vinculación, tal y como se muestra en el formulario e indicaciones que se presenta a continuación.

INFORME DE MINISTERIO DE HACIENDA
CUADRO RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA PRODUCCIÓN FÍSICA

Institución:
Programa:
Subprograma:
(a) Código
(b) Producto final o Relevante. Descripción del producto.
(c) Unidad de Medida. Unidad de medida definida para cuantificar el volumen de producción.
(d) Meta de Producción Estimada. Volumen absoluto de la producción programada.
(e) Meta de Producción alcanzada. Volumen absoluto de la producción alcanzada.
Análisis del Resultado. En este apartado se elabora un análisis del comportamiento de la meta de producción considerando: las razones que justifican las desviaciones presentadas entre la producción estimada y alcanzada; el impacto que ha tenido la generación del bien o servicio en la población objeto; si se ha llevado alguna coordinación con otras instituciones para el cumplimiento de la meta; cuando el logro de la meta se alcance con recursos diferentes a los incluidos en la Ley de Presupuesto, anotar el porcentaje de contribución de estos recursos al logro del resultado alcanzado; los recursos financieros empleados para el logro de la producción.

Fuente: Informe anual de Resultados Físicos del Ejercicio Económico del 2002. Ministerio de Hacienda

2. El informe remitido por el Ministerio de Hacienda, si bien refleja resultados obtenidos a partir de un volumen de producción estimado, circunscrito a la producción final, es decir, se evalúan aquellos bienes y servicios que se generan en el ámbito institucional hacia un usuario externo. Es importante asegurar que con esta medición se establezcan mecanismos que permitan medir su impacto, la oportunidad, el costo, entre otros elementos, del tal forma que esa producción se oriente hacia la determinación de los resultados obtenidos por el programa o subprograma, aspecto que se reafirma el Reglamento a la LAFRPP en el artículo 72.
3. El Informe de resultados físicos que se utilizó como insumo en este dictamen por parte de la Contraloría General, también es incompleto, por lo menos en tres casos importantes. El primero, que se refiere al incumplimiento a lo interno del mismo Ministerio de Hacienda, por cuanto del informe se desprende que ese título "en la mayoría de los programas solo se remitieron los anexos (formularios), no viniendo los respectivos informes programáticos o subprogramáticos correspondientes"⁵. En el segundo, relacionado con el Poder Judicial, que tal y como lo indica el informe que "la información consignada en la Ley de Presupuesto del 2002, no contiene la definición explícita de la producción institucional...", por lo que la entidad no procedió a remitir el informe correspondiente. El tercero, tiene que ver con el hecho de que la información está referida a los programas correspondientes a cada título presupuestario, excepto lo referente al Servicio de la Deuda y los Regímenes Especiales de Pensiones, mismos que no se encuentran incluidos en el informe remitido.
4. Llama la atención que 17 de 24 títulos que conforman el Presupuesto Nacional (74%), remitieron al Ministerio de Hacienda para la elaboración del respectivo informe, la información incompleta, incumpliendo con los plazos establecidos o porque no se ajustaron a la metodología que al respecto estableció el Ministerio para la elaboración del informe correspondiente, por lo que se tuvo que conceder prórrogas y hacer solicitudes adicionales de información a varias instituciones, lo cual, obviamente afecta la calidad del informe que se emita. Esta situación obliga al Ministerio a procurar un esfuerzo de manera que se haga del conocimiento de cada una de las instituciones de forma clara, la metodología que estará utilizando, lo cual en este caso resulta reciente a la luz de la aplicación de la nueva legislación, de manera que se eviten estos inconvenientes. Se sugiere que el Ministerio diseñe e imparta la capacitación necesaria para que se asegure el recibo idóneo de información y no se entorpezca la emisión del informe, ni se sacrifique la calidad del mismo. Esto no obsta para que por parte de los diferentes Órganos y Entidades que componen los títulos del Presupuesto del Gobierno de la República, asuman un mayor grado de compromiso y una mayor responsabilidad en lo que respecta a la elaboración de los informes, sobre todo considerando el régimen de responsabilidades previsto en la citada ley.

5. Se insiste en que los indicadores cobran especial relevancia si se pretende avanzar hacia un adecuado Sistema de Rendición de Cuentas y de medición del desempeño institucional. En este sentido se destaca el hecho de que el Informe Anual de Resultados Físicos adolece de información relacionada con la medición de los indicadores, se requiere, que dada la relevancia de estas mediciones, el Ministerio de Hacienda valore la posibilidad de incorporar dentro de su informe elementos que le permitan un mayor análisis y conocimiento de la gestión institucional, así como la revisión del concepto de "producción física" de manera que este permita contar con elementos explicativos sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, tal y como lo dicta el artículo 52.

e) Dictamen

Por todo lo anteriormente expuesto, y dado que el artículo N° 52, de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos, exige que la Contraloría General de la República debe remitir ambos informes a la Asamblea Legislativa acompañados con un respectivo dictamen, procede a señalar lo siguiente.

Es opinión de la Contraloría General que con respecto a los informes remitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Hacienda no dan cuenta suficiente acerca de la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, tal como lo señala el 3er párrafo del artículo 52 de LAFPP el cual indica: *"Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos..."*

Que la Contraloría General considera que dado el carácter fraccionado del proceso, así como la ausencia de ciertos elementos tales como la desvinculación Plan- Presupuesto, la inexistencia de adecuados sistemas de información, así como la ausencia de coordinación entre las instancias responsables de llevar a cabo procesos relacionados con la planificación, presupuestación y evaluación de la gestión pública, la información remitida por esos ministerios no aporta elementos explicativos acorde a lo establecido en el artículo 52.

En conclusión, ante las limitaciones señaladas, la Contraloría General de la República se ve inhibida de emitir un criterio a esa Asamblea Legislativa en los términos de efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, por cuanto dichos informes incumplen con los requerimientos mínimos establecidos por la técnica y la normativa legal para poder emitir un dictamen como el que se le constriñe, por tanto dada esta situación rinde un dictamen negativo sobre los informes remitidos y por lo tanto no se informa sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados vía presupuesto nacional.

1.2.2 Ministerio de Comercio Exterior

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) tiene como misión esencial "Promover, facilitar y consolidar la inserción de Costa Rica en la economía internacional, mediante la formulación, planificación, dirección y ejecución de las políticas de comercio exterior y de inversiones".

En razón de lo anterior este Ministerio durante el 2002 continuó desarrollando una serie de acciones específicas para facilitar la inserción de nuestro país en la economía internacional. Dentro de esas acciones se encuentran la negociación de acuerdos comerciales y de inversión, la profundización de la integración regional y la participación en el sistema multilateral de comercio y la promoción de las exportaciones.

Desde el punto de vista financiero, el Ministerio de Comercio Exterior para el cumplimiento de sus funciones, contó para el período del 2002, con un presupuesto inicialmente aprobado por un total de ₡974,4 millones, monto que al final del periodo, después de las modificaciones aplicadas, ascendió a ₡2.028,2 millones. Según su estructura programática, dicho presupuesto está conformado por tres programas, siendo el de mayor relevancia económica el programa Partidas no asignables a programas, al cual se le asignó un 51,9% de los recursos presupuestados para ese año, seguido del Programa Política Comercial Externa que le correspondió un 26,4% del presupuesto y, del Programa Actividades Centrales, que se le asignó un 21,6% de dicho presupuesto.

A continuación se inserta un cuadro resumen de la liquidación del presupuesto de COMEX, según programa.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	2.028,2	1.777,0	87,6%
792-00 Actividades Centrales	438,5	343,8	78,4%
796-00 Política Comercial Externa	536,3	379,8	70,8%
798-00 Partidas no asignables a programas	1.053,4	1.053,4	100,0%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

En cuanto al Programa *Partidas no asignables a programas*, corresponde a transferencias a organismos internacionales y principalmente a transferencias a empresas privadas, concepto en el que se incluyeron ₡848,4 millones para el pago de los Certificados de Abono Tributario (CAT), monto que representa más de un 80% del total del presupuesto para ese Programa en el año 2002.

Sobre ese particular, es importante considerar que el monto presupuestado inicialmente para atender los CAT para el año 2002 fue de ₡63,4 millones y posteriormente en abril de ese mismo año la partida presupuestaria fue incrementada en ₡785 millones; en adición a lo anterior, y según lo indicado en el acápite 1.1.1, además de los ₡848,4 millones pagados por la vía del presupuesto, se pagaron CAT's en forma extrapresupuestaria por ₡192,3 millones adicionales. Dicha situación se presentaba principalmente porque las entidades encargadas de autorizar los montos a pagar por CAT no podían suministrar información proyectada sobre los incentivos que se autorizarían y emitirían en un año determinado, debido a la indefinición que existía sobre el plazo que tenían los exportadores para solicitar CAT ante el Banco Central de Costa Rica. Posteriormente, en agosto del año 2002 la Procuraduría General de la República emite el dictamen No. C-218-2002, que permite definir el plazo antes citado, por lo que es de esperar que la situación sobre la estimación de los montos a presupuestar por CAT no se presente en futuros presupuestos. Algunos asuntos relevantes de resultados de la fiscalización posterior de la Contraloría General sobre el tema se citan más adelante en este comentario.

En cuanto a los logros alcanzados por el COMEX en el 2002, según el Informe Anual de Resultados Físicos, suministrado a la Contraloría General por el Ministerio de Hacienda, los

objetivos y metas establecidos por el Ministerio de Comercio Exterior para el año 2002 se lograron satisfactoriamente. No obstante, el criterio de la Contraloría General con respecto al informe recibido del Ministerio de Hacienda es que contiene limitaciones para opinar con base en él sobre la gestión de las distintas dependencias, asunto que es objeto de análisis general en el acápite 1.2.1 del presente capítulo.

Se indica en la citada información que en cuanto a los acuerdos y tratados comerciales internacionales, entraron en vigencia durante el 2002 tres tratados comerciales, el Tratado de Libre Comercio con Chile en el mes de febrero, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, que en lo correspondiente a Costa Rica entró en vigencia en marzo, y el de Canadá en el mes de noviembre.

La entrada en vigencia de los acuerdos comerciales firmados por Costa Rica y algunos socios de la región, ha tenido un efecto positivo sobre los flujos de comercio. Las exportaciones dirigidas al mercado dominicano a octubre de este año mostraban un aumento de 37,8% con respecto al mismo período del año anterior; en el caso de México, fue uno de los destinos de exportación que después de caer durante dos años consecutivos tuvo una recuperación al crecer a una tasa de 34,6% al décimo mes del año, en comparación con el mismo periodo del año 2000.

Indica la información remitida por el Ministerio de Hacienda, que también se presentó un incremento importante en cuanto a la Promoción de la inversión extranjera con respecto al 2001. Al respecto, Costa Rica continúa siendo en Latinoamérica un destino importante para la inversión extranjera directa, siendo Estados Unidos la principal fuente de recursos, aunque en los últimos años ha perdido

importancia relativa. La participación relativa de México ha disminuido frente al capital procedente de otros países como Canadá, que pasó a ocupar el segundo lugar. Otros inversionistas importantes fueron Centroamérica y Panamá. La actividad productiva hacia donde se canalizó la mayor cantidad de las inversiones fue la industria con ¢85.212,0 millones seguido posteriormente de la actividad turística en donde se invirtieron ¢38.402,2 millones.

En cuanto a la evaluación realizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) para el 2002, se indica en la información remitida a la Contraloría General de la República por el citado Ministerio, que las acciones estratégicas ejecutadas por el COMEX corresponden al Eje de desarrollo *Estímulo y Crecimiento de la Producción para la Generación de Empleo* específicamente al Área temática de *Comercio Exterior*.

Además menciona que el total de acciones estratégicas con metas al 2002 son 18 evaluadas con 21 indicadores, de los que según las categorías de evaluación utilizadas por MIDEPLAN, 7 metas se ubican en la categoría de excelente, 6 en la categoría de muy bueno, 2 en la de bueno, 1 en la categoría de regular, 2 en la de malo y 3 en la categoría de no aplica. De donde se deduce que el nivel de cumplimiento de las metas definidas para las acciones estratégicas es de 33% en categoría de excelente, 29% en categoría de muy bueno, 10% en bueno, 5% en regular, 10% en malo y 14% en no aplica.

La conclusión de MIDEPLAN acerca del COMEX es que la evaluación refleja que se hizo un esfuerzo en el cumplimiento de las metas pero que se debe hacer un esfuerzo mayor para que en las próximas evaluaciones se remita la información completa y se definan metas que faltan.

En relación con la fiscalización posterior que realizó la Contraloría General en el COMEX sobresalen los asuntos determinados en torno al plazo que tenían los exportadores para solicitar CAT. Al respecto, en un estudio realizado por el Órgano Contralor en ese Ministerio y en el Banco Central de Costa Rica (BCCR) sobre el Proceso de Desmantelamiento de los Certificados de Abono Tributario, se determinó que la normativa que rige los Certificados de Abono Tributario establece que las exportaciones con un posible derecho a obtener CAT son las realizadas hasta 1999, por ende se esperaba que este régimen finalizara en esa época o en fechas cercanas, no obstante, como se indica en el informe N° DFOE-FEC-13/2002 y según las estimaciones suministradas por el BCCR, quedan por entregar sumas importantes de ese incentivo, además de que resta aproximadamente más de año y medio, contado a partir de

octubre de 2001, para dar por finalizados todos los asuntos relacionados con CAT, lo que también representa costos para el Estado. Esta situación que se ha presentado, principalmente, porque no estaba establecido el plazo para que los exportadores, posibles beneficiarios de CAT, reintegraran las divisas producto de sus exportaciones o demostraran el ingreso de las mismas al país, lo que no permitía a su vez establecer un límite de tiempo para que esos exportadores presentaran las solicitudes para obtener el citado beneficio.

Al respecto, pese a que la Auditoría Interna del BCCR desde 1999 alertó sobre la necesidad de establecer el referido plazo para el reintegro de las divisas, no fue hasta agosto del 2001 que esa entidad bancaria inició gestiones sobre ese particular y en lo que corresponde al Ministerio de Comercio Exterior desde finales del año 2001 iniciaron los análisis sobre la normativa de los CAT, también con el objeto de definir dicho plazo, y no es hasta en junio del 2002 que ese Ministerio presenta una consulta a la Procuraduría General de la República, referida a varios aspectos relacionados con los trámites para el otorgamiento de CAT, y entre ellos está la definición del plazo para el reintegro de las divisas.

Al respecto, según dictamen No. C-218-2002 citado, sí es factible establecer un plazo para que los exportadores con un posible derecho a CAT reintegren las divisas producto de sus exportaciones, ya que se interpreta que el año fiscal a que se refiere el artículo 11 del Reglamento para las Operaciones Cambiarias del Banco Central de Costa Rica (normativa también aplicable a los casos de exportaciones con derecho a CAT), debe entenderse como aquel en que se realizan las exportaciones, por ende según lo establecido en ese artículo dichos exportadores deben reintegrar las divisas o demostrar su ingreso al país dentro de los 90 días siguientes al cierre del año fiscal en que se realizaron las referidas exportaciones. Situación que permite a su vez establecer un límite de tiempo para que esos exportadores soliciten el citado beneficio, pues una vez establecido el plazo para el reintegro de las divisas se aplicaría lo que establece la normativa relativa a CAT, en cuanto a que dichos exportadores deben presentar las solicitudes dentro de un plazo máximo de veinticuatro meses contados a partir del reintegro de las referidas divisas.

En virtud de lo anterior y considerando la relevancia que tiene para nuestro país, la definición de todos los asuntos relacionados con los Certificados de Abono Tributario, en dicho documento se giraron las disposiciones correspondientes a las entidades involucradas en el proceso de autorización y entrega de CAT (BCCR y COMEX) con el objeto que se tomen las acciones necesarias para que se resuelvan todos los asuntos relacionados con ese incentivo.

1.2.3 Ministerio de Educación Pública

El presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) para el año 2002 ascendió a la suma de ₡294.067,0 millones, lo que significa un aumento en términos reales del 6,4% en comparación con el presupuesto del 2001; además, sobre este presupuesto se ejecutó un 97,6% del total. A continuación se inserta un cuadro resumen de su liquidación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	294.067,0	287.141,5	97,6%
501-00 Administración Central	862,6	862,6	100,0%
563-00 Transferencias Crédito BID No. 667 Ley 7315	1.816,5	1.816,5	100,0%
570-00 Definición de la Política Educativa	475,8	389,0	81,8%
571-00 Desarrollo y Seguimiento del Sistema Educativo	4.604,6	3.265,9	70,9%
572-00 Administración del Sistema Educativo	10.650,1	9.734,1	91,4%
573-00 Implementación de la política educativa	215.755,0	211.171,0	97,9%
573-01 Enseñanza Preesc. I y II ciclos	121.862,0	121.139,8	99,4%
573-02 III ciclo y Educ. Diversificada Académica	48.228,6	46.497,3	96,4%
573-03 III ciclo y Educ. Diversificada Técnica	23.168,3	21.870,1	94,4%
573-04 Enseñanza Especial	10.164,3	10.086,9	99,2%
573-05 Educación para Jóvenes y Adultos	7.770,6	7.602,3	97,8%
573-06 Administración Regional del Sistema Educativo	4.561,2	3.974,6	87,1%
574-00 Transferencias a la Educación Superior	58.724,0	58.724,0	100,0%
580-00 Dirección y Administración	1.178,4	1.178,4	100,0%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

El presupuesto definitivo del MEP representa un poco más de la quinta parte (el 20,6%) del total del presupuesto de la República para el 2002, frente a un 20,9% en el 2001.

Esta participación dentro del presupuesto total es ciertamente elevada: los tres títulos que consumen las mayores proporciones del presupuesto de la República del 2002 son, en orden descendente, Servicio de la deuda pública (39,9%), Ministerio de Educación Pública (20,6%) y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (12,3%), y puede afirmarse que este fenómeno refleja la prioridad que se ha dado a la educación dentro del gasto del Gobierno, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez", que, en relación con el Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas, postula como objetivo estratégico el "Asegurar una distribución equitativa de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades humanas, en procura de una sociedad más justa y con una mejor calidad de vida", y retoma como marco principal de gestión para la presente Administración la lucha contra la pobreza, en donde se buscan abrir oportunidades educativas como instrumento de crecimiento económico y de movilidad social.

Dentro del presupuesto definitivo del MEP, la partida Sueldos para cargos fijos representa un 53,1% del total. En relación con la estimación de esta partida, debe señalarse que en el año 2002 se observa que las sumas rebajadas de la apropiación inicial en el transcurso del año más el saldo no

utilizado de la partida (obtenido como la diferencia entre la apropiación definitiva y el gasto reconocido, incluyendo dentro de este último tanto las sumas reconocidas en el propio año como la parte de los compromisos pendientes de cada año que fue reconocida en los primeros seis meses del año siguiente cuando es del caso) asciende a ₡3.460,9 millones, cifra que representa un 2,2% de la apropiación inicial. Lo anterior refleja que fue posible producir y continuar con una mejora de la estimación, pues la desviación con respecto a la apropiación inicial había alcanzado un 7,0% en el presupuesto del 2000 y un 4,6% en el del 2001, mientras que en el del 2002 se sitúa en el señalado 2,2%, igual que como había ocurrido para el presupuesto de 1999.

Con el fin de cumplir con la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico de 2002, donde se le señala como misión la conducción de la educación nacional, garantizando el cumplimiento del precepto constitucional del derecho a la Educación a todos los habitantes de la República, el Ministerio se ha estructurado con ocho programas presupuestarios. Seguidamente se hace referencia a los cinco principales programas y el cumplimiento de sus metas.

Para el Programa Definición de la Política Educativa se aprobaron ₡475,8 millones y se ejecutaron ₡389,0 millones (casi un 82% del total aprobado), con esos recursos se realizaron una serie de labores, según el Informe Anual de Resultados Físicos del año 2002, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, tales como: Estudios de autorización de funcionamiento de universidades privadas, sobre lo que se informa que se presentaron solamente 5 solicitudes de funcionamiento, las cuales fueron denegadas porque no cumplían con los requisitos establecidos en la Ley del Consejo Nacional Enseñanza Superior Universitario Privada (CONESUP). Asimismo, con respecto al "Estudio de apertura y modificación de carreras en universidades privadas", únicamente se recibieron 120 solicitudes, de las cuales se denegaron 12 y fueron aprobadas 108 por cumplir con los requisitos de ley. Las inspecciones a las universidades y sedes no se lograron, a pesar de la reprogramación que disminuyó el número de "Informes" de 111 a 70. Dicha reprogramación fue obtenida extraoficialmente, en vista que no fue remitida como parte del Informe Anual de Resultados Físicos del año 2002.

Al respecto, es importante señalar que ya la Contraloría General, con base en un estudio de fiscalización efectuado en el CONESUP, en el año 2001 (Informe N° DFOE-EC-6/2002) señaló que la labor de inspección planeada por el CONESUP tuvo un bajo nivel de logro, por cuanto las metas planteadas de realizar 120 inspecciones en el 2000 y 70 en

el 2001 se alcanzaron en un 15% y un 7%, respectivamente, lo cual es preocupante dada la relevancia que tiene la función de inspección asignada al CONESUP, no sólo para cumplir con el ordenamiento jurídico, sino también porque es a través del ejercicio de esa función que el CONESUP puede verificar y exigir a las 50 universidades privadas existentes en el país, con sus 73 sedes regionales registradas, tanto el cabal cumplimiento de las condiciones bajo las cuales autorizó su funcionamiento, como la fiel observancia de la propuesta académica que les aprobó para que impartieran las 1.005 carreras que les había autorizado a noviembre del 2001.

En razón de lo anterior se le giró al CONESUP la disposición de cumplir a cabalidad con la función de vigilancia e inspección sobre las universidades privadas, para lo cual la Contraloría General considera que debe elaborarse e implementarse un plan integral de vigilancia e inspección, que tome en consideración la totalidad de las universidades, sedes regionales y carreras existentes, lo que ha sido solicitado al CONESUP. Sin embargo, a pesar de que esa institución informó al Órgano Contralor que iba a tomar las medidas pertinentes para cumplir dicha disposición, el haber programado para el 2002 solo 70 inspecciones y realizar únicamente 41, es evidencia de que la problemática se mantiene.

En general, la ejecución presupuestaria relativa al programa Definición de la Política Educativa muestra como en la partida Servicios personales se obtuvo un nivel de ejecución aproximado al 90,2%. En Servicios no personales, Materiales y suministros y Maquinaria y equipo, el nivel de ejecución oscila alrededor del 57% debido a los múltiples problemas enfrentados con la ejecución del Plan de Compras por parte de la Proveeduría Institucional. Esta dependencia enfrentó problemas de cambio de jefatura en varias oportunidades a lo largo del año, con el consecuente atraso en la tramitación de las solicitudes de compra y los procesos licitatorios.

Otro de los programas presupuestarios es Desarrollo y Seguimiento del Sistema Educativo, que muestra como productos finales o relevantes las pruebas de acreditación, y se indica que sobrepasaron lo programado en 21.411 pruebas. Igual situación se presenta con la capacitación a los docentes, en donde se programaron 300 cursos de capacitación y se impartieron 821 (en diferentes modalidades). No obstante lo anterior, de acuerdo con un estudio de fiscalización posterior realizado por esta Contraloría General, se determinó que la proporción de docentes capacitados es muy baja en relación con el total de docentes activos.

En cuanto a la Administración del servicio de alimentación complementario a niños, niñas y adolescentes se informa

que no se pudo cumplir con la cantidad de visitas de supervisión programadas, por exceso de trabajo en otras áreas que se consideran prioritarias dentro del accionar de la División de Alimentos y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA). Se sobrepasó la meta referente al "Suministro del mobiliario escolar" con ello se atendieron, prioritariamente, las necesidades para sustituir los pupitres en mal estado y las nuevas necesidades provocadas por el incremento en la matrícula. La meta se superó en 2.000 pupitres; sin embargo, al 31 de diciembre de 2002 persiste una demanda insatisfecha de pupitres, que no fue posible atender debido a las limitaciones de carácter presupuestario; lo anterior de acuerdo con información suministrada por el Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa (CENIFE).

Otros productos de este Programa son el apoyo que reciben los estudiantes con el funcionamiento de 3.712 comedores escolares y la entrega de bonos con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que han beneficiado a 69.199 niños y niñas.

En cuanto a los comedores escolares es necesario indicar que durante el periodo 2002, se presentó lentitud e ineficiencia en la planificación y traslado de responsabilidades de los patronatos escolares a las juntas de educación y a las juntas administrativas, lo cual trajo como consecuencia que se subutilizaran sumas millonarias destinadas a la compra de alimentos y a la prestación del servicio de comedores, por lo que no existe una garantía razonable de que los educandos, en su mayoría de escasos recursos económicos, estén recibiendo el alimento y la nutrición necesarios como factor determinante del desarrollo intelectual, físico, mental y social.

En cuanto al programa Administración del Sistema Educativo se destacan por parte del gestor, los esfuerzos realizados por mejorar los niveles de coordinación internos, principalmente en la administración del potencial humano y el financiamiento de nuevos servicios, como lo fue la implementación del Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos (SIGRH). Sin embargo, el sistema que se implementó en noviembre de 2002, ha provocado una serie de problemas en los pagos quincenales de los educadores, que aún no han sido resueltos, tales como pagos incompletos, pagos en exceso y falta de pago, lo que ha ocasionado una serie de protestas por parte de los docentes.

También el MEP, como parte de sus actividades, ofrece servicios de transporte público para estudiantes de escasos recursos; es decir, el Ministerio contrata y paga el servicio que se brinda en más de 700 rutas establecidas en todo el país.

En este contexto, el MEP sometió a refrendo contralor un total de 42 contrataciones y un addendum suscrito con transportistas públicos, para el suministro de dichos servicios, durante el período lectivo 2002, con posibilidad de prorrogarse por cuatro años más. Sobre el particular, se tiene que el 90,7% de los documentos sometidos a conocimiento del Órgano Contralor fueron refrendados, lo que representa una inversión de ¢1.603,3 millones; en tanto que la cuantía de las gestiones rechazadas (9,3%) ascendió a ¢136,4 millones. En cuanto al procedimiento de contratación utilizado, se concluye que en el 88,1% de los contratos tramitados, se utilizó la licitación pública, mientras que el restante 11,9% de los contratos es el resultado de contrataciones directas.

En lo que al análisis de los documentos respecta, cabe recalcar que pese a que los contratos eran para el curso lectivo del año 2002, las solicitudes de aprobación se presentaron ante el Órgano Contralor ya iniciado el año, lo que obligó a solicitar, para cada contrato, una certificación al señor Ministro o a la señora Ministra (dependiendo del momento) en que se hiciera constar que los contratos no habían iniciado su ejecución. Además, el estudio de las contrataciones se vio afectado, debido a que los expedientes administrativos se encontraban incompletos, razón por la cual se solicitó en múltiples ocasiones la subsanación de omisiones por parte de ese Ministerio.

En cuanto a las razones por las cuales se denegó el refrendo, se tiene que en las contrataciones realizadas mediante contratación directa, no se demostró la causal o excepción que facultaba ese tipo de procedimiento. Asimismo, dichas gestiones fueron presentadas al Órgano Contralor al finalizar el año, y si se toma en cuenta que el objeto contractual lo era el curso lectivo 2002, se puede afirmar que al momento de realizar el estudio, éstas carecían de interés actual. Finalmente, no se aportaba la garantía de cumplimiento, ni la certificación de contenido presupuestario de las contrataciones.

En cuanto al pago de estos servicios, durante el 2002, por concepto de transporte de estudiantes, se improbaron por parte de la Contraloría General 272 facturas de gobierno; dicha situación se dio por varias razones, entre ellas, diferencias entre el número de estudiantes transportados indicado en las facturas y el autorizado en el contrato, carencia de los contratos respectivos a la fecha de presentación de las facturas, falta de la firma del director del centro educativo en las facturas, montos diferentes entre las facturas y la resolución administrativa, diferencias entre la tarifa por estudiante señalada en la factura y la indicada en el contrato, falta de la firma del proveedor en la factura, omisión del mes por pagar y de la deducción del Impuesto sobre la

Renta. Otra razón importante para la improbación de algunas facturas de gobierno fue el doble pago, que se determina al presentarse una factura por un pago que ya se había tramitado. También se improbaron 915 facturas de gobierno por transporte de estudiantes, en razón de que los addendum mediante los que se prorrogaron los contratos del año 2001 no se ajustaron a derecho; además se improbaron facturas por cuanto se determinaron inconsistencias en cuanto a la fecha de la factura y la fecha del contrato.

Todo lo anterior refleja un trámite inapropiado de los documentos, por parte del MEP, lo que incide negativamente en la prestación de los servicios de transporte al estudiantado.

En cuanto al control de esa actividad, el Ministerio programó realizar 270 inspecciones para la apertura de rutas y el control y la verificación del servicio, de las cuales solo se efectuaron 74, debido, según se informa, a los problemas con los procesos de adjudicación.

Finalmente, para obtener una visión general que permita apreciar la magnitud del gasto en la administración del sistema educativo, se indica que se aprobó un gasto de ¢10.650,1 millones y se reconoció al 31 de diciembre de 2002 la suma de ¢9.734,1 millones.

El programa Implementación de la Política Educativa es el más importante desde el punto de vista presupuestario, está dividido en 6 subprogramas que absorben aproximadamente un 73,5% del total de gastos del MEP al 31 de diciembre de 2002, por la suma de ¢211.171,0 millones.

Según el informe Anual de Resultados Físicos del año 2002, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, se observa un crecimiento en la cobertura del 20,4% en la población en edad de cursar el ciclo educativo materno-infantil. En los "Servicios educativos de preescolar" se atendió a un total de 66.738 estudiantes, sin embargo no se ha podido incrementar debido a la dispersión de la población, ya que en ciertas zonas del país, la cantidad de menores con edad de cursar ese ciclo es muy baja, aún así la tasa de cobertura es del 80,7%.

También se indica que en cuanto a "Servicios educativos de I y II Ciclo" se continuó con el proceso de mejorar la calidad, ofreciendo los programas: "Escuelas de Excelencia" y "Aula Abierta", entre otros.

El "III Ciclo Educación Diversificada Académica" presenta un incremento en la matrícula de un 5,6%, lo que ha permitido

ampliar la cobertura en secundaria. Además, este proceso educativo se vio fortalecido por el servicio de transporte gratuito a 29.286 estudiantes de escasos recursos en zonas de difícil acceso, esto considerando los problemas que se han venido presentando en este tema.

Asimismo se beneficiaron 4.012 estudiantes con becas, que sobrepasan el 100% del cumplimiento de las metas. No obstante ello, en un estudio efectuado por la Contraloría se determinó que la población objetivo de los beneficios que otorga el Fondo Nacional de Becas (FONABE), se ha estimado en más de 300.000 costarricenses en edades comprendidas entre los 6 y 18 años, de los cuales en la actualidad se ha abarcado apenas un 15%, por limitaciones de presupuesto.

Para el "III Ciclo Educación Diversificada Técnica" se programó atender a un total de 52.700 estudiantes, y se atendió un total de 56.656 estudiantes, sobrepasando la meta de producción. Según el Informe Anual de Resultados Físicos del año 2002 citado, la educación secundaria técnica mostró un incremento en su matrícula de un 7,7%.

La demanda por los "Servicios educativos de educación especial" se disminuyó, debido a la incorporación de estudiantes con discapacidad al sistema regular, por lo que la meta de producción estimada (17.317 estudiantes) difiere de la meta alcanzada (17.034 estudiantes) en 283 estudiantes.

Para los estudiantes que presentan discapacidades severas, se crearon 55 nuevos servicios de educación especial, tal y como lo informa el Sistema Nacional de Evaluación.

Los subprogramas Educación para Jóvenes y Adultos y Administración Regional del Sistema Educativo presentan niveles de cumplimiento de metas y de ejecución presupuestaria satisfactorios.

No obstante, los anteriores niveles de cumplimiento de metas del MEP, conforme se plantea en el octavo informe del Estado de la Nación, según datos al 2001, la cobertura en el nivel primario (I y II ciclos), era casi universal (92,6%), pero para la conclusión de la Educación General Básica (hasta III ciclo), alcanzó al 82% de la población en edad para estar en ese nivel, lo cual significa que aproximadamente uno de cada cinco jóvenes no cursa la educación general básica gratuita y obligatoria; por su parte, la cobertura hasta el IV ciclo formal (Diversificado), era tan solo 54,2% (incluida una mejora de 14,7% en los últimos doce años), cifra que alcanza una tasa neta del 61,8% si se consideran las modalidades de educación no formal. Otros datos importantes, en relación con el grado de éxito del sistema escolar, son los referidos a

la retención al II Ciclo de un 72,5%, al III Ciclo de 38,2% y al IV Ciclo de 25,3%, lo que significa que tan sólo la cuarta parte de los estudiantes que ingresaron a primaria, doce años antes, aprobaron el undécimo nivel, por lo que es necesario que el MEP tome las medidas pertinentes para solventar esta problemática de la educación nacional.

Finalmente, si bien es cierto que el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) destaca favorablemente varias acciones que de alguna manera coadyuvaron para el mejoramiento de la educación, no se puede obviar la problemática existente en el sector y que es de conocimiento generalizado, con una serie de problemas urgentes de atender, tales como la falta de definición del perfil de ciudadano al que se aspira, la deserción estudiantil, la calidad y cobertura del sistema educativo, las brechas entre la educación privada y la pública, y entre la educación rural y la urbana, el faltante de aulas, de material didáctico y de tecnología, las incapacidades del personal, los atrasos e irregularidades en los nombramientos de docentes, la carencia de docentes y de programas adecuados para la enseñanza del inglés y de informática educativa, la débil participación de los profesores de materias básicas en los programas de informática educativa lo que resta posibilidades al deseado apoyo curricular; la existencia de una cantidad importante de laboratorios fuera de operación o que lo hacen en condiciones no óptimas, el ausentismo de los maestros, la carencia de programas de capacitación permanente de los docentes y otras dificultades asociadas con problemas económicos y familiares.

En razón de lo anterior es indispensable que el Estado costarricense, el Consejo Superior de Educación –como órgano constitucional al que le compete la dirección general del sistema educativo– y el MEP se aboquen a solucionar esta problemática, de manera que se dé continuidad al esfuerzo de nuestro país, para otorgarle a la educación la importancia que se merece como medio para lograr el desarrollo, la equidad, la democracia y la paz social.

1.2.4 Ministerio de Hacienda

El presupuesto definitivo aprobado al Ministerio de Hacienda para el ejercicio económico 2002 representa el 1,8% del total presupuestado del Gobierno de la República, y muestra un decrecimiento real del 6,3% en relación con el presupuesto definitivo correspondiente al período 2001.

A continuación se presenta un cuadro resumen de la liquidación del presupuesto del 2002 de este Ministerio.

MINISTERIO DE HACIENDA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	25.100,3	17.990,2	71,7%
110-00 Administración Central	1.067,0	1.067,0	100,0%
131-00 Regularización del Catastro y Registro Prest.Bid No.1284/OC	19,4	19,4	100,0%
132-00 Actividades Centrales	2.820,2	2.482,2	88,0%
134-00 Administración de Ingresos	17.367,6	11.615,7	66,9%
01 Dirección y Coordinación General	32,3	24,0	74,3%
02 Gestión de Ingresos Internos	12.877,0	8.170,1	63,4%
03 Gestión Aduanera	3.797,3	2.983,2	78,6%
04 Asesoría Hacendaria	473,7	334,7	70,7%
05 Investigaciones Fiscales	187,3	103,7	55,4%
135-00 Tribunales Fiscal y Aduanero	413,2	323,9	78,4%
01 Tribunal Fiscal Administrativo	208,0	194,6	93,6%
02 Tribunal Aduanero	205,2	129,3	63,0%
136-00 Administración Financiera	1.851,2	1.369,1	74,0%
01 Dirección y Coordinación General	33,2	21,8	65,7%
02 Direc. y Coord. del Proc. Presup. Sect. Público	635,4	519,9	81,8%
03 Regulac.y Coordina. de la Contratac. Administ.	403,2	270,2	67,0%
04 Gestión de Caja del Gobierno Central	525,6	330,1	62,8%
05 Regulación y Regis. Contable de la Hacienda Pública	253,8	227,1	89,5%
138-00 Administración Tecnológica	1.561,7	1.112,9	71,3%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

De los siete programas que integran este presupuesto para este año es importante destacar que se excluyó el subprograma *Regulación y Gestión del Endeudamiento Público*, que venía incluyéndose como parte del programa *Administración Financiera*, debido a que a partir del 2002 las funciones que correspondían a la Unidad Ejecutora Dirección de Crédito Público pasaron a formar parte de las funciones que corresponden al subprograma *Gestión de caja del Gobierno Central* como parte de la Tesorería Nacional.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, se puede señalar que de la suma total asignada a este Ministerio se ejecutó únicamente el 71,7% del total aprobado, y del monto que quedó sin ejecutar, el 48,1% (¢3.419,5 millones) se encuentra en el subprograma *Gestión de Ingresos Internos*, específicamente en la subpartida de indemnizaciones, destinada al pago de devoluciones a los contribuyentes por cobros indebidos por concepto de tributos, pagos a cuenta, sanciones e intereses. Preocupa al Órgano Contralor, que una partida tan importante como esta, presente sobrantes, situación que se debe valorar, con el fin de establecer si es producto de deficiencias en la planificación, que llevan a sobrestimar la previsión presupuestaria. Por lo anterior, ese Ministerio deberá tomar las medidas necesarias, y establecer los mecanismos adecuados para realizar una apropiada estimación y asignación de los recursos, necesarios para lograr las metas propuestas, y dar así cumplimiento al principio presupuestario de exactitud, el cual señala que "el

presupuesto debe ser veraz, lo más próximo posible a la percepción de recursos y a las reales necesidades que se deriven de la acción programada".

El gasto ejecutado por el Ministerio de Hacienda en el año 2002, medido por el gasto reconocido, presenta un incremento real de un 25,0% con respecto al 2001; al respecto debe tenerse presente que al tenor de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los compromisos no se deben consignar como parte del gasto al 31 de diciembre.

Esos gastos ejecutados fueron financiados en un 90,2% (¢16.222,3 millones) con ingresos corrientes, y en un 9,8% (¢1.768,0 millones) con ingresos de capital, de los cuales un 3,8% corresponden a títulos valores de la deuda interna, y un 6,0% a recursos externos. Estos últimos son créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales financian el programa de *Administración Central* con el préstamo N° 1030/OC-CR para la modernización del Estado, y el programa de *Regularización de Catastro y Registro* con el préstamo 1284-OC/CR.

Los recursos que se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, provenientes del BID se trasladan en su totalidad al "Programa de Apoyo a la Profundización de la Reforma del Estado y la Apertura de los Sectores Financiero y de Infraestructura al Sector Privado", y al

Programa de Regularización de Catastro y Registro. Es destacable que ambos Programas cuentan con sus respectivas unidades ejecutoras, las cuales tienen carácter de órganos de desconcentración máxima, adscritos al Ministerio de Hacienda, responsables de la ejecución de estos recursos, previa autorización de los presupuestos respectivos por parte de esta Contraloría General.

En relación con los productos logrados en el año 2002 con los recursos asignados al Ministerio de Hacienda, debe mencionarse en primer término, que la información suministrada al respecto en el informe de resultados físicos que presentó el propio Ministerio, es parcial y por lo tanto no es suficiente para los propósitos de evaluación con que se produce, ya que, aparte de que este informe no incursiona en la evaluación física de la gestión institucional –como se expone con mayor amplitud en el acápite 1.2.1– la información incluida solo hace referencia a los subprogramas *Gestión de Ingresos Internos* y *Dirección y Coordinación del Proceso Presupuestario del Sector Público*. En el mismo informe el Ministerio de Hacienda reconoce que la mayoría de los programas y subprogramas que conforman el presupuesto del Ministerio no remitieron esa información a la Dirección General de Presupuesto Nacional. En segundo lugar, como resultado de la recolección de información adicional realizada por la Contraloría, se pudo determinar que la información que remiten los subprogramas, no se ajusta a la metodología de recolección de la información que el mismo Ministerio de Hacienda estableció y comunicó oportunamente, en su carácter de Ente rector, en unos casos produciendo información en formatos distintos a los establecidos y en otros casos omitiendo parte de la información requerida.

Esta situación es realmente preocupante, ya que, como órgano rector del Sistema de Administración Financiera este Ministerio debe constituirse en modelo del resto de los órganos sujetos a la Ley de Presupuesto, de tal manera que al interno se logre el cumplimiento de los requerimientos establecidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional, necesarios para llevar a cabo el control y evaluación del Presupuesto de la República, de no ser así será más difícil lograr el desarrollo de la cultura requerida a nivel externo para lograr los propósitos que tiene la metodología de comentario.

Es claro, también, que la actuación de los órganos del Ministerio de Hacienda que no remitieron la información

respecto del logro de productos imputables al programa presupuestario del que forman parte, se constituye en una limitación para el ejercicio de las competencias legales asignadas a ese Ministerio para el control de las etapas del proceso presupuestario que le corresponde vigilar como órgano rector del Subsistema de Presupuesto, y para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos.

De la misma manera se limita el ejercicio de las competencias constitucionales y legales que tiene la Contraloría de dictaminar sobre la liquidación del presupuesto y sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos a los que se refiere el último párrafo del artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, pues será con base en la información que remita el Ministerio Hacienda que se deberá rendir los dictámenes que requiere la Asamblea Legislativa para poder aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, de manera que la falta de información también limita el ejercicio de las competencias que en esta materia tiene la misma Asamblea Legislativa.

Por ello resulta necesario llamar la atención de ese Ministerio para que se corrijan estas situaciones y se determinen las responsabilidades sobre quienes con su incumplimiento, generan esta cadena de limitaciones en el ejercicio de las respectivas competencias.

Es importante dejar claro que como se indicó, al presentarse información solo de los subprogramas *Gestión de Ingresos Internos* y *Dirección y Coordinación del Proceso Presupuestario del Sector Público*, se carece de datos mínimos respecto del 52% del gasto incurrido por ese Ministerio durante el año 2002, como para poder dar una visión general, de la función de rectoría que cumple el Ministerio respecto del Sistema de Administración Financiera de la República, entre otras, y para referirse a la gestión operativa de cada uno de sus programas, de manera que lo que se puede hacer es referirse parcialmente a la gestión física de este Ministerio, y específicamente al subprograma de *Gestión de Ingresos Internos*.

De la información suministrada se indica que este subprograma de *Gestión de Ingresos Internos*, logró recaudar ¢414.528,1 millones, superando en un 2,37% la meta de

producción estimada. Lo anterior se atribuye, en parte, a acciones de control de cumplimiento entre las que destacan las actuaciones de fiscalización, el programa de omisos de declaraciones informativas, "el programa de sombras", el plan masivo de cobro morosidad en el impuesto sobre la renta, el plan de omisos en la presentación de declaraciones de ventas y de renta, y ejecución de planes especiales de presencia fiscal en centros nocturnos, bares, restaurantes, centros comerciales y otros, charlas, página Web de Tributación, consulta de Registro de Contribuyentes y presentación de declaraciones vía Internet. También, se explica que en el desarrollo de las acciones señaladas, ha constituido un enorme apoyo el uso de la herramienta tecnológica denominada SIIAT (Sistema de Información Integral de la Administración Tributaria), y el sustento que brinda el actual régimen sancionador, a través de las cuales las acciones se han realizado en forma más oportuna y efectiva de parte de la Administración Tributaria.

Esto último es importante por cuanto el mejoramiento en la gestión de cobro de tributos no solo se debe sustentar en el desarrollo de acciones de carácter represivo sino también en el apoyo que la tecnología puede dar, máxime si se tiene en cuenta que solo para el año 2002 se ejecutaron más de ₡1.100,0 millones en el subprograma de *Administración Tecnológica*, los cuales deberían retribuirse en una mejor gestión del resto de la organización, al facilitar su trabajo y el acceso a la información requerida para controlar a los contribuyentes.

Esos resultados son coincidentes con los resultados reportados sobre la misma materia por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en su "Informe de evaluación cumplimiento de las metas Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, período 2002-2006", según el cual de las 35 metas evaluadas al Ministerio de Hacienda, el 53% se ubican en la categoría de "Excelente" y "Muy bueno"; el 36% no se lograron cumplir y el 11% "No aplica" porque se trata de metas de tipo cualitativo o porque no están programadas para el año 2002.

Al respecto, es importante destacar que la mayoría de esas metas alcanzadas se vinculan con el programa de Administración de Ingresos, el cual si bien,

presupuestariamente se constituye en el programa más importante del Ministerio de Hacienda, también refleja una concentración de la acción de este Ministerio en un área neurálgica dada la situación fiscal del país, lo que evidencia que si aun con todos esos esfuerzos que se dice que se hicieron, los ingresos tributarios siguen resultando insuficientes para hacerle frente al gasto del Gobierno de la República, no se puede confiar en que con solo una mejora en la gestión administrativa de las instancias responsables del cobro de tributos se va a lograr incrementar sensiblemente la recaudación, requiriéndose más bien una serie de medidas combinadas, tal y como lo ha recomendado la misma Contraloría General en su informe "El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional".

Dentro de las acciones iniciadas para fiscalizar en forma sistemática el Sistema de Administración Financiera, esta Contraloría General realizó algunas intervenciones en el Subsistema de Tesorería, dentro de las que resulta conveniente destacar lo que tiene que ver con el análisis general de control interno del Sistema de interfase de pagos Sinpe (SIPS) de la Tesorería Nacional.

El estudio abarcó el análisis general de control interno relacionado con el Sistema de interfase de pagos SINPE (SIPS), así como las principales características de seguridad informática del sistema, para asegurar la disponibilidad, confidencialidad y salvaguarda de la información contra modificaciones, daños o usos no autorizados, para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de octubre de 2001, extendiéndose en los casos que se consideró necesario. Cabe indicar que presuntos hechos irregulares ocurridos contra los fondos tramitados por medio del supracitado Sistema, son investigados por el Ministerio Público, bajo la causa penal No.01-012356-042-PE.

Sobre dicho estudio se emitió el informe N° DFOE-GU-66/2002, de conformidad con el procedimiento establecido. Para el seguimiento de disposiciones, se está al tanto de la ejecución y verificación del cumplimiento de lo dispuesto en el citado documento. Los principales aspectos que se detallan en dicho informe se incluyen en el Recuadro siguiente.

Análisis general de control interno en el Sistema de interfase de pagos (SINPE). Principales debilidades encontradas

- No se localizó evidencia documental sobre estudios de requerimientos de seguridad informática, ni de niveles de riesgo asociados con las operaciones de la Tesorería Nacional, que sirvieran de base para la definición e implantación de controles de seguridad en el SIPS. Además, se carece de un plan y políticas de seguridad informática que incluyeran como mínimo las principales medidas de control para el uso del SIPS.
- Hay ausencia de un procedimiento formal para la administración de las contraseñas de acceso, el otorgamiento de privilegios de acceso y para mantener la efectividad en los mecanismos de autenticación y acceso.
- El diseño original del sistema no consideró funciones y procedimientos de auditoría ni el control de las actividades de los usuarios.
- El entonces Tesorero Nacional delegó la coordinación de los asuntos relacionados con el desarrollo, la implantación y operación del Sistema de interfase de pagos en el responsable en ese momento del Área de Gestión de Pagos, quien asumió la coordinación del proyecto.
- En relación con actividades de aprendizaje en el uso del SIPS, se detectó la ausencia de un plan de entrenamiento que permitiera dirigir los esfuerzos de capacitación, para el eficiente uso de los recursos del sistema por parte del personal de la Tesorería Nacional en materia de seguridad.
- Se carece de un plan de contingencias debidamente documentado, formalizado y congruente con la estrategia del plan general de contingencias del Ministerio de Hacienda, que garantice la continuidad de los procesos de la Tesorería Nacional en caso de interrupciones importantes de los servicios informáticos de la DGI.
- Se observó que la Dirección General de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda no realizó fiscalizaciones al Sistema que permitieran detectar elementales fallas de control interno presentes en el manejo del SIPS, las cuales no son exclusivamente de carácter tecnológico, por lo que esa unidad de control debió haber planificado algún enfoque de auditoría alrededor del computador que permitiera detectar debilidades de control interno, y recomendar las correcciones correspondientes.

Otra situación relevante en relación con este mismo subsistema de Tesorería, es la contenida en el Informe de MIDEPLAN, en lo referente a las acciones estratégicas reportadas, cuyas metas se indica no fueron cumplidas y que por su importancia se deben mencionar, y es lo que tiene que ver con la operación del principio de caja única en la administración de recursos líquidos del Gobierno en las instituciones del estado. Se informa que únicamente se lograron incorporar dos de las cinco entidades programadas (40%), por cuanto en su opinión, se presentaron dificultades de tipo legal y de disponibilidad de recursos por parte de las entidades.

En relación con el principio de caja única, también en la Memoria Anual 2001, se había señalado como uno de los objetivos que no se pudieron alcanzar al no darse su implementación. Cabe destacar que la aplicación de este principio es responsabilidad de la Tesorería Nacional, como órgano rector del Subsistema de Tesorería, y que al no

aplicarse, se está contraviniendo lo dispuesto en los artículos 185 de la Constitución Política, y 66 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y su reglamento.

De manera que, esos aspectos relacionados con la gestión del Subsistema de Tesorería del Sistema de Administración Financiera, resultan relevantes; lo que aunado al hecho de que para el ejercicio en análisis no se informó sobre sus resultados y consumió cerca de ₡330,0 millones durante ese periodo, se concluye que es necesario que se asuman por parte de la instancia rectora del respectivo subsistema, las acciones correctivas que permitan subsanar estos incumplimientos.

En resumen, la Contraloría se ve limitada para emitir una opinión completa sobre la gestión del Ministerio de Hacienda, ante la falta de información suficiente para tales efectos, sin embargo, se observa una gestión muy orientada

presupuestariamente y desde el punto de vista de acciones hacia la mejora administrativa en la recaudación, lo que evidencia que como medida no es suficiente, sino que debería combinarse con otras; y por otro lado, se tiene una función de rectoría del sistema de administración financiera muy frágil, evidenciada en un problema de generación de información sobre su gestión y en problemas importantes en el Subsistema de Tesorería.

1.2.5 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es una institución que en los últimos veinte años ha sufrido una serie de transformaciones orientándose hacia una desconcentración de sus actividades ejecutoras con la creación de los Consejos de Seguridad Vial, de Concesiones, de Vialidad, de Transporte Público y Portuario; lo que ha conllevado cambios en las labores realizadas en el citado periodo, así como en la estructura programática de su presupuesto.

En el cuadro que se inserta a continuación se incluye un resumen de la liquidación del presupuesto del MOPT, según programas.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	63.549,1	46.068,6	72,5%
326-00 Administración Superior	4.623,7	4.140,5	89,5%
327-00 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal	8.339,4	7.566,7	90,7%
328-00 Puertos y Regulación Marítima	1.080,5	967,2	89,5%
329-00 Edificaciones Nacionales	1.167,8	938,7	80,4%
330-00 Instituto Geográfico Nacional	302,7	278,7	92,1%
331-00 Transporte Terrestre	3.268,3	3.025,3	92,6%
332-00 Proyectos y Transferencias Sectoriales	44.310,8	28.695,6	64,8%
428-00 Reconstrucción Red Vial Nal. Dañada por el Huracán Juana	225,3	225,3	100,0%
431-00 VI Proyecto Sectorial de Transportes	1,5	1,5	100,0%
434-00 Proyecto adquisición mantenimiento vial	160,9	160,9	100,0%
455-00 Proy. Ciudad Colón-Orotina. Contrapartida Préstamo BID.	0,2	0,2	100,0%
471-00 Construcción edificios nacionales por contrato	0,2	0,2	100,0%
481-00 Construcción edificios nacionales por contrato	0,3	0,3	100,0%
483-00 Construcción edificios nacionales por contrato	15,1	15,1	100,0%
492-00 Carretera Ciudad Colón-Orotina	21,3	21,3	100,0%
494-00 Carretera Banú-Pinuela-Palmar Norte Fase C.	31,1	31,1	100,0%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

El 91,8% del gasto total de la institución se concentró en los programas *Administración Superior*, *Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal*, *Puertos y Regulación Marítima* y *Proyectos y Transferencias Sectoriales*.

El programa *Administración Superior* se ejecutó en un 89,5% y, entre otros resultados, se dio inicio a la elaboración del componente del Plan Nacional de Transporte, con el análisis de la demanda. Al respecto, cabe señalar que este Plan es una herramienta fundamental para la toma de decisiones en

la Institución, considerando su papel como ente rector del Sector Transportes, por lo que el Órgano Contralor estima muy conveniente para el desarrollo vial del país, que ese Ministerio vele por su actualización.

En cuanto al programa presupuestario *Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal*, que es desde el punto de vista de recursos el segundo programa más importante, es el que mantiene al MOPT como una institución netamente ejecutora, mediante el cual brindó apoyo a las Municipalidades y al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). La ejecución real de este programa fue de un 90,7% de lo presupuestado; cabe destacar que, entre otros, se dio una intervención considerable en la Red Vial Cantonal, que sobrepasó las metas programadas, lo cual fue beneficioso para el país en general. En razón de lo anterior, es pertinente mencionar que también se intervinieron 1.496 km de la Red Vial Nacional, cuya responsabilidad es del CONAVI, por lo cual se hace necesaria una estrategia que garantice que en los futuros ejercicios presupuestarios esta intervención vaya disminuyendo hasta desaparecer por completo, de manera que la Red Vial Nacional sea atendida en su totalidad por el CONAVI, como lo indica su Ley de creación.

La ejecución del programa *Puertos y Regulación Marítima* fue del orden del 89,5%, mediante la cual se concluyó el rompeolas en el Puerto de Caldera, no obstante, esa obra sufrió serios daños –prematurados– que fueron ocasionados por una marejada durante el mes de mayo del 2002, evento considerado como extraordinario. Al respecto, la Contraloría General efectuó una fiscalización, cuyo producto fue un informe mediante el cual se dispuso al MOPT llevar a cabo de inmediato un estudio por parte de expertos en esta materia, con el fin de determinar y detallar las causas y eventuales responsables de los mencionados daños y deterioro prematuro de esta obra, lo cual ha sido acatado por el Ministerio.

Además, mediante este programa se dieron avances en la ejecución de obras, tales como: mantenimiento del Muelle de Golfito, ampliación del Puerto de Moín, la construcción de una terminal denominada “Muelle Taiwan” y la segunda etapa de la Terminal Roll on - Roll off; obras de relevancia para el desarrollo portuario y nacional.

Respecto al programa *Proyectos y Transferencias Sectoriales* –mediante el cual otras instituciones y organizaciones desarrollan proyectos viales– es el de mayor contenido presupuestario en el MOPT, y su ejecución efectiva fue de un 64,8%, o sea se ejecutó únicamente dos terceras partes de lo presupuestado para este programa, lo cual indica que no se realizaron el 35% de las transferencias a otras entidades

o instituciones por ¢15.500,0 millones. En razón de lo anterior es necesario que se establezca o mejore el sistema de gestión del MOPT como ente rector para la ejecución de dicho programa, y como resultado de esto lograr un mayor grado de ejecución de proyectos viales en todo el territorio nacional. La mayor parte de los recursos no transferidos corresponden a CONAVI (aproximadamente ¢11.000,0 millones) debido a gestiones inoportunas y extemporáneas de este Consejo ante el MOPT, y, por otro lado, se tiene que debido a la falta de disponibilidad en el flujo de caja del Ministerio de Hacienda, se dejó de entregar a las Municipalidades alrededor de ¢3.000,0 millones. Todo lo cual a la postre repercute negativamente en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, que requiere el país para lograr el mayor desarrollo económico posible en beneficio de sus habitantes.

En síntesis, y conforme a lo expuesto por el MOPT, en el Informe Anual de Resultados Físicos 2002 y en la Evaluación del Plan Anual Operativo de este mismo año, los objetivos planteados son acordes con el rol de Institución rectora del Sector; sin embargo, en sus productos y actividades realizadas se refleja que gran parte de su labor sigue siendo la de una institución ejecutora; tal es el caso, entre otros, de los programas *Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, Puertos y Regulación Marítima y Edificaciones Nacionales*. Sobre el particular, se recalca la intervención directa del MOPT en la Red Vial Nacional, especialmente en casos de emergencia, lo cual es inconveniente dado que esa actividad es responsabilidad del CONAVI; por otro lado, no se ha logrado la consolidación del Consejo Nacional Portuario, del cual dependería directamente Puertos y Regulación Marítima. Es decir que existe un divorcio entre los objetivos enunciados por el mismo Ministerio y la práctica, en lo que a su papel de rector le compete.

Además, es pertinente indicar que, como ente rector del Sector Transporte no ha logrado una verdadera consolidación de los Planes Anuales Operativos de las instituciones que conforman el Sector Obras Públicas y Transportes, lo que el mismo Ministerio reconoce en su informe de evaluación de resultados que remitiera a la Contraloría, especialmente en lo que se refiere a los órganos autónomos que integran este sector; lo cual es primordial no sólo para obtener una mayor coordinación inter-institucional, sino para evitar que se dupliquen esfuerzos de las instituciones que forman parte del citado Sector, y que así el MOPT realice su gestión con mayor efectividad, y como un verdadero rector de este Sector.

Así las cosas, debería hacerse un análisis integral de la normativa que rige el accionar tanto del MOPT como de las Instituciones que conforman el Sector Obras Públicas y Transportes, que oriente las modificaciones que requiere esa normativa, con el propósito de que el MOPT pueda ejercer una verdadera rectoría de este Sector, y dicha normativa se ajuste a los cambios que se han venido realizando con la política de creación de órganos desconcentrados alrededor del MOPT.

El rol de ejecutor del MOPT más que de regulador, se evidencia en el Informe de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), donde se indica que se establecieron para el 2002, cuatro metas, todas las cuales están relacionadas con la ejecución de obras viales. Tal es el caso del programa de rehabilitación y mantenimiento de la red vial cantonal, que como ya se indicó antes, superó la meta utilizando el modelo de conservación participativa, es decir, participación de las comunidades y municipalidades que trabajan con el MOPT, resultado que fue calificado como excelente por MIDEPLAN. Otras metas tenían que ver con la construcción de la carretera Naranja - Florencia, asfaltados y construcción de puentes, y el programa de rehabilitación y mantenimiento de la red cantonal en lastre por tres años.

1.2.6 Ministerio de Salud

El presupuesto definitivo del Ministerio de Salud para el ejercicio económico del 2002 fue de ¢31.528,6 millones, suma que significa un crecimiento del 9,3% en términos reales, en comparación con el presupuesto del 2001.

Inicialmente, el presupuesto del Ministerio de Salud estaba conformado por los programas: *Dirección Superior y Administración General, Dirección y Conducción en Salud, Transferencias a Instituciones del Sector Salud y Nutrición y Desarrollo Infantil*. Esta estructura inicial fue ampliada con la incorporación de ocho programas financiados con fuentes revalidadas del ejercicio anterior, por un total de ¢3.998,8 millones, que son para atender proyectos específicos, tales como: Vigilancia de la Salud Nacional, Suministro de agua potable, Infraestructura sanitaria, Hospital de Alajuela y Reforma del Sector Salud.

A continuación se incluye un cuadro resumen de la liquidación del presupuesto del Ministerio.

MINISTERIO DE SALUD
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	31.528,6	28.018,8	88,9%
600-00 Administración Central	41,2	41,2	100,0%
607-00 Transferencias Varias.Crédito BID 636-OC-CR	357,1	357,1	100,0%
609-00 Transferencias Varias.Crédito BID 637/OC-CR	1.093,9	1.093,9	100,0%
610-00 Transferencias Varias	760,8	760,8	100,0%
613-00 Transferencias, construcción y rehabilitación acueductos rurales	15,5	15,5	100,0%
614-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	1.032,2	1.032,2	100,0%
615-00 Transferencias Varias. Préstamo BIRF 3654-CR	651,3	651,3	100,0%
620-00 Transferencias Varias. Fondo Intl. De Cooperación Económica de Japón	46,8	46,8	100,0%
621-00 Dirección Superior y Administración General	2.327,4	2.104,5	90,4%
622-00 Dirección y conducción en salud	7.457,5	7.087,8	95,0%
622-01 Planificación en Salud	289,4	270,5	93,5%
622-02 Normalización y Acreditación	211,5	200,4	94,8%
622-03 Registro y Controles	460,0	440,4	95,7%
622-04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano	595,4	553,8	93,0%
622-06 Vigilancia de la Salud	323,3	303,2	93,8%
622-07 Nivel Regional	5.577,9	5.319,5	95,4%
623-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	15.854,3	13.051,7	82,3%
625-00 Nutrición y Desarrollo Infantil	1.890,6	1.776,0	93,9%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

El programa más relevante en cuanto al monto del gasto es *Transferencias a Instituciones del Sector Salud* (623-00) que absorbe el 46,6% del gasto total del Ministerio, por un monto de ₡ 13.051,7 millones. Esta situación, como se ha indicado en anteriores ediciones de la Memoria Anual de la Contraloría, se presenta en razón de que el Ministerio debe canalizar una gran cantidad de recursos para algunos de sus entes adscritos, como lo son el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), para entes de asistencia médico social como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el Patronato Nacional de Rehabilitación y el Patronato Nacional de Ciegos y para otras entidades del Sector Salud como la Caja Costarricense de Seguro Social.

Por su parte, el programa *Dirección y Conducción en Salud*, consume el 25,3% del presupuesto del Ministerio, con un monto de ₡ 7.087,8 millones, de los cuales el 80% se utiliza en servicios personales. Asimismo, la mayor parte de los recursos de los programas *Dirección Superior y Administración General* y *Nutrición y Desarrollo Infantil* con un gasto real de ₡ 2.104,5 millones y ₡ 1.776,0 millones respectivamente, se canalizaron para la partida de servicios personales, representando el 59,4% y el 81,6%, en ese orden.

Ahora bien, existen dos instituciones cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) que no constituyen entidades objeto de una planificación específica y separada

del Ministerio ni presentan una organización administrativa propia, sino que se han convertido para el Ministerio en una fuente adicional de recursos, aparte del presupuesto de la República, que se utiliza para el financiamiento de un solo plan anual operativo conjunto.

En el año 2002, el presupuesto aprobado a OCIS ascendió a ₡ 5.697,1 millones y el aprobado a CTAMS, a ₡ 1.183,3 millones, de modo que el Ministerio de Salud contó con recursos adicionales para la ejecución de su plan por un monto equivalente al 21,8% de los recursos que le fueron asignados en la ley de presupuesto de la República.

Al respecto, con el propósito de mejorar el control de los recursos públicos y habiendo establecido que OCIS y CTAMS –junto con el IAFA– carecían de personalidad jurídica y, consiguientemente, de autonomía para presupuestar, la Contraloría General dispuso al Ministro de Salud, con ocasión de la aprobación de los presupuestos del 2002, que realizara gestiones ante el Ministerio de Hacienda, con el propósito de que los presupuestos de esas instituciones se incorporaran al presupuesto de la República a partir del periodo presupuestario del 2003.

Para mayor fundamento a esta disposición se contaba con el hecho ya indicado de que OCIS y CTAMS no poseen una planificación propia, sino que se enmarcan dentro del plan anual operativo del Ministerio, en el cual OCIS se encarga del apoyo a la gestión administrativa del Ministerio y CTAMS de la compra de alimentos del Programa de Nutrición y Desarrollo. En adición a lo anterior, la disposición se

encontraba reforzada en acciones administrativas del 2001 realizadas por el Ministerio, en virtud de las cuales las planillas de CTAMS fueron incorporadas al presupuesto de la República, así como en la orden emitida por el Órgano Contralor para que se procediera de igual manera con la planilla de OCIS en el 2003, en vista de que todos sus recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y, por lo tanto, no pueden ser utilizados para financiar gastos administrativos, de conformidad con la Ley N° 5662 de 23 diciembre de 1974.

No obstante lo señalado, mediante la Ley N° 8270 de 17 de mayo del 2002 el legislador decidió otorgarles a esos órganos adscritos la personalidad jurídica instrumental, lo cual los faculta a presentar sus presupuestos a aprobación del Órgano Contralor y, por lo tanto, a continuar operando en la forma señalada. A pesar de que con esta acción, que legaliza una situación que se ha presentado por años, se le da una mayor fluidez a la gestión del Ministerio, también le ocasiona a

este problemas organizativos y de control en su gestión, al obligarlo a manejar tres presupuestos en forma independiente, con los costos y la complejidad implícitos en el sistema.

Al respecto, es preciso señalar que el programa *Nutrición y Desarrollo Infantil*, financiado por el presupuesto del Ministerio y por el de OCIS y que cumple una función primordial para el país, presenta problemas de financiamiento, endeudamiento y gestión de compras y, en consecuencia, la presencia de varios obstáculos para garantizar una eficiente y efectiva prestación de servicios, tal y como se consigna en el informe N° DFOE-SA-24-2002 de la Contraloría.

Para contar con una visión global del financiamiento de los programas del Ministerio, a continuación se inserta un cuadro informativo de la ejecución de los tres presupuestos (Ministerio de Salud, CTAMS y OCIS).

MINISTERIO DE SALUD - CTAMS - OCIS
ESTADO DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Ministerio de Salud		CTAMS		OCIS		TOTAL	
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado						
TOTAL	31.528,6	28.018,8	1.183,3	877,5	5.697,1	4.913,5	38.409,0	33.809,8
600-00 Administración Central	41,2	41,2					41,2	41,2
607-00 Transferencias Varias Crédito BID 636/OC-CR	357,1	357,1					357,1	357,1
609-00 Transferencias Varias Crédito BID 637/OC-CR	1.093,9	1.093,9					1.093,9	1.093,9
610-00 Transferencias Varias	760,8	760,8					760,8	760,8
613-00 Transferencias, construcción y rehabilitación acueductos rurales	15,5	15,5					15,5	15,5
614-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	1.032,2	1.032,2					1.032,2	1.032,2
615-00 Transferencias Varias Préstamo BIRF 3654-CR	651,3	651,3					651,3	651,3
620-00 Transferencias Varias Fdo Internacional Coop Econ de Japón	46,8	46,8					46,8	46,8
621-00 Dirección Superior y Administración General	2.327,4	2.104,5	897,7	616,6			3.225,0	2.721,2
622-00 Dirección y Conducción en salud								
622-01 Planificación en Salud	289,4	270,5					289,5	270,5
622-02 Normalización y Acreditación	211,5	200,4					211,5	200,4
622-03 Registros y Controles	460,0	440,4					460,0	440,4
622-04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano	595,4	553,8					595,4	553,8
622-06 Vigilancia de la Salud	323,3	303,2			85,5	67,3	408,8	370,5
622-07 Nivel Regional	5.577,9	5.319,5					5.577,9	5.319,5
623-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	15.854,3	13.051,7					15.854,3	13.051,7
624-00 Programas específicos en salud			285,7	260,9			285,7	260,9
625-00 Nutrición y Desarrollo Infantil	1.890,6	1.776,0			5.611,6	4.846,1	7.502,2	6.622,2

Como puede observarse en el cuadro anterior, el Ministerio contó con ¢38.409,0 millones en total para la aplicación de sus programas, ejecutando de ese total la suma de ¢33.809,8 millones (un 88,0%).

Los productos relevantes a los cuales se comprometió el Ministerio están referidos a los servicios de asesoría legal, habilitación y acreditaciones a los establecimientos de salud y afines, evaluaciones de la atención integral del primer nivel de atención, registros y controles de productos, capacitación en ambiente humano, cumplimiento de la política nacional de salud en el nivel nacional, regional y local, análisis de la mortalidad infantil y materna, instalación de sistemas sanitarios para la disposición de excretas, manejo adecuado de desechos sólidos y líquidos, nutrición y desarrollo infantil.

Por otra parte, el Informe Anual de Resultados Físicos remitido por el Ministerio de Hacienda, aunque cita ciertos logros por parte del Ministerio de Salud, revela deficiencias importantes en la información preparada por ese Ministerio para efectos de proceder a la evaluación de la gestión de este último, como lo es el hecho de incluir un valor incorrecto como meta anual proyectada para algunos productos, o el de no realizar el análisis de las desviaciones en el cumplimiento de las metas en forma detallada, sino desde una visión general.

Asimismo, de acuerdo con el Informe final del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las acciones estratégicas programadas por el Ministerio de Salud, corresponden al eje *Creación y desarrollo de capacidades humanas*, donde se programaron 81 acciones estratégicas con 98 metas, cumpliéndose en el 2002 solo el 51%.

Dentro de las metas que superaron el 100% de conformidad con dicho Informe, se encuentran los programas: acreditación de establecimientos de atención, promoción del crecimiento y desarrollo en niños menores de 7 años, evaluación del desempeño de los laboratorios, calidad de aire, tratamiento de aguas residuales, de humo de tabaco, registro, control y normalización de medicamentos, alimentos, productos químicos peligrosos, plaguicidas domésticos, productos naturales, material y equipo biomédico. Algunas de las metas que se cumplieron en un 100% a destacar son: la elaboración del Análisis del Sector Salud, estudio de factibilidad de los laboratorios de control de calidad, sistema, aprobación y evaluación de las organizaciones gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales que realizan acciones

de prevención y tratamiento de drogas, sistema nacional de análisis de mortalidad infantil y materna, habilitación de establecimientos de atención al adulto mayor, acreditación de establecimientos de atención al dolor y cuidados paliativos.

Es importante agregar que al Ministerio de Hacienda y a MIDEPLAN se le dificultó lograr una adecuada evaluación de ese período, al tener como referencia dos Planes Nacionales de Desarrollo oficiales, el cambio de jerarquías y por el hecho de que la mayoría de los instrumentos de programación para el año 2002 ya se encontraban elaborados al momento de la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 del 18 de setiembre del 2001).

Al considerar los señalamientos contenidos en el informe presentado por el Ministerio de Hacienda, la Contraloría solicita al Ministerio de Salud ejercer un seguimiento cuidadoso del proceso de planificación de la gestión, de modo que los diversos elementos en que esa planificación se materializa (objetivos, metas de producción y de indicadores de desempeño, etc.) se mantengan actualizados y sean confiables; asimismo, realizar un esfuerzo por ajustarse a los requerimientos que establece el Ministerio de Hacienda para efectos de proceder a la evaluación de la gestión institucional. Por otra parte, este Órgano Contralor insiste en la necesidad de ajustarse a los principios presupuestarios de unidad y universalidad, lo que se ha visto truncado en el caso de OCIS y CTAMS, con la aprobación de una ley para darles personería jurídica instrumental.

1.2.7 Ministerio de Seguridad Pública

Para llevar a cabo su gestión básica, relacionada con la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la preservación del orden público y la seguridad de los ciudadanos, para el año 2002 el presupuesto definitivo del Ministerio de Seguridad Pública alcanzó la suma de ¢33.954,4 millones, cifra que muestra un crecimiento real del 5,6% en relación con el presupuesto definitivo correspondiente al período 2001 y representa el 2,4% del total del Presupuesto Nacional definitivo del 2002.

A continuación se inserta un cuadro resumen de la liquidación del presupuesto del Ministerio para el año 2002.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Total	33.954,4	33.186,7	97,7%
089.00 Actividad Central	3.034,6	2.964,7	97,7%
098.00 Policía Antidrogas	894,8	831,8	93,0%
107.00 Seguridad Ciudadana	27.484,9	26.980,0	98,2%
109.00 Seguridad Territorial	2.540,1	2.410,2	94,9%
02 Vigilancia Aérea	1.439,1	1.392,4	96,8%
03 Servicio Nacl. de Guardacostas	1.101,0	1.017,8	92,4%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

Dicho presupuesto fue estructurado en cuatro programas: Actividad Central, Policía Antidrogas, Seguridad Ciudadana, y Seguridad Territorial, el cual incorpora los subprogramas de Vigilancia Aérea y Servicio Nacional de Guardacostas. Este último subprograma fue incorporado por primera vez en este presupuesto, y se excluyó el de Vigilancia Marítima, que aparecía en presupuestos anteriores, dicha variación en la estructura programática es resultado de la aplicación de la Ley N°8000, del 24 de mayo del 2000, Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, en la cual las funciones del Departamento de Vigilancia Marítima del Ministerio de Seguridad Pública se trasladan al Servicio Nacional de Guardacostas. Es destacable que esta nueva instancia dentro del presupuesto nacional, tiene como contraparte el presupuesto del Fondo Especial que al tenor de la misma normativa se crea, y que debe ser sometido a aprobación de la Contraloría General de la República.

Un total de ₡27.484,9 millones (80,9%) se concentraron en atender las necesidades de la seguridad de los ciudadanos en el programa de Seguridad Ciudadana, atendiendo las actividades relacionadas con la Dirección de la Fuerza Pública, la Escuela Nacional de Policía y equipo policial.

De esos recursos, el 90,1% se destinan a satisfacer los pagos de personal que labora en dicho Programa (servicios personales y cargas sociales). Para el año 2002 el programa presenta un total de 9.940 puestos, incluyendo, en relación con el año 2001, la provisión presupuestaria para llenar 325 puestos nuevos, de los cuales el 58% (187) corresponden a puestos de la clase policial y el resto a puestos de carácter técnico, profesional, administrativo, entre otros. Como se colige, las previsiones presupuestarias pretendieron que la planilla de este programa creciera prácticamente a razón de un puesto policial por cada puesto de otra naturaleza, situación que se contrapone sustancialmente con las prioridades expuestas en la presentación del proyecto de presupuesto del año 2002, en donde se motivó que con fundamento en el "Plan tranquilidad para todos" en materia de seguridad ciudadana se contaría con 1.500 nuevos policías, incluyendo su equipamiento y adiestramiento.

Desde el punto de vista de la evaluación que se presenta de acuerdo con la información que suministra el Ministerio de Hacienda, al igual que se señaló en la Memoria Anual 2001 y en concordancia con lo señalado en el acápite 1.2.1 del presente capítulo, la información que se presenta a nivel institucional no es suficiente para evaluar satisfactoriamente la vinculación del plan y el presupuesto, específicamente en cuanto a la visión, marco jurídico, el diagnóstico, la estructura organizativa y las políticas.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, el Ministerio de Seguridad Pública, en términos generales, gastó un monto de ₡33.186,7 millones, que representa el 97,7% de la suma presupuestada, lo que muestra un alto grado de ejecución en el período; no obstante, ello no debe ser tomado como una valoración de eficiencia, por cuanto de la información remitida por el Ministerio de Seguridad Pública hacia el Ministerio de Hacienda es evidente que no se alcanzaron todas las metas de producción estimadas. Se aclara que a esta misma conclusión no es posible arribar desde los datos que incluye la información remitida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), toda vez que en esta se engloban otras instancias incluidas dentro de la temática de seguridad ciudadana, como el Ministerio de Gobernación y Policía, las municipalidades, el Organismo de Investigación Judicial, etc., por lo que no resulta comparable.

El gasto ejecutado por el Ministerio de Seguridad Pública en el año 2002, medido por el gasto reconocido, presenta un incremento de ₡ 7.225,9 millones (16,5% en términos reales) con respecto al 2001, produciéndose el mayor incremento en la partida de servicios personales con un monto absoluto de ₡3.517,3 millones; al respecto debe tenerse presente que al tenor de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los compromisos no se deben consignar como parte del gasto al 31 de diciembre.

De la misma forma que en años anteriores, se mantiene la misma distribución de los gastos ejecutados, fijando siempre la mayor parte (94,4%), a cubrir las partidas de Servicios Personales (74,6%), Transferencias corrientes (12,8%), y Materiales y suministros (7,0%).

Como se observa en el cuadro anterior, el programa que muestra mayor importancia en cuanto a la ejecución en sus gastos fue el de *Seguridad Ciudadana* (₡26.980,0 millones), el cual representa el 81,3% del total gastado en ese ministerio.

A diferencia de años anteriores, el informe remitido por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General no aporta una evaluación de los resultados de la gestión realizada por el Ministerio de Seguridad Pública, limitándose a reflejar el resultado de la producción física alcanzada. Este aspecto constituye un retroceso en relación con la cantidad y calidad de la información que se remite por parte de ese Ministerio, aspecto sobre el que se comenta en el acápite 1.2.1 del presente capítulo.

A pesar de lo anterior, del informe del Ministerio de Hacienda se pueden destacar algunos aspectos en relación con el Programa *Seguridad Ciudadana*, por estar este definido dentro de las prioridades del Gobierno. Este programa cumplió con el 67,0% de las metas de producción estimadas, lo cual viene a confirmar lo comentado anteriormente en cuanto a que pese a que las asignaciones presupuestarias se ejecutaron prácticamente en su totalidad, las metas de producción no se alcanzaron completamente, quedando pendiente en el informe del Ministerio de Hacienda, un adecuado estudio de la eficiencia y eficacia del programa. Las metas no cumplidas se justifican con argumentos sobre un mayor número de actividades relacionadas con otras metas, o que se realizaron actividades "más rigurosas" que no permitieron abarcar el total esperado o que disminuyó la demanda por un determinado servicio, no obstante no se dispone de información suficiente que permita descartar que más bien se trata de una deficiencia al momento de definir la meta.

Por su parte, como ya se ha indicado, MIDEPLAN, en su informe "Balance de Políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006", relativo al área temática de la "Seguridad Ciudadana", involucra políticas y acciones para enfrentar los retos propuestos que no solo debe realizar el Ministerio de Seguridad Pública, y no hace diferencia en lo ejecutado por ese ministerio y el de Gobernación y Policía, lo que dificulta la evaluación de la gestión en forma independiente. Sin embargo, resulta importante destacar que en opinión de MIDEPLAN la medición de la percepción del sentimiento de seguridad de los ciudadanos en los ámbitos comunal y nacional para el año 2002, fue un compromiso que no se realizó, por parte del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, y que es muy importante realizar esa medición por cuanto los recursos y todas las acciones que se ejecutan van orientadas a garantizar la soberanía nacional, la vigilancia, mantener el orden público y la seguridad de los habitantes. Además, según el MIDEPLAN en su informe de evaluación, indica que los ministerios mencionados anteriormente, lograron un cumplimiento de metas del 58% y un 41% de incumplimiento, concluyendo que es necesario que se realice un esfuerzo por mejorar la programación, para cada uno de

los años de ejecución de las acciones del plan nacional de desarrollo, así como la calidad y consistencia entre los indicadores y las metas.

Lo anterior toma relevancia al tener presente que la Contraloría General ha considerado que a pesar del trabajo realizado en relación con el tema de la seguridad ciudadana, el problema de la incidencia delictiva y la percepción de la inseguridad en la población se mantiene. Para hacer frente a esta problemática es que el actual Gobierno de la República, tiene planeado trabajar en algunos campos estratégicos relativos a la seguridad ciudadana, tales como: la organización institucional, cuyo elemento esencial está en poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Seguridad (creado junto con el Área de Seguridad Integral y Participación Ciudadana, mediante el decreto ejecutivo N° 30583 publicado en La Gaceta N° 163 del 27 de agosto de 2002), y concentrar las policías administrativas y los programas de capacitación; la participación ciudadana y comunitaria mediante los programas de seguridad comunitaria y la policía de proximidad; la profesionalización y capacitación de la Fuerza Pública; y los programas de prevención. Se mantiene a la espera de que estas iniciativas se concreten en resultados que realmente impulsen la coordinación de las acciones inter-institucionales en la promoción de la seguridad desde una visión más integral.

Desde la perspectiva del desarrollo de los procesos de fiscalización que lleva a cabo la Contraloría General, resulta pertinente apuntar que como consecuencia de los trabajos ejecutados en el Ministerio de Seguridad Pública la Administración implementó una serie de acciones para cumplir con las disposiciones que se le giraron oportunamente, lo cual permitió mejoras en los siguientes aspectos:

- a) Se impartió un curso sobre uso y manejo de armas de reglamento a más de 8.000 miembros de las fuerzas de policía, que en el desarrollo de sus labores, deben portar armas de fuego. Esta acción la realizó debido a que se determinó que algunos de estos funcionarios tenían varios años de no recibir este tipo de capacitación, o lo que es peor, nunca habían recibido capacitación en esa materia.
- b) Se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 29987-SP del 28 de noviembre de 2001, en el que se incluye, entre otros aspectos, un procedimiento de acatamiento obligatorio para que todo funcionario policial de primer ingreso al Ministerio, o que se encuentre laborando sin haber tenido la capacitación atinente, lleve un curso de Inducción Policial de 80

horas, en el que se le suministran conocimientos teórico-prácticos, básicos para desarrollar su labor policial. Este curso lo han aprobado 1.410 policías, con el consiguiente efecto positivo que el conocimiento adquirido debería tener en el servicio que estas personas y, por tanto el Ministerio, brindan a la comunidad.

Además, con la promulgación de dicho decreto se ha logrado una mayor integración entre las Direcciones de Personal y de Fuerza Pública y la Escuela Nacional de Policía, en el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento del personal policial. Además, se ha mejorado sustancialmente, el control que debe de ejercer la Dirección General de Armamento sobre la emisión y renovación de los permisos de portación de armas que autorizan a los miembros de la Fuerza Pública a portar armas de reglamento.

- c) Con el propósito de que se eliminara una práctica histórica que se daba en dicha entidad, de prestar funcionarios policiales a otras entidades del Estado (al 15 de diciembre de 2002 había 251 funcionarios cedidos en calidad de préstamo a 28 instituciones), sin una normativa pertinente, y en forma paralela al estudio de este Órgano Contralor la administración implementó una serie de medidas para solucionar esa situación.
- d) Finalmente, la administración elaboró y puso en práctica un procedimiento para la asignación de la responsabilidad y el control sobre el recibo al proveedor de los vehículos adquiridos por el Ministerio, su posterior entrega a las unidades que son asignados y el control del cumplimiento de garantías, revisiones técnicas y cualquier otro aspecto que se considere conveniente, para el debido uso y control sobre de los vehículos.

En general, con la implementación de estas disposiciones se ha contribuido a que el Ministerio de Seguridad Pública disponga, entre otros aspectos, de un personal policial más capacitado y en mayor número para cumplir de una mejor manera con sus disposiciones y atribuciones, como el de asegurar la integridad territorial, mantener la tranquilidad y el orden público, velar por la integridad de las personas y los bienes de los habitantes de la República. Además, dicha entidad, logra brindar, con dichas acciones, una mejor y mayor presencia policial en las calles, en particular en el Gran Área Metropolitana.

1.2.8 Ministerio del Ambiente y Energía

El presupuesto del Ministerio del Ambiente y Energía alcanzó la suma de ₡12.490,4 millones en el 2002, lo que significa un decrecimiento del 3,9% en términos reales en comparación con el presupuesto del 2001. Del total presupuestado para el 2002, se ejecutaron ₡8.293,2 millones (un 66,4%); a continuación se inserta un cuadro resumen de la liquidación de este presupuesto.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2002
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
Total	12.490,4	8.293,2	66,4%
879-00 Actividades Centrales	725,1	541,9	74,7%
883-00 Tribunal Ambiental Administrativo	66,6	53,6	80,5%
887-00 Conservación y Manejo de la Biodiversidad	3.281,9	3.144,5	95,8%
888-00 Hidrometeorología Aplicada	479,2	403,8	84,3%
889-00 Evaluación y Control Ambiental	53,2	34,0	63,9%
890-00 Hidrocarb. Transp. Y Comerc.de Combustibles	29,9	27,4	91,6%
897-00 Conservación y Uso Racional de la Energía	7,4	2,7	36,5%
898-00 Geología y Minas	172,7	139,0	80,5%
936-00 Transferencias del Sector Energía y Minas	7.674,4	3.946,3	51,4%

Fuente: Liquidación del presupuesto de la República, Ministerio de Hacienda

Como en años anteriores, los programas *Transferencias del Sector Energía y Minas*, *Conservación y Manejo de la Biodiversidad* y *Actividades Centrales* representan gran parte del presupuesto del Ministerio.

El programa *Transferencias del Sector Energía y Minas* es el más significativo en términos de la asignación presupuestaria: ésta representa un 61,4% del total del presupuesto del Ministerio. No obstante, la ejecución presupuestaria en este programa alcanzó sólo el 51,4% de lo autorizado (frente a un 76,2% en el 2001); aún así, esta ejecución representa el 47,6% de la ejecución total del Ministerio.

De los gastos ejecutados con cargo a este programa, ₡885,9 millones corresponden a transferencias a fundaciones y otras instituciones privadas sin fines de lucro, y ₡2.626,6 millones a la transferencia al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para el pago de servicios ambientales, financiada con recursos prestados por el Banco Mundial (Crédito BIRF 4557-CR).

A diferencia de años anteriores, no se refleja en este programa ninguna transferencia a la Refinadora Costarricense de Petróleo por concepto de compensación del ingreso dejado de percibir por alzas en el precio del producto terminado, ni pagos por tierras de las áreas silvestres protegidas o

expropiaciones, a excepción de los pagos que por este concepto se ejecutan con cargo a la cuenta especial del Fondo de Parques Nacionales, transferencia que asciende a ¢283,6 millones.

Desde el punto de vista de la clasificación económica, se observa que un 64% del gasto del MINAE (¢5.291,7 millones) corresponde a gastos corrientes, de los cuales el 63% se destinó al pago de sueldos y salarios. Los gastos de capital, que incluyen la ya mencionada transferencia al FONAFIFO, ascienden a ¢3.001,4 millones, y representan el 36% del gasto total. Dentro de este rubro, los gastos previstos para compra de maquinaria y equipo se ejecutaron en sólo un 40%, mientras que las partidas autorizadas para otras construcciones y para compra de terrenos y edificios no fueron ejecutadas en absoluto, todo lo cual es cuestionable, dadas las necesidades que tiene el Ministerio en materia de gastos de inversión.

En cuanto a la información presentada sobre la gestión del MINAE en el informe anual de resultados físicos elaborado por el Ministerio de Hacienda, debe señalarse que no se contó con información relativa al programa *Conservación y manejo de la biodiversidad*, programa que alcanza el 37,9% del total de gasto del MINAE en el año, por lo que esta Contraloría considera que existe una omisión importante en la definición de los productos finales de ese programa por parte del Ministerio.

Por otra parte, el informe de evaluación del cumplimiento de metas presentado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), señala que el MINAE programó la ejecución de 46 acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, estableciendo para ello 62 metas. Sin embargo, únicamente se brindó información acerca del cumplimiento de 2 metas; mientras que de las otras 60 se afirma que no pueden ser evaluadas dado que fueron definidas para el período 2002-2006 en primera instancia y porque en algunos casos se presentan inconsistencias entre el indicador, la meta y los resultados. Al respecto, la Contraloría llama la atención del MINAE y de MIDEPLAN, porque tales inconsistencias reflejan una insuficiencia en la aplicación de la metodología de evaluación que impiden a esta Contraloría realizar una evaluación de la gestión institucional realizada.

Ahora bien, considerando la estructura programática del presupuesto del Ministerio y la vital participación que tiene en el cumplimiento del objetivo que establece el capítulo de "Armonía con el ambiente" del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se considera importante referirse a la gestión

realizada por el MINAE sobre el particular, así como a algunos objetivos y acciones que constituyen expectativas a futuro.

En cuanto al área temática "Biodiversidad", el mayor aporte recae sobre el programa presupuestario *Conservación y manejo de la Biodiversidad*, que tiene como fin administrar, promover y controlar, en coordinación con otras entidades, el uso racional de los recursos, brindando servicios de calidad a sus usuarios dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas, y con la participación de la sociedad, contribuyendo así con una mejor calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo define como acción estratégica la "Implementación de un programa de turismo ecológico sostenible, considerando la participación de las comunidades en la administración de los servicios no esenciales de las áreas silvestres protegidas, de organismos públicos y privados, el mejoramiento de los servicios de infraestructura, así como el monitoreo y evaluación constante del impacto de la visitación nacional y extranjera".

Al respecto, es importante indicar que las concesiones de servicios y actividades no esenciales dentro de las Áreas Silvestres Protegidas estatales, se rigen por la Ley de Biodiversidad (Nº 7788 de 30 de abril de 1998), que faculta al MINAE para otorgar la concesión de tales servicios y actividades (entre éstos se encuentran los estacionamientos, la alimentación y las tiendas), así como para suscribir contratos con este fin. La concesión de estos servicios puede ser otorgada a personas jurídicas, que sean organizaciones sin fines de lucro y tengan objetivos de apoyo a la conservación de los recursos naturales, teniendo prioridad las organizaciones regionales.

Ahora bien, la Fundación de Parques Nacionales ha operado servicios y actividades no esenciales en conjunto con las Áreas de Conservación en algunos de los Parques Nacionales, sin que el órgano competente del MINAE haya efectuado las acciones administrativas necesarias para otorgar la concesión o suscribir un contrato al amparo de un marco normativo adecuado; además, no existe reglamentación alguna que facilite la correcta ejecución y control de concesiones de esta naturaleza (así se determina en el Informe Nº DFOE AM 47/2002 de esta Contraloría). Por ello, el Órgano Contralor llamó la atención para que el MINAE y propiamente el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) atiendan las necesidades de los usuarios de las áreas protegidas, recurriendo a mecanismos señalados en la legislación y de acuerdo con una normativa que lo reglamente.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en su informe de cumplimiento de metas en las acciones estratégicas definidas para el año 2002 indica como único avance del MINAE en el cumplimiento de la estrategia citada, que se suscribió el "Convenio de Cooperación entre el MINAE y la Fundación de Parques Nacionales" para que algunos de estos servicios sean administrados por la citada Fundación. Sin embargo, este convenio no fue refrendado por la Contraloría General, por carecer de parámetros mínimos para su efectiva implementación, como son objetivos precisos, proyectos y programas, así como otros requisitos formales. Las acciones se orientan a conceder los servicios no esenciales únicamente a la Fundación, dejando a criterio de esta el grado de participación de las organizaciones regionales, a pesar de que tal participación debería ser prioritaria según lo establece la Ley de Biodiversidad citada.

Por otra parte, la Contraloría ha determinado deficiencias en el uso y administración de los fondos públicos por parte de la Fundación, por lo que le denegó la calificación de idoneidad en enero de 2003, hasta tanto sean acatadas las disposiciones y recomendaciones del mencionado informe N° DFOE-AM-47/2002. Posteriormente se negó la aprobación del presupuesto ordinario del 2003 de esa Fundación principalmente por mantener incumplimiento del artículo 18 de la Ley de Fundaciones (N° 5338 de 28 de agosto de 1973) respecto a la obligación de contar con una auditoría interna.

La gestión del MINAE y de la Fundación en materia de compra de tierras con fundamento en la cláusula cuarta del Pacto Constitutivo de esta última, es deficiente y, por consiguiente, atenta contra la adecuada administración, consolidación y sostenibilidad de las Áreas Silvestres Protegidas. Sobre el particular, cabe señalar que no se mantiene un sistema de información sobre las tierras adquiridas por la Fundación y el posterior traspaso de estos inmuebles al Estado, ni políticas o lineamientos al respecto. Los expedientes de compra de tierras no contienen información básica, como acuerdos de la Junta Administrativa que autorizan la compra, planos catastrados, avalúo, inspección de campo, colindancias, escritura de compra y venta y situación legal del inmueble, entre otros, y se han detectado casos de fincas con más de 10 años de compradas y que permanecen a nombre de terceros. Como puede observarse, la información que se maneja no es confiable ni uniforme, y se encuentra dispersa.

En relación con el objetivo del MINAE de disponer de mejores servicios e infraestructura para la visitación en las Áreas Silvestres Protegidas, el informe de cumplimiento de metas elaborado por MIDEPLAN indica que se ha dado una

insuficiente inversión en infraestructura, por lo que existe una demanda insatisfecha de los servicios y facilidades. En relación con lo anterior, la Contraloría General ha constatado que los recursos que destina el SINAC para inversión han venido disminuyendo desde 1996 y que en algunas Áreas de Conservación las instalaciones, oficinas e infraestructura en general se encuentran en mal estado por su deterioro y falta de mantenimiento (ver, al respecto, Informe N° DFOE-AM-6/2002 e Informe N° DFOE-AM-7/2002); por otra parte, la gestión del Ministerio para que los agentes recaudadores le entreguen oportunamente sumas originadas en impuestos y tasas es deficiente, y esto constituye una importante limitante a la posible inversión.

Continuando con el tema de la Biodiversidad, y en relación con la política del MINAE de "Mejora de la capacidad nacional y local en el manejo sostenible de la biodiversidad en los territorios definidos como corredores biológicos", y en razón de que el Parque Internacional La Amistad (PILA) constituye área clave dentro del corredor biológico mesoamericano, debe señalarse que la Contraloría considera que la gestión institucional relativa al PILA es insatisfactoria en sus ámbitos de planificación, organización, ejecución, control y evaluación, pues no existen programas y actividades específicos de control, protección y manejo asociados con el Parque, lo cual dificulta un manejo controlado de las amenazas que existen sobre esta zona y explica el desmejoramiento en las especies indicadoras de flora y fauna que la habitan.

La ausencia de tales programas se manifiesta, también, en el avance progresivo del deterioro de algunas zonas críticas del PILA, que en el tiempo han mostrado cambios negativos importantes, principalmente en lo que a cobertura boscosa se refiere. A esto se une el hecho de que el procedimiento para medir la cobertura boscosa no es uniforme en el tiempo, pues las tecnologías utilizadas y los métodos de clasificación del suelo varían de año en año, aparte de que no se complementa con técnicas de verificación de campo. Todos estos resultados son objeto del Informe de la Contraloría N° DFOE-AM-49/2002.

En cuanto a los beneficios sociales que genera el Parque, debe señalarse que si bien se observa un cambio positivo en indicadores socioculturales como la demanda hídrica, turismo y recreación, estos resultados no parecen estar relacionados directamente con la gestión del Parque, pues no se encontró evidencia que muestre los esfuerzos que hace la Administración del PILA en la promoción de estos beneficios; por ejemplo, no existe un esfuerzo institucional en lo que a demanda de agua se refiere, ni un análisis de capacidad de carga turística que ayude a establecer las metas de visitación al Parque.

Llama la atención el hecho de que la administración del PILA carece de un sistema de información que permita evaluar el estado de conservación del Parque, con información sobre indicadores biofísicos y socioculturales como cobertura boscosa, especies claves e indicadoras, demanda de agua o especies de uso autóctono; tampoco el SINAC dispone de información similar. En adición a lo anterior, cabe destacar el hecho de que no se promueven actividades conjuntas con las autoridades ambientales de Panamá, a pesar de que existen compromisos adquiridos entre ambos países para la conservación y protección conjunta del Parque, ni se hace uso de los diferentes mecanismos legales que pueden apoyar la implementación de estos compromisos.

Pasando ahora al área temática del recurso hídrico, puede destacarse que MIDEPLAN hace referencia a los avances obtenidos por el MINAE en el primer informe de cumplimiento de metas establecidas en las acciones estratégicas definidas para el año 2002, que se enmarcan dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, indicando que se han realizado gestiones de cooperación internacional para la elaboración del Plan Nacional Recursos Hídricos. Asimismo, se indica que el MINAE tuvo una participación activa en la discusión y conceptualización del proyecto de ley que actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa.

Al respecto, ha de señalarse que, en relación con el recurso hídrico, la Contraloría General ha comprobado que en los últimos años se ha presentado un incremento considerable en la demanda, y propiamente en la extracción de agua. Así las cosas y dado el interés público que reviste el tema del recurso hídrico, el Órgano Contralor analizó la gestión del MINAE, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), sobre el uso, manejo y explotación del recurso hídrico en términos de cantidad, arribando a la preocupante conclusión de que la gestión estatal no garantiza la cantidad y calidad de tan preciado líquido. Ello se debe, entre otras causas, a la contaminación del agua superficial y subterránea, a la sedimentación de cuerpos de agua, a la disminución en los niveles de recarga acuífera, a la falta de agua en época seca y a la presencia de algunos acuíferos salinizados y de otros contaminados. Esta problemática se agrava ante la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que establece la Ley de Planificación Urbana.

A pesar de que el país cuenta con un marco legal y convenios internacionales que pueden considerarse suficientes para avanzar hacia un manejo integral y sostenible del recurso hídrico, en muchos casos las metas se orientan a la resolución de problemas concretos y no a la atención de la problemática nacional del agua.

La implementación de las políticas del MINAE, del AyA y del SENARA sobre el recurso hídrico carece de adecuada coordinación, y sus planes estratégicos no presentan acciones de control y seguimiento de las diversas gestiones que corresponde realizar a esas entidades en la administración del recurso hídrico, solamente hacen señalamientos generales de evaluación que no permiten valorar los logros obtenidos; como consecuencia, resulta difícil prevenir el deterioro de algunos cuerpos de agua del país.

La gestión de las instituciones mencionadas no garantiza la sostenibilidad de la oferta hídrica disponible para el desarrollo de las actividades humanas, y el MINAE ha hecho poco por hacer cumplir los lineamientos de la Ley Forestal en cuanto a protección y conservación de las márgenes de los ríos y de las zonas de potencial recarga acuífera, situación que deriva en la poca cobertura boscosa de estas áreas.

Si bien es cierto que por medio del pago de servicios ambientales el MINAE ha logrado disminuir el ritmo de la deforestación, favoreciendo así la conservación del recurso hídrico, el SINAC no cuenta con criterios técnicos específicos que permitan priorizar el pago de esos servicios en función de las potenciales zonas de recarga acuífera, lo cual ha ocasionado el pago de servicios ambientales en forma fragmentada, con la consecuente pérdida de las ventajas de formar grandes masas boscosas.

En relación con la demanda hídrica, el MINAE en ocasiones resuelve acerca de los permisos de perforación del subsuelo y concesiones de aprovechamiento de aguas, sin considerar el criterio técnico del AyA sobre la posible afectación de sus fuentes de abastecimiento poblacional lo cual pone en riesgo el aprovisionamiento a futuro para consumo humano, a contrapelo de lo establecido por la Ley de Aguas (Nº 276 de 27 de agosto de 1942 y sus reformas). El MINAE y el SENARA no se aseguran de haber recibido en tiempo y cantidad los informes técnicos geológicos de los pozos perforados, ni verifican la calidad de los datos que contienen; tampoco dan seguimiento a la extracción real del recurso, todo lo cual posibilita que se presenten irregularidades en materia de perforación de pozos.

En conclusión, la Contraloría considera que la información aportada en los informes remitidos por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda no es suficiente para dar cuenta de la gestión del MINAE, lo anterior en atención a la imposibilidad de conocer por ejemplo resultados sobre la producción en un programa de su presupuesto que consume casi el 40% del gasto ejecutado; esto es consecuencia de insuficiencias en la aplicación de la metodología de evaluación de su propia gestión. Por otra parte se llama la atención del MINAE

a efectos de que afine su labor de programación presupuestaria en razón de la baja tasa de ejecución del presupuesto observada (dos tercios del presupuesto aprobado). En relación con los resultados de fiscalización, se insiste al MINAE sobre la necesidad de ajustarse más celosamente a la normativa que rige la materia ambiental y de recursos naturales en el ejercicio de su labor sustantiva y en la consumación de actos contractuales con terceros, persiguiendo, ante todo, el cumplimiento del espíritu que subyace a dicha normativa.

1.2.9 Regímenes especiales de pensiones

Los regímenes especiales de pensiones son sistemas de varios grupos de empleados del sector público. Estos regímenes son: Magisterio Nacional, Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Comunicaciones, Registro Público, Ferrocarriles, Guerra, Derecho, Gracia, Expresidentes, Beneméritos de la

Patria y Premio Nacional Magón. Destaca por su volumen el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (SPJMN) para todos los funcionarios docentes de entidades educativas públicas y privadas, el cual consta de dos regímenes, el de reparto que es con cargo al presupuesto nacional y el de capitalización.

Estos regímenes son administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se trata de regímenes de pensiones cuyo ingreso está clausurado y en los que no existen fondos de reservas. El pago de las pensiones constituye una obligación ineludible del Estado, el cual se realiza del presupuesto nacional y de las cotizaciones de trabajadores activos y pensionados, regímenes que enfrentan serios problemas financieros, según se comenta en el Recuadro siguiente. Además, el Estado debe realizar las contribuciones estatal y patronal para el seguro de salud de los pensionados.

Crecimiento desmedido del déficit en los regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional

RECUADRO N° 5

Desde hace varios años, la Contraloría General viene llamando la atención por el crecimiento en el gasto real en pensiones con cargo al presupuesto nacional, lo cual provoca que la situación deficitaria de los regímenes especiales de pensiones se agrave año con año. En el Informe Técnico sobre el anteproyecto de Presupuesto de la República 2003, remitido por esta Contraloría a la Asamblea Legislativa, se informó que ello ocurre porque el número de pensionados aumenta mientras la población cotizante no, por ser regímenes clausurados, lo cual ha empeorado con las interpretaciones del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹ por parte de la Sala Constitucional, que en la práctica significa un restablecimiento de beneficios que se consideraban no vigentes². Otro factor que incide en el creciente gasto en pensiones es la falta de controles efectivos de la Dirección Nacional de Pensiones, lo cual genera pagos de pensiones que no corresponden y gastos legales por indemnizaciones.

El cuadro y el gráfico que se insertan en el presente recuadro muestran que la tendencia ascendente del déficit en pensiones, que inició en el año 2000, persiste en el año 2002.

INFORMACIÓN FINANCIERA SOBRE REGÍMENES DE PENSIONES
(BASE CAJA)
-en millones de colones-

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Transferencias a pensionados del Estado	61.937,3	76.665,5	87.204,9	101.474,5	124.736,9	150.448,1
Déficit pensiones Estado ^{1/}	-55.275,2	-67.098,2	-74.510,2	-91.136,3	-113.064,5	-139.994,7
% del PIB ^{2/}	-1,9	-1,9	-1,7	-1,9	-2,1	-2,3
% de Ingresos Tributarios Gob.Central	-14,8	-14,7	-13,8	-15,1	-15,9	-18,0
Déficit pensiones -mills.col.constantes ^{3/}	-22.077,8	-23.911,7	-23.085,4	-26.375,4	-30.193,4	-34.062,4
Tasa crecimiento anual	n.a.	8,3	-3,5	14,8	15,8	11,6
Superávit IVM (exceso productos a gastos neto) ^{4/}	18.997,0	29.610,2	38.941,1	44.622,6	95.928,2	73.592,2
% del PIB ^{2/}	0,64	0,82	0,86	0,91	1,78	1,21
Aporte del Estado a IVM ^{5/}	4.387,2	4.823,6	5.854,9	6.746,6	7.968,7	11.097,1
% del PIB ^{2/}	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,18

1/ Incluye cuota patronal del Estado por seguro de salud (SEM) de los pensionados. No incluye la cuota estatal por este concepto por considerarse que no constituye un gasto del régimen en sí, sino una obligación del Estado, que también tiene con los otros regímenes de pensiones.

2/ Nueva serie.

3/ Deflactado con el deflactor implícito del PIB base 1991.

4/ Exceso productos/gastos (neto) en estados financieros de la CCSS.

5/ Reglamentario, según estados financieros de la CCSS. Incluye cuota patronal y estatal.

Fuente: Elaboración propia de la Contraloría General de la República con base en liquidaciones presupuestarias y estados financieros.

(continúa...)

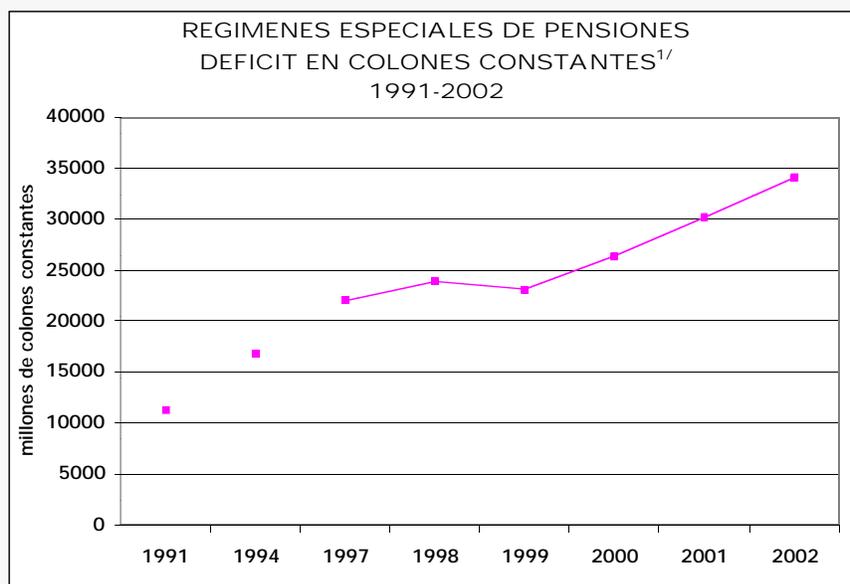
El déficit en el 2002 ascendió a ¢139.994,7 millones de colones. Además, la proporción del PIB que absorbe el déficit en pensiones aumentó de 2,1% a 2,3% durante ese año.

Este déficit continúa aumentando el déficit financiero del Gobierno de la República y representa una carga creciente para las finanzas del Estado, lo cual es evidente si se observa que en el año 2002 absorbió un 18% de los ingresos tributarios del gobierno, tal como se observa en el cuadro anterior, siendo el porcentaje más elevado de los últimos seis años.

Es importante tener presente que el déficit aquí presentado puede estar subestimado, debido a que no se están incluyendo los costos administrativos de operación de la DNP, gastos que no se encuentran desagregados en el Presupuesto Nacional, tampoco se incorporan los gastos administrativos adicionales de la atención de los recursos de amparo y las facturas de gobierno. Por otra parte, no se incluye el gasto en indemnizaciones decretadas por las autoridades judiciales, pues se trata de una partida que ha estado centralizada en el presupuesto nacional, bajo el título del Ministerio de Hacienda.

El volumen de casos revisados en la DNP a partir del año 2000, a la luz de las interpretaciones del Convenio 102 de la OIT, que supera los cinco mil³, induce a pensar que este es un factor explicativo importante del crecimiento observado del déficit en pensiones de los últimos tres años.

A manera de comparación, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la CCSS, es superavitario y aún más, durante 2001 y 2002 ha presentado aumentos significativos del superávit como proporción del PIB, tal como se aprecia en el cuadro anterior. El aporte directo del Estado al régimen de pensiones de la CCSS, por concepto de la cuota patronal y estatal es relativamente reducido (0,18% del PIB en el 2002) si se compara con el gasto que hace en las pensiones especiales y con el faltante que anualmente enfrenta.



1/ Deflactado con el deflactor implícito del PIB base 1991.

Fuente: Elaboración propia de la Contraloría General de la República.

¹ Convenio relativo a la norma mínima de seguridad social.

² En noviembre del 2002, el Director Nacional de Pensiones solicitó al Procurador Adjunto de la República, una aclaración de lo que debe entenderse por "residencia" en el artículo 29 del Convenio 102 de la OIT y si en atención a la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte, debe la DNP desaplicar las resoluciones de la Sala Constitucional sobre el tema y su subsiguiente interpretación por parte del Tribunal Superior de Trabajo de San José. Esta consulta aún no ha sido respondida.

³ Consta en oficio DNP-1458-2002 del 13 de noviembre de 2002.

En cuanto a las soluciones que se han planteado en relación con la problemática de estos regímenes de pensiones, existe un proyecto de "Ley para el control de las pensiones de privilegio", expediente N°14.827 que está en trámite en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, el cual de ser aprobado no generaría una reducción importante del déficit, por cuanto, por un lado, sólo afecta los ingresos al equiparar la cotización y la contribución solidaria de los otros regímenes a las del Magisterio, sin modificar las de este último, que representa alrededor de un 57% del gasto total, y por el otro, no modifica los gastos de estos regímenes, es decir, la tasa de reemplazo, el salario de referencia, la edad de retiro y el número de cotizaciones.

Además, el proyecto no representa una reforma integral en el sentido de las discusiones que se han presentado al interior de la Comisión de Asuntos Hacendarios, donde los comparecientes han manifestado cuestiones tan estructurales como el significado y objetivo de una pensión, la posibilidad de establecer como sociedad un monto máximo de pensión, la posibilidad de revisar la relación entre aportes y beneficios y la definición del concepto de pensión de privilegio, entre otros.

Lo anterior genera preocupación, pues aparte de ese proyecto, no se están tomando acciones para reducir el déficit en pensiones. Por ejemplo, se podrían realizar estudios sobre la relación entre aportes y beneficios del régimen de reparto del magisterio y del régimen general, a efectos de valorar qué medidas se pueden tomar para mejorar la relación entre gastos e ingresos de estos regímenes.

a) Ejecución del presupuesto y cumplimiento de metas durante el año 2002

El presupuesto total para el año 2002 del título 116⁶ de la Ley de Presupuesto Nacional, fue de ¢175.749,3 millones. De este monto, la DNP ejecutó un 93,3%, es decir, ¢164.041,8 millones. Es importante tomar en cuenta que la DNP gestionó un presupuesto extraordinario por ¢19.250,2 millones, principalmente para el régimen del Magisterio, del cual solo se gastó un 39%, o sea que el presupuesto extraordinario se sobreestimó en 61%.

La liquidación del Presupuesto Nacional para el ejercicio económico de 2002, que remitió el Ministerio de Hacienda a la Contraloría, no se acompaña de un análisis sobre la ejecución presupuestaria, por lo que no permite conocer las razones de esa baja ejecución del presupuesto extraordinario. Ante consultas posteriores del Órgano Contralor, la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA), explicó que el dinero no ejecutado se debió a que no se resolvieron todos

los casos en trámite, tanto en la DNP, como en el Tribunal Superior de Trabajo. Asimismo, señaló que las estimaciones presupuestarias se basaron en el número de trámites en proceso y los plazos de ley para resolver⁷, a efectos de que no se presentaran faltantes de recursos a finales del año. Menciona la JUPEMA también, que en el año 2001 no alcanzó el presupuesto, lo que obligó al Ministerio de Hacienda a realizar ajustes de partidas en el mes de noviembre y a pesar de ello quedaron pagos pendientes de hacer. Según la DNP, otro hecho que contribuye a explicar la baja ejecución del presupuesto extraordinario es el rompimiento del convenio JUPEMA-DNP, en los últimos meses del año, según el cual, la primera suministraba recurso humano y equipo de cómputo a la segunda para aumentar la capacidad de resolución de trámites del régimen del Magisterio.

Al respecto, el Órgano Contralor considera que hasta que los factores estructurales que generan la deficiente gestión de la DNP, detallados más adelante, no se atiendan, siempre van a existir problemas con la ejecución del presupuesto. Respecto a la estimación del presupuesto, en el Informe Técnico del anteproyecto de Presupuesto Nacional 2003, ya este Órgano señaló que se requiere el desarrollo de las bases de datos idóneas, a efectos de realizar las proyecciones con base en información real y menos en tendencias históricas.

En lo que al plan operativo se refiere, los objetivos programáticos que debía ejecutar la DNP, contemplados en el título 116, estaban orientados a desarrollar una capacidad de respuesta del 100% ante la demanda generada en tres tipos de trámites prioritarios, a saber: solicitudes originales de pensión, revisiones de pensión y traspasos. Además, se pretendía optimizar los flujos operativos de los procesos de gestión de dichos trámites, mediante la implantación de un Sistema Integral de Gestión (SIG)⁸, totalmente automatizado. Las metas de gestión eran tramitar el 100% de la demanda generada en los tres tipos de trámites mencionados y lograr el 80% del funcionamiento del SIG. Además, en el título 115, Ministerio de Trabajo, en materia de pensiones y jubilaciones se había planteado como meta de gestión la realización de 30.012 acciones de gestión de derechos de jubilación y pensión, aunque no se especificó el significado de una acción y sus alcances.

El Informe Anual de Resultados Físicos del Gobierno de la República para el ejercicio económico de 2002, elaborado por el Ministerio de Hacienda para ser remitido al Órgano Contralor en atención al artículo 52 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP), no presenta información sobre las metas de gestión de este

título, Regímenes Especiales de Pensiones, lo cual no permite conocer los resultados de los recursos públicos en un rubro tan significativo del presupuesto nacional, 12% del gasto reconocido del Gobierno de la República correspondiente al año 2002. Esta omisión, además de que no permite evaluar el cumplimiento de las metas de gestión citadas, significa un incumplimiento del citado artículo 52 y de la solicitud que le hiciera la Comisión Permanente de Control del Ingreso y Gasto Público al Ministerio de Hacienda⁹.

Respecto al título 115 de ese informe, correspondiente al Ministerio de Trabajo, tampoco se indican los resultados de las metas de gestión, solamente se señala que "En materia de pensiones y jubilaciones hubo una baja en la producción de trámites de gestión de este derecho ya que se vio afectado por un ingreso masivo de recursos de amparo por Factura de Cobro al Estado, que provocó que el recurso humano se desplazara a resolver esta situación".

Por otra parte, en el Informe de Evaluación Cumplimiento de Metas 2002, Plan Nacional de Desarrollo, remitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), no se brinda la misma información sobre objetivos y metas que el informe del Ministerio de Hacienda ya mencionado. Este informe plantea como meta para el 2002, la finalización de la etapa de desarrollo y alimentación del SIG-PEN, no obstante que el mismo MIDEPLAN reporta como situación inicial a diciembre de 2001 que el software estaba desarrollado en 100% y la alimentación y ajuste de bases de datos en 30%, por lo que la meta de finalizar la etapa de desarrollo del SIG-PEN en el 2002 carece de sentido pues ya a diciembre de 2001 estaba 100% desarrollado, según el informe.

Además, este reporte de MIDEPLAN sobre el resultado de las metas a diciembre de 2002, se refiere únicamente al desarrollo del sistema, señalando un 100% de cumplimiento y omite referirse a la meta de alimentación y ajuste de las bases de datos del SIG-PEN, indispensable para el funcionamiento de este sistema. De acuerdo con lo anterior, la Contraloría General estima que dicho informe de MIDEPLAN, en lo que respecta a la gestión de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, presenta deficiencias técnicas en el planteamiento de las metas y en su posterior evaluación, además de que las metas que evalúa no son las mismas metas que se plantean en la Ley de Presupuesto Nacional.

A raíz del seguimiento que la Contraloría General y la Dirección General de Auditoría Interna del MTSS mantienen en la DNP, se determinó que el SIG no se encuentra en funcionamiento aún, que no se atendió el 100% de la demanda generada en los tres tipos de trámites pues existen cantidades importantes de trámites pendientes¹⁰, y que la alimentación de las bases de datos de pensionados y de escalas salariales está paralizada. Sobre los trámites pendientes, la DNP tenía 7.000 facturas de gobierno pendientes de pago al mes de marzo de 2003, número muy significativo si se considera que esta Contraloría había determinado un total de 2.176 facturas pendientes en el primer semestre del año 2001¹¹. Además, tiene 4.350 solicitudes de otorgamiento de derechos y ha tramitado alrededor de 3.800 recursos de amparo del régimen del Magisterio, que entraron entre enero y marzo del 2003, es decir en cuestión de tres meses, mientras que entre enero y junio de 2001 habían ingresado 679.

Lo anterior evidencia, a todas luces, que la DNP muestra incapacidad para cumplir con los objetivos estratégicos y las metas de gestión que plantea cada año en el Presupuesto Nacional. En el Informe Técnico sobre el Presupuesto Nacional 2003, esta Contraloría ya indicó que desde el año 1999 la DNP viene planteando como producto final la implantación del Sistema Integrado de Gestión (SIG), sin haberlo logrado aún, lo cual aporta mayores evidencias de la incapacidad de gestión de la DNP. Aunado a lo anterior, la magnitud creciente de trámites pendientes evidencia que la DNP continúa inmersa en un círculo vicioso que le retrasa aún más la atención de las labores ordinarias, aspecto que había sido señalado por esta Contraloría.

b) Deficiente gestión de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En los últimos años la Contraloría General ha venido señalando graves problemas de gestión en la DNP (ver Recuadro siguiente), mediante diversos informes¹², en reuniones sostenidas con los ministros de trabajo y directores nacionales de pensiones, en las memorias anuales de 1999, 2000 y 2001 y en el Informe Técnico del anteproyecto de Presupuesto Nacional 2003, estos últimos presentados a la Asamblea Legislativa.

Principales deficiencias existentes en la Dirección General de Pensiones

Las deficiencias que el Órgano Contralor ha señalado y que persisten en la Dirección General de Pensiones, aún cuando la Contraloría emitió una serie de disposiciones para corregirlas, son las siguientes:

- La DNP realiza en forma manual todos los trámites (otorgamiento de pensiones, revisiones, traspasos y reajustes), lo que origina deficientes tiempos de respuesta a los usuarios, y en consecuencia, la presentación de una cantidad considerable de recursos de amparo en contra de esa Dirección, cuya atención distrae gran cantidad de horas/funcionario, lo cual genera mayores atrasos en la atención de las labores ordinarias.
- La DNP no ha logrado realizar las revalorizaciones semestrales a los montos de pensión por concepto de costo de vida, como en derecho corresponde, situación que genera, cada semestre, cantidades importantes de facturas de gobierno, que deben ser tramitadas y que constituyen un efecto de la deficiente gestión y no una actividad sustantiva. Estas facturas de gobierno también generan cantidades adicionales de recursos de amparo.
- Tampoco ha logrado la DNP, la exclusión oportuna de pensionados y causahabientes por caducidad del derecho, con el consecuente perjuicio económico para el erario público¹. Relacionado con ello, no existe una política general dirigida a la realización de cruces periódicos de información entre el sistema que integra la totalidad de pensionados y los archivos del Registro Civil, tendentes a determinar inconsistencias en los archivos y la existencia de pensionados o causahabientes que pierden el derecho por fallecimiento, mayoría de edad o cambio en su estado civil, y continúan en planillas recibiendo tal beneficio.
- El Proyecto de Depuración Contable², insumo principal para el SIG, no concluyó en forma satisfactoria, pues aunque se logró depurar un 70% de la base de datos de pensionados, la información se desactualizó al no entrar en operación el SIG.

¹ Esta Contraloría había determinado que en 12 casos hubo sumas pagadas de más por un monto total de ¢7.639.089, hecho que motivó a que se le dispusiera a la DNP revisar la totalidad de los causahabientes y determinar mediante cruces con el Registro Civil los derechos que mantenían vigencia y los que habían caducado, a la vez, que se estableciera un mecanismo periódico de control (informe FOE-SO-10/2001 del 30 de octubre de 2001).

² El Proyecto Depuración Contable tenía como propósito la revisión contable de los expedientes de las pensiones en curso de pago y la construcción de nuevas bases de datos de pensionados y de escalas salariales, que permitirían realizar una revalorización de todas las pensiones en forma automática. Estas bases de datos constituían los insumos principales para que el Sistema Integrado de Gestión (SIG) lograra implementarse. Este proyecto se financió con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Fundación para la Cooperación Estatal (FUCE).

Entre las disposiciones más importantes que se debieron acatar para corregir las deficiencias señaladas y que fueron solicitadas por la Contraloría, se encuentran la implementación del Sistema Integrado de Gestión (SIG), la alimentación y la actualización de las bases de datos de pensionados, la dotación a la DNP de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para la operación efectiva y eficiente del SIG y la emisión de un decreto ejecutivo para que las instituciones de donde proceden los pensionados reporten las escalas salariales en forma oportuna y bajo los lineamientos emitidos por la DNP.

El seguimiento de las disposiciones emitidas por el Órgano Contralor para mejorar la gestión de la DNP, revela que no ha habido capacidad para corregir las fallas señaladas. Un informe de la Dirección General de Auditoría Interna del MTSS¹³ señala que a junio de 2002, únicamente se habían cumplido 18,8% de las disposiciones emitidas por la Contraloría.

Por otro lado, la unidad ejecutora del Contrato de Préstamo BID 1030/OC-CR, efectuó una evaluación de lo realizado a lo interno de la DNP a junio de 2002¹⁴ en la que determinó: "a) un avance satisfactorio en el tema de estructura orgánica; b) un avance global menor al 40% en los demás componentes

(procedimientos, modelo de competencias y evaluación de desempeño); c) la pérdida de actualidad de algunos de los componentes sustantivos incluidos en la propuesta de rediseño; d) debilidades en la organización, los métodos, las políticas y los controles requeridos para administrar el SIG; e) falta de capacidades técnicas y de usuario para operacionalizar el SIG; f) que el SIG no se encontraba en operación, explicado esto en mayor grado por la ausencia de un plan de implementación; y g) que no se había concluido la depuración de los expedientes de pensionados.”¹⁵

A raíz de esta evaluación, los Ministros de Hacienda y de Trabajo plantearon en el mes de agosto de 2002 el Plan Emergente de Apoyo a la DNP, mediante Decreto N° 30740-MTSS-H del 3 de agosto de 2002, para la atención integral de los componentes de estructura orgánica, procesos, personal, SIG, depuración de expedientes y bases de datos de pensionados, con financiamiento del Contrato de Préstamo 1030.

No obstante, a solicitud del Auditor Interno del Ministerio de Trabajo, el Director Nacional de Pensiones informó¹⁶ que el Plan Emergente de Apoyo a la DNP “no está operando como tal” debido a que no ingresó el personal que se preveía y a que existe gran rotación de personal que dificulta la sostenibilidad de los procesos. Por otra parte, también señaló el Director de Pensiones que se han buscado otras alternativas de apoyo para impulsar un Plan de Modernización de la DNP con recursos externos.

En virtud de lo anterior, el Órgano Contralor solicitó explicaciones al Ministro de Trabajo¹⁷ sobre el planteamiento de un nuevo plan de modernización, a pocos meses de haber decretado el Plan Emergente y además la especificación de los componentes, actividades, responsables y cronograma de ejecución del nuevo plan.

Como respuesta a lo anterior, se adjuntó una propuesta del nuevo plan y se informó¹⁸ que sería financiado por la Fundación CR-USA. Esa propuesta consta de los mismos objetivos y componentes del Plan Emergente, por lo que no parece que hiciera falta un nuevo plan. Además, es omiso en cuanto a la organización que se adoptará para su implementación; el detalle de las actividades, su secuencia y plazos; los responsables de la ejecución; y las acciones que se realizarán para garantizar la sostenibilidad de la gestión de la DNP. Se considera también que el plazo propuesto, de un año, puede no ser realista dado el alcance de los componentes que se plantean¹⁹. Por otra parte, no se especifica cómo se va a dotar de los conocimientos y experiencia, en materia de legislación y procedimientos de las pensiones, al personal que se contratará en forma

temporal, dado que ellos asumirían labores ordinarias sustantivas de la DNP, aspecto sumamente riesgoso por estar involucrados, tanto derechos de la población, como recursos públicos actuales y futuros.

Es importante señalar, que aún cuando el Plan Emergente no se está implementando en su totalidad, se está trabajando en dos componentes, procesos e implementación del SIG. En el tema de procesos se está retomando lo que se había hecho, se está readecuando y se pretende acompañar la implementación en la DNP. En el tema del SIG, la meta es que entre julio y agosto de 2003 este sistema quede implementado, interconectado y en operación “hasta donde den los recursos y el tiempo”²⁰. Sin embargo, es difícil creer que estos esfuerzos culminen en una efectiva operación del SIG, pues a la fecha no se ha trabajado en forma sistemática en todos los componentes que se requieren²¹.

La Contraloría considera que ha faltado capacidad y disposición para realizar la transformación que requiere la DNP, pues las causas de la deficiente gestión radican en aspectos organizativos y de recursos humanos y materiales, las cuales no pueden justificarse si se considera que la mayoría de las instancias de Gobierno están a la altura de los tiempos en esos aspectos. Además, debe recordarse que desde el año 1998 se obtuvieron recursos externos para la reforma de la DNP, a través del Contrato de Préstamo 1030, y también se contó con recursos del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Fundación para la Cooperación Estatal (FUCE), además de la asistencia técnica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Es importante percatarse de la gravedad de las deficiencias de gestión señaladas, asociadas con un inadecuado e ineficaz sistema de control interno en la DNP, las cuales ocasionan riesgos importantes, lesionan los intereses económicos y la imagen del Estado, y no permiten un adecuado servicio público, afectando derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los fallidos planes de modernización revelan que la DNP no tiene las capacidades técnicas y materiales para administrar en forma eficiente los regímenes de pensiones. Por ello, se debe actuar para configurar, en el menor tiempo posible, una instancia moderna, altamente tecnificada y con los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios.

2. Sector Descentralizado

Al igual que para el sector del Gobierno Central y el Sector Municipal, para el sector descentralizado se hace un análisis de los principales resultados de los organismos más relevantes que los integran, definidos según criterios como monto presupuestado, importancia estratégica dentro de la gestión gubernamental, relevancia estratégica para la fiscalización de la Contraloría General, entre otros.

Los organismos que componen dicho sector consumen aproximadamente dos terceras partes del gasto total del sector público, y constituyen un número considerable de instituciones con competencias muy disímiles y con orientaciones muy diversas, según la naturaleza del negocio que desarrollen, como se comentó en el punto I de la parte de Opiniones y Sugestiones. Ante esa realidad, resulta un tanto difícil hacer un análisis exhaustivo de cada una de ellas, por lo que atendiendo a la priorización definida se trata de abordar en el presente análisis un conjunto de instituciones y entidades que cubren más del 50% del total manejado en esta parte del sector público.

Este análisis comprende una revisión de resultados presupuestarios; así como de la gestión institucional. Este último a partir de los informes de evaluación de los planes anuales operativos que remiten al Órgano Contralor las mismas instituciones y del *"Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico del país"* elaborado por el MIDEPLAN. A ello se agregan, las principales conclusiones sobre la gestión institucional derivada de los informes de fiscalización realizados por la Contraloría General, o bien por instancias internas de las mismas instituciones.

En términos generales se observa una tendencia a la subjeción de los presupuestos de gastos, que por diferentes razones culminan en superávit presupuestarios importantes, incluso, en algunos casos la ejecución no sobrepasa el 50% del presupuesto definitivo, lo que debe cuestionar sobre la cobertura y calidad de los servicios que brindan. Se observan problemas comunes, en aspectos como la configuración administrativa, tal es el caso de los diferentes Consejos en los que se ha desconcentrado el MOPT en los últimos años, ninguno de los cuales a la fecha, a pesar de tener varios años de estar funcionando, se encuentra operando con la

estructura administrativa necesaria para ello. También en el caso de algunas de las instituciones que se dedican a la venta de servicios públicos, ICE e ICAA, se observa que durante el año 2002 enfrentaron problemas de liquidez, lo que las llevó a contratar créditos de corto plazo para hacer frente a tal situación. En otros casos, a pesar de tener una clara definición de su negocio, se encuentra un declive en su gestión, tal es la situación del INFOCOOP, el INCOP y el IFAM.

En general, se evidencian problemas para emitir criterio respecto a su gestión, pues las herramientas con que se cuenta no recogen una buena evaluación de los resultados alcanzados por cada una de ellas, y por consiguiente se limita la metaevaluación que debe realizar la Contraloría General.

Cabe aclarar finalmente que todas las variaciones en términos reales sobre las que se informa, se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB.

2.1 Banco Popular y de Desarrollo Comunal

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal²² (BPDC) es una institución pública no estatal, cuyo presupuesto definitivo durante el ejercicio económico del 2002 ascendió a la suma de ¢64.305,1 millones, experimentando un crecimiento real en relación al año anterior del orden del 13%. Al respecto, resulta importante mencionar el incremento significativo que se ha venido dando en el número de plazas fijas de esta institución, para las cuales la Contraloría autorizó las provisiones presupuestarias correspondientes en el entendido de que se sustentaban en adecuados estudios técnicos y jurídicos, y que se encuentran debidamente justificadas en función del logro de los objetivos y metas previstas en el Plan Anual Operativo. Por otra parte, cabe señalar la improbación que se dio en ese año del pago de aguinaldo sobre dietas a los miembros de la Junta Directiva del Banco y de sus sociedades anónimas, por no existir base legal para ese pago.

A continuación se presenta la información presupuestaria que muestra el comportamiento de los ingresos y gastos ejecutados por ese Banco en los últimos años:

BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL
INGRESOS Y EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO, 1999-2002
-En millones de colones-

	1999	2000	2001	2002
Ingresos	32.736,2	37.536,4	49.755,4	62.580,0
Gastos	26.243,8	31.411,7	41.476,1	45.601,8
Superávit	6.492,4	6.124,7	8.279,3	16.978,2

Fuente: Liquidaciones presupuestarias

De la información contenida en el cuadro anterior puede concluirse que los ingresos del BPDC han venido experimentando incrementos significativos en los últimos años, tanto en términos nominales como en términos reales. Esto se debe especialmente a un aumento en el volumen de operaciones causado por un crecimiento en su cartera de crédito y en su cartera de inversiones, que generan mayores ingresos por concepto de intereses, así como a los mayores ingresos recibidos por las comisiones derivadas de la prestación de los demás servicios que brinda el Banco.

En lo que a gastos ejecutados se refiere, es importante aclarar que a partir del año 2002 y con motivo de la entrada en vigencia de la Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, se suprimió la posibilidad de incorporar dentro de los mismos, los compromisos pendientes de pago existentes al cierre del ejercicio económico, a diferencia de como se venía haciendo en períodos anteriores. Tal situación incidió en el comportamiento de los gastos ejecutados del Banco durante el año 2002, que en términos reales prácticamente se mantuvieron igual a los del año anterior. Este resultado varía si los gastos ejecutados en el 2001 se ajustan para hacerlos comparables con los del 2002. En ese caso, se observa un crecimiento real en los gastos ejecutados del 2002, del 15%. Sin embargo, es importante señalar que a pesar que tales gastos crecen, el índice de ejecución del presupuesto de egresos prácticamente no varía, al pasar de un 69,6% en el 2001 a un 70,9% en el 2002, como se observa en el siguiente cuadro.

BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL
RESULTADO DE LA LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS
2001 - 2002

-En millones de colones-

		2001	2002
INGRESOS	Presupuestados	52.055,4	64.305,1
	Ejecutados	49.755,4	62.580,0
	Porcentaje ejecutado	95,6%	97,3%
EGRESOS	Presupuestados	52.055,4	64.305,1
	Ejecutados 1	36.228,7	45.601,8
	Porcentaje ejecutado	69,6%	70,9%

Nota: 1/ Para el año 2001 se excluyen los compromisos que ascendían a ₡5.247,4 millones, con el fin de estandarizar los datos con los presentados para el año 2002.

Esta notoria subejecución del presupuesto de egresos presentada, hace necesario que el Banco deba realizar esfuerzos por mejorar la programación de sus gastos, para acoplarse a las nuevas situaciones que se originan en la promulgación de la Ley N° 8131 antes citada, y poder cumplir con sus planes, objetivos y metas programadas.

En relación con los resultados obtenidos de los objetivos y metas previstos en el Plan Anual Operativo, es importante resaltar que de acuerdo con la información aportada por la administración, como producto de su gestión del negocio de enero a diciembre 2002, logró alcanzar la mayoría de las metas previstas, incluso sobrepasando los resultados esperados en aspectos como crecimiento del activo total, pasivo, patrimonio, cartera de crédito, inversiones y captaciones. En cuanto a la morosidad mayor a 90 días, el indicador del Banco tuvo una mejora sustancial, al pasar del 4,0% que tenía a diciembre 2001 a 2,6% a diciembre 2002; no obstante, en esa mejoría incide el incremento de la cartera total que diluye la proporción de cartera morosa, y al traslado de operaciones a la cuenta 815.01-"Créditos castigados" la cual mostró un incremento en este período de ₡2.760,3 millones, un 1,4% de la cartera total.

Con respecto a los proyectos informáticos, se presentan resultados variados, ya que muchos de ellos alcanzaron avances del 90% en promedio y otros no superaron el 50%, situación que la administración del Banco debe prestarle atención, considerando que el tipo de actividad que desarrolla requiere de recursos informáticos apropiados y de gran seguridad. Es posible que en estos resultados en particular, haya incidido la subejecución que presentaron los egresos presupuestados.

El desempeño de las finanzas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal durante el año 2002, que reflejaron sus Estados Financieros, muestra los resultados que a continuación se comentan.

El activo total del Banco a diciembre del 2002 ascendía a ₡341.187,1 millones, un 39,1% mayor al mostrado el año anterior. De acuerdo con la estructura del Balance, el 89,0% del activo se encuentra en activos productivos o generadores de ingresos financieros, siendo estos la cartera crediticia al día y con morosidad menor a 90 días, y las inversiones en valores.

Pese a que tanto la cartera crediticia como las inversiones en valores mostraron incrementos de diciembre del 2001 a diciembre del 2002, es importante comentar que el incremento en las inversiones fue proporcionalmente mayor al experimentado por la cartera, reflejándose esta situación

en un aumento en la participación de las inversiones dentro del activo total de 25,5% a 32,5%, en detrimento de la participación de la cartera que pasó de ser un 63,1% del activo total a un 57,4%, respectivamente.

Con respecto al fondeo de los activos, se tiene que para diciembre del 2002 el 76,7% estaba financiado con recursos de terceros y el 23,3% restante con su patrimonio. Adicionalmente, los pasivos que implican un costo financiero explícito para la entidad representan solamente un 74,9% del activo productivo.

Esta estructura y canalización da un amplio margen al Banco en la generación de utilidades, al tener un exceso de activos productivos sobre pasivos con costo.

Los gastos financieros de la institución al cierre del 2002 aumentaron más que proporcionalmente respecto a los ingresos financieros mostrados al cierre del 2001, un 43,3% y un 33,9% respectivamente; no obstante, el resultado de intermediación financiera fue de ¢32.344,1 millones, un 27,7% superior al mostrado el año anterior, consecuencia del exceso supracitado entre el activo productivo y el pasivo con costo.

Otra situación favorable a los resultados del Banco para el cierre del 2002, fue el reducido crecimiento de los gastos administrativos en un 13,5%, con respecto al incremento experimentado por la utilidad de operación bruta en un 22,2%; variaciones que se reflejan en una reducción del porcentaje de gastos administrativos a utilidad de operación bruta de 65,6% a 61,0%.

Producto de los resultados expuestos, entre otros, el BPDC mostró a diciembre del 2002 una utilidad final de ¢11.024,6 millones, permitiéndole alcanzar una rentabilidad sobre el patrimonio de 14,7%, la cual supera el 9,7% de inflación, asegurando así el valor patrimonial del Banco.

No obstante que en términos generales el BPDC cumplió en el 2002 con sus objetivos y metas, y que los estados financieros muestran resultados satisfactorios, surgieron en esta institución una serie de situaciones relacionadas con la administración de los recursos públicos, que es importante comentar.

En los meses de setiembre y octubre del año 2000, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría conoció el proyecto de presupuesto extraordinario, de cuyo estudio se obtuvo como resultado la improbación de una de las partidas referida al pago de beneficios derivados de la Convención Colectiva a funcionarios que ocupaban cargos

gerenciales, ya que según lo había indicado la Contraloría General mediante el oficio FOE-FEC-105-2000 del 19 de octubre del 2000, el cual a su vez se fundamentó en dictámenes de la Procuraduría General de la República y votos de la Sala Constitucional, dicha actuación era contraria al ordenamiento jurídico.

No obstante conocer la posición jurídica del Órgano Contralor, a inicios del año 2001 la Junta Directiva de esa entidad bancaria acordó aprobar la renuncia de los que en ese momento ocupaban los cargos de Subgerente de Soporte y Desarrollo y de Auditor Interno y ordenó pagar a su favor extremos laborales derivados de la Convención Colectiva a pesar de no estar cubiertos por tal instrumento.

A raíz de lo anterior, se tramitó un procedimiento ordinario con dos finalidades básicas: determinar la validez de los acuerdos de pago ordenados por la Junta Directiva del BPDC, y precisar la posibilidad de algún tipo de responsabilidad disciplinaria por la aprobación y ejecución de tales acuerdos. Como resultado de dicho procedimiento se emitió la resolución PA-16-2002, en la que se determinó que efectivamente los actos cuestionados estuvieron viciados de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta al reconocer beneficios derivados de una Convención Colectiva a los dos funcionarios indicados, quienes no estaban cubiertos por tal instrumento jurídico.

Además, se recomendó con carácter vinculante el despido sin responsabilidad patronal de todos los miembros de la Junta Directiva que aprobaron los pagos, y del Gerente General de la Institución, así como suspender sin goce de salario por ocho días a dos funcionarios, que si bien no participaron en la aprobación de los pagos, sí lo hicieron de alguna manera en su ejecución, y también se impuso la responsabilidad civil correspondiente por los montos girados.

Cabe señalar que, tanto el objeto como las actuaciones desplegadas por la Contraloría General durante el trámite del procedimiento administrativo han sido cuestionados con poco éxito ante la Sala Constitucional mediante la imposición de varios recursos de amparo. A la fecha, el Tribunal Constitucional ha conocido entre otros los recursos N° 02-3527-0007-CO y N° 02-8025-0007-CO, algunos de los cuales luego de ser analizados por ese Tribunal fueron declarados sin lugar mediante las resoluciones N° 7044-02 y N° 12027-02, y otros aún se encuentran en estudio por parte de dicha Sala.

Destaca que en las consideraciones de esas sentencias, el Tribunal Constitucional avaló no solo el objeto sino también las actuaciones de la Contraloría General durante el curso

del procedimiento, negando hasta el momento, que en su desarrollo se hayan verificado vicios procedimentales o lesiones a los derechos fundamentales de las personas que se dispuso sancionar.

La situación que se presentó con el caso que aquí se reseña resulta de suma preocupación para la Contraloría General, dado que en el fondo conlleva un cuestionamiento sobre el alto grado de liberalidad con que los funcionarios involucrados en los hechos descritos, atendieron y descuidaron el patrimonio del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, lo que generó un pago indebido que superó los ochenta millones de colones.

Y es que pese a criterios de la Contraloría General, de la Procuraduría General y de la Sala Constitucional, los máximos jerarcas de la citada entidad bancaria, adoptaron actos contrarios al ordenamiento jurídico, con miras en definitiva a favorecer a miembros de las clases gerenciales, a quienes no les eran aplicables las disposiciones de la convención colectiva.

2.2 Caja Costarricense de Seguro Social

Para el año 2002, el presupuesto de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fue aprobado por la suma de ₡530.475,4 millones, en forma consolidada al igual que en el 2001, y mediante la modalidad de presupuesto por programas, con la incorporación de dos macro-programas:

seguro de salud y seguro de pensiones, los que a su vez se dividen en cinco programas, a saber: atención integral de la salud, atención de seguro de pensiones, prestaciones sociales en salud y pensiones, inversiones, y conducción corporativa.

Es importante indicar que la omisión en ese documento de las políticas presupuestarias, de endeudamiento, y de empleo para el 2002, que en años anteriores eran dictadas por la Autoridad Presupuestaria, se subsanó en ese período, ante gestiones realizadas por el Órgano Contralor. Estas políticas resultan de vital importancia para el accionar de la entidad y se encuentran bajo la responsabilidad de la Administración de la CCSS, con base en las disposiciones del artículo 1° de la Ley N° 8131, de 18 de setiembre de 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

En el transcurso del año, esta entidad presentó 8 modificaciones externas y 5 presupuestos extraordinarios, mediante las cuales incorporaron, sin contar en todos los casos con el sustento legal, gastos para el programa de dotación de anteojos a cargo del seguro de pensiones, la anualidad para trabajadores permanentes, pagos con cargo al presupuesto de pensiones de gastos que corresponden al presupuesto del régimen no contributivo, indemnización por condenatorias y finalmente la creación de las plazas de auxiliar de enfermería 2. Esto ameritó la improbación de la Contraloría General, provocando una reiteración de trámites para lograr la aprobación mediante la subsanación de tal debilidad.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2001 - 2002
-En millones de colones corrientes-

	Seguro de salud			Seguro de pensiones			Consolidado		
	2001	2002	% de variación	2001	2002	% de variación	2001	2002	% de variación
Presupuesto total	297.384,4	350.351,9	17,8	183.879,0	180.123,5	(2,0)	481.263,4	530.475,4	10,2
Ingreso Total	288.823,7	350.178,7	21,2	188.210,1	200.888,7	6,7	477.033,8	551.067,4	15,5
Gasto total /1	268.323,4	305.992,6	14,0	167.050,9	124.036,0	(25,7)	435.374,3	430.028,6	(1,2)
SUPERÁVIT	20.500,3	44.186,1	115,5	21.159,2	76.852,7	263,2	41.659,5	121.038,8	190,5

/1 Las cifras correspondientes al año 2001 se refieren al gasto real al 31 de diciembre del 2001 más los compromisos ejecutados al 30 de junio del 2002

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2001 - 2002
-En millones de colones constantes - /1

	Seguro de salud			Seguro de pensiones			Consolidado		
	2001	2002	% de variación	2001	2002	% de variación	2001	2002	% de variación
Presupuesto total	79.414,7	85.245,8	7,3	49.103,8	43.826,7	(10,7)	128.518,5	129.072,6	0,4
Ingreso Total	77.128,7	85.203,7	10,5	50.260,4	48.879,2	(2,7)	127.389,1	134.082,9	5,3
Gasto total	71.654,2	74.452,6	3,9	44.610,0	30.179,8	(32,3)	116.264,1	104.632,4	(10,0)
SUPERÁVIT	5.474,5	10.751,1	96,4	5.650,4	18.699,4	230,9	11.124,9	29.450,5	164,7

/1 Se calculó utilizando el "Defactor implícito del PIB"; 1991 = 100,0

Como se muestra en los cuadros comparativos anteriores del presupuesto aprobado y ejecutado 2001-2002, la CCSS obtuvo en el año 2002, con base en los registros de efectivo, ingresos que ascendieron a ₡551.067,4 millones, del seguro de salud ₡350.178,7 millones y del seguro de pensiones ₡200.888,7 millones. Por su parte, los gastos totales para este mismo período ascendieron a ₡430.028,6 millones, ₡305.992,6 millones en el seguro de salud y ₡124.036,0 millones en el seguro de pensiones. La diferencia entre ingresos y egresos efectivos de tal período refleja un superávit por ₡121.038,8 millones, de los cuales ₡44.186,1 millones corresponden al seguro de salud y ₡76.852,7 millones al seguro de pensiones.

Es claro, según lo muestran los datos de los cuadros anteriores, que para el período 2001-2002, los gastos de la CCSS en el rubro del seguro de salud crecen en un 14,0%, mientras que los gastos en el seguro de pensiones por el contrario tienen un crecimiento negativo de prácticamente llega al 26%, lo cual sin embargo, no impidió que creciera en un 263% el superávit del seguro de pensiones.

En relación con el superávit del período 2002 debe tenerse presente que el correspondiente al seguro de pensiones se utiliza en el programa de inversiones lo que permite incrementar sus reservas para hacerle frente al pago presente y futuro de las pensiones a los trabajadores. Además, en dicho período se presentó un crecimiento del superávit con respecto al año anterior, el cual se explica, en parte, por la eliminación de los compromisos presupuestarios, figura que permitía pagar la adquisición de bienes y servicios con cargo al presupuesto del período anterior hasta el 30 de junio del año siguiente, con la promulgación de la citada Ley N° 8131.

En el mismo orden de ideas, es posible observar el efecto que produjo la eliminación de los compromisos presupuestarios en la liquidación de egresos del período 2002, la cual muestra un nivel inferior con respecto al año 2001 de ₡43.014,9 millones, lo que representa en términos de colones corrientes un 25,7% menos y en colones constantes de 1991 esa relación se incrementa a un 32,3%. Dicha circunstancia es posible explicarla en las

subejecuciones de egresos que se presentan en los diferentes seguros, al eliminarse los compromisos presupuestarios, tal y como se observa seguidamente con algunos ejemplos de subpartidas que muestran un nivel de subejecución importante.

En el seguro de pensiones, la subpartida "Adquisición de valores públicos" refleja un disponible de ₡29.021,5 millones de una asignación presupuestaria de ₡40.000,0 millones y el disponible de la subpartida "Otros créditos hipotecarios para particulares" es por ₡7.087,8 millones de un total autorizado de ₡12.000,0 millones. En el caso del seguro de salud, se observan subpartidas sustantivas a la prestación del servicio médico, que se encuentran con importantes niveles de subejecución, tales como: "Medicinas" con un disponible de ₡6.428,2 millones de un total autorizado de ₡27.905,6 millones, "Otros productos químicos y conexos" que de un presupuesto total aprobado por ₡8.916,9 millones refleja un disponible de ₡2.311,8 millones, "Instrumental médico y de laboratorio" con una suma no ejecutada de ₡3.399,9 millones de un total de ₡13.828,4 millones autorizados. Los porcentajes de subejecución de estas subpartidas como casos ejemplares se pueden ver en el cuadro siguiente.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
EJEMPLOS DE SUBPARTIDAS CON NIVELES IMPORTANTES DE SUBEJECUCION
-En millones de colones-

	Autorizado	Subejecutado	% Subejecución
Seguro de Pensiones			
Adquisición de valores públicos	40.000,0	29.021,5	72,6
Otros créditos hipotecarios para particulares	12.000,0	7.087,8	59,1
Seguro de Salud			
Medicinas	27.905,6	6.428,2	23,0
Otros productos químicos y conexos	8.916,9	2.311,8	25,9
Instrumental médico y de laboratorio	13.828,4	3.399,9	24,6

Fuente: Liquidación de Presupuesto 2002. CCSS

Por otra parte, en la Evaluación del Plan Anual Operativo del 2002, se indica que con los ₡430.028,6 millones, que se constituyeron en el gasto total de la CCSS --en sus seguros de pensiones y salud--, la entidad brindó a la población del territorio costarricense bienes y servicios según los siguientes resultados.

Con respecto al seguro de pensiones, la mayoría de las metas se establecieron en función de un ordenamiento de las actividades, lográndose identificar en el 2002, una relación de 6,5 cotizantes por pensionado, cifra que seguirá disminuyendo conforme aumente el envejecimiento de la población y que se convierte en la señal de alerta para tomar

decisiones oportunas que aseguren la sostenibilidad del régimen; una pensión promedio por ¢62.962,22; el promedio de la tasa real de inversión de los recursos de este régimen en un 6,71% anual –descuenta los efectos de la inflación–, cuya cartera total de inversiones al 31 de diciembre del 2002, se encuentra distribuida de la siguiente manera: 82,6% en títulos de Hacienda, el 6,94% en títulos Bancos Estatales y Popular, el 9,90% en préstamos para vivienda y el 0,56% en bonos fiscales y otros. Adicionalmente se presenta la atención de créditos hipotecarios con un logro de un 88,5% de la meta planteada.

En relación con el seguro de salud, de una proyección poco acertada de 4.869.652 consultas integrales del primer nivel de atención, se reportan como efectuadas la suma de 8.595.641, donde a pesar de haberse superado por cerca de un 76,5% la previsión de citas, situación que no se explica en el documento, no permitió aumentar la cobertura propuesta de un 59% de la población usuaria, por el contrario, la institución reporta una cobertura del 57,5% de esa población. Se destaca, en la evaluación la conclusión del diseño del plan de promoción de la salud, de vital importancia para fortalecer el concepto de salud integral en la población, prevenir la enfermedad, mejorar la calidad de vida y controlar el gasto en la atención de las enfermedades, el cual deberá empezar a ejecutarse en el año 2003; el avance en un 80% de lo propuesto en el programa de expediente electrónico, en lo que se refiere al perfil del proyecto, factibilidad económica y propuesta de plataforma técnica.

Sobre el programa de disminución de listas de espera, se indica por parte de la CCSS que, en el caso de las cirugías, se propuso resolver 2.924 casos pendientes con plazos superiores a los 90 días, de éstos se realizaron 2.369 cirugías para una efectividad del 81%, con respecto a la consulta externa especializada, también con plazos superiores a 90 días, se propuso una meta de 15.000 consultas de este tipo, para un resultado de un 105% de la meta propuesta, finalmente, en lo que se refiere a listas de espera, se propusieron realizar 14.100 procedimientos de diagnóstico con plazos de espera mayor de 90 días, de los cuales se realizaron 14.016, es decir un 99,4 %. Estos resultados que pueden considerarse como satisfactorios en comparación con las metas establecidas, denotan los esfuerzos institucionales para atender esta problemática, pero no permiten visualizar si representan logros efectivos para disminuir a niveles razonables las listas de espera.

En lo que se refiere a las inversiones en equipamiento y planta física en el seguro de salud, con base en la información remitida por la CCSS, se ejecutó un 93,5% del total propuesto por ¢11.308,0 millones. Y en el caso de la construcción de

obra física, el nivel de ejecución fue de un 72,35% de un presupuesto por el orden de ¢13.593,0 millones. Con respecto a los EBAIS, se propuso terminar el año 2002 con 827 de éstos, lográndose un total de 830 EBAIS (38 nuevos), que requirieron de 78 plazas nuevas.

En relación con la gestión de la CCSS, durante el 2002, es preciso destacar que el Órgano Contralor refrendó 28 contratos de obra de esa entidad, que representan una inversión de ¢7.131,3 millones, de los cuales ¢2.411,0 millones corresponden a la construcción y mejoramiento de hospitales en el Área Metropolitana, ¢3.223,6 millones para la ejecución de obras en hospitales regionales, ¢1.406,3 millones para la construcción y mantenimiento de clínicas y EBAIS en diferentes lugares del país y ¢90,3 millones en remodelaciones de oficinas administrativas.

Específicamente, en relación con el diseño, construcción y equipamiento bajo la modalidad llave en mano del nuevo hospital de la provincia de Heredia, la Contraloría General resolvió dos recursos de objeción al cartel de la Licitación Pública N° GMD-002-2002, promovida por la CCSS, en los cuales se cuestionaron entre otros, aspectos técnicos de ingeniería, variables financieras incorporadas en el cartel y factores de calificación como la experiencia en construcciones similares.

Como resultado se ordenó a la CCSS realizar un exhaustivo análisis del comportamiento histórico en la materia y adaptar las variables financieras para evaluar a los potenciales oferentes. Asimismo, en forma oficiosa llamó la atención a esa entidad sobre algunas previsiones cartelarias que erróneamente le encargaban a la Fundación Nacional para la Salud, la administración del futuro hospital, en la medida que las relaciones de la CCSS con dicha Fundación deben guardar armonía y ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa.

En términos generales, durante el año 2002 la CCSS sometió para refrendo del Órgano Contralor 541 documentos contractuales, el cual se le otorgó al 95,2%, que representa 515 contratos para una inversión de ¢49.869,2 millones, incluyéndose dentro de éstos un total de 337 contratos destinados a la compra de medicamentos, lo cual representa un 62,3% del total de solicitudes de refrendo. Sobre este tema, especial atención merece el procedimiento de compra de medicamentos al amparo de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983, que ha generado por parte de la Contraloría General recomendaciones importantes tanto legales como administrativas, a fin de lograr mejoras significativas en ese tipo de compras.

En general, respecto al seguro de salud, los resultados de la fiscalización efectuada, revelan visibles omisiones de control y violaciones legales en materia de autorizaciones, contratos y ejecución presupuestaria en la compra de servicios médicos, en especialidades como optometría, oftalmología, radioterapia, asistencia médica y cuidados de enfermería²³, que reflejan un ambiente de control ineficiente, lo cual va en detrimento de que las actividades se conduzcan de manera eficiente en procura de la satisfacción de los objetivos propuestos y de una apropiada tutela de la calidad de los servicios y de los fondos públicos involucrados.

Esta situación propició que la Contraloría emitiera diversos informes²⁴ con disposiciones que procuran el establecimiento de las responsabilidades que procedan y la adopción de medidas preventivas y correctivas que permitan identificar con claridad si estas modalidades de prestación de servicios permiten solucionar de manera satisfactoria los problemas que enfrenta esa Institución.

Por otra parte, siempre en relación con la evaluación de la gestión de la CCSS para el año 2002 se observó que en el Informe final del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se le definen dentro del eje creación y desarrollo de capacidades humanas, 65 acciones estratégicas con 79 metas. De acuerdo con ese informe los logros que se obtuvieron según la siguiente distribución de calificaciones y porcentajes son: excelente un 30%, muy bueno 23%, bueno 9%, regular 5%, malo 30% y no aplica 3%; para un resultado final de un 52% en el cumplimiento de sus metas.

Es importante agregar, que MIDEPLAN en su informe, resalta la dificultad de lograr una adecuada evaluación de los logros institucionales para este período 2002, por cuanto la programación y el presupuesto se elaboraron en el 2001, para ser presentados al Órgano Contralor a más tardar el 30 de setiembre de ese mismo año, siendo que la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos apareció publicada el 16 de octubre del 2001, además el año 2002 tuvo como referencia dos planes de desarrollo, correspondientes a los últimos meses de la administración anterior y a los primeros meses de la nueva administración gubernamental, con el consecuente cambio de jerarquías, lo que significó también en un replanteamiento de las metas y prioridades, dificultando aún más el proceso de evaluación en una administración sin cultura para ello.

2.3 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL) se crea mediante Contrato Eléctrico Ley N° 2 del 4 de abril de 1944 y sus reformas y escritura constitutiva del 15 de mayo de 1941, es una empresa pública organizada como sociedad anónima. El 98,6% de sus acciones son propiedad del ICE, mientras que el restante 1,4% se encuentra en manos de empresarios nacionales.

La actividad de la CNFL comprende principalmente la distribución de la energía eléctrica y en menor escala la generación o producción de dicha energía. Durante el año 2002, el 89% de la energía disponible se la compró al Instituto Costarricense de Electricidad, mientras que el 11% provino de la operación de sus plantas. Del total de la energía disponible un 93% fue distribuida en el periodo en referencia.

El presupuesto definitivo aprobado por el Órgano Contralor a la CNFL para el 2002 fue de ₡91.079,2 millones, lo cual significa que, en términos reales, el mismo se redujo en un 1% con respecto al monto presupuestado para el 2001.

Del total de recursos, al 31 de diciembre se logró una recaudación de ₡85.241,5 millones. La menor recaudación con respecto a la suma presupuestada se concentra básicamente en las ventas de energía y en los ingresos por concepto de alquiler de planta térmica.

Los recursos indicados fueron distribuidos en el presupuesto de egresos en dos programas, a saber, operación e inversión.

El programa N° 1, de operación, contempla las actividades de: generación, distribución, consumidores, calidad y ambiente y lo correspondiente a gastos administrativos. De estas actividades la que absorbe una mayor cantidad de recursos es la de distribución, pues las compras de energía al ICE, para ser distribuidas por la Compañía, están consideradas en dicha actividad. Estas compras representan el 56% del total de los egresos, sea, ₡46.305,9 millones. Otro aspecto significativo dentro del presupuesto de la Compañía lo constituye el de los gastos administrativos, para lo cual se estimó la cifra de ₡24.433,6 millones, cifra que incorpora el pago del servicio de la deuda que alcanzó el monto de ₡7.520,1 millones. En total en este programa, al 31 de diciembre de 2002, fueron ejecutados egresos por ₡74.956,1 millones, lo cual equivale al 91% del total.

El restante 9% de los egresos, fue ejecutado en el programa N° 2, de inversión, donde se incorporan los recursos necesarios para asegurar la continuidad en el servicio de

abastecimiento de la energía. En este sentido, la CNFL impulsa una serie de proyectos, que entre otros aspectos promueven el mejoramiento de la red y el sistema de distribución, así como proyectos de generación que le permitan contar con un componente de energía propio. Para estos efectos, en el presupuesto del año 2002, entre otros, se ejecutaron al 31 de diciembre recursos por ₡ 7.734,5 millones. De esta cifra un 34% se destinó al mejoramiento de la red de distribución, un 20% a la construcción de proyectos de generación, un 16% al programa de conservación de la energía y el restante 30% a las áreas de informática y comercial y a los programas de desarrollo eléctrico y de equipamiento institucional.

Como parte del proceso de fiscalización previa que se efectuó en la CNFL, se improbaron asignaciones presupuestarias por concepto de la aplicación de los recursos por certificados de inversión y de los egresos destinados a notariado, prohibición y zonaje, así como una parte de los egresos considerados para la subvención del servicio de soda, según se indicó en el informe N° DFOE-PR-31/2001; adicionalmente, en el transcurso del ejercicio presupuestario, fueron improbadas las asignaciones presupuestarias propuestas para el pago de dividendos e impuesto sobre la renta.

Cabe destacar de estas improbaciones la correspondiente a zonaje, pues en este caso una vez realizado el análisis técnico-jurídico, se determinó que la empresa con fundamento en su reglamento interno ha reconocido el pago de este estipendio salarial en una forma desproporcionada con respecto a los servidores de la administración pública, cuyas retribuciones se rigen por los montos mínimos y máximos que determina la Contraloría General, según lo dispuesto por el Decreto Ejecutivo N° 90-S.C. del 13 de diciembre de 1965.

Si bien el Decreto señalado no contempla a las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas, lo cierto es que bajo los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, deben, en criterio de la Contraloría General, adoptar esta normativa como un parámetro para la determinación de las sumas a reconocer. No obstante lo anterior, la Compañía ha considerado márgenes que oscilan entre un 422% adicional al monto mínimo y un 286% sobre el monto máximo, que al mes de noviembre de 2002, había fijado el Órgano Contralor en ₡ 7.072,00 y ₡ 47.152,00 respectivamente, por lo que los márgenes considerados por la CNFL en principio incumplen los aludidos principios constitucionales, ya que no responden a una razonabilidad material que se encuentre de acuerdo con las circunstancias y necesidades a satisfacer; razonabilidad y proporcionalidad del gasto público que no le ha sido posible a dicha empresa justificar ante la Contraloría General.

A partir de la improbación del contenido presupuestario para el reconocimiento de zonaje, la empresa realiza gestiones ante la Autoridad Presupuestaria, entidad que es del criterio de que este tipo de reconocimiento crea derecho para quienes lo venían devengando, y que los funcionarios que en el futuro se hagan acreedores a ese beneficio, deberán regirse por los montos mínimos y máximos fijados por el Órgano Contralor, a los que se hizo alusión anteriormente. Sobre esta materia de derechos adquiridos la Contraloría General le expuso a esa Autoridad, para lo procedente y lo competente de dicho órgano, su criterio sobre el reconocimiento y el alcance de los derechos adquiridos, según lo señalado en reiteradas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional.

Otro aspecto que fue analizado en su contexto técnico-jurídico, para efectos de la aprobación del contenido presupuestario, fue el del pago del impuesto sobre la renta y dividendos. En el año 2000, con motivo de la improbación del contenido presupuestario de estos conceptos, se le había señalado a la empresa la necesidad de realizar un estudio en el que se demostrara que se habían cubierto sus necesidades de inversión y lo dispuesto en la Ley N° 7593 de 9 de agosto de 1996, sobre el principio de servicio al costo, con el fin de determinar la generación de excedentes y a partir de estos establecer el pago de impuesto sobre la renta y dividendos. En el año 2002, nuevamente se presupuestaron recursos con el fin de distribuir dividendos y realizar el pago de impuesto sobre la renta, y en función del criterio utilizado por la empresa para la determinación de los montos a reconocer por estos conceptos, fue improbadado el contenido presupuestario, partiendo de que dicho criterio de cuantificación se aparta de lo dispuesto sobre el particular en la Ley N° 7722 de 9 de diciembre de 1997, sobre la sujeción de instituciones estatales al pago del impuesto sobre la renta.

Cabe destacar que durante el año 2002 se trabajó con la entidad más intensamente, para lograr que en los sistemas de información se identifiquen con certeza los recursos generados tarifariamente para los proyectos de desarrollo, tanto actuales como futuros, concepto que la Contraloría General ha denominado "contribución para el desarrollo". Tal como la misma Sala Constitucional lo definió en Voto N° 6252 del 2 de octubre de 1997, el concepto de servicio al costo debe incorporar los recursos específicos para financiar el desarrollo presente y futuro, los cuales en ningún momento pueden perder su destino y especificidad, por lo que la creación de las reservas de inversión o fondos de desarrollo en forma previa a la determinación de la renta imponible, resulta imprescindible. Sin embargo, pese a los señalamientos de la Contraloría General, la CNFL no ha cumplido a cabalidad

con dicha normativa, lo que motivó el establecimiento de criterios incorrectos por parte de la administración y como consecuencia la improbación del contenido presupuestario para el pago del impuesto sobre la renta y dividendos, antes comentados.

Como parte del proceso de ejecución de los programas presupuestarios indicados, la CNFL realizó 39 gestiones de refrendo ante el Órgano Contralor en el año 2002, de las cuales 24 fueron refrendadas, 14 fueron denegadas y la gestión restante fue retirada por parte de la administración sin el trámite correspondiente.

De las 14 gestiones inicialmente denegadas, cinco fueron presentadas para trámite en una segunda oportunidad, momento en el que subsanadas las debilidades respectivas se les otorgó el refrendo pertinente, por lo que al concluir el periodo, las gestiones no refrendadas ascendieron a nueve.

A partir de los 19 contratos refrendados, se comprometen recursos públicos por ₡21.508,5 millones, en tanto que la cuantía de los recursos involucrados en los contratos no refrendados alcanza la cifra de ₡592,5 millones. Las razones fundamentales a partir de las cuales no se otorga el refrendo correspondiente se pueden resumir en un incumplimiento de algunos requisitos legales y formales en los documentos presentados.

En términos generales, se puede afirmar que los recursos públicos fiscalizados por la Contraloría General por medio de esta figura, tuvieron un fundamento contractual ajustado a las normas y procedimientos de contratación establecidos.

De los contratos refrendados en el 2002, destacan los relativos a la electrificación de la ciudad de San José, así como el destinado a la explotación de biogás que produce el Relleno Sanitario de Río Azul.

En relación con el proyecto biotérmico de Río Azul, inicialmente se devolvió sin refrendo el contrato y la adenda suscritos entre la CNFL y el Grupo Corporativo Saret, S.A., así como el convenio de cooperación suscrito por esa Compañía con el Ministerio de Salud; lo anterior, entre otros, por incumplimiento de aspectos de orden jurídico y administrativo.

Una vez subsanadas las debilidades, la CNFL remitió nuevamente a refrendo el convenio suscrito con el Ministerio de Salud, el contrato con el Grupo Corporativo Saret y sus dos adenda y un nuevo convenio suscrito con la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR). Luego del análisis pertinente, se refrendaron los convenios indicados, mientras

que se denegó el refrendo al contrato con el Grupo Corporativo Saret y sus adenda. Esta última situación se origina en que el contrato correspondiente y sus adenda no se ajustaron a las formalidades propias de estos instrumentos, así como por falta de una explicación satisfactoria a los cuestionamientos formulados en torno al tema del costo-beneficio y a los elementos que sustentan la decisión de la empresa de realizar el aprovechamiento del biogás mediante la participación de un sujeto privado.

Por su parte, en relación con otros instrumentos utilizados por la administración para la toma de decisiones, la Contraloría General efectuó una serie de observaciones con respecto al contenido del plan operativo anual para el año 2002, dentro de las cuales destaca, la solicitud de realizar un mayor esfuerzo por incorporar nuevos elementos al diagnóstico institucional formulado por esa empresa para fundamentar su proceso de planificación, con el fin de que se constituya en un instrumento de análisis administrativo que se integre debidamente y se convierta en un punto de partida para dicha planificación. Adicionalmente, se observó que algunas de las metas del plan no se encontraban debidamente cuantificadas y no se señaló cómo se iban a evaluar, e incluso algunas de las metas se confundían con funciones.

Lo anterior se apunta, no solo en procura del avance en el proceso de la rendición de cuentas hacia el que debe evolucionar cada institución del sector público, sino con miras a que la herramienta del plan operativo proyecte de la manera más clara posible el giro normal de actividad de la empresa. Algunos de estos aspectos son compartidos por MIDEPLAN, esa dependencia una vez realizada la evaluación correspondiente de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), concluye sobre la necesidad de que la empresa realice un esfuerzo por definir metas, para cada uno de los años de ejecución de las acciones del PND, así como por mejorar la calidad de esas metas y la congruencia entre indicador, meta y resultados.

De la evaluación del plan destaca el resultado de los indicadores de gestión, y dentro de estos, el relacionado con el factor promedio de planta, que mide el grado de utilización de la capacidad instalada en las plantas y que al 31 de diciembre alcanzó un 50,1%, lo cual resulta inferior a la meta esperada. Este resultado, a su vez, incide en el índice de gestión financiera denominado "rendimiento sobre las inversiones" cuyo objetivo es determinar la eficiencia en la utilización de los recursos de la empresa, índice que muestra una tendencia decreciente a partir del mes de marzo de 2002 y que al finalizar el periodo alcanzó un resultado real de un 1,8%, considerablemente inferior a la meta propuesta

de un 5,5%. Estos factores, entre otros, tienen efecto en las utilidades del periodo, que alcanzaron la cifra de ₡1.961,9 millones, cifra que resultó inferior en ₡2.841,0 millones a la que se produjo, por este mismo concepto, en el año 2001. La situación descrita se origina en factores externos e internos a la empresa, donde el mantenimiento de las plantas y las bajas precipitaciones lluviosas influyen en el resultado del factor promedio de planta, que obliga a la empresa a recurrir a compras mayores de energía al Instituto Costarricense de Electricidad.

Finalmente, algunos de los elementos que aquí se han señalado conducen a reflexionar sobre las discrepancias que se han mantenido durante los últimos años con la administración de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., para introducirla en la operatividad del derecho público, pues su naturaleza de empresa pública constituida como sociedad anónima, y el que cuente con un grupo minoritario de accionistas privados, no la exime de que le sea aplicado el concepto de servicio al costo, o de actividad sin fines de lucro, lo que ha provocado que algunas de las actuaciones de la administración, no se ajusten estrictamente al marco normativo que rige a las empresas públicas.

2.4 Consejo Nacional de Concesiones

El Consejo Nacional de Concesiones²⁵ (CNC) es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, constituido con la finalidad de facilitar el desarrollo de la infraestructura pública del país, permitiendo la incorporación de la inversión privada para la realización de las obras más importantes.

Durante el año 2002 esta Institución contó con un presupuesto de ₡801,1 millones, cantidad notoriamente inferior a la observada en el 2001, cuando obtuvo un presupuesto de ₡1431,8 millones. Esto significa que, en términos reales, en el 2002 el CNC vio reducido su presupuesto en un 49,0%. Esas cifras no son de extrañar, si se considera que en el año 2001 el Consejo percibió un ingreso atípico como lo fue la ejecución de la garantía de cumplimiento por la concesión de la carretera Bernardo Soto.

En lo que a ingresos se refiere, el CNC continúa sin poder consolidar su situación financiera, como consecuencia de poseer una estructura de ingresos muy débil en la cual por concepto de ingresos propios recibe sumas muy bajas, debido a que los intentos y esfuerzos realizados para utilizar el mecanismo de concesión no han producido los resultados esperados, y como consecuencia no se ha podido contar con los recursos que generan las concesiones. Esta situación le ocasiona una alta dependencia de los recursos que al Gobierno le corresponde transferirle, cuyos giros han estado

caracterizados por no darse o darse en montos inferiores a los requeridos.

Como consecuencia, en el 2002 los recursos con que contó provinieron básicamente de la transferencia del Gobierno Central (32%) y el superávit institucional (60%), que ha sido generado por las transferencias del Gobierno de periodos anteriores y por la ejecución de la garantía de cumplimiento de la construcción de la Carretera Bernardo Soto.

Cabe señalar que en el periodo 2002 las transferencias del Gobierno fueron de ₡350,0 millones, que correspondían a transferencias adeudadas de ejercicios anteriores. Esta suma debió haberse transferido durante el año 2000; sin embargo ingresó hasta en el 2002. Además, la transferencia del ejercicio presupuestario del 2002 que se presupuestó por la suma de ₡200,0 millones, no se recibió, por lo que se espera que ingrese durante el ejercicio 2003.

En lo que a gastos se refiere, el Consejo Nacional de Concesiones ejecutó solamente el 43,9% de los egresos presupuestados; a pesar de que los ingresos recaudados excedieron a los presupuestados en un 36%. Uniendo ambos fenómenos se tiene que en el 2002 se ejecutó un 32,2% de los ingresos recaudados. Sin embargo, tal y como ya se mencionó, la recaudación es básicamente el superávit institucional, el cual se ve incrementado año con año, como consecuencia de malas ejecuciones en lo que a gastos presupuestados se refiere.

Dentro de los egresos, la partida más importante de esta entidad continúa siendo Servicios no personales, debido a que, de acuerdo con su actividad, los gastos más importantes se realizan a través de contratos que se incluyen en la cuenta de honorarios y consultorías, la cual representó un 17% del gasto total. Además, se ejecutó otra suma importante por concepto de consultorías en la subpartida "cuentas pendientes de ejercicios anteriores" (47%), con lo cual un 64% del presupuesto lo constituyen las erogaciones originadas en contratos por servicios profesionales.

El Consejo Nacional de Concesiones ha hecho uso de la subpartida consultorías desde que inició operaciones, con el fin de suplir tanto las necesidades de estudios referentes a los proyectos, como aquellas relacionadas con el campo administrativo, en vista de que desde su creación ha enfrentado graves dificultades para consolidar su estructura organizativa y disponer de los recursos humanos requeridos para poder cumplir con sus objetivos y metas.

La Contraloría ha hecho manifiesta la necesidad de que los niveles estratégicos del CNC realicen esfuerzos que les

permitan consolidar su organización lo más pronto posible, con el fin de que se convierta en un órgano técnico especializado en materia de concesiones. Es así como durante el año 2002 fue posible que el CNC contara con la creación de un mayor número de plazas, lo cual produjo un incremento en los gastos administrativos presupuestados, los cuales pasaron de un 3,2% en el 2001 a un 8,2% para el 2002, lo que en términos reales representa un incremento del 87%. Este aspecto se considera favorable, tomando en consideración que esta Institución ha venido operando con funcionarios pagados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y en muchas ocasiones se enfrentaron serios problemas debido a la ausencia de los recursos humanos necesarios para operar y llevar adelante los proyectos. Aún así, cabe reiterar la conveniencia de que el Consejo tome las medidas necesarias para que ese recurso humano disponga de la debida capacitación, de tal manera que pueda contar con cuadros técnicos y profesionales que sean expertos conocedores del manejo integral del instrumento, que le permita acometer con éxito los complejos proyectos de concesión, y poder lograr de esta forma la ejecución de las obras públicas que el país necesita.

En relación con el uso de la subpartida consultorías, la Contraloría General efectuó un estudio de fiscalización referente a los procedimientos administrativos utilizados por el CNC para la contratación de servicios profesionales con recursos del presupuesto ordinario (Informe FOE-OP-12-2002). En ella se determinó que durante el período estudiado (1999-2000) el Consejo utilizó alrededor de ₡3.000,0 millones en la contratación de servicios profesionales, cuyo análisis evidenció reiterados incumplimientos de la normativa técnica y jurídica que rige la materia, situación que plantea una serie de riesgos para el Consejo de orden jurídico, económico y técnico importantes, ya que, la mayoría de las consultorías contratadas por el CNC, pretendió diseñar carteles y términos de referencia para concesionar más adelante proyectos de desarrollo, y en la eventualidad de que alguno de éstos productos conlleve deficiencias como consecuencia de malos manejos de las consultorías, esas deficiencias introducirían riesgos importantes que podrían repercutir negativamente en los procesos de concesión posteriores, teniéndose un uso poco eficiente de dichos recursos y se repetirían los yerros que hasta ahora se han incurrido.

Respecto a los ocho proyectos que conformaron la cartera del CNC durante el año 2002, los resultados presentados por la institución al 31 de diciembre del 2002 reportan porcentajes de avance, en su mayoría cercanos al 40%.

Al respecto, resalta el hecho de que proyectos tan importantes como el caso de San José-San Ramón y el Centro

Penitenciario Pococí presenten porcentajes de avance relativamente bajos del orden del 35% y 32%, respectivamente.

Llama la atención por lo largo del proceso y por las dificultades enfrentadas, el caso concreto del proyecto San José-Caldera, en el que se indica haber alcanzado un 68% de lo planeado para el 2002. Este proyecto se encuentra adjudicado; pero no ha sido refrendado el contrato, dado que el consorcio adjudicatario solicitó la suspensión del trámite de refrendo en vista de que presentó un recurso de amparo que fue declarado sin lugar. Posteriormente se firmó un adendum; pero fue retirado sin el refrendo respectivo. Cabe recordar que este proyecto dio sus primeros pasos en el año 1999, cuando el CNC recibió ofertas de precalificación.

En el caso de la concesión para el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento del Centro Penitenciario de Pococí, la Defensoría de los Habitantes cuestionó mediante la Acción de Inconstitucionalidad N° 02-008633-0007-CO, el procedimiento que llevó a cabo el Consejo Nacional de Concesiones. Principalmente se cuestionó una violación al principio de indelegabilidad de funciones propias consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política, y se afirmó que tanto en las condiciones del cartel como de la oferta al concesionario se le confieren indebidamente atribuciones en materia de seguridad y de potestades sobre los privados de libertad que no deben salir –ni directa ni indirectamente– de manos del Estado.

Sobre este último asunto la Contraloría General emitió su criterio relacionado con los aspectos de la constitucionalidad en el cual se dejó claro que ciertas condiciones del cartel sí incurren en una indebida delegación de funciones propias del Estado en manos del concesionario, sobre todo, en orden al ejercicio de las funciones de la política penitenciaria, en cuanto a la custodia de los privados de libertad en el perímetro interno de la cárcel, y las facultades de orden y de requisa sobre los visitantes.

Esta y otras situaciones podrían traer problemas para el país, ya que los posibles inversionistas manejarían criterios desfavorables acerca de inversiones de esta naturaleza en Costa Rica. El Estado debe tomar medidas urgentes con el fin de que los proyectos desde su concepción sean objeto de un riguroso análisis, que considere entre otros, estudios concienzudos de factibilidad técnica, económica-financiera y legal, incluyéndose en estos últimos los aspectos de constitucionalidad, con el fin de corregir irregularidades en sus primeras etapas y no invertir grandes sumas de dinero en proyectos fallidos. Lo expuesto cobra relevancia si se toma en cuenta la política gubernamental impresa por los

últimos gobiernos, los cuales han promovido la inversión privada como medio para superar el rezago en materia de infraestructura pública, debido principalmente al deterioro de las finanzas públicas que impide hacerle frente a las erogaciones que ocasionarían los proyectos de esta naturaleza. Esta posición ha sido reafirmada por el actual gobierno, al establecer en su Plan Económico 2002-2006 que el CNC inyectará a la economía US \$1.500,0 millones en inversiones privadas durante los cuatro años de su administración.

Sin embargo, las debilidades existentes se confirman con los resultados obtenidos por el CNC en el análisis efectuado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en concordancia con las acciones estratégicas programadas en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que para el período 2002 se obtuvo, de acuerdo con la metodología de evaluación definida, un porcentaje del 29% correspondiente a la calificación de "Muy bueno" y un 71% correspondiente a la calificación de "Malo". Se mencionan procesos incumplidos como el caso de la Concesión San José-San Ramón, San José-Caldera, San José-Limón, entre otros.

Tales resultados no muestran un cambio en la tendencia advertida por la Contraloría, más aún por cuanto contrastan con el elevado gasto por concepto de consultorías que en el desarrollo de estos proyectos utiliza el CNC, así como en general aquellos gastos en que el Estado y sus instituciones han incurrido al tener que interactuar, para el desarrollo de sus proyectos, con una institución pública de reciente creación como es el caso del Consejo Nacional de Concesiones.

Por otra parte, el Órgano Contralor ha insistido en la necesidad de contar con una planificación estratégica en materia de proyectos. Se hace necesaria la existencia de un Programa Nacional de Concesiones que permita visualizar el horizonte de la institución en el mediano y largo plazo. La ausencia de una herramienta de esta naturaleza ha ocasionado la presencia de problemas en la definición y concesión de proyectos, ya que en el caso de los contratos de consultorías no obedecieron a una planificación estratégica, por lo que se manejaron gran cantidad de proyectos sin una apropiada integración y carentes de prioridades.

Es así como cuatro años después de la creación del CNC, la experiencia del país en materia de concesiones deja grandes vacíos, ya que a la fecha se cuenta con experiencias desfavorables y en general con procesos largos, desgastantes y onerosos que en su gran mayoría no han podido concretarse ni compensar la inversión realizada para que los costarricenses cuenten con infraestructura moderna, debido

principalmente a las limitaciones e inconvenientes que ha enfrentado este órgano en diferentes ámbitos, tales como la asignación de los recursos financieros y humanos requeridos, inexperiencia en el manejo de proyectos propios de las concesiones, dominio de los mecanismos jurídicos y contractuales, así como algunas deficiencias que contiene su misma legislación.

2.5 Consejo Nacional de Producción

El Consejo Nacional de Producción (CNP) se crea con la promulgación de la Ley N° 2035 de 17 de julio de 1956 y sus reformas, entre las que destaca la Ley que crea el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario CNP, N° 7742 de 19 de diciembre de 1997, normativa que le asigna como funciones principales la reconversión productiva que consiste en la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico del país; facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional con énfasis en los pequeños y medianos productores; mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda para garantizar la seguridad alimentaria del país; fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios.

Para cumplir con los fines encomendados por el ordenamiento jurídico la institución cuenta con una serie de ingresos no tributarios y transferencias, entre los que destacan por su importancia relativa los derivados de la venta de granos básicos, así como aportes del Gobierno Central, la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Estos recursos representaron en el 2002 aproximadamente el 98% del presupuesto institucional estimado, sin embargo su recaudación real significó solamente el 68% del total de los recursos previstos, en los que se presentan problemas de estimación tanto del monto que le debe transferir el FODESAF para destinar al Programa de Reconversión Productiva como del que le transfiere la FANAL por la venta de licores y alcoholes nacionales. Esta situación es evidencia de que persisten problemas de estimación de recursos, ya que la deficiencia sobre la recaudación de este último concepto de ingreso ya había sido advertida por la Contraloría General de la República tanto al CNP como a la FANAL, sin que se ajustara el presupuesto de ingresos de ninguna de las dos entidades, según se ha podido determinar de la revisión de las liquidaciones presupuestarias.

Al respecto la Contraloría General es del criterio que, dada la crisis financiera que experimenta el CNP por la baja recaudación de los recursos estimados, deben propiciarse a nivel legislativo las iniciativas necesarias a fin de que ese Consejo enfrente la crisis por sus propios medios y no dependa de los ingresos que la FANAL debe transferirle. Además, debe analizarse la conveniencia de que los gastos administrativos que genera la ejecución del Programa de Reconversión Productiva puedan ser financiados de la transferencia que recibe el CNP para ser aplicados a ese Programa, esta acción podría permitirle en el futuro al CNP, aplicar más recursos a tareas de capacitación y asesoría de los agricultores y organizaciones en el manejo de los distintos proyectos agropecuarios, así como contar con mayor cantidad de recursos técnicos que contribuyan no solo a colocar los recursos con que cuenta el programa en el fideicomiso respectivo sino también a tareas de control y seguimiento de los proyectos.

Continuando con materia presupuestaria, en el siguiente cuadro se puede observar que el presupuesto definitivo del CNP para el ejercicio económico de 2002 disminuyó, en términos reales, en un 4,7% con respecto al año 2001. No obstante, el incremento del gasto efectivo en el año 2002 en comparación con el año 2001, fue en términos reales de un 35,6%, sin considerar los recursos comprometidos a diciembre de 2001. Al respecto, es importante resaltar que los datos del gasto efectivo de los años comparados tienen una diferencia en el tanto el presupuesto del 2001 se ejecutó en un plazo superior a los doce meses por el efecto que producían los compromisos presupuestarios, mientras que el presupuesto del periodo económico 2002 sí se ejecutó en doce meses, ya que la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 de 17 de agosto de 2000, suprime la figura del compromiso presupuestario.

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2001-2002
-En millones de colones-

Concepto	Año		Crecimiento Real /1
	2001	2002 /2	
Presupuesto aprobado	19.863,4	20.781,2	-4,7%
Gasto efectivo sin ejecución de compromisos presupuestarios	9.776,7	14.548,9	35,6%

1/ Se calculó utilizando el "Deflactor implícito del Producto Interno Bruto".

2/ Para el año 2002 se suprime la figura del Compromiso presupuestario de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 de 17 de agosto de 2000.

Fuente: Liquidación del presupuesto de los periodos económicos 2001 y 2002.

El Consejo Nacional de Producción formula su presupuesto de gastos mediante una estructura programática que incluye 9 programas, siendo los más representativos en cuanto a la ejecución presupuestaria los programas de: *Compra de*

Granos Básicos (Seguridad Alimentaria); *Abastecimiento sector público y privado*; el de *Actividades Centrales*; *Transferencias Institucionales*, y el de *Análisis y Financiamiento de Proyectos* (Reconversión Productiva), que corresponden al 93% del total de gastos ejecutados durante el ejercicio económico de 2002.

El programa correspondiente a *Compra de Granos Básicos* que responde a la función de seguridad alimentaria, tiene como propósito fundamental asegurar la disponibilidad de alimentos básicos de origen agropecuario para el consumo nacional, refleja una ejecución durante el año 2002 del 73% de lo presupuestado. Mediante las acciones amparadas a dicho Programa, el CNP ante declaratorias de desabasto importó granos básicos como arroz y frijoles, según lo expuesto por la Administración en el informe de ejecución presupuestaria a diciembre de 2002.

En cuanto al programa *Abastecimiento Sector Público y Privado*, tiene como finalidad atender el abastecimiento de productos requeridos por las instituciones gubernamentales y cubrir las emergencias nacionales, ya sea por desastres naturales o como mecanismo de intervención en situaciones especulativas con productos de la canasta básica definida. Refleja una ejecución del 91% de lo presupuestado; sin embargo, este Consejo no aporta información suficiente que aclare el tipo de productos que abasteció durante el periodo, aunque resultó el segundo programa en importancia relativa ejecutado durante el 2002.

Por su parte el programa *Administración y Financiamiento de Proyectos* tiene como objetivo impulsar el desarrollo agroproductivo del país, mediante el financiamiento de proyectos productivos enmarcados dentro de los términos de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, reformada por Ley N° 7742 de 19 de diciembre de 1997, siendo este programa uno de los más relevantes por la función a cargo.

De conformidad con la evaluación del plan anual operativo correspondiente al ejercicio económico 2002, presentada por el CNP se tiene que con cargo al programa Administración y Financiamiento de Proyectos se financiaron 13 proyectos por un monto de ₡3.026,3 millones, distribuidos entre ocho asociaciones en las que se colocó el 97% del monto citado; además, se financiaron tres cooperativas, una sociedad anónima y una agrupación sin identificar. Del monto total de recursos colocado en los proyectos un 62% son reembolsables y el 38% restantes no reembolsables. En contraste se tiene que en el año 2001 se financiaron proyectos por un monto de ₡1.694,1 millones distribuidos entre 34 beneficiarios, (diecisiete asociaciones; dos centros

agrícolas cantonales; seis cooperativas; siete instituciones y dos agrupaciones sin identificar) por lo que en el 2002 se concentraron los recursos en menos beneficiarios.

De conformidad con la Ley N° 7742 antes citada, el CNP se encuentra obligado a formular un plan anual de reconversión productiva. Sin embargo, la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, convenientemente diseñado, concertado e implementado, ha originado que el Programa se ejecute, hasta la fecha, sin que obedezca a una planificación sectorial. En este sentido la Administración deberá aprovechar que en el mes de octubre de 2002 el Ministro de Agricultura y Ganadería rector del Sector Agropecuario, presentó el documento denominado "Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense", instrumento que a criterio del Órgano Contralor debe emplearse como guía general para la definición del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y la implementación del Plan Estratégico de Reconversión Productiva, aprobado también en octubre por la Junta Directiva del CNP. En la Primera Parte de esta Memoria Anual, denominada opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos, se desarrolla ampliamente el tema de reconversión productiva.

Con respecto a ajustes al presupuesto del Consejo para el 2002 es preciso señalar que se improbió el gasto propuesto en la modificación externa N° 2-2002, para pagar al Banco Cuscatlán los intereses y comisiones de un crédito documentario (carta de crédito) requerido por el CNP por un monto de US\$1.019.756,66 para importación de frijol, por cuanto no contaba con la autorización previa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Autoridad Presupuestaria, y el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

El CNP argumentó que los créditos documentarios no afectaban el endeudamiento del sector público no financiero y por ello no requerían de dichas autorizaciones. Realizado el análisis jurídico correspondiente, el Órgano Contralor llegó a la conclusión de que el crédito documentario, es un crédito de firma que otorga un banco a favor del solicitante y, en tanto tal, un crédito; de ahí que se incluye dentro del concepto de crédito del artículo 7 de la Ley N° 6947 de 26 de enero de 1984 y 7 de la Ley N° 7010 de 25 de octubre de 1985, por lo que se requiere de las autorizaciones omitidas por la Administración en esta oportunidad.

Como resultado del análisis del caso, y considerando lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, se dejó claro que la Contraloría General de la República se encuentra vedada para, en el

momento del análisis presupuestario, entrar a considerar si un crédito documentario requeriría o no las indicadas autorizaciones en razón de su afectación al endeudamiento público; más bien debe verificar si existen las mencionadas autorizaciones, pues son el MIDEPLAN, la Autoridad Presupuestaria y el BCCR los responsables de determinar si la contratación de un crédito se encuentra ajustada a los lineamientos, directrices y límites al crédito del sector público no financiero.

Además, se recomendó al CNP instar al BCCR, MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria para que en ejercicio de sus competencias, valoren la pertinencia de emitir algún tipo de autorización general para aquellos créditos documentarios en los cuales la entidad solicitante hubiera entregado previa y efectivamente las sumas correspondientes, y que no signifiquen una afectación a los límites al crédito del sector público no financiero, ni se opongan a los lineamientos y directrices emitidos en esta materia.

En otro orden de cosas debemos indicar que la inconsistencia que mantiene la estructura programática del presupuesto con la del plan anual operativo, en el tanto no se ajusta a los esquemas solicitados por la Contraloría General sino a matrices de evaluación solicitadas por el MIDEPLAN, ha implicado que no se cuente con una cuantificación global del costo de cada una de las metas, aspecto sobre el cual ya el Órgano Contralor ha solicitado a la Administración realizar un mayor esfuerzo para crear las condiciones que permitan evaluar apropiadamente la gestión del Consejo Nacional de Producción.

2.6 Consejo Nacional de Vialidad

El Consejo Nacional de Vialidad CONAVI fue creado por la Ley N° 7798 del 30 de abril de 1998, como responsable de la administración del Fondo de la Red Vial Nacional y para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

En relación con los ingresos es importante señalar que para el periodo 2002 se aprobó un presupuesto total de ₡50.221,1 millones (ver Cuadro siguiente), provenientes en un 73,9% de la partida "Transferencias corrientes del Gobierno Central", que es en la que se incluye lo correspondiente al impuesto sobre los combustibles y el 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos.

Ahora bien, en relación con los ingresos que debería transferirle el Gobierno Central, el CONAVI recibió la suma de ₡21.000,0 millones que representa el 56.6% del monto aprobado para este concepto para el periodo 2002.

Asimismo, de conformidad con la Ley N° 8114 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, el 30% del impuesto único a los combustibles se destina para financiar el CONAVI, pero de ese porcentaje el 25% se debe destinar para la atención de la red vial cantonal, y hasta un 3% al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME), el cual debe velar por la calidad en la ejecución de obras de la red vial nacional. Con respecto a este último porcentaje, cabe señalar que durante el año 2002 se realizaron varias gestiones por parte de LANAMME ante la Contraloría General, en vista de que el CONAVI no le giraba los recursos necesarios según la suma presupuestada; sin embargo, el Consejo le gira en proporción al comportamiento de los ingresos que le transfiere el Ministerio de Hacienda, de modo que el CONAVI tampoco le gira al LANAMME la totalidad de los recursos presupuestados, dado que de girarle según el monto presupuestado se superaría el techo máximo del 3% de los recursos efectivamente recibidos.

El cuadro siguiente muestra la situación que año tras año ha venido experimentando el Consejo Nacional de Vialidad, en cuanto al comportamiento en el giro de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda, aspecto que sin lugar a dudas ha limitado desde todo punto de vista una adecuada planificación de los objetivos y metas a alcanzar en cada periodo, así como el cumplimiento de las funciones que le asigna su Ley orgánica.

A continuación se presenta un resumen de los ingresos aprobados y ingresos reales recibidos por el CONAVI en el periodo 1998 a 2002.

CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
INGRESOS APROBADOS Y REALES PERIODO 1998-2002

-En millones de colones-

Periodo	Monto del presupuesto aprobado	Ingreso real del periodo	Ingreso periodos anteriores	Ingreso total
1998	8.274,8	2.000,0	0,0	2.000,0
1999	26.226,0	5.500,0	4.674,8	10.174,8
2000	29.809,7	9.650,0	14.800,0	24.450,0
2001	59.327,4	39.205,9	12.500,0	51.705,9 ^{1/}
2002	50.221,1	34.263,0	0,0 ^{2/}	34.263,0

1/ Es importante señalar que para el periodo 2001 se consideró la Transferencia del Gobierno Central como si hubiera ingresado en su totalidad pero en realidad quedó pendiente de ingresar a las cuentas del CONAVI la suma de €14.548,0 millones que según lo comunicado por la Tesorería Nacional se había depositado en una cuenta del Banco Central de Costa Rica a favor del Consejo pero con la característica que esta cuenta solo la podía afectar la Tesorería a solicitud previa del CONAVI.

2/ En este caso no se reflejan Transferencias de Ejercicios Anteriores del Gobierno Central, en razón de lo comentado en la nota anterior; sin embargo, durante el periodo 2002 se recibió el monto de €11.148,0 millones, que representa el 76,6% de la suma depositada en el Banco Central a favor del CONAVI a finales del año 2001; no obstante, que la Administración del CONAVI había considerado como ingreso real del año 2001 la suma total de €14.548,0 millones, de conformidad con lo certificado por la Tesorería Nacional.

En vista de lo anterior y dado que al 31 de diciembre de 2002, según lo informa el CONAVI, no ha sido posible recuperar las sumas adeudadas, sino que al contrario, con la situación reflejada en la liquidación presupuestaria para el

año 2002 se incrementan dichas deudas, ante el desvirtuamiento que han sufrido estos recursos creados para financiar las obras de vialidad, sería necesario preguntarse si se mantiene realmente la necesidad de que se sigan cargando los combustibles con un impuesto para atender el mantenimiento y reparación de la red vial nacional, cuando en realidad, según se muestra en el cuadro anterior, casi el 50% de estos recursos no son percibidos por el Consejo y se dirigen a la atención de otras necesidades del Gobierno Central.

En relación con los egresos, es necesario resaltar que el presupuesto aprobado del CONAVI es del orden de €50.221,1 millones (ver cuadro siguiente), y está compuesto por cuatro programas, y la ejecución de gastos se concentra principalmente en dos de ellos. El Programa 2: Conservación Vial, con una suma de €19.411,3 millones, que representa el 40,6% del total del presupuesto aprobado, reflejó una ejecución del 51,6%. Respecto al gasto cargado a este programa se deben resaltar dos conceptos "Mantenimiento y reparación de obras" con un monto de €6.568,2 millones y "Otros alquileres" (alquiler de maquinaria y equipo) con la suma de €1.359,8 millones que se utilizó para el mantenimiento y reparación de la red nacional de lastre.

El otro Programa importante, Programa 3: Construcción Vial, con un presupuesto aprobado de €22.888,8 millones, representa el 49,0% del total del presupuesto aprobado al Ministerio, cuya ejecución fue del 52,7%. De lo gastado con cargo a este programa se deben resaltar tres conceptos, a saber, "Camino y carreteras" con un monto de €7.702,1 millones destinados a la construcción, reconstrucción y mejoras de la red vial nacional que comprende vías y puentes; "Adquisición de terrenos" con una suma de €1.622,2 millones que se asignan para cubrir las expropiaciones de terrenos para los diferentes proyectos; y, "Consultorías" por €702,3 millones destinados al pago de la supervisión, inspección y administración de diferentes proyectos.

Dentro de este programa no se debe dejar de lado el hecho de que durante el año 2002 se hizo necesaria una erogación de €1.544,7 millones para la atención de reclamos administrativos que en una gran mayoría se fundamentaron en el voto N° 6432-98 de la Sala Constitucional, referente al reajuste de precios en contratos de obra, y otra parte a problemas como los presentados con las expropiaciones de la Estación de Peaje de Tres Ríos.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los egresos aprobados y egresos ejecutados por el CONAVI en el periodo 1998 a 2002.

CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
EGRESOS APROBADOS Y EJECUTADOS PERIODO 1998-2002

-En millones de colones-

Periodo	Monto del presupuesto aprobado	Egreso efectivo del periodo	%	Compromisos ejecutados	Total egresos
1998	8.274,8	0,2	0,0	0,0	167,4
1999	26.226,0	11.403,1	43,5	500,5	11.903,6
2000	29.809,7	16.636,8	55,8	9.507,9	26.144,7
2001	59.327,4	32.480,3	54,7	10.067,3	42.547,6 ^{1/}
2002	50.221,1	24.617,0	49,0	6.151,9	30.768,9

1/ Si se observa el comportamiento de los egresos en los cinco (5) años de operación del CONAVI, se determina que para el caso del año 2001 tanto el monto presupuestado como el egreso efectivo se incrementan sustancialmente y esto se debe a que en este año se incorpora al presupuesto el superávit acumulado por un lado y por el otro la amortiza el déficit presupuestario del periodo 2000 por un monto de €9.389,8 millones.

Los bajos niveles de ingresos girados por el Ministerio de Hacienda y la baja ejecución del presupuesto, resulta preocupante ya que cada día se incrementa la flota vehicular en las carreteras y, según la información suministrada por el CONAVI en el Plan Operativo Anual para el año 2003, sólo el 35% de la red vial nacional se encuentra en buen estado, y con situaciones como las comentadas este Consejo no puede atender los proyectos previstos en los planes-presupuesto y constantemente se ve obligado a retrasarlos, provocando con ello que cuando se toma la decisión de licitar el proyecto, una serie de datos ya están obsoletos, lo cual le genera al Estado costos mayores y en algunos casos ajustes en el camino que conllevan largos plazos de ejecución y conflictos durante el desarrollo del proyecto.

Durante el período del año 2002 se realizaron varias fiscalizaciones a diferentes obras viales que ejecuta el CONAVI, por lo que procede señalar que como ha ocurrido en casos similares de obras fiscalizadas en otros períodos, se encontraron obras inconclusas, no obstante haberse sobrepasado en gran medida los plazos originales de los respectivos contratos. Además, se observaron que en algunos casos, obras ya concluidas presentaban daños en su superficie de rodamiento, a pesar de tener escaso tiempo de haberse intervenido.

Lo anterior se debe a una escasa planeación, presupuestación y diseño de las obras, en donde según lo observado en el sitio de los proyectos no se extremó el rigor técnico – profesional con que han de planearse y diseñarse las obras que se pretende ejecutar, o bien, a que no se hayan actualizado los diseños y los presupuestos correspondientes al momento de realizar la respectiva contratación; de toda suerte, estos aspectos inciden directamente en la estimación de los costos y en los resultados finales de las obras.

Del informe de evaluación de MIDEPLAN se desprende que un 58% de las metas planteadas por este Consejo tuvieron un resultado malo o regular, y están asociadas a proyectos que no avanzaron durante el año 2002 y que llevan varios

años en ejecución, y otros ni siquiera empezaron, lo cual es coincidente con lo que ha venido diciendo la Contraloría a partir de su actividad de fiscalización.

Las deficiencias encontradas en los diferentes estudios no son una excepción en el conjunto de proyectos viales que se han construido por contrato, sino que más bien se han convertido en la regla, ya que se han hecho costumbre en la construcción de esas obras, lo cual influye negativamente en la consecución de los objetivos y metas del CONAVI, convirtiéndose al final de cuentas en una situación poco eficiente, eficaz y económica para la economía del país, pues no solamente se requieren recursos presupuestarios adicionales, sino que también se generan costos adicionales que terminan pagando los ciudadanos.

Por otra parte, el CONAVI no ha logrado dotar del personal necesario a sus diferentes unidades de apoyo, a pesar de tener aprobadas desde hace más de dos años las respectivas plazas. Tampoco ha logrado realizar una evaluación integral de su gestión, con el propósito de establecer el nivel de efectividad y eficiencia de la inversión realizada en relación con los logros físicos alcanzados.

2.7 Consejo de Transporte Público

Como parte de su misión, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene encomendado, entre otros aspectos, el velar por el óptimo funcionamiento del sistema del transporte público, para lo cual se apoya en un Consejo de Transporte Público (CTP), que nace a la vida jurídica de acuerdo con las políticas del Gobierno de la República plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1998- 2002.

El Consejo de Transporte Público²⁶ es un órgano de desconcentración máxima especializado en materia de transporte público, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. De acuerdo con la ley de creación cuenta con personería jurídica instrumental y se constituye en el responsable de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales relacionados con las materias de servicio de transporte público, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos en el ámbito de su competencia. Tiene como su principal fuente de financiamiento los cánones sobre las concesiones y los permisos de transporte remunerado de personas en la modalidad de buses y taxis. Dada la trascendencia que adquiere el Consejo, se le facultó legalmente para realizar gastos e inversiones durante los primeros 36 meses de funcionamiento, sin cumplir con los límites de gasto que establece la Autoridad Presupuestaria, sin embargo, a la fecha ha mantenido un bajo nivel de ejecución presupuestaria, lo

cual pareciera indicar que no se ha aprovechado esta coyuntura ofrecida por su Ley de creación.

Al inicio de sus operaciones, en el año 2000, el CTP fue financiado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con recursos del presupuesto nacional. Es a partir del período 2001 que empezó actividades con presupuesto propio y con ingresos provenientes del cobro de cánones a los servicios regulados por la ley N° 7969.

CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO
PRESUPUESTO DE INGRESOS PERCIBIDOS

-En millones de colones-

Periodo	Presupuesto Ordinario de Ingresos	Ingreso Efectivo	Porcentaje de ingreso efectivo
2001	601,8	477,5	79%
2002	676,7	646,3	95,5%

Fuente: Liquidación presupuestaria CTP al 31 de diciembre del 2002

Respecto al comportamiento del ingreso efectivo para los años 2001 y 2002, se puede determinar, a partir del cuadro anterior, que en términos porcentuales el ingreso efectivo significó un 79% y un 95,5%, respectivamente. No obstante, se debe hacer la aclaración de que en el año 2001 se dio un nivel de ingresos inferior en un 20,6% de los ingresos estimados por concepto de cánones, debido a que se utilizó, en el caso de los taxis, una base de datos que no estaba depurada y además, quedaron recursos pendientes de girar por parte del Ministerio de Hacienda. De igual forma durante el período 2002, el monto señalado como ingreso efectivo incluyó el superávit por una suma de ¢87,5 millones del periodo 2001.

Como se puede observar en lo que respecta a la disposición de recursos el Consejo no ha experimentado un problema serio, por el contrario maneja un superávit acumulado al 31 de diciembre del 2002 de ¢328,5 millones, aspecto que llama la atención si se le relaciona con el hecho de que la Administración no aprovechó la coyuntura de inversión y gasto que la Ley N° 7969 le concedió en las disposiciones transitorias.

Con el propósito de realizar un análisis general de lo experimentado por el Consejo de Transporte Público, se retoma el comportamiento del gasto para los periodos descritos, dado que en éstos el Consejo ha operado efectivamente con recursos propios. Así las cosas, según se demuestra en el cuadro siguiente, se ha venido dando una subejecución presupuestaria en los egresos totales.

CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO
COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS

-En millones de colones-

Periodo	Presupuesto Ordinario de Egresos	Egreso Efectivo	% ejecución presupuestaria
2001	601,8	114,1	19,0%
2002	676,7	317,3	46,9%

Fuente: Liquidación del Presupuesto CTP al 31 de diciembre del 2002

Del cuadro anterior se puede concluir que en relación con lo autorizado por la Contraloría General de la República, la ejecución presupuestaria para el 2001 fue de apenas un 19% del presupuesto definitivo y en comparación con los ingresos efectivos para ese mismo periodo fue de un 23,9%. Para el año 2002, el egreso efectivo alcanzó únicamente un 46,9% del presupuesto definitivo, mientras que representaron el 49,1%²⁷ de los ingresos efectivos.

A partir de la información expuesta, cabe analizar cuáles han sido las razones del elevado nivel de subejecución presupuestaria, siendo que como ente público su presupuesto debe responder a un programa de trabajo compatibles con sus competencias y deberes, aunado al hecho de que han transcurrido más de dos periodos presupuestarios en los que no se denota un avance significativo hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos.

Entre las acciones estratégicas en materia de servicio de transporte público que han regido al Consejo desde sus inicios están²⁸: el mejoramiento de la calidad del transporte remunerado de personas con base en la renovación y ordenamiento de autobuses y taxis; modernización de la organización y operación del sistema de transporte público; sistema de evaluación de la calidad de servicio del transporte público y seguimiento al mismo

Ante lo expuesto y considerando que se trata de las grandes líneas de acción que orientan el quehacer del Consejo se constata que problemas de constitución y consolidación en su estructura administrativa y financiera han dificultado su gestión, según se comentará más adelante. Sin embargo, se debe rescatar el hecho de que a nivel de manuales y estudios propuestos en el Plan- Presupuesto y como acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo, sí lograron concluir algunas metas. No obstante, en proyectos fundamentales para la reorganización del transporte público, como lo fue el *corredor Santo Domingo-Tibás San José* no fue posible alcanzarla.

Por otra parte el Transitorio II de la Ley N° 7969, estableció que el Consejo (Junta Directiva) se nombraría por 30 meses improrrogables cuyas funciones serían la organización y conclusión del primer procedimiento especial abreviado para adjudicar concesiones de taxi y la adjudicación propiamente dicha de tales concesiones, dentro de dicho plazo; sin embargo, a diciembre del año 2002 estaba pendiente el proceso de la adjudicación vía sorteo y se encontraban pendientes algunas apelaciones, por lo que se puede concluir que tampoco se cumplió con este plazo para concluir dicha adjudicación.

De acuerdo con la información obtenida en la liquidación presupuestaria de la institución en análisis, se mantiene como constante el hecho de que la Administración no ha logrado finiquitar la adquisición de equipo de cómputo y de transporte, a pesar de que dicho proceso se inició desde el año 2001, lo cual en gran medida se debe a que durante el periodo 2002, el Consejo cambió de Director Ejecutivo en tres ocasiones e igual suerte experimentó la Dirección Administrativa y Financiera, dependencias imprescindibles para la adecuada ejecución del Plan–Presupuesto.

Durante el año 2002, la Contraloría General llevó a cabo una auditoría operativa orientada a evaluar la gestión del Consejo de Transporte Público, mediante el análisis del cumplimiento de sus objetivos y metas. Los resultados permitieron determinar que ese Consejo ha presentado una serie de deficiencias en su formación y avanza a paso muy lento en su constitución administrativa como institución. Poco más de tres años después de iniciar funciones (desde enero de 2000), aún no ha logrado conformar una estructura orgánica y administrativa con funcionarios propios que respondan por los diferentes procesos que deben desarrollar; además presenta carencia de recursos materiales para operar a pesar de que tiene suficientes recursos financieros y las flexibilidades para utilizarlos, desintegración administrativa, y su personal que labora en calidad de préstamo, presenta desmotivación, incertidumbre, desinterés y ausencia de sentido de pertenencia. Esta situación es reconocida por el mismo Consejo en la evaluación que hizo de gestión del año 2002.

Se reconoce la poca claridad que se manifiesta en las políticas de dirección y planificación institucionales, ya que las prioridades de la Junta Directiva del Consejo —en el período estudiado— se centraron en los trámites y procedimientos que llevaron a cabo los sectores empresariales y de usuarios en general, así como el primer procedimiento especial abreviado para adjudicar concesiones de taxi, pero no existieron políticas concretas, a lo interno del Consejo, que impulsaran su conformación, la creación de controles, y la consolidación de los procesos operativos.

El análisis que se efectuó de los instrumentos de planificación estratégica utilizados por ese Consejo en los años que tiene

de operar, permitió determinar algunas debilidades, pues sus planteamientos no se han adecuado a los alcances y naturaleza de ese Consejo, comprobándose que los planes operativos anuales se elaboran para cumplir con un requisito, pero no se utilizan como herramienta que facilite la toma de decisiones. Esa situación ocasionó que en los primeros dieciocho meses de su funcionamiento no se observen acciones concretas, a lo interno del Consejo, en cuanto a: la consolidación de la organización, el tamaño ideal de la estructura administrativa y técnica, la creación de nuevos métodos de trabajo, la elaboración de los principales manuales y reglamentos de trabajo, la implementación de controles, seguridad física y custodia de documentos, adquisición de sistemas y tecnologías de información.

Como consecuencia de esa débil planificación institucional, a la fecha del citado estudio algunas unidades administrativas carecían de recursos materiales, sistemas de información y bases de datos; en algunos casos el trabajo se realizaba con equipo tecnológico muy antiguo, problemas de seguridad y custodia en los archivos, ausencia de controles, lentitud en los trámites, y una inconveniente distribución física de sus oficinas centrales las que se encuentran separadas entre sí generando frecuentes traslados de personal entre oficinas de esa misma entidad, con las diferentes consecuencias que ello tiene.

Cabe recalcar que este Consejo al igual que otros Consejos creados como órganos desconcentrados del MOPT, experimenta en sus inicios las mismas deficiencias en cuanto a organización y consolidación, lo que deja serias dudas sobre lo que ha hecho la administración del MOPT para atender este tipo de irregularidades, ya que pareciera que la experiencia no ha generado un efecto positivo que le permita prever aspectos que ya había enfrentado hace veinte años con la creación del Consejo de Seguridad Vial y con los consejos más recientemente creados hasta llegar a la creación de este Consejo, donde se siguen dando las deficiencias de años atrás; no obstante, que dentro de la organización del Ministerio se mantienen técnicos y profesionales que han participado en los diferentes procesos.

Otro problema que enfrenta este Consejo deviene de su misma ley de creación, la que no solo crea el Consejo sino también un Tribunal Administrativo de Transporte con una fuente común de financiamiento que no define el porcentaje correspondiente para cada Órgano y, como si fuera poco se crea un Tribunal con independencia administrativa, financiera y presupuestaria, pero, no se le dota de personería jurídica que le permita realmente ejercer esa independencia, aspecto que ya se había presentado con el Consejo Técnico de Aviación Civil. Consecuencia de esto fue que durante el año 2000 no se le aprobó el presupuesto al Consejo de Transporte Público y se experimentaron atrasos en la autorización del presupuesto ordinario del periodo 2001, ya que se dieron inconsistencias entre los montos propuestos por el Consejo

y el Tribunal, situación que para el año 2002 se definió administrativamente entre el MOPT y el Consejo, sin embargo, en adelante será necesario que se hagan las modificaciones legales del caso para resolver el problema práctico que enfrenta el referido Tribunal Administrativo de Transporte.

2.8 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

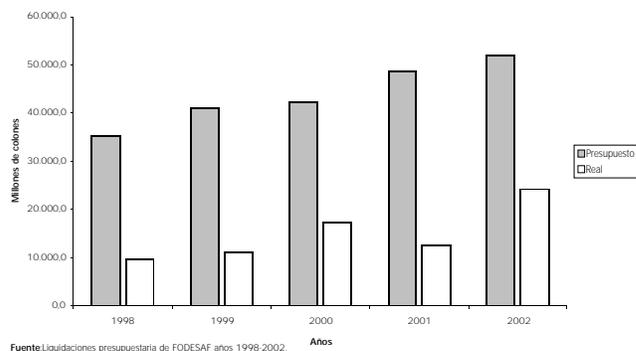
La mayor inversión en programas sociales selectivos del país, ejecutados por diferentes instituciones públicas, se realiza mediante el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuyos beneficiarios, según el artículo 1 de su ley de creación²⁹, deben ser los costarricenses de escasos recursos económicos, que como se ha expresado en diversos estudios, ha oscilan en los últimos ocho años, el 20% del total de la población (medido por el nivel de ingreso), y que no ha logrado bajar este piso. Dicho Fondo es administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), unidad técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encargada de la recaudación, administración, asignación, control y evaluación del uso de esos recursos.

El presupuesto del FODESAF para el año 2002 ascendió a ₡115.493,8 millones, no obstante que lo ejecutado fue de ₡78.805,7 millones. Los ingresos básicamente provienen de dos fuentes de financiamiento que constituyen el 99.0% del total:

- Transferencias del gobierno central por ₡57.916,2 millones, que representan un 50% del presupuesto total. Esta transferencia la componen los ingresos provenientes del 20% del impuesto sobre las ventas por ₡51.944,4 millones y los "Bonos pago deuda Asignaciones Familiares" por ₡5.971,8 millones, que gira el Ministerio de Hacienda, según lo establecido en los Decretos Ejecutivos 26585-H-MTSS y 26586-H, ambos del 23 de diciembre de 1997, que regulan la emisión de esos bonos.
- Un monto de ₡56.189,6 millones proveniente del 5% del total de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores, que representa un 49.0% del presupuesto total.

En relación con la transferencia de recursos del impuesto de ventas, es importante señalar que según información contenida en la liquidación presupuestaria para el periodo 2002 del FODESAF, el Ministerio de Hacienda le ha dejado de girar al fondo la suma de ₡161.656,0 millones, acumulado especialmente desde 1997, a lo que hay que sumar la deuda que el Ministerio mantiene con DESAF en bonos por ₡17.915,36 millones. En el gráfico siguiente se puede observar lo sucedido con estos ingresos en los últimos cinco años.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
INGRESOS PRESUPUESTOS Y REALES ORIGINADOS EN EL IMPUESTO DE VENTAS



Además, otro problema es que los recursos son transferidos al Fondo casi al vencer el periodo, por ejemplo, de los ₡24.183,7 millones girados por el Ministerio de Hacienda en el año 2002 (46,6% de lo presupuestado a transferir), ₡2.689,9 millones los recibió el 28 de noviembre y ₡2.819,9 millones el 17 de diciembre de 2002 (acumulando un 22,8% de lo girado), lo cual restringe notablemente la posibilidad de ejecutar esos recursos por parte de las unidades ejecutoras.

Sobre los recursos con destinos específicos, la Sala Constitucional, en su voto N° 4884-2002, modificó su criterio en el sentido de que el Ministerio de Hacienda no está en la obligación de girar la totalidad, argumentando entre otras cosas, que la imposición de respetar los porcentajes de impuestos específicos, provocaría un caos económico y social importante y se desprotegerían otros derechos constitucionales como la salud, la educación, etc.

No obstante esa nueva posición, es importante señalar que las últimas administraciones han tenido como prioridad la lucha contra la pobreza, el gobierno anterior con el "Plan de Solidaridad" y la actual administración con el plan social "Vida Nueva", por lo que era de esperar una correlación directa entre esos planes y los recursos girados por el Ministerio de Hacienda, sin embargo esa situación, tal como lo demuestran los datos anteriores, no se ha presentado para el caso del FODESAF, y el año 2002 no es la excepción, que es el Fondo más importante del Gobierno para atender la población de escasos recursos económicos.

Un problema similar al anterior se presenta con los ingresos producto del 5% del total de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores. Según información contenida en la liquidación presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2002, de los ₡56.189,6 millones propuestos para ese periodo, ingresaron al Fondo ₡47.786,9 millones, lo que significa que dejaron de recibir ₡8.402,7 millones, lo cual en buena parte se debe a la morosidad de los patronos.

En cuanto a la morosidad, para el año 2002 se presupuestó recuperar ₡1.208,0 millones, obteniéndose un ingreso por este concepto de ₡1.105,6 millones, o sea un 91%.

Sobre el particular, el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares³⁰, en su artículo 16, inciso 5 establece como función del Área de Tesorería de la DESAF "Llevar a cabo y dar seguimiento a las acciones de cobro judicial que la DESAF interponga contra patronos morosos por concepto del 5% sobre planillas; para la cual contratará los servicios de abogados externos y empresas notificadoras, apegándose a lo establecido por el reglamento de cobro a patronos morosos..". Sin embargo, según estudios que está realizando la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y recientes denuncias públicas, esa función no se está cumpliendo eficientemente.

La morosidad se ha acumulado a lo largo del tiempo según lo expresa el cuadro ubicado en la parte inferior, de manera que la mayor parte de esa deuda se concentra en pocos patronos, pues el 52,5% (₡13.170,8 millones), está en manos de 713 patronos morosos -un 1,2% del total de patronos en tal situación-, y sus respectivas deudas superan los 5 millones de colones. Lo anterior es aún más evidente si se observa la primera línea del cuadro de referencia, según la cual un 32,8% de la deuda (₡8.225,4 millones) corresponden a 173 patronos que representan el 0,3% del total de morosos, con un promedio de deuda de ₡47,5 millones por patrono.

La baja recaudación de los recursos comentada en los párrafos anteriores, afecta la planificación y ejecución de los programas debido a que la DESAF se ve obligada a rebajar los dineros que transfiere a esos programas, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
RELACION ENTRE EL MONTO PRESUPUESTADO Y GIRADO A ALGUNAS
UNIDADES EJECUTORAS DURANTE EL AÑO 2002

-en millones de colones-

Unidad Ejecutora	Presupuesto Definitivo	Monto Girado	Diferencia no girada	Porcentaje girado
BANHVI	38.112,9	22.934,5	15.178,4	40,0
C.C.S.S.	23.098,7	15.756,9	7.341,8	32,0
C.N.P.	5.774,7	2.258,0	3.516,7	61,0
INAMU	2.309,9	833,3	1.476,6	64,0
ICODER	1.155,0	560,0	595,0	52,0

Fuente: Liquidación presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2002.

En lo que respecta al presupuesto de egresos, en el año 2002 se ejecutó ₡78.805,7 millones, o sea, un 68% de lo presupuestado.

El presupuesto de egresos está constituido únicamente por transferencias a entidades del Estado encargadas de la ejecución de los programas sociales, del cual aproximadamente un 22,5% es asignado directamente por la DESAF, mediante convenio con esas entidades, ello debido a que el restante 77,5% se transfiere a diversas instituciones, por disposiciones de la propia ley de FODESAF, pero principalmente por leyes posteriores, que destinan esos recursos a fines sociales específicos o para el cumplimiento de las competencias legalmente asignadas a esas instituciones.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
DISTRIBUCION DE LA DEUDA DE LOS PATRONOS MOROSOS A OCTUBRE DE 2002

-En millones de colones-

Rango de Deuda	Patronos	Patronos Acumulado	%	Deuda	Deuda acumulada	%	% Acumulado	Deuda promedio
Mayor de 20 millones	173		0,3	8.225,4	-	32,8		47,5
Mas de 10 a 20 millones	171	344	0,3	2.379,9	10.605,4	9,5	42,3	13,9
Mas de 5 a 10 millones	369	713	0,6	2.565,4	13.170,8	10,2	52,5	7,0
Mas de 1 a 5 millones	2.704	3.417	4,4	5.597,6	18.768,4	22,3	74,8	2,1
Mas de 500 mil a 1 millón	2.872	6.289	4,7	2.020,6	20.789,0	8,1	82,9	0,7
Mas de 100 mil a 500 mil	13.864	20.153	22,7	3.095,3	23.884,2	12,3	95,2	0,2
Mas de 50 mil a 100 mil	8.720	28.873	14,3	621,6	24.505,8	2,5	97,7	0,1
Mas de 10 mil a 50 mil	19.679	48.552	32,2	506,9	25.012,7	2,0	99,7	0,0
Mas de 5 mil a 10 mil	6.158	54.710	10,1	44,6	25.057,3	0,2	99,9	0,0
Mas de 1 mil a 5 mil	6.060	60.770	9,9	19,5	25.076,8	0,1	100,0	0,0
Hasta 1 mil	262	61.032	0,4	0,2	25.077,0	0,0	100,0	0,0
Total	61.032		100,0	25.077,0		100,0		

Fuente: Auditoría Interna. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En razón de esta situación, la Contraloría General, en su oficio N° 3393 del 29 de marzo de 2001, señaló que "...nuestro legislador ha promovido que los recursos que otrora fueran para los pobres paulatinamente se hayan visto reducidos, al ser destinados en una gran mayoría al financiamiento de instituciones y organismos públicos, con lo cual, se ha desnaturalizado su propósito original de que fueran aplicados exclusivamente a las poblaciones económicamente más vulnerables, sin que pueda hacerse nada al respecto, toda vez que tales transferencias son ordenadas por normas de rango legal que la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares queda obligada a acatar".

No obstante el 77.5% asignado por ley, la DESAF distribuyó un porcentaje menor, pues del total de ₡78.805,7 millones ejecutados durante el año 2002, el 73% (₡57.512,0 millones) se transfirió en atención a disposiciones legales expresas y el 27% restante (₡21.293,7 millones) fue distribuido directamente por la DESAF. Como se puede observar, esa Dirección no se ajustó al 77.5% de los porcentajes establecidos por ley, por ejemplo al Instituto Nacional de las Mujeres le giró únicamente un 1% del 2% que le correspondía y al Consejo Nacional de Producción le giró solo un 3% del 5% asignado por ley. Contrario a lo anterior, para los programas "Régimen no contributivo de Pensiones" ejecutado por la Caja Costarricense de Seguro Social y "Fondo Nacional de Becas" administrado por el Ministerio de Educación Pública, en adición a los porcentajes establecidos por ley, 20% y 1% respectivamente, se les giraron recursos por ₡2.755,5 millones y ₡1.670,5 millones, en ese orden, con base en convenios, por lo que el porcentaje total ascendió a 23% y 4% respectivamente. Lo anterior también genera problemas de planificación y ejecución en los programas perjudicados.

En el siguiente cuadro se puede observar la distribución de los recursos del FODESAF por sector, durante el año 2002:

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR SECTOR

Sector	Millones de colones	Estructura porcentual
Vivienda	25.498,3	32,4
Atenc. Integral Sup/ Pobreza	5.428,9	6,9
Salud	7.256,2	9,2
Atención Pobl. Especial	25.185,8	32,0
Desarrollo Rural	3.306,6	4,2
Educación	12.130,0	15,4
Total	78.805,7	100,0

Fuente: Liquidación presupuestaria al 31-12-2002 de FODESAF

En relación con la distribución de los recursos por convenio, para el periodo 2002 la DESAF presentó, por primera vez, un Plan Anual Operativo, en el que si bien incluyó aspectos

importantes como la visión, la misión, los objetivos y las metas, no presentó información que evidenciara que la definición de esos objetivos y metas se hizo con base en algún estudio o diagnóstico que permitiera priorizar las necesidades o demandas de la población pobre, por el contrario para la distribución de los recursos se consideró el monto asignado en años anteriores, los topes presupuestarios definidos por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y las proyecciones de ingresos.

Sobre este asunto, el Órgano Contralor ha insistido en la necesidad de que la distribución de los recursos se realice con base en un Plan Anual Operativo, en el cual se definan por parte del nivel superior las políticas orientadoras para la articulación de los programas financiados y la priorización en las distribución de los recursos. La ausencia de dichas orientaciones hace que la asignación de recursos se dé sin conocer la contribución que hará cada programa a los objetivos del Fondo y del Plan Nacional de Desarrollo, lo que puede originar duplicidad de esfuerzos y no permite establecer un medio adecuado para el control de los resultados, evaluaciones de impacto y la rendición de cuentas a que se refiere el artículo 11 de la Constitución Política de la República y varios artículos de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 16 de octubre de 2001.

No obstante lo anterior, se espera que la problemática expuesta se minimice con la creación, mediante Decreto Ejecutivo N° 30493-MP-PLAN-MCAS del 24 de junio del 2002, del Consejo Social del Gobierno, órgano coordinador del área social, que tiene dentro de sus funciones "Proponer al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las prioridades para la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, conforme la legislación vigente", lo cual probablemente se haga con base en las prioridades establecidas en el Plan Social Vida Nueva.

Otro aspecto deficiente son los criterios utilizados por varias unidades ejecutoras para seleccionar a los beneficiarios, ya que en algunos casos dichos criterios no se relacionan con su condición de pobreza. Sobre el particular, es necesario señalar que este es un tema importante, pues su mala aplicación origina que muchas personas no pobres reciban beneficios en perjuicio de las personas que realmente necesitan el subsidio.

En relación con las transferencias de recursos del FODESAF, que realizan las instituciones o unidades ejecutoras a las organizaciones no gubernamentales, el Órgano Contralor ha señalado que con base en la legislación vigente no se pueden efectuar tales transferencias. No obstante, cuando se trate

de programas ejecutados por una institución pública en beneficio directo de los costarricenses de escasos recursos, no existirá problema en que para el desarrollo del proyecto la entidad trabaje con las organizaciones privadas, pero para ello resulta imprescindible, que se defina claramente el aporte que va a brindar la ONG para el logro de un determinado objetivo o meta del programa de que se trate, de conformidad con lo establecido en el Plan Anual Operativo de la institución, y que se ejerza una adecuada supervisión sobre las organizaciones que en definitiva brinden la asistencia.

En cuanto a los resultados de los programas financiados por medio del FODESAF en el año 2002, no se presentó junto con la liquidación presupuestaria ninguna evaluación que permita conocer el impacto obtenido con tales programas, a pesar de las disposiciones emitidas sobre el particular.

Sin embargo, durante el año 2002, la Contraloría General efectuó estudios sobre los Programas Fondo Nacional de Becas, Fondo de Subsidio para la Vivienda, Reconversión Productiva, Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI), Régimen no Contributivo de Pensiones, Atención de Pacientes en Fase Terminal y Atención Médica a Indigentes, en relación con los cuales se determinaron serias deficiencias y se giraron las disposiciones correspondientes para su corrección.

Incluso, en el caso de "Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal", que presentó una baja ejecución, se recomendó al Consejo Social del Gobierno, proponer ante la Asamblea Legislativa, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el cierre de dicho programa, y que los recursos del superávit específico que ha acumulado la CCSS desde su creación, aproximadamente \$568.683.074,8 al 30 de noviembre de 2001, sean devueltos al FODESAF para su utilización en proyectos prioritarios en beneficio de los pobres.

2.9 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) se creó mediante Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas. Según lo indicado en el numeral primero de su Ley de Creación, dicho Instituto se constituye con el objeto de *"...dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional..."*.

El presupuesto aprobado por la Contraloría General para el año 2002, ascendió a la suma de \$30.643,3 millones, el cual disminuyó, en términos reales, en un 12% en relación con el presupuesto autorizado para el año 2001. Los ingresos efectivos alcanzaron la suma de \$29.822,9 millones, o sea un 97,3% de los recursos presupuestados; el déficit de ingresos se originó en una recaudación menor a lo estimado en los rubros de "Administración de plantas de tratamientos", "Intereses de préstamos de empresas públicas" e "Ingresos de Capital BCIE-246"; no obstante, se debe resaltar que en los ingresos por concepto de "Venta de agua potable" y "Servicio de alcantarillado", que constituyen el 85% de los recursos presupuestados, los ingresos efectivos alcanzaron niveles de 96% y 104% respecto de los ingresos presupuestados, lo que implicó que en el año 2002, los ingresos efectivos superaran en un 4,8% a los obtenidos durante el año 2001.

Por su parte, los egresos ejecutados ascendieron a la suma de \$26.721,6 millones, es decir, un 87,2% del monto presupuestado. Los gastos más relevantes del presupuesto del año 2002, exceptuando los servicios personales que constituyeron el 28% del total, corresponden a: Honorarios, consultorías y servicios contratados, Edificios para oficinas, Obras para acueducto y Amortización e intereses de préstamos deuda externa. Todas estas partidas constituyen otro 28% del total de los gastos presupuestados.

Destaca en este presupuesto, el monto de \$675,0 millones incorporado mediante modificación externa en la subpartida de "Indemnizaciones a personas y empresas", con el propósito de hacer frente al pago por concepto de indemnización a la Compañía Cantieri Costruzioni Cemento S.p.A (principal de la deuda e intereses), según lo declarado en la sentencia judicial correspondiente.

Esta obligación de pago fue financiada en un 80% con recursos provenientes del Programa de Inversiones, que incluye las subpartidas de "Hidrómetros y cajas" y "Equipos varios", las cuales además de verse afectadas por esta disminución de recursos, presentaron al final del ejercicio económico una ejecución de un 49% y un 60%, respectivamente que ya excluía los recursos utilizados para financiar el compromiso explicado anteriormente. Ello vino a limitar considerablemente, en lo que a estos conceptos atañe, el nivel de ejecución del programa de inversiones que la entidad pretendió ejecutar en ese año.

Lo anterior a pesar de que de las 11 acciones (programas) evaluadas por MIDEPLAN, 7 requieren de inversiones para ampliar coberturas y mejorar instalaciones, y de estos 5 fueron calificados de resultados buenos, muy buenos o

excelentes, donde destaca el hecho de que una acción como la de ampliar la cobertura de servicios de agua potable a la población nacional consiguiera, en dicha evaluación, resultados del 97% con una meta de ampliar en tres puntos porcentuales y llegar al final del periodo 2002, a un 79% de cobertura nacional, concluyéndose el periodo con un 1% adicional en dicha cobertura (77%), lo que en realidad evidencia un 33,3% de logro del indicador o de consecución de la meta, pues el 76% de cobertura a diciembre de 2001, ya existía previo al año de análisis (2002).

El A y A, producto de los recursos que tuvo que destinar para cancelar la referida indemnización y de un retraso en la aprobación de una recalificación general de tarifas, enfrentó problemas de liquidez, que de no solventarse oportunamente por medio de un crédito bancario por la suma de US\$2,0 millones, hubiesen provocado dificultades aún mayores en la prestación de los servicios y en la conclusión de proyectos de inversión tales como remodelaciones en plantas de tratamiento, instalación de nuevos servicios, mejoramiento de acueductos y en la red de alcantarillado sanitario, entre otros.

Adicionalmente a la problemática descrita, la gestión del Instituto también se vio afectada por la aplicación de políticas macroeconómicas, como el límite de gasto presupuestario y efectivo para el año 2002, dictado por el Poder Ejecutivo, que debilitó en parte la capacidad para ejecutar los proyectos relacionados con el abastecimiento de agua potable y, más aún, los ligados al alcantarillado sanitario. Según el documento "Impacto de la fijación del límite de gasto, presupuesto 2002", elaborado por ese Instituto, la problemática de gestión diagnosticada durante el año 2002, comprende el deterioro de la infraestructura para la prestación del servicio de agua potable y de las redes de alcantarillado sanitario existente (esta última con un déficit del 50% de cobertura del servicio), una capacidad limitada para cubrir la demanda y para asumir el costo de operación y mantenimiento adecuado de las plantas de tratamiento de aguas residuales, una disminución en la calidad de todos los servicios que brinda la entidad y el desgaste de credibilidad institucional ante organismos nacionales e internacionales y ante los usuarios.

Ante esta realidad, el A y A identificó los proyectos que no podría ejecutar durante el año 2002, entre ellos la compra de terrenos por un monto de ¢479,3 millones e inversión en proyectos relacionados con las mejoras en acueductos y en alcantarillados por la suma de ¢5.154,8 millones. Dicha situación genera inconvenientes en la perforación y operación de pozos, lo que afecta a su vez la disponibilidad de abastecimiento comunal y las posibilidades de ejecución de

las acciones para la protección de las fuentes, así como las actividades relacionadas con el diseño de tanques de captación y lagunas de oxidación.

En lo atinente a los proyectos de acueductos, el impacto negativo en el servicio se explica en parte por la imposibilidad de aumentar la capacidad de bombeo y de producción, el desabastecimiento de agua en el verano, la pérdida de control de caudales, y a problemas con la calidad del agua, entre otros, al tiempo que los proyectos de inversión en alcantarillado presentan condiciones inadecuadas de salubridad, que traen como consecuencia una mayor contaminación ambiental.

Lo antes expuesto pone en evidencia, la necesidad de que tanto el A y A como las demás autoridades gubernamentales vinculadas con el financiamiento de sus servicios, definan una estrategia de solución en el campo financiero, que permita el desarrollo de inversiones de infraestructura para un mejoramiento de su gestión y de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en todo el país.

Esta estrategia debería contener al menos, elementos como: inversiones de mediano y largo plazo, atención de problemas de contaminación ambiental, crecimiento poblacional, estado físico de las redes de acueductos y alcantarillados, niveles de agotamiento de las fuentes de agua potable, sistemas tarifarios y cualquier otro factor que resulte determinante en la satisfacción de la demanda de servicios que debe atender el Instituto.

En este contexto, y con el propósito de fiscalizar la consecución de los objetivos legalmente definidos para el A y A, en relación con el suministro de agua potable y la conservación de las cuencas hidrográficas, la protección ecológica y el control de la contaminación de las fuentes de agua, el Órgano Contralor realizó un estudio sobre el uso, manejo y explotación del recurso hídrico en términos de cantidad, a fin de evaluar la gestión del A y A, el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el cual puede convertirse en fuente de información importante e insumo para la discusión del proyecto de ley que sobre la materia hídrica debaten los señores diputados en la actualidad.

El estudio permitió dar cuenta de algunas debilidades relacionadas con la organización, el uso y la transferencia de datos e información institucional, que no permiten una gestión adecuada del A y A sobre el particular, al tiempo que se evidenciaron inconsistencias que le impiden a este

Instituto apoyar con efectividad las acciones asociadas al uso, manejo y explotación del recurso hídrico. Como ejemplos de ello se pueden citar:

- la ausencia de sistematización, continuidad y actualización de la información pertinente, que limita la formulación de estrategias óptimas en la gestión del agua potable y la toma de decisiones oportunas y eficientes;
- la información que se genera sobre los resultados de investigaciones, estudios e informes técnicos, entre éstos, la de hidrometeorológica e hidrológica, no es utilizada en todo su potencial, al momento de pronunciarse respecto de los permisos de perforación o las concesiones de aprovechamiento de aguas;
- los sistemas de información sobre disponibilidad y uso del recurso hídrico, existentes en A y A, responden a necesidades aisladas de sus diferentes dependencias, que no le han permitido a la institución disponer de información confiable sobre el estado y explotación de ese recurso;
- aunado a lo anterior, se determinó que no se han establecido procedimientos formales de comunicación con el Departamento de Aguas del MINAE y con el SENARA, sobre las perforaciones que realiza el A y A para el abastecimiento de acueductos rurales y para sus propias fuentes.

Los aspectos citados contravienen las normas generales de control interno relativas a la calidad y suficiencia de la información, y al establecimiento de canales de comunicación abiertos, que permitan como se señaló anteriormente, fortalecer la formulación de estrategias óptimas en la gestión del agua potable, y la toma de decisiones acertadas y eficientes, así como trasladar la información de manera segura, correcta y oportuna a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución.

2.10 Instituto Costarricense de Electricidad

El Instituto Costarricense de Electricidad presentó para el año 2002, el plan presupuesto con una nueva estructura programática conformada por tres programas, a saber, Alta Dirección y Gestión Administrativa, Telecomunicaciones y Electricidad, estructura que fue aprobada por el Consejo Directivo en la sesión N° 5311 del 28 de junio de 2001.

La Contraloría General de la República le aprobó durante el año 2002 un presupuesto definitivo por la suma de ₡434.840,7 millones, que representa en términos reales, un incremento de un 8% con respecto a lo presupuestado en el año 2001.

De ese monto aprobado se recaudaron ingresos al 31 de diciembre de 2002 por la suma de ₡400.794,9 millones, que representa un 92% de los recursos estimados. El ingreso principal lo constituye la «Venta de bienes y servicios» por la suma de ₡289.925,0 millones, o sea un 72% de los ingresos reales totales, seguido por el rubro de «Otros ingresos no tributarios» que suma ₡23.684,7 millones (6%). Dentro del rubro «Venta de bienes y servicios», la venta de energía local y al exterior representa el 51% (₡148.085,1 millones) de esos ingresos y los servicios telefónicos nacionales, internacionales y celulares el 48% (₡140.405,4 millones).

Del monto presupuestado se ejecutaron gastos por ₡361.265,8 millones, que equivale al 83%; los más importantes se realizaron en las partidas de «Materiales y suministros» que equivale al 27% (₡97.763,4 millones) de la suma ejecutada, seguido por «Servicios no personales» en el orden del 20% (₡72.282,3 millones) y servicios personales el 19% (₡69.228,7 millones).

De acuerdo con la información al 31 de diciembre de 2002, se presentan los siguientes datos que permiten apreciar el detalle de lo ejecutado (en millones de colones) a nivel de cada programa y lo aplicado a operación y a inversión durante ese periodo.

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS, POR PROGRAMA
Y SU COMPOSICIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002
-En millones de colones-

Programas	Egresos reales totales Monto	Composición			
		Operación		Inversión	
		Monto	%	Monto	%
Alta Dirección y Gestión Administrativa	39.781,2 (11%)	30.454,8	77	9.326,4	23
Electricidad	162.314,5 (45%)	115.380,7	71	46.933,8	29
Telecomunicaciones	159.170,1 (44%)	89.411,2	56	69.758,9	44
Total	361.265,8	235.246,7	65	126.019,1	35

Fuente: Liquidación presupuestaria del ICE, al 31 de diciembre de 2002

De los egresos realizados al 31 de diciembre, el 89% se aplicó en los programas de Electricidad y de Telecomunicaciones (45% y 44% respectivamente), mientras que el 11% restante en el programa de Alta Dirección y Gestión Administrativa. El 65% de los gastos totales (₡235.246,7 millones) se ejecutó en operación y un 35% en inversión (₡126.019,1 millones).

En los programas de Electricidad y de Alta Dirección y Gestión Administrativa se destinó, en su orden, el 29% y el 23% de los egresos reales de esos programas a inversión, mientras que para el caso de Telecomunicaciones la inversión corresponde al 44% de los egresos del programa. Del total de egresos asociados a inversión, el 55% se destinó al programa de Telecomunicaciones.

No obstante que el ICE, como se indicó en párrafos anteriores, muestra un comportamiento adecuado en la recaudación de ingresos, ya que ésta alcanzó el 92% de los ingresos estimados, la entidad ha enfrentado problemas de liquidez, que se han visto reflejados en trámites presentados ante la Contraloría General.

Al respecto, el Sector de Electricidad solicitó autorización para utilizar líneas de crédito con algunos bancos, cuyo plazo no podía exceder un ejercicio económico. La finalidad de ese crédito era obtener capital de trabajo para atender en forma oportuna determinadas necesidades de liquidez de muy corto plazo, ya que dicho Sector tenía que hacerle frente a obligaciones por sumas elevadas, cuyas fechas de pago no coincidían con la recaudación de los ingresos de operación que respaldaban el gasto. El reintegro de los fondos al banco se efectuaría al recibir los ingresos.

No obstante la poca información remitida por ese Instituto, es de advertir el riesgo de iliquidez que atravesó el ICE durante el año 2002. Incluso, ya existía un acuerdo del Consejo Directivo de diciembre del 2001, que disponía sobre el uso de este mecanismo, por lo que se dejó bajo la responsabilidad de la administración del ICE la determinación del mecanismo más adecuado y que resultara jurídicamente procedente para resolver el problema apuntado. Además, se le advirtió la importancia de dejar constando por escrito todos los elementos técnicos y jurídicos que se valoraron para fundamentar los mecanismos seleccionados para solventarlo, lo cual debió constituir la base o sustento de la resolución adoptada por el Consejo Directivo del ICE. Se hizo ver la gran importancia de que contaran con evaluaciones de costo-beneficio, con la definición interna de los controles correspondientes y de sus responsables, así como del análisis de posibles soluciones permanentes, tales como ajustes tarifarios, en vez de una solución parcial como la referida, que además acarrea un costo financiero que finalmente afectará las tarifas, por lo que no debería en modo alguno, convertirse en una fuente permanente de recursos para sufragar gastos. En el Recuadro siguiente se expone información adicional sobre la problemática de liquidez en el ICE.

RECUADRO N° 7

Problemas de liquidez en el Instituto Costarricense de Electricidad

La Contraloría General de la República pudo apreciar los problemas de liquidez del ICE en la solicitud de refrendo de cuatro contratos, suscritos con las empresas Siemens A.G., Alcatel Cit, Telrad Networks Limited y Ericsson Telecom S.A. de C.V., de los cuales los tres primeros eran para la adquisición de equipo y software y el otro de arrendamiento con opción de compra, para ampliar centrales telefónicas de marcas relacionadas con esas empresas, por montos de US \$28,2 millones, US \$109,5 millones, US \$32,4 millones y US \$4,3 millones, respectivamente.

Revisadas las certificaciones de ingresos aportadas para cada uno de los contratos se determinó que la administración del ICE no había logrado acreditar que dispusiera de los recursos suficientes en el momento en el que tenía que cancelar las obligaciones contraídas, pues del total a desembolsar por los cuatro contratos antes citados, que ascendía a US \$174,3 millones, los análisis financieros indicaban que el 85% (US \$148,2 millones) debía ser cancelado en el año 2002, mientras que el monto presupuestado y las certificaciones aportadas por parte del Área de Apoyo Coordinación Finanzas no concordaban, ya que únicamente se había presupuestado para asumir esos compromisos, la suma de ₡0,3 millones, o sea, ₡300.000.

Además, se observó en los contratos antes citados, que el ICE debía asumir una serie de obligaciones de carácter económico a partir del año 2002, incluso diez días hábiles después de que estos contratos llegaran a ser refrendados por el Órgano Contralor y notificado tal acto a esa administración. Sin embargo, no existía certeza de que el Instituto contara con los recursos suficientes, ya que se certificaban hechos futuros e inciertos, como lo son las proyecciones presupuestarias para los años 2003 y 2004 del ICE, sin establecer cuáles fueron las fuentes utilizadas por el Área de Apoyo Coordinación Finanzas para establecer las formas de pagos con las cuatro empresas antes citadas. A raíz de lo expuesto, la Contraloría General previno sobre el riesgo en que incurriría

(continúa...)

ese Instituto, en caso de no contar con los recursos suficientes y oportunos para cancelar las obligaciones que adquiriría, y que podrían dar lugar a eventuales reclamos por incumplimientos e indemnizaciones, que serían muy elevados debido a los montos involucrados en las contrataciones.

Por lo indicado anteriormente, dichos contratos no fueron refrendados; no obstante, mediante una nueva gestión, el ICE aportó documentación adicional en la que se determinaron las fechas reales de pago, imputables al período presupuestario del 2003. Sobre este aspecto se le indicó al ICE que para futuras presentaciones de contratos de ejecución continua, se aportaran dentro del clausulado del contrato los cronogramas de ejecución firmes y definitivos, con el objeto de que sean aprobados y se conviertan en un instrumento para efectos de fiscalización.

En la administración de los recursos de cada programa, el ICE utiliza el mecanismo denominado fondos de trabajo, con el propósito de realizar los pagos por concepto de hospedaje, alimentación, transporte y otros gastos menores de los funcionarios que requieren desplazarse para la atención de diversas obligaciones laborales, así como para la compra de materiales, equipo, herramientas y servicios. Este mecanismo se creó con el propósito de brindar mayor agilidad, eficiencia y oportunidad en la adquisición de bienes y servicios de escasa cuantía.

A ese respecto, es menester que las erogaciones que se atienden por medio de los fondos de trabajo, se sujeten a un sistema adecuado de control interno, que considere las normas que los regulan, los procedimientos de contratación administrativa y sanas prácticas de administración.

Para el año 2002, el ICE tenía establecidos 157 fondos, mediante los cuales se ejecutaron gastos por ₡11.535,0 millones, que si bien es cierto representan un 2% del presupuesto total, sí resulta una suma importante en términos absolutos, máxime si consideramos que se trata de fondos públicos y que su monto supera incluso el presupuesto definitivo del año 2002 de otras entidades dedicadas a servicios eléctricos, como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. y la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago.

De estudios realizados por la Auditoría Interna del ICE y por la Contraloría General sobre algunos fondos, se obtuvieron resultados relevantes, tales como debilidades de control interno en su administración y manejo, que podrían generar un uso inadecuado de recursos, con las consecuentes responsabilidades, así como la utilización de recursos de los fondos de trabajo por parte de algunas dependencias del Instituto, a fin de satisfacer requerimientos de otras, al margen de las regulaciones internas establecidas.

Dadas las deficiencias señaladas, el propósito de esos fondos y la magnitud de recursos que bajo esta modalidad se ejecutaron, la administración superior debe velar para que se cuente con mecanismos y herramientas de control que garanticen un uso eficiente y racional de los fondos públicos, aspecto que la Contraloría General ya le indicó al ICE. Asimismo, ese Instituto debe contar con una programación adecuada de las adquisiciones de bienes y servicios y un sistema integrado de información institucional que centralice los requerimientos de las diferentes unidades, a fin de fortalecer el control interno, la planificación y el cumplimiento de los procedimientos de contratación administrativa.

La Contraloría General le dispuso al Auditor General del Instituto Costarricense de Electricidad, incorporar en el plan de trabajo de esa Auditoría Interna, un estudio integral sobre el manejo y la administración de los fondos de trabajo a fin de evaluar el uso y destino de los recursos asignados a esos fondos, la necesidad de mantener en operación la cantidad de fondos de trabajo que existen, así como sobre la razonabilidad de la asignación presupuestaria que se efectúa para dar contenido económico a dichos fondos, entre otros asuntos, estudio que, según se informó al Órgano Contralor, se encontraba próximo a concluir.

En otro orden de ideas, en torno al pago de reconocimientos salariales a personal del ICE, la Contraloría General le requirió la realización de un estudio respecto a los sobresueldos que se aplican en ese Instituto. Como resultado de dicha gestión, el Consejo Directivo del ICE aprobó en la sesión N° 5393 del 16 de abril de 2002, una política institucional para el pago de sobresueldos.

Como parte importante de la política dictada, se destaca lo concerniente a eliminar todos los sobresueldos que no cumplen con las condiciones requeridas para su pago, a efecto de lo cual se ha presentado un plan de ejecución

para implementar ese acuerdo. Sobre este particular, el Órgano Contralor se pronunció en términos de que asume que la administración ha tenido en cuenta que los reconocimientos acordados en contra de lo que dispone el ordenamiento jurídico no pueden consolidar en forma válida un derecho a favor de quienes obtuvieron esos beneficios.

Sobre ese mismo tópico, se le ha señalado a ese Instituto su deber de propiciar un examen que asegure, que en la actualidad no se están presentando casos de pago impropio de sobresueldos, que originen lesiones importantes a la Hacienda Pública.

La Contraloría General le aprobó durante el año 2002 al ICE, en la partida «Maquinaria y Equipo», la subpartida “Equipo de medición y líneas transmisión” por la suma de ₡2.187,4 millones, de los cuales ejecutó el 72,4% (₡1.584,0 millones). Esta subpartida contiene parte de los gastos para el arrendamiento de soluciones integrales telefónicas inalámbricas tecnología GSM. En relación con este tema de líneas de telefonía inalámbrica, el Órgano Contralor llevó a cabo fiscalización importante, sobre la cual se incluyen comentarios de interés en el siguiente Recuadro.

RECUADRO N° 8

Asuntos relativos a fiscalización realizada en el ICE sobre líneas de telefonía inalámbrica

Sobre los procedimientos utilizados en la instalación de los equipos de radiobase alquilados a las empresas RSE Radio Sistemas Ericsson de Costa Rica, S.A. y Lucent Tecnologías de Costa Rica S.A., se determinó que en la contratación referida a la ampliación de 80.000 líneas para el servicio de telefonía celular, la actuación inoportuna de la administración de ese Instituto podría haber ocasionado un perjuicio económico de aproximadamente ₡445 millones, originado por el incumplimiento en que incurrió el ICE en la formalización de la compra, alquiler o cesión de los terrenos donde los contratistas instalarían las citadas radiobases, lo que condujo a que las empresas contratistas no pudieran instalar en el tiempo previsto esos equipos. Este incumplimiento originó que el ICE tuviera que pagar las sumas por el arrendamiento aun cuando el equipo arrendado no se hubiera instalado.

En vista de los resultados determinados por la Contraloría General en un estudio de fiscalización de las 80.000 líneas antes citadas, se elaboró la Relación de Hechos N° RH-FOE-PR-4-2001 del 19 de noviembre de 2001, denominada “Relación de Hechos sobre el perjuicio económico causado al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), como consecuencia del atraso ocurrido en la instalación de los equipos de radiobase necesarios para operar 80.000 nuevos servicios de telefonía celular”, la cual ha originado el inicio de un procedimiento administrativo que se tramita en la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General.

Por su parte, en el refrendo realizado por la Contraloría General al “Contrato de arrendamiento del equipo con opción de compra, más los servicios y componentes asociados, para que el ICE brinde 400.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas tecnología GSM en la banda 1.800 MHZ, suscrito por el ICE, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BICIE) y la empresa Alcatel CIT”, se le advirtió al ICE que la ejecución de dicho contrato quedaba condicionada, entre otros puntos, a que el ICE se asegurara de que las soluciones inalámbricas se dieran en el plazo y en un único tracto de acuerdo a lo propuesto por el contratista, y que ese Instituto realizara todas las gestiones para que pudiese brindarle a los contratistas las condiciones oportunas para el desarrollo del servicio contratado, y de este modo evitar que la administración incurriese en gastos altos por concepto de indemnización y aplicación de la cláusula penal, originados en incumplimientos de las obligaciones relativas a la preparación de los sitios de instalación de los equipos. A su vez, con ocasión del refrendo de los contratos de Compra y Arrendamiento con opción de compra de equipos necesarios para ampliar la cobertura del sistema celular 800MHZ D-AMPS en zona rural y actualización de base de datos de usuarios actuales para nuevas funcionalidades, suscritos con AMT Acceso Múltiple en el tiempo Ericsson S.A., por un monto de US \$30,3 millones, y con Lucent Technologies World Services Inc. y Lucent Technologies de Costa Rica S.A., por US \$28,8 millones, respectivamente, el Órgano Contralor se expresó en términos similares, en cuanto a la referida obligación contractual del ICE de proveer en condiciones óptimas los sitios de instalación de los equipos que se arriendan, para que los proveedores puedan ejecutar sus obligaciones.

Cabe señalar respecto de la fiscalización realizada, que la Contraloría General previno a la administración del ICE sobre la importancia que reviste el cumplimiento de las obligaciones contractuales a las que se ha sujetado en la ejecución de los contratos de telefonía celular, de manera que tanto en los contratos en ejecución como en los que se encuentran en trámite –en este último caso, por ejemplo, el relativo a la ampliación de 600.000 soluciones integrales inalámbricas con tecnología GSM– no concurran nuevamente los asuntos mencionados.

Estas advertencias tienen por objeto que la administración corrija en forma oportuna las inconveniencias presentadas en las contrataciones de telefonía celular anteriores y se puedan evitar los riesgos de demora en la compra o alquiler de los terrenos necesarios para la instalación de las torres soporte de las radiobases, la cual originó no solo los atrasos en las instalaciones de los equipos de radiobase y en la satisfacción del servicio, sino una eventual lesión patrimonial de ese Instituto que está por determinarse.

Finalmente es importante mencionar, que el ICE debe mantener la calidad y la satisfacción del servicio que le brinde a los clientes, en forma prioritaria, al tomarse una decisión política o administrativa, máxime si se trata de una institución pública que ofrece servicios en los cuales la satisfacción del cliente es susceptible de medirse.

En cuanto a proyectos de generación eléctrica, en el mes de junio se refrendó el contrato suscrito con la empresa Unión Fenosa Generadora La Joya S.A., para la adquisición de potencia de origen hidroeléctrico hasta de 50 MW.

Debido a la modalidad seguida en esta contratación, para efectos de nuestra fiscalización posterior, se determinó la necesidad de que el ICE se cerciorara de que la empresa contratada obtenga las concesiones de explotación de la planta, que debe emitir la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) al contratista, antes de iniciar su construcción y operación, debiendo remitir a la Contraloría General copia de la autorización que emita la ARESEP.

Asimismo, se estableció que los pagos que se generen por esta contratación deberán cargarse únicamente a la partida presupuestaria correspondiente a los gastos operativos y, por ende, no hacer uso de los recursos provenientes del componente de los ingresos tarifarios denominado “rédito” o “contribución” para el desarrollo. Ello debido a que, tal y como se indicó, el objeto de este contrato es el de realizar una compra de energía eléctrica, al amparo de la Ley N° 7200 del 28 de setiembre de 1990, Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela y su reforma, y

no se trata del desarrollo de un proyecto propio del ICE, susceptible este último de financiarse con los recursos asociados a dicho “rédito”.

Con respecto a los documentos contractuales sometidos para efectos de refrendo a conocimiento del Órgano Contralor, durante el año 2002, se tiene que de 377 documentos presentados el 80,4% fue aprobado (303), el 14% fue rechazado (53) y el restante 5,6% está constituido por 21 gestiones retiradas sin trámite por parte de esa administración.

En cuanto a cuantía de los recursos públicos comprometidos, se tiene que los contratos refrendados representan una inversión de ₡ 177.180,8 millones; por su parte, los contratos sin aprobación ascendieron a la suma de ₡ 88.996,8 millones.

Las razones por las cuales las contrataciones no contaron con el refrendo contralor, se podrían resumir en las siguientes:

- Imprecisiones en los alcances de los derechos y obligaciones derivados de los contratos.
- Contradicciones de cláusulas contractuales respecto al pliego cartelario o al acto de adjudicación.
- No presentación, en algunos casos, de los documentos que acreditaran que los firmantes contaban con el poder suficiente y necesario para suscribir los contratos.
- Utilización de la contratación directa en forma injustificada.
- Modificación del contrato no ajustada a lo que dispone la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento .
- Falta del contenido presupuestario.
- Falta de especies fiscales, omisión de la firma del contrato y la no remisión de la garantía de cumplimiento.

Bajo este orden de ideas, es la apreciación del Órgano Contralor que la fiscalización que se genera por parte de la Contraloría General de la República en lo que a esta materia se refiere, adquiere especial relevancia en una institución como el ICE, pues ello ha permitido que proyectos de gran envergadura como por ejemplo, la compra de las líneas para la ampliación de la red de telefonía fija y celular, fueran objeto de un análisis cuidadoso desde el punto de vista

legal, garantizándole al país finalmente transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Finalmente, procede indicar que en el informe de evaluación cumplimiento de metas 2002 remitido a la Contraloría General por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre las acciones de ese Instituto ligadas a los ejes de desarrollo de Armonía con el Ambiente, Estímulo y Crecimiento de la Producción para la Generación de Empleo y Desarrollo de Capacidades Humanas, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se señala que de las 48 metas establecidas, 47 tuvieron dificultades para ser evaluadas, 17 de ellas por inconsistencias entre el indicador, metas y resultados.

De acuerdo con lo anteriormente comentado es conveniente una actitud de esfuerzo por parte de la Administración del Instituto Costarricense de Electricidad de mejorar su gestión, toda vez que la eficiencia y la eficacia de la misma son fundamentales en la definición del camino por seguir en la toma de decisiones que serán objeto de análisis en torno al futuro de la institución, asunto éste que actualmente forma parte de la labor de una comisión especial en nuestra Asamblea Legislativa.

2.11 Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

El presupuesto aprobado al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) para el año 2002 ascendió a ₡6.012,9 millones. Los ingresos recaudados ascendieron a ₡10.678,3 millones, lo que representa un superávit de ingresos de ₡4.665,4 millones. Ahora bien, si se compara los ingresos recaudados con los egresos efectivos, que sumaron ₡4.892,5 millones, se generó un superávit adicional, vía subejecución de egresos, de ₡1.120,4 millones. Lo anterior demuestra una clara tendencia a subestimar ingresos y subejecutar egresos, originando un superávit presupuestario de ₡5.785,8 millones, el cual es relativamente alto, y sigue mostrando una tendencia creciente si se compara con el obtenido en los años 2000 y 2001 de ₡1.845,8 millones y ₡3.037,7 millones, respectivamente.

Si bien, no existe una explicación clara para dicha situación, podría pensarse que se trata de una estrategia de ese Instituto para obtener recursos destinados a financiar la fase última del Proceso de Modernización y de Transformación Portuaria, lo cual no estaría mal, a menos que vaya en detrimento de los servicios que por ley le corresponde brindar a esa entidad, principalmente a importadores y a exportadores. Además, no sólo se debería de satisfacer esa demanda sino que se deben de mantener ciertos estándares internacionales de

calidad del servicio y de las instalaciones, con el fin de sostener costos o disminuirlos, o simplemente para conservar un servicio con un nivel mínimo aceptable.

En materia de costos es importante mencionar que en un estudio comparativo de tarifas por servicios tipo “total barco” y “por contenedor” de países centroamericanos —en dólares US del año 2002— elaborado y remitido por la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA, se pudo observar que en ese tipo de servicios, el INCOP tiene costos más altos que el promedio, ubicándose de tercero en una escala de mayor a menor costo, en comparación con otros puertos de Centroamérica. Uno de los elementos que más influye en esos costos de operación lo constituye el pago de servicios personales (determinados en gran parte por lo acordado en la Convención Colectiva), que en el año 2002 constituyeron aproximadamente el 54% del total de gastos realizados. Esto ha sido uno de los principales argumentos utilizados para justificar el proceso de modernización del INCOP.

En relación con este proceso de modernización, si bien se viene anunciando desde hace varios años, se han realizado licitaciones y se han firmado acuerdos con los trabajadores, el INCOP no lo ha considerado explícitamente dentro de sus planes de trabajo y menos en el presupuesto del 2002; limitándose la institución a presentar un Plan-Presupuesto para el 2002, que comprende únicamente las actividades y gastos mínimos de operación, en forma similar a como lo hizo en el año 2001. Obviamente, tampoco se hace ninguna referencia a este proyecto que define la orientación de la institución, en la liquidación de presupuesto y en el informe de resultados.

Sin embargo, en la evaluación que realizara el MIDEPLAN, se establece que las acciones estratégicas programadas por el Instituto se ubican en el “Eje de Desarrollo, Estimulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo” Área Temática Infraestructura, programándose tres acciones con igual cantidad de metas y un indicador para cada una. Estas metas son la concesión de los servicios de la terminal Caldera, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia de las operaciones, reduciendo sus costos, la cual está adjudicada en firme y aún está en negociación el contrato; esta meta tuvo una calificación de regular. Las otras dos metas son la concesión de servicios de remolcadores, que se encuentra adjudicada en firme y se está negociando el contrato; y la concesión de servicios de la terminal Puntarenas (cruceros), no se ha iniciado un nuevo proceso para su concesión. Esas dos metas fueron calificadas con cumplimiento malo.

Adicionalmente, durante el año 2002 los documentos presupuestarios remitidos a la Contraloría (presupuestos,

modificaciones, informes, liquidación) carecieron de información sobre las acciones y egresos previstos o realizados para llevar a cabo ese proceso de modernización, a pesar de su compromiso con MIDEPLAN en lo que a las acciones clave se refiere, es decir, la concesión de los servicios a su cargo. Ante gestiones realizadas por la Contraloría con funcionarios de la comisión encargada de la etapa de formulación del Plan-Presupuesto del INCOP del año 2002, se señaló que se tenía previsto, en caso de implementarse la última fase del proceso de modernización, modificar el Plan-Presupuesto por medio de un presupuesto extraordinario, situación que no se dio ya que durante el 2002 no se concluyó ese proceso, lo cual se evidencia con los resultados mostrados por MIDEPLAN en su informe.

De acuerdo con lo indicado por funcionarios del INCOP, se conoció que se dedicaron esfuerzos al proceso de modernización portuaria que no se reflejaron en el Plan-Presupuesto, lo que va en contra del principio presupuestario de universalidad, ya que se ejecutaron acciones que no han sido programadas y se están destinando recursos a ellas sin estar claramente presupuestados.

En vista de la total ausencia de información sobre ese tema, surgen dudas sobre el sustento jurídico para incurrir en eventuales pagos y los mecanismos a través de los cuales se obtendrían y canalizarían los recursos para financiar los posibles egresos que se generen en la fase final del referido proceso de modernización, como por ejemplo el pago de una indemnización a los trabajadores, aparte de la cancelación de las respectivas prestaciones legales y sobre la situación jurídica del INCOP (ley constitutiva), una vez concluida esa etapa.

Como parte del Proceso de Modernización y Transformación Portuaria, el INCOP, en los años 2001 y 2002, promovió cinco procesos licitatorios con el fin de modernizar la prestación de los servicios portuarios. De ese grupo de licitaciones se adjudicaron la concesión de: Gestión de los Servicios Públicos de remolcadores de la Vertiente del Pacífico, Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto de Caldera y Gestión de Servicios Públicos de la Terminal Granelera. Se declararon desiertas la concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal Atunera y la de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal Turística.

Después de los tropiezos y vicisitudes que se dieron en este proceso licitatorio, en términos generales y vinculando esta experiencia con otras similares que se han dado en los últimos tiempos en distintas administraciones, se pueden extraer algunas conclusiones sobre el trato que se ha brindado a este tipo de negocios.

Por un lado, destaca la falta de madurez del sistema de contrataciones que implementa la Administración y que se evidencia en carteles incompletos y omisos, concursos a los que llegan pocos oferentes o ninguno después de haberse consumido mucho tiempo en su preparación, desconocimiento del marco jurídico e implementación de acciones correctivas durante el trámite de los procedimientos licitatorios, e intervención de los asesores externos con reglas poco definidas, todo lo cual genera inseguridad a los oferentes.

Por otro lado, es frecuente que las disposiciones cartelarias no se ajusten a las necesidades de la Administración y la importancia financiera de este tipo de negocios, situación que la Contraloría General estima que debe ser atendida en la etapa de redacción del cartel y no en la fase recursiva, cuando los oferentes ya han aceptado participar bajo ciertas condiciones que luego no pueden modificarse, desconociendo con ello los principios constitucionales que rigen e informan la contratación administrativa, como lo son la libre participación en igualdad de condiciones, la legalidad y transparencia de los procedimientos, la seguridad jurídica, la buena fe y el control jurídico y técnico de los procedimientos, entre otros.

2.12 Instituto de Desarrollo Agrario

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) se constituye con la promulgación de la Ley N° 6735 de 29 de mayo de 1982, que le asigna como funciones primordiales el tráfico de tierras, que comprende la compra, venta, hipoteca y arrendamiento de éstas, así como la adquisición de los bienes y servicios necesarios para su explotación y para el desarrollo rural.

Para cumplir con dichos fines el Instituto cuenta con 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.

En cuanto a los ingresos tributarios del IDA, el Área de Ingresos Públicos de la Contraloría General realizó un estudio cuyos resultados muestra el informe N° DFOE-IP-2/2003 denominado "Informe del estudio realizado en el Instituto de Desarrollo Agrario sobre las funciones de gestión, fiscalización y cobro de los tributos". En ese informe se estableció que los ingresos tributarios del IDA representan un porcentaje importante de los ingresos totales -el promedio para una serie de tiempo de 1999 a 2002 corresponde a un 64,32%, y que, como administración tributaria de los impuestos que se han establecido a su favor, al IDA le

corresponde percibir y fiscalizar tales tributos. No obstante, esta labor no se realiza en forma efectiva, al carecer la unidad encargada de la gestión tributaria de un plan de trabajo formal para una eficiente gestión de percepción de los tributos, y de una adecuada segregación de funciones. Tampoco disponen de un efectivo control del cumplimiento de deberes y obligaciones del sujeto pasivo, ni de un adecuado registro de información; además de que les falta capacitación en el tema de la administración aduanera. Por otra parte, la unidad administrativa responsable de la fiscalización se ve limitada para ejercer tal función ya que existe indefinición de las estructuras impositivas para algunos tributos por la interpretación legal de la norma creadora de los mismos, imposibilidad legal para poder revisar los registros contables y cobrar multas por la omisión del deber de declarar y pagar las obligaciones tributarias, así como una inadecuada comunicación con la Dirección General de Aduanas.

En razón de lo anterior, se instruyó al IDA para que gestione las reformas legales necesarias, a efecto de que, como administración tributaria, pueda tener acceso a la información contable de los sujetos pasivos y la posibilidad de cobrar multas por omisión de declaraciones y morosidad en el pago de las obligaciones tributarias; y para que se determinen en forma objetiva las distintas bases imponibles de los diferentes tributos a su favor. También se le instruyó para que gestione la suscripción de convenios de intercambio de información con la Dirección General de Tributación y con la Dirección General de Aduanas, así como para que establezca planes estratégicos en el área de gestión tributaria, que además de considerar los recursos necesarios para realizar dicha función, contemplen indicadores que permitan medir su cumplimiento y los resultados obtenidos, así como la evaluación de la efectividad de la labor realizada por dicha área.

En relación con los gastos, el Instituto formula su presupuesto mediante una estructura programática, donde los más representativos en cuanto a sus funciones sustantivas son los programas *Formación de Asentamientos*, *Servicios para el Desarrollo* y *Fomento Interinstitucional*, a los cuales en conjunto les correspondió el 56% del total de recursos aprobados en los presupuestos remitidos durante el ejercicio económico de 2002. No obstante, el programa más representativo desde el punto de vista de la asignación presupuestaria individual lo constituye *Actividades Centrales*, que absorbió aproximadamente el 40% del presupuesto definitivo de la institución y que es utilizado en gastos administrativos y de apoyo.

El programa *Formación de Asentamientos* tiene como propósito fundamental el establecimiento de asentamientos campesinos, que comprende las actividades de

determinación de recursos y áreas prioritarias para adquirir tierras, y la entrega de parcelas y cartas de adjudicación a los campesinos seleccionados como adjudicatarios de estas 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*, le 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 estos productos se suscriben convenios entre el IDA y las Juntas Administrativas de Asentamientos y algunas instituciones públicas y privadas, mediante los que el Instituto se compromete a aportar recursos económicos o apoyo técnico y la ejecución de la obra corresponde a otras organizaciones.

A continuación se presenta la información referente al presupuesto institucional y su ejecución para los periodos 2001 y 2002.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2001-2002
-En millones de colones-

Concepto	Año		% Crecimiento real 1/
	2001	2002 2/	
Presupuesto aprobado	8.394,4	9.269,9	0,6
Gasto efectivo	5.089,1	8.087,2	44,8
Gasto efectivo con ejecución de compromisos	6.460,8	8.087,2	14,5

Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2001 y 2002, remitidas por el Instituto de Desarrollo Agrario para revisión de la Contraloría General de la República.

1/ Se calculó utilizando el "Deflactor implícito del Producto Interno Bruto".

2/ Para el año 2002 se suprime la figura del Compromiso presupuestario de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 8131 Ley de Administración financiera y presupuestos públicos.

De acuerdo con la información mostrada, el presupuesto definitivo del IDA para el ejercicio económico de 2002 ascendió a ₡9.269,9 millones, reflejando un crecimiento real del 0,61% con respecto al año 2001, lo que significa que en términos reales que el presupuesto aprobado al IDA prácticamente se mantuvo igual en ambos años.

En cuanto a la ejecución presupuestaria lograda en el año 2002, se observa que el gasto efectivo representó un 87,2% del presupuesto definitivo, mostrando un incremento en relación con el año 2001, período en el cual el porcentaje de ejecución alcanzado fue del 60,6% si se considera dentro de la ejecución únicamente el gasto efectivo, y del 77,0% si además se le agregan los compromisos pendientes ejecutados.

Llama la atención este importante crecimiento en la ejecutoria de gastos, notorio aún considerando los compromisos ejecutados; sin embargo, en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002, la entidad no incluye información que permita conocer los factores que originaron ese comportamiento de los gastos, lo cual hace suponer que obedece al efecto de la entrada en vigencia de la nueva Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, que al impedir la opción de comprometer recursos presupuestarios al concluir el ejercicio económico, presiona a la institución a realizar esfuerzos por incrementar su capacidad ejecutoria.

En relación con los ajustes al presupuesto ordinario vía modificación externa y presupuestos extraordinarios, fueron improbados aproximadamente el 60% de los documentos sometidos a aprobación de esta Contraloría General, fundamentalmente porque las propuestas presupuestarias no eran coordinadas con la Dirección de Asuntos Jurídicos de la entidad, sobre todo en cuanto al sustento legal de las mismas. Sobre este particular, la Contraloría considera importante que el Instituto realice esfuerzos por formular sus documentos presupuestarios con las debidas coordinaciones y justificaciones, planteando propuestas más

ajustadas a la normativa técnica y jurídica, que eviten incurrir en costos adicionales producto de la realización de gestiones y trámites que pudieron evitarse.

En lo que se refiere a su plan anual operativo, si bien el IDA incluyó para el año 2002 los primeros indicadores de eficacia, no es posible evaluar el cumplimiento de dicho plan dado que no se aportan comentarios en función de esos indicadores. Tampoco es posible evaluar en forma integral la gestión institucional, ya que aún no han diseñado indicadores de economía, eficiencia y efectividad, a pesar de que esta Contraloría ha venido insistiendo en forma reiterada ante el IDA para que dedique mayores esfuerzos a la definición, diseño y medición de los indicadores necesarios que permitan evaluar su gestión y a la vez propicien la rendición de cuentas que establece el artículo 11 de la Constitución Política.

A pesar de la limitación señalada, en el siguiente cuadro se presentan algunos productos y los resultados físicos reportados por el Instituto para los años 2001 y 2002, según los planes anuales operativos y el "Informe de labores".

**INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
INFORME DE AVANCE FÍSICO PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS II Y IV
2001-2002**

Producto/Programa	Unidad medida	2001			2002		
		Meta	Resultado	% Ejecutado	Meta	Resultado	% Ejecutado
Programa II: Formación de asentamientos							
Adjudicación tierras a familias	Familias adjudicadas	1.674	2.142	128,0	1.750	1.477	84,4
Programa IV: Servicios para el desarrollo							
Caminos	Kilómetros	256,9	246,4	95,9	67,5	17,0	25,2
Tendido eléctrico	Kilómetros	5,1	0	0	0	0	0
Puestos de salud	M2	194	0	0	0	0	0
Operaciones crediticias a desembolsar	Operaciones	181	66	36,5	345	215	62,3

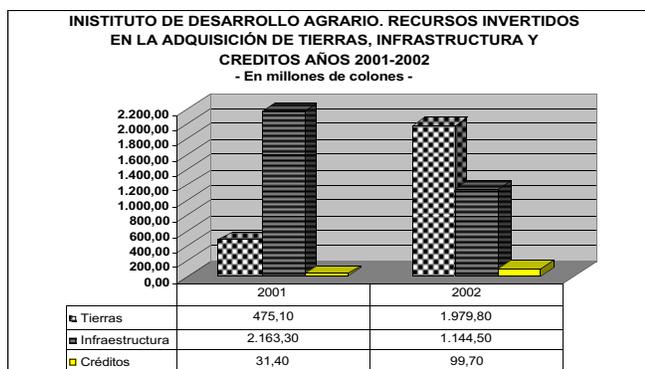
Fuente: Informe de labores para los años 2001 y 2002 adjunto a la liquidación presupuestaria remitida para revisión de la Contraloría General.

Los resultados de esta información reflejan en el 2002 una producción física insatisfactoria en los productos definidos por el IDA. Los datos muestran una reducción del 31,1% en la adjudicación efectiva de tierras durante el año 2002 respecto a la que se dio en el año 2001, a pesar que se había previsto una meta de entrega de tierras superior en el año 2002. En cuanto a la construcción de caminos, los resultados reportados en el año 2002 también reflejan una significativa disminución del 93,1% en relación con el año anterior, y un incumplimiento de la meta trazada. El único producto que refleja un crecimiento en sus resultados físicos, según se desprende del informe de avance físico por programas remitido por el IDA a este órgano fiscalizador, es el referente a la concesión de crédito a los campesinos, no obstante haber logrado su meta solo en un 62,3%.

En relación con la información sobre la meta relativa al número de operaciones crediticias advierte esta Contraloría inconsistencia entre los datos aportados por MIDEPLAN y el IDA, esto por cuanto en el informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo el Ministerio señala que el IDA excede la meta "Apoyo a las familias adjudicatarias del programa de tierras, con créditos rurales" en un 108%: sin embargo, en los datos reportados a esta Contraloría por el Instituto en el informe de avance físico este indica un cumplimiento de la misma meta en un porcentaje menor en vista de que la base comparativa, es decir el número de operaciones programadas es diferente (el IDA planeó alcanzar una meta de 345 operaciones de crédito concretándose únicamente 215) .

Por último es importante destacar que existen otros productos como Tendido eléctrico y Puestos de salud, para los cuales en el año 2001 se fijaron metas que no se cumplieron del todo y para el año 2002 ni siquiera se establecieron. En vista de que la adjudicación de tierras y el desarrollo rural son funciones sustantivas ordinarias del Instituto de Desarrollo Agrario de acuerdo con su ley constitutiva, estos resultados resultan preocupantes.

En el siguiente gráfico se muestran los recursos invertidos por el IDA en esos dos conceptos durante los años 2001 y 2002.



Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2001 y 2002, remitidas por el Instituto de Desarrollo Agrario para revisión de la Contraloría General de la República.

Como puede observarse, los recursos destinados en el año 2002 a adquisición de tierras son mayores a los que se destinaron a infraestructura y crédito; situación contraria a la que se dio en el año anterior, cuando los gastos orientados a infraestructura superaron los de adquisición de tierras y crédito rural. Esto debe ser motivo de reflexión de ese Instituto, pues un cambio abrupto en un periodo tan corto podría significar falta de claridad en las estrategias para contribuir a un desarrollo rural de largo plazo.

Es importante mencionar 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 "Adquisición de tierras", "Infraestructura" y "Créditos", antes señalados.

Resulta importante señalar que en cuanto a la adquisición de tierras la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comprobó que el IDA no ha cumplido plenamente algunas disposiciones giradas por esa Auditoría, como es la apertura de procedimientos administrativos contra aquellos funcionarios que participaron en la compra de tierras (con recursos de FODESAF) que no reúnen los requisitos establecidos; además de instrucción para apegarse en todos los extremos a los procedimientos de selección de beneficiarios. Similar situación se presenta con algunas disposiciones giradas por este Órgano Contralor, razón por la cual se efectúa un estudio de campo acerca del cumplimiento de disposiciones, así como una auditoría acerca de la gestión y resultados del IDA.

A manera de resumen, es factible comentar la posibilidad que se le presenta al IDA de realizar una mayor labor dentro de su campo de acción específico, si la institución realiza esfuerzos por incrementar la recaudación de los ingresos tributarios que le corresponden, por medio una mejora en la gestión de sus unidades administrativas encargadas de su cobro y fiscalización. Asimismo, y con ese mismo propósito, también merece comentarse la conveniencia de revisar y analizar la alta participación relativa dentro del presupuesto total de la institución, de los recursos destinados a las labores administrativas y de apoyo, en detrimento de las actividades sustantivas que definen la razón de ser del Instituto.

Por último, hay que señalar que no obstante que en el 2002 aparecen dentro del plan anual operativo de la institución los primeros indicadores de eficacia, este carece de indicadores de eficiencia y calidad, necesarios e imprescindibles para poder evaluar la gestión integral de la

institución y propiciar la rendición de cuentas. Asimismo, los resultados de la producción física del 2002 asociada a los indicadores de eficacia resultan insatisfactorios, a pesar de haberse realizado una mayor ejecución presupuestaria en este año, y la evaluación presentada del plan anual operativo carece de los comentarios y explicaciones necesarias para evaluar su cumplimiento y sus resultados. Si

a lo anterior se agregan las dudas que surgen sobre la existencia de una estrategia clara para el logro los objetivos sustantivos institucionales, a la luz de los cambios abruptos observados en el destino de los recursos invertidos en el 2002, hacen imposible a la Contraloría brindar un dictamen integral de la gestión de esta institución.

RECUADRO N° 9

Existencia de controversia respecto a la base imponible del Impuesto a la cerveza establecido a favor del IDA

El artículo 35 de la Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario, N° 6735 del 29 de marzo de 1982, estableció entre otros, a favor del IDA, un impuesto de un 5% aplicable al precio antes del impuesto de venta sobre la cerveza.

De conformidad con lo establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributario, el IDA es administración tributaria de los tributos establecidos a su favor y, por ende, es el encargado de percibir y fiscalizar tales tributos. En tal sentido, el IDA recaudó durante los años 1999, 2000 y 2001, ingresos por concepto del impuesto a la cerveza por el monto de ¢673,91 millones, ¢658,03 millones y ¢773,33 millones, respectivamente.

No obstante lo anterior, existe una controversia entre el IDA y los sujetos pasivos de dicho tributo, toda vez que el IDA considera que para el cálculo de la base imponible del impuesto mencionado se debe de partir del precio final de venta del producto y rebajar el importe correspondiente al impuesto sobre las ventas y el 5% del referido impuesto a favor del IDA, en tanto que los sujetos pasivos consideran que el cálculo de la base imponible del respectivo impuesto debe partir del costo de fábrica al cual se le adiciona la utilidad de fábrica y el impuesto selectivo de consumo, todo lo cual produce base imponibles distintas. Los sujetos pasivos han procedido a cancelar al IDA los respectivos montos por concepto del referido impuesto aplicando el criterio que sobre tal cálculo ellos mantienen.

El Tribunal Fiscal Administrativo, conociendo, sobre el particular, un recurso de apelación, resolvió en noviembre de 2002, que la forma de calcular la base imponible es partiendo del precio final al detallista sobre la cerveza, al que se le debe sustraer el impuesto sobre las ventas, la utilidad del distribuidor, el impuesto sobre la cerveza del 3% a favor del IFAM y el impuesto del 5% a favor del IDA. Además, el Tribunal Fiscal Administrativo declaró prescritos los períodos comprendidos entre enero de 1994 a diciembre de 1996, ambos inclusive, agotando la vía administrativa. En virtud de ello, el IDA debe proceder a liquidar o determinar, para el período correspondiente a los años 1997, 1998 y 1999, el monto del referido tributo, siguiendo la metodología señalada por ese Tribunal Fiscal.

No obstante lo anterior la Junta Directiva del IDA ordenó en diciembre de 2002 a la Administración de ese Instituto, interponer un juicio contencioso administrativo (ordinario de lesividad) contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal Administrativo.

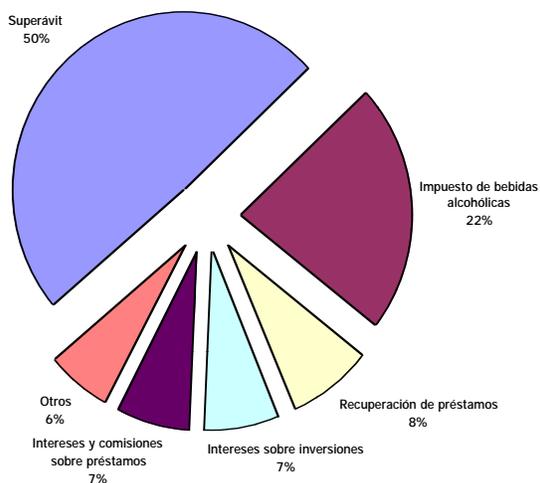
Por lo anterior, se puede afirmar que lo que ha acontecido respecto al citado impuesto establecido a favor del IDA, es una controversia entre tal administración tributaria y los correspondientes sujetos pasivos, en cuanto a la forma de calcular la base imponible del impuesto en mención, toda vez que los sujetos pasivos han cancelado el importe respectivo utilizando un criterio no compartido por el IDA; controversia que ha sido resuelta por el Tribunal Fiscal Administrativo como órgano de legalidad tributaria administrativa y que tanto el IDA como los sujetos pasivos tienen la facultad de accionar la jurisdicción contencioso administrativa a efecto de impugnar la resolución del dicho Tribunal.

En tal sentido, se emitieron disposiciones a la Administración del IDA a efecto de que se procediera a liquidar, a cargo de los sujetos pasivos, el monto de los tributos correspondiente a la cerveza para el período comprendido entre enero 1997 a diciembre de 1999, se establezcan los controles necesarios para el cobro oportuno de los impuestos y se valoren cualesquiera otras medidas administrativas y legales apropiadas para la correcta marcha de ese instituto como administración tributaria.

2.13 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

Para el año 2002 el presupuesto definitivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), ascendió a la suma de ₡7.872,1 millones, y según los informes de ejecución presupuestaria presentados por dicho Instituto, el total de ingresos fue de ₡8.260,3 millones, superando la estimación de ingresos en un 4,9%. El 93,75% de esos ingresos lo conforman recursos provenientes del superávit que representa prácticamente la mitad de lo presupuestado (₡4.068,5 millones); a esta fuente de financiamiento se unen los impuestos sobre bebidas alcohólicas con ₡1.858,1 millones, la recuperación de préstamos (₡666,9 millones), los intereses sobre inversiones (₡576,9 millones) y los intereses y comisiones sobre préstamos con un aporte de ₡575,2 millones. La estructura porcentual de estos ingresos puede apreciarse en el gráfico siguiente.

INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS
-2002-



Por el lado de los egresos, el IFAM reportó una ejecución por un monto de ₡2.558,0 millones, lo que representó tan solo una tercera parte del total de egresos presupuestados (32,5%), sobre lo cual es importante llamar la atención, al ser una situación que se viene presentando desde periodos anteriores, tal y como se desprende del hecho de que la principal fuente de recursos para este periodo lo constituyó el superávit, con el agravante de que es precisamente el programa de financiamiento municipal el que presenta el mayor nivel de subejecución (27,4%), en un entorno municipal que da cuenta de grandes necesidades de recursos, especialmente en las comunidades más deprimidas del país.

El resultado general de esta ejecución por programa presupuestario puede observarse precisamente en el cuadro siguiente, destacándose lo antes dicho y la mayor ejecución presupuestaria en el programa de desarrollo institucional con un 84%, la más alta del periodo.

INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL
EJECUCION DE EGRESOS POR PROGRAMA 2002

-En millones de colones-

Programa	Egreso autorizado	Egreso ejecutado	% Ejecutado
Dirección Superior	532,7	261,4	49,1
Dirección Adm. General	1.165,4	359,1	30,8
Financiamiento Municipal	5.576,7	1.526,0	27,4
Desarrollo Municipal	377,1	226,3	60,0
Desarrollo Institucional	220,2	185,2	84,1
Total	7.872,1	2.558,0	32,5

Fuente: Liquidación Presupuestaria IFAM, 2002

Dado que el IFAM no remitió la evaluación del plan y del presupuesto, no se tiene información sobre las razones que originan dicha subejecución. No obstante, aún y cuando se asuma que principalmente está originada en el actuar de las mismas municipalidades, la Ley de Organización y Funcionamiento del IFAM, N° 4716 del 9 de febrero de 1971, le establece el objetivo de fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal, al tiempo que le asigna las funciones de conceder préstamos a las municipalidades a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación; prestar asistencia técnica para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales y con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración; además de coordinar con otros organismos, nacionales o internacionales, para fortalecer su propia eficiencia y buscar soluciones para los problemas específicos de las municipalidades.

Por lo anterior, este Instituto debe tomar las acciones pertinentes que le permita utilizar los recursos disponibles para cumplir con dicho objetivo y funciones, buscando las soluciones a los problemas específicos de las municipalidades, lo que debe permitir entre otras cosas, el uso eficiente de los recursos que el IFAM ofrece para el desarrollo de las entidades municipales.

En materia de planificación, el IFAM presentó un Plan Operativo Anual (PAO) que denominó Programa de Trabajo para el 2002 con deficiencias en la formulación de algunas metas al no cuantificarlas, lo que no permite conocer en el transcurso del ejercicio económico, el avance en su logro y su aporte en la consecución de los objetivos, aspecto de suma importancia para propiciar un mejoramiento

permanente de la gestión de la institución. Igualmente, no remitió un cronograma de ejecución física del PAO, el cual debió servir como instrumento de control, para establecer en determinado momento el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, y así poder retroalimentar el proceso presupuestario; además de que la información remitida dificulta el establecer si se da una adecuada vinculación entre el plan y el presupuesto; y finalmente no incluyó, al menos para los programas sustantivos, indicadores de gestión u otros mecanismos de medición de resultados, que sean adecuados y que permitan posteriormente evaluar el desempeño institucional.

Aparte de las deficiencias antes señaladas, esta Contraloría General no pudo verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en dicho instrumento para la rendición de cuentas que señala la Constitución Política en su artículo 11, dado que el IFAM, no remitió la evaluación del plan-presupuesto del período 2002, como se señaló anteriormente.

El que se presenten tantas deficiencias en el proceso de planificación, ocasiona que la institución no cumpla con su objetivo y funciones para fortalecer el régimen municipal, desestimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y dejando de promover el mejoramiento continuo de la administración pública municipal, y por ello, no es extraño que se registren deficientes ejecuciones presupuestarias como las analizadas anteriormente.

Mediante un estudio especial realizado por la Contraloría General en el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (ONT), dirigido a observar el nivel de cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley del Impuesto sobre bienes inmuebles, y la coordinación con el IFAM, se logró concluir que tanto el ONT como el IFAM mantienen un interés estratégico y económico en procura de aumentar el potencial del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y han venido emprendiendo acciones tributarias en ese sentido, sin embargo, el ONT no ha logrado establecer una coordinación apropiada y formalizada con el IFAM involucrando igualmente a las municipalidades en el proceso, a fin de asegurar la integración de esfuerzos y de recursos, evitar eventuales duplicidades, y garantizar una eficiente gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las municipalidades del país.

Finalmente, en la evaluación presentada por el MIDEPLAN, sobre el cumplimiento de las metas establecidas por el IFAM en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, se concluye que dicho Instituto cumplió con el 50% de las metas establecidas con una categoría de excelente, 5% bueno, 15%

regular y un 30% mal, la pregunta a hacerse es por lo tanto, ¿cómo con una ejecución de solo el 32,5% de su presupuesto alcanzó estos resultados?

De la información suministrada en dicha evaluación se obtiene que el presupuesto de las metas reportadas por el IFAM, se ejecutó en un monto de ¢5.950,0 millones (no todas las metas reportadas tienen cuantificación presupuestaria, ni todos los indicadores evaluados son la totalidad de la gestión del IFAM). Sin embargo, según lo indicado al principio de este acápite, el monto que el IFAM reportó ante la Contraloría General como ejecución del presupuesto ascendió a ¢2.558,0 millones al 31 de diciembre de 2002, generándose una inconsistencia o una mala cuantificación de los recursos ejecutados.

A la función de financiamiento municipal se le asigna la mayor cantidad de recursos del IFAM, un 70,8% del total del presupuesto. Sin embargo, el informe de MIDEPLAN incluye como único indicador uno relacionado con brindar asesoría a las municipalidades para la formulación de crédito para el desarrollo de proyectos de infraestructura, enfocada al proyecto de manejo integral de desechos sólidos e infraestructura, la cual según el informe citado no se llevó a cabo. A esto hay que agregar que esta función de financiamiento municipal fue la que tuvo la menor ejecución, un 27,4% del monto presupuestado.

De igual manera es prudente advertir que dicha evaluación contiene una gran cantidad de objetivos con indicadores y metas que intentan evaluar capacitaciones y asesorías registradas, lo cual no necesariamente ejemplifica la buena gestión de una institución. En la evaluación de MIDEPLAN se pueden contabilizar un total de 12 indicadores de este tipo (60%), mientras que de aspectos propiamente de fortalecimiento de la gestión y de control sobre las municipalidades se tienen 8 indicadores (5 de gestión y 3 de control).

De este último tipo cabe resaltar sin embargo, por su precisión y su resultado, lo logrado en cuanto a la implementación del Sistema Integrado de Administración Tributaria Municipal (SIM) el cual logró ser implementado en 22 municipalidades superándose la meta en casi un 47%, lo cual debe replicarse para siguientes años, por su importancia en el fortalecimiento de la gestión financiera de las municipalidades, tan débiles en esta área, y con tanto impacto en años recientes con las reformas legales antes apuntadas (Ver punto 3 de este capítulo).

2.14 Instituto Mixto de Ayuda Social

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es una institución autónoma con personalidad jurídica propia, cuya finalidad principal es, según el artículo 2 de su ley de creación³¹, resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual le encargó planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.

No obstante, en los últimos años, el IMAS desarrolló sus programas de ayuda sin contar con el mencionado plan, a pesar de las disposiciones emitidas por la Contraloría General, con el argumento de que no tenía la jerarquía institucional necesaria para convocar a otras entidades públicas para su elaboración y ejecución. No es sino hasta la creación del Consejo Social del Gobierno³², conformado por un Ministro Coordinador y representantes de los Ministerios e instituciones autónomas del Área Social, que se elaboró, en el seno de ese Consejo, el denominado "Plan Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas", el cual el IMAS adoptó como propio.

Dicho plan constituye un marco orientador que refleja una mayor integración de esfuerzos institucionales en la lucha contra la pobreza, no obstante, puede ser mejorado pues algunos de sus componentes reflejan deficiencias importantes en su planteamiento, en aspectos referentes a la dificultad para evaluar algunas de las propuestas como la de empleo y producción del componente de reducción de la pobreza, que presenta limitadas metas de gestión. Igualmente el planteamiento es limitado en algunos otros aspectos del plan, por la indefinición de objetivos y metas cuantificables, o por la ausencia de responsables claros en algunos de los programas, con particular relevancia en el caso del IMAS. Estos y otros aspectos en detalle le fueron comunicados al IMAS mediante el informe N° DFOE-SO-25-2002 del 9 de diciembre de 2002.

En cuanto a los recursos económicos, durante el año 2002 el IMAS recibió ₡ 14.263,9 millones, suma menor en ₡ 1.824,8 millones con respecto a los ₡ 16.088,7 millones percibidos en el año 2001. Los ingresos de 2002 se originaron en las fuentes que se detallan en el siguiente cuadro:

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL AÑO 2002 -en miles de colones-

Partida de ingresos	Monto	%
Ingresos corrientes:	12.905.767,0	90,5
Impuestos s/nómina de empleadores	5.385.722,3	37,8
Impuesto sobre bienes y servicios	372.200,7	2,6
Otros impuestos	185.298,0	1,3
Venta de bienes y servicios	2.138.792,0	15,0
Renta de factores prod. y financ.	206.085,2	1,4
Transf. Corrientes (FODESAF)	4.467.668,8	31,3
Otras transferencias corrientes	150.000,0	1,1
Ingresos de capital	1.358.129,0	9,5
Recuperación de préstamos	6.924,8	0,0
Transf. de Capital (FODESAF)	961.251,7	6,7
Partidas específicas de períodos anteriores	39.500,0	0,3
Recursos Vigencias Anteriores (Superávit)	350.452,6	2,5
Total de ingresos	14.263.896,1	100,0

Fuente: IMAS. Informe sobre el cumplimiento de metas 2002.

Tal como se puede observar, un 75,8% de los ingresos percibidos por el IMAS en el año 2002, se originaron en dos fuentes de ingresos: Impuestos sobre las nóminas de empleadores públicos y privados (37,8%) y Transferencias corrientes y de capital otorgadas por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -FODESAF- (38,0%).

Conviene destacar que si bien es cierto los ingresos por venta de bienes de las tiendas libres constituyen el tercer rubro en importancia (15%), el IMAS no puede disponer de la totalidad de ese ingreso para cubrir sus programas sociales, ya que, de acuerdo con la normativa vigente, solo le corresponde un 60% de las utilidades que se generan con dichas ventas³³. El IMAS recibe el porcentaje antes mencionado por medio de la partida de ingresos denominada "Dividendos de las Tiendas Libres", que en el 2002 sufrió una sensible reducción con respecto al período 2001, pues pasó de ₡ 1.075,8 millones en el 2001 a solo ₡ 100,0 millones en el 2002.

La disminución de ingresos por concepto de los dividendos de las tiendas, señalada en el párrafo anterior, incidió en forma significativa en la reducción de los ingresos que a nivel global experimentó el IMAS del año 2001 al 2002. La razón de mayor relevancia para tal disminución, ha sido la construcción y remodelación realizada en la terminal del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que obligó al cierre temporal de algunas tiendas o a la reducción de sus espacios.

En cuanto a los gastos, para el año 2002 el IMAS formuló su presupuesto mediante una estructura conformada por 4

programas: Actividades Centrales, en el que se ubica su parte administrativa y de apoyo; Auditoría Interna; su programa sustantivo que se denomina Programa de Atención Integral para la superación de la pobreza; y finalmente el Programa de Empresas Comerciales (Tiendas Libres del Aeropuerto).

social por medio de algún tipo de capacitación y con ello integrarlos a la acción productiva. En ambos subprogramas, las ayudas se brindan a través de la subpartida "Auxilio económico".

Durante el año 2002, el Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza distribuyó ayudas a personas y familias que calificaron como beneficiarios del IMAS, con cargo a la partida Transferencias corrientes, subpartida Auxilio económico, por un monto total de ₡5.015,1 millones, que representa un 40.9%

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
RECURSOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS POR PROGRAMA EN EL 2002
-en millones de colones-

Programa	Presupuestado	Estructura porcentual	Ejecutado	Estructura porcentual	Diferencia	Porcentaje no girado
Actividades centrales	2.231,1	15,0	1.865,2	15,2	365,9	16,4
Auditoría Interna	246,0	1,7	166,2	1,4	79,8	32,4
Atención a la pobreza	10.124,4	68,2	8.303,2	67,7	1.821,2	18,0
Empresas Comerciales	2.247,2	15,1	1.927,7	15,7	319,5	14,2
Total	14.848,7	1,0	12.262,3	100,0	2.586,4	17,4

Fuente: IMAS. Informe sobre el cumplimiento de metas 2002.

Los recursos ejecutados en el 2002, en el Programa de Atención Integral para la superación de la pobreza, representan cerca de un 67,7% del total de egresos realizados por ese Instituto en el año. No obstante, según se observa en el cuadro anterior, del total de egresos presupuestados y no ejecutados por ese Instituto, más de un 70% corresponden a ese programa, el cual está orientado fundamentalmente a brindar ayudas mediante un "Auxilio económico" que se le otorga a las personas y familias que califican como beneficiarias del IMAS y además procura promocionar a dichas familias y a las comunidades en condición de pobreza y pobreza extrema, mediante su incorporación a acciones de atención integral, que contribuyan a superar la situación de pobreza que enfrentan. Para lograr esos propósitos, dicho programa se subdivide en dos subprogramas: "Asistencia Social" y "Promoción y Desarrollo Social".

El primero de ellos, tiene como objetivo coadyuvar a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias que carezcan de los medios de subsistencia, mediante la dotación de diversos incentivos asistenciales, mientras que el segundo de los subprogramas lo que pretende es producir en el corto y mediano plazo, un cambio directo e inmediato en la calidad de vida de los ciudadanos que sufren algún tipo de exclusión económica y social, generando procesos de movilización

del total de egresos, suma de la cual ₡4.326,9 millones, o sea un 86.3%, se cubrió con recursos provenientes del FODESAF, lo que refleja que dichos recursos son muy importantes para los programas sustantivos del IMAS.

También se brindaron ayudas a través del rubro "Aporte a organizaciones" por ₡296,9 millones, suma constituida casi en su totalidad por dos únicas transferencias con las que se atienden disposiciones legales, una por ₡246,9 millones para los Comités auxiliares de la Cruz Roja (Ley N° 7972) y otra por ₡49,0 millones para la Asociación de desarrollo económico laboral femenino integral (ASODELFI), según lo establecido en la Ley N° 6790.

En cuanto a las "Transferencias de Capital", se tiene que las ayudas se brindaron a través de otra subpartida de egresos que lleva el mismo nombre que el utilizado en Transferencias corrientes, a saber "Auxilio económico"³⁴, mediante la que se distribuyeron un total de ₡753,2 millones, de los cuales ₡488,5 millones (un 64,8%) se financiaron con recursos de FODESAF. En este rubro ese fue el único monto ejecutado, es decir, apenas un 49,2%, con respecto a los ₡1.531,7 millones presupuestados, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
PROGRAMA DE ATENCION INTEGRAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA
AYUDAS BRINDADAS A TRAVES DE LOS RUBROS DE AUXILIO
ECONOMICO Y APORTE A ORGANIZACIONES DURANTE EL 2002

-en millones de colones-

Partida/subpartida	Presupuestado	Ejecutado	% Ejecución	Disponible
Transf. Corrientes				
Auxilio económico	5.280,6	5.015,1	95,0	265,4
Aporte Organizac.	534,9	296,9	55,5	238,0
Transf. Capital				
Auxilio económico	1.531,7	753,2	49,2	778,4
TOTAL	7.347,1	6.065,3		1.281,9

Fuente: IMAS. Informe sobre el cumplimiento de metas 2002.

El saldo disponible sin ejecutar en esa partida "Transferencias de Capital", subpartida "Auxilio Económico", al finalizar el período fue de ₡778,4 millones, sobre lo cual el IMAS argumentó que se debe a que muchos de los proyectos de infraestructura comunal que se iban a financiar con ese dinero, no llegaron a ser formalizados o ejecutados, debido a los atrasos en la expedición de permisos y otros trámites. No obstante, estos recursos pasaron a formar parte del superávit específico del año 2002, y podrán ser incorporados al presupuesto del año 2003, mediante un presupuesto extraordinario.

Tal como se detalla en el cuadro anterior, los recursos que fueron presupuestados y no ejecutados en esos tres rubros de egresos, en los cuales se concentra el quehacer sustantivo del IMAS, representan un 64% del monto del superávit que alcanzó el IMAS en el año 2002 (₡1.281,9 millones/₡2.001,6 millones).

En términos generales, se tiene que para el año 2002 el IMAS presupuestó ingresos por ₡14.848,7 millones, de los cuales percibió realmente ₡14.263,9 millones (un 96% de lo presupuestado) y ejecutó gastos por ₡12.262,3 millones (un 82.6% de lo presupuestado), lo que generó como resultado final un superávit de ₡2.001,6 millones, que se originó en su mayor parte, en la subejecución de recursos en el programa sustantivo, lo que no deja de ser preocupante si se toma en cuenta que el IMAS argumenta precisamente la falta de recursos para la ejecución de sus diferentes programas sociales. La justificación que brindó el IMAS sobre el particular, fue que el 30% de los recursos provenientes del FODESAF, o sea ₡1.612,5 millones, los recibió en forma tardía, durante los últimos dos meses del año 2002, y que incluso, el último depósito lo recibió el 20 de diciembre de 2002, precisamente el día que esa institución estaba cerrando sus funciones del año.

Al finalizar el año 2002, el IMAS realizó una evaluación de los logros alcanzados en su programa sustantivo, con el inconveniente, tal como ha sucedido en años anteriores, de que se limitó a evaluar con base en indicadores de carácter cuantitativo muy simples, que miden exclusivamente el cumplimiento de metas, o sea, comparando el número de subsidios (auxilios económicos) entregados a los beneficiarios con la cantidad de subsidios que se planearon entregar en el Plan Anual Operativo (ajustado) del año 2002. Una de las observaciones que reiteradamente ha hecho la Contraloría al IMAS, es que en sus planes, además de los indicadores de tipo cuantitativo, que son importantes, también se deben incorporar los de tipo cualitativo, con el fin de evaluar otros aspectos de la gestión realizada, como el impacto o efecto en la población beneficiada.

Aún con esta limitante, en cuanto al cumplimiento de esas metas, se observó que de los 16 componentes que utiliza el IMAS en su programa sustantivo para otorgar subsidios, en 8 de ellos se alcanzó o superó el 100% de la meta, mientras que en 6 componentes se superó el 60% sin llegar al 100%, en un componente se logró un 26% y finalmente en otro apenas se logró un 17%.

El anterior comentario sobre el cumplimiento de metas, se realizó con base en información suministrada por el IMAS en un documento denominado "Informe sobre cumplimiento de metas". No obstante, esta Contraloría General tiene serias dudas sobre la confiabilidad de dichos resultados, ya que de acuerdo con el mencionado documento, se determinó que en ninguna de las 16 acciones estratégicas del IMAS, a las que se hizo referencia en el párrafo anterior, se ejecutó la totalidad de los recursos programados para el logro de las metas, sin embargo, se indica que en 8 de las 16 acciones estratégicas se superaron las metas establecidas, llegando a alcanzar logros muy elevados, en cuanto a subsidios entregados, tales como el de 765% en el componente Condonación de deudas, 223% en Ideas Productivas, 186% en Mejoramiento de vivienda, 155% en Desarrollo de Capital social y familiar, 141% en Atención de emergencias y 137% en Apoyo a población en desventaja social.

Estos resultados que en apariencia son producto de un alto nivel de eficiencia, pueden estarse generando por una deficiente estimación de metas, pues podrían estarse programando montos promedios de subsidios muy altos que en la realidad, se otorgan por montos inferiores a los programados, lo que genera disponibles presupuestarios que permiten incrementar la cantidad de subsidios entregados, cuyas cifras tienden a inducir a error a las instituciones fiscalizadoras encargadas de la evaluación de los resultados.

En lo referente a las Tiendas Libres que administra el IMAS, se tiene que durante el año 2002, se continuó con el proyecto de su modernización, iniciado en el 2001, con el fin de incrementar la rentabilidad de las tiendas y la disminución de los riesgos inherentes al manejo del dinero producto de las ventas, así como las pérdidas por el mal manejo de inventarios y el extravío de mercancías, de ahí que en el 2002 las tiendas continuaron funcionando al amparo del contrato de servicios bancarios suscrito entre el IMAS y el Banco Nacional de Costa Rica, refrendado por la Contraloría, mediante el cual se acordó que dicho Banco sería el encargado de brindar el servicio de cajeros humanos en las tiendas, así como el servicio de agencia de aduanas, BN Almacenes y transporte y distribución de mercancía a las Tiendas Libres.

No obstante los esfuerzos realizados para mejorar la administración de las Tiendas Libres, durante el año 2002 se enfrentaron los inconvenientes mencionados en torno a las construcciones y remodelaciones realizadas en la terminal del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, lo que obligó al cierre temporal de algunas tiendas o la reducción de sus espacios, de ahí en parte, la sensible reducción de los ingresos que durante el 2002 tuvo el IMAS, por concepto de dividendos de las Tiendas Libres.

Durante el año 2002 se continuó sin iniciar el Contrato de Fideicomiso entre el IMAS, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Internacional de Costa Rica S.A., cuyo propósito es otorgar créditos y garantías a mujeres pobres y campesinos, a pesar de que existe la base jurídica para su implementación³⁵. Dicho contrato de fideicomiso fue debidamente refrendado por la Contraloría General el 26 de abril de 2002. Al no iniciar operaciones el mencionado Fideicomiso, se afectaron los logros del subprograma de promoción y desarrollo social, el cual pretende entre otras cosas, que personas que sufren exclusión social y económica, reciban capacitación y ayuda económica inicial para formar microempresas, que les puedan generar sus propios ingresos y por lo tanto un futuro mejor.

Conviene agregar que en el año 2002, la Contraloría General realizó un estudio especial, consistente en una evaluación de la ejecución del Plan-Presupuesto, en el programa sustantivo del IMAS, en la línea de acción "Alternativas de Atención a la Infancia y la Juventud", por medio de la cual se ejecutó, en ese año, ₡924,5 millones, recursos provenientes en su totalidad del FODESAF. Este programa consiste en otorgar subsidios económicos para brindar atención a los niños, bajo la modalidad de Hogares Comunitarios. Como producto del estudio en referencia, se señalaron fallas en la evaluación del cumplimiento de metas y en la ejecución presupuestaria en ese componente, así como una deficiente atención y supervisión del funcionamiento de los hogares e inadecuados controles de los recursos públicos transferidos a organizaciones privadas y madres comunitarias.

Dado lo anterior, la Contraloría solicitó hacer las reformas necesarias a esta modalidad de atención³⁶, disposiciones que fueron acogidas por la administración del IMAS, de manera que se está realizando un replanteamiento de dicho programa, con el fin de superar las deficiencias detectadas. También se recomendó al Consejo Social de Gobierno, revisar las diferentes modalidades de atención de los niños (as) menores de siete años en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, financiadas con recursos públicos, con el objetivo de mejorar la atención y el desarrollo integral de

dicha población y ampliar su cobertura, utilizando eficientemente los recursos disponibles, para lo cual incluso podría proponerse la integración de los programas existentes.

Finalmente, durante el año 2002, se realizaron otros estudios en el IMAS, específicamente en la línea de acción denominada "Lotes con servicios"³⁷, referente a la compra de lotes adquiridos con subsidios otorgados por el IMAS a beneficiarios del cantón de San Ramón. Como parte de dichos estudios se evidenciaron serias deficiencias en la gestión del Área de Titulación del IMAS, pues se determinaron fallas técnicas en el desarrollo de los proyectos, falta de algunos servicios básicos y condiciones topográficas y geológicas de los terrenos que los hacen no aptos para la construcción de vivienda de interés social. Estos estudios generaron tres relaciones de hechos, que fueron enviadas al IMAS, dos de las cuales se remitieron también al Ministerio Público para la determinación de las responsabilidades que correspondan.

2.15 Instituto Nacional de Aprendizaje

El presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para el año 2002 ascendió a la suma de ₡29.519,6 millones, lo cual significa un crecimiento del 5,8% respecto al del año 2001, en términos reales.

La ejecución de este presupuesto dejó como resultado un superávit de ₡8.265,2 millones el cual, al añadirse al resultado de años anteriores configura un superávit acumulado de ₡25.450,2 millones al 31 de diciembre del 2002.

La Contraloría General desde el año 2000, señaló a esta institución, su preocupación de que acumule sumas considerables como superávit, tomando en cuenta que el INA no se encuentra sujeta a los límites de gasto determinados por el Poder Ejecutivo. Este comportamiento, se le indicó, puede tener un efecto negativo en el desarrollo de determinadas acciones de formación y capacitación profesional de los trabajadores; y por consiguiente, en el cumplimiento de los fines institucionales, al tener recursos ociosos que no se dedican a apoyar las áreas sustantivas de la gestión institucional. El posible efecto, anticipado por la Contraloría General, se comprobó en la fiscalización efectuada en el año 2002 a los procesos de planificación estratégica y del Sistema Nacional de Formación Profesional, que abarcó los años 2000 y 2001. En este estudio, entre otros inconvenientes determinados en la gestión del INA, se evidenció que la institución muestra tardanza en la atención de las necesidades de capacitación y formación profesional por parte de las unidades regionales, lo cual es consecuencia de la carencia de suficientes instructores de planta, mobiliario

y equipos, a pesar de tener un superávit presupuestario que ha venido creciendo en los últimos años. Esta problemática es comentada en el informe N° FOE-EC-9/2002 del Área de Servicios de Educación, Culturales y Deportivos de la Contraloría General de la República, .

Las disposiciones y recomendaciones de la Contraloría General, han sido paulatinamente instauradas por la institución. Esto se observa en tasas reales de crecimiento del superávit en términos decrecientes. Así, mientras entre 1999 y el 2000, el superávit creció en términos reales un 17,2%, para el año siguiente la tasa real de crecimiento fue de solo un 3,7%, llegando a ser negativa, de -1,1% entre el 2001 y el 2002. Sin embargo, el superávit acumulado en el año 2002 fue superior al gasto total ejecutado por el INA en este año, siendo el primero ¢25.450,2 millones, y el segundo ¢20.460,7 millones, en términos corrientes.

Este comportamiento de las finanzas del INA es relevante, en razón de que los ingresos que genera la inversión de ese excedente, en los últimos cinco años, siempre ha significado el segundo renglón en importancia dentro de los ingresos del INA, representando aproximadamente el 20% de su presupuesto y al tener un patrón descendente en términos reales, el desgaste del poder adquisitivo de estos recursos es evidente y por ende en este periodo ha crecido en menor proporción lo que el INA puede ejecutar con recursos del superávit, presentándose por otra parte en el último año, una disminución real, a pesar de que el superávit en términos nominales solo para el año 2002 representó el 28,0% del gasto total presupuestado.

En relación con las actividades realizadas por el INA en el año 2002, la evaluación remitida a la Contraloría General en febrero de 2003, reseña los porcentajes de cumplimiento alcanzados en cada programa, mayoritariamente en las áreas del desarrollo y ejecución de acciones de capacitación y formación profesional, áreas que son consideradas la labor sustantiva de la institución y que se encuentran relacionadas con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo. El informe aporta igualmente información acerca de los problemas que enfrentaron las unidades ejecutoras durante ese periodo, entre los cuales citan inconvenientes en los trámites administrativos; legales y financieros; especialmente en el campo de la contratación administrativa. La información remitida no señala los logros en otras actividades, a las cuales les presupuestaron una cantidad considerable de recursos y que integralmente dentro de la gestión del INA, forman parte de los requerimientos necesarios para desarrollar la función sustantiva, entre éstos están, la adquisición de equipos y construcción de instalaciones.

Para este mismo periodo, MIDEPLAN ha informado, en acatamiento al artículo 52 de la Ley N° 8131, exclusivamente sobre las áreas señaladas.

En este sentido, ambos informes son omisos en describir la gestión realizada con los recursos presupuestados extraordinariamente en marzo de 2002 (presupuesto extraordinario 1), donde incluyen ¢4.000,0 millones, que junto a los ¢3.000,0 millones del presupuesto extraordinario 3 de junio de 2001, se reservaron para dotar de 55 equipos o módulos entrenadores de capacitación, según dichos presupuestos, representando un 23,7% de lo presupuestado para el año 2002, en diversas áreas de la institución.

Esta inversión se realiza en el programa "Gestión regional", para promover y consolidar la desconcentración de los servicios que ofrece la institución para el desarrollo rural, lograr el buen funcionamiento de sus centros de enseñanza, dotándolos de equipos de tecnología de punta y responder a las necesidades de capacitación, acordes con las exigencias de las empresas productoras o prestatarias de servicios que se presenten en sectores de la economía regional. El procedimiento de asignar recursos a dicho proyecto mediante presupuestos extraordinarios en los años 2001 y 2002, evidencia una debilidad institucional en la aplicación de la normativa técnica emitida en relación con el tema de la planificación y el presupuesto, especialmente en lo relativo a los principios presupuestarios de programación, previsión y exactitud y en el propósito fundamental del mecanismo de presupuestos extraordinarios, cual es, incorporar dentro del presupuesto vigente aquellos ingresos y gastos que por su naturaleza o características no fue posible preverlos originalmente, y por lo tanto, un atender situaciones coyunturales. Por ello, no debe utilizarse en forma ordinaria para cubrir deficiencias en el proceso de planificación-presupuesto.

Esta adquisición de módulos de capacitación por medio de la licitación pública, ha tenido una elevada cantidad de procesos licitatorios nulos, que entre el 2001 y el 2002 alcanzaron el 62% del total de licitaciones efectuadas para este fin, frente a un 38% que si fueron debidamente adjudicadas. La Institución gestionó 15 procesos de compra en el año 2001, de los cuales se adjudicaron 6 y se declararon desierto 9, mientras que para el 2002 se tramitaron 6, adjudicándose 2 y declarando desierto 4. Este porcentaje tan elevado de licitaciones nulas, ha sido originado por problemas de la institución en el proceso como son: el inicio tardío en los procedimientos, la lentitud en el trámite, la invitación de pocos oferentes; la falta de divulgación de la compra; la inadecuada comunicación con la Unidad de Recursos Materiales a efecto de brindar seguimiento a los

procesos licitatorios; la falta de un análisis adecuado en las especificaciones para que estén acordes a las necesidades; y el desconocimiento de los proveedores que efectivamente pueden cotizar bienes³⁸.

Al 31 de diciembre de 2002, después de transcurrir dos años y tres meses de la puesta en marcha del proyecto, la entidad ha adquirido cerca del 63% de los módulos, para una erogación de ¢3.282,5 millones que representa el 47% de los recursos presupuestados. De los módulos comprados a la fecha citada, la gran mayoría se encontraba en la fase de instalación o de capacitación de instructores, ninguno estaba en funcionamiento, sino que el INA proyecta que éstos comiencen a operar a partir del 2003.

Finalmente, en el presupuesto ordinario del año 2002, en el programa "Gestión regional", en la subpartida "edificaciones", se destinan ¢1.759,2 millones, de los cuales se asignan ¢1.490,0 millones para la construcción del Centro Regional Huetar Norte. Durante el 2002 pagaron un 26% por avance general de la obra, que significan ¢387,4 millones, esto desde nuestra perspectiva es un avance importante en la ejecución de la obra más no en el proceso licitatorio, en vista de que en marzo fue adjudicada y en junio comenzaron las obras.

2.16 Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo³⁹ (INFOCOOP) dispuso para su gestión en el 2002, de un presupuesto definitivo igual a ¢9.429,8 millones, monto que experimentó un crecimiento real del 12% respecto al año anterior.

La ejecución presupuestaria mostrada por el Instituto en ese ejercicio económico refleja una subestimación de su presupuesto de ingresos del orden del 8,0%, contraria a la subejecución observada en su presupuesto de egresos, que fue del 52,3%. Estos resultados ratifican lo que la Contraloría General determinara en estudios realizados, en relación con la problemática que tiene el INFOCOOP en la subutilización de los recursos asignados para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado.

Por otra parte, los Estados Financieros al 31 de diciembre del 2002 muestran que la estructura del balance general del INFOCOOP continúa reflejando una fuerte concentración en sus fuentes de financiamiento y una dependencia de los aportes de capital, aportaciones externas de las cuales depende su sostenibilidad financiera. Como consecuencia, los activos están cubiertos casi en su totalidad por el patrimonio institucional. Además, la proporción de los activos generadores de riqueza en relación con el total de la inversión

debe incrementarse, de tal manera que alcance los niveles óptimos y propios de una entidad financiera no bancaria, procurando revertir la tendencia de incrementar sus activos extrafuncionales (recursos destinados a actividades ajenas a su actividad sustantiva).

Los ingresos del Instituto muestran un incremento, producto de un aumento en su cartera de crédito; no obstante, el mismo no fue mayor debido a los problemas en la calidad de la cartera de crédito, que persisten y continúan influyendo negativamente en la generación de ingresos, así como a la baja ejecución en la colocación de los recursos crediticios disponibles en el sector cooperativo (49,1%), que hacen que el INFOCOOP mantenga un exceso de liquidez, reflejado en los altos niveles de disponibilidades e inversiones temporales, que para finales del 2002 continuaron elevándose.

En cuanto al cumplimiento de metas según su Plan Anual Operativo, una de las metas del área de crédito fue satisfacer las necesidades crediticias de las cooperativas y asegurar la sostenibilidad institucional, de forma tal que se realice al menos el 65% de monto disponible promedio para desembolsos financieros en cada uno de los semestres del 2002; sin embargo, del total disponible en esta partida (¢8.147,2 millones) únicamente se alcanzó una ejecución del 49,1% es decir de ¢4.000,5 millones.

Estos resultados observados en el 2002 indican que en el INFOCOOP persisten algunas situaciones detectadas por este Órgano Contralor en estudios realizados durante ese año para el período comprendido entre 1999 y 2001, relacionados con la actividad crediticia y de fomento realizado por el INFOCOOP en las organizaciones cooperativas y con su situación financiera (Informes N° FOE-FEC-9/2002 y N° FOE-FEC-10/2002, respectivamente). Dentro de ellas destacan situaciones como las que se describen seguidamente.

1. La cartera total de la institución mostró un crecimiento real del 13,5% en el 2001 respecto al año anterior; no obstante, en 1999 y 2000 la cartera experimentó una disminución, en términos reales, del 6,6% y 0,7% respectivamente.
2. Durante todos los años comprendidos en el período estudiado, el INFOCOOP mostró bajas ejecuciones en la colocación de los recursos presupuestados, subejecuciones que en promedio alcanzaron el 72,0%, y que provocan que la institución mantuviera un excesivo nivel de liquidez.

3. En el periodo 1998-2001, el INFOCOOP registró elevados índices de morosidad. Tal es el caso del índice de mora legal total (que mide el saldo total atrasado respecto de la cartera total), el cual durante esos cuatro años se situó en promedio, en un 38,5%. Asimismo, el indicador de morosidad que mide la cartera con atraso mayor a 90 días respecto de la cartera directa, muestra un resultado promedio en esos mismos cuatro años, del 25,0%. Cabe señalar que la SUGEF califica como riesgo normal un máximo del 3% en este indicador, y aunque esta institución no está bajo la supervisión de la SUGEF, y por tanto sus parámetros para evaluar no le aplican, ello no implica que no deba ejercer controles para la salvaguarda de los recursos públicos.
4. En concordancia con la situación anterior, las recuperaciones de la cartera han venido decreciendo, reflejando serias deficiencias en la labor de cobro del INFOCOOP, la cual ha tendido a la baja, pues, no sólo la cartera judicial va en aumento (su saldo, en términos reales, creció en un promedio anual del 73,6% durante el periodo 1999-2001), sino que esta institución ha dejado de percibir sumas por concepto del cobro de la cartera de colocaciones, que se han acumulado a lo largo de varios años y representan una importante baja en sus ingresos. Asimismo, la situación del cobro judicial de los préstamos adeudados por las asociaciones cooperativas es realmente preocupante, ya que adicionalmente, los resultados del informe sobre la "Evaluación del Trámite de Cobro Judicial", elaborado por un consultor externo contratado, revelan que algunas operaciones en proceso de cobro judicial, son de difícil recuperación, en virtud de las condiciones de la garantía ofrecida por la entidad cooperativa, lo que eventualmente representaría una pérdida de los recursos públicos que administra la institución.
5. La cartera crediticia del INFOCOOP presenta un alto nivel de concentración, al encontrarse más de la mitad de sus recursos en pocos deudores y más de las tres cuartas partes de ellos en muy pocas actividades productivas. Esta situación incrementa el riesgo de la estructura financiera de la institución.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Órgano Contralor concluye que el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo es una institución que no está cumpliendo a cabalidad con los fines para los cuales fue creada, ya que presenta una alta subejecución en la colocación de sus recursos disponibles,

así como un bajo nivel de cumplimiento en sus metas de crédito. De igual manera, deja de percibir ingresos que le permitirían mejorar su posición financiera, y continúa dependiendo de las aportaciones externas de capital, debido a la baja canalización de los recursos disponibles a préstamos y además, por el alto nivel de morosidad. Por último, pone en riesgo los recursos públicos que utiliza para su gestión, por los problemas que presenta la calidad de la cartera crediticia y la deficiente gestión de cobro que efectúa.

2.17 Instituto Nacional de Seguros

En el Instituto Nacional de Seguros (INS), respecto de los datos financieros, cabe señalar que la Contraloría General le aprobó a ese Instituto para el periodo 2002 un presupuesto definitivo de ₡298.035,5 millones.

En relación con los ingresos, tal y como se puede observar en el cuadro siguiente, la tendencia creciente lograda en los años 1999, 2000 y 2001 no se dio con la misma intensidad en el año 2002. En el periodo objeto de esta Memoria Anual los ingresos del INS crecieron, en términos nominales, en un 10,5% con respecto del año 2001; mientras que al utilizarse las cifras reales, este crecimiento apenas alcanzó el 0,7%.

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS**
-en millones de colones-

Concepto	1999	2000	2001	2002
Ingresos efectivos	165.888,2	217.090,2	286.083,8	316.240,9
Gastos efectivos	65.422,6	121.694,7	170.812,7	158.984,5
Superávit	100.465,6	95.395,5	115.271,1	157.256,4

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias del INS

Siempre en el campo de los ingresos es importante citar que en el presupuesto ordinario para el 2002 se había planteado una subestimación de estos, situación por la que el Órgano Contralor solicitó a la administración del INS tomar las medidas necesarias para subsanar de manera definitiva las debilidades determinadas en materia de proyección de ingresos, y evitar, en la medida de lo posible, la formulación de presupuestos extraordinarios para ajustar los ingresos y por ende los egresos. Los datos muestran que el INS presentó a la Contraloría General para su aprobación un presupuesto ordinario de ₡229.170,3 millones, monto que ascendió a un presupuesto definitivo para el periodo de ₡298.035,5 y tal como se observa en el cuadro anterior los ingresos definitivos ascendieron a ₡316.240,9 millones

Respecto de los egresos efectivos, en el cuadro expuesto se observa que el nivel de crecimiento resultó inferior, incluso

hubo una disminución en el último año, debido a que, de conformidad con lo que establece el artículo 46 de la Ley N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los compromisos presupuestarios pendientes al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente en el período económico siguiente. De acuerdo con esta hipótesis se dejó sin ejecutar el 47,3% del monto total presupuestado.

En cuanto a los recursos utilizados durante el período en cada uno de los programas presupuestarios, se presenta en el siguiente cuadro la información correspondiente:

INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
GASTOS EFECTIVOS SEGUN PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2002

-en millones de colones-

Programa	Gasto Efectivo	Porcentaje
1) Dirección Superior y Administración	45.583,9	28,7%
2) Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	86.014,5	54,1%
3) INS - SALUD	4.527,2	2,8%
4) Inversiones	22.858,9	14,4%
TOTAL	158.984,5	100,0%

Fuente: Liquidación presupuestaria del INS, al 31 de diciembre de 2002.

El primer programa está referido a las unidades superiores responsables del establecimiento de las políticas generales, funciones gerenciales y unidades asesoras. El segundo programa es el que abarca la función sustantiva del INS, de ahí que la mayor parte de los recursos esté concentrada en él.

En cuanto al programa INS - SALUD, éste comprende la administración de los servicios médico - asistenciales (curaciones, hospitalización y rehabilitación de los asegurados, ya sea por Riesgos del Trabajo o Vehículos), los cuales son servicios fundamentales para el cumplimiento de los propósitos de esa entidad. En el programa de inversiones se ubican los recursos destinados a las inversiones de corto y largo plazo, incluyendo los créditos hipotecarios y la adquisición de los activos requeridos por la entidad para su funcionamiento.

En relación con la evaluación del Plan Anual Operativo, es importante indicar que la información suministrada por el INS, está referida al programa 1, el cual es de apoyo, y al programa de Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo.

El porcentaje de logro alcanzado, en lo que respecta al programa de Dirección Superior y Administración, se puede decir que fue bajo en varias de las metas propuestas. El promedio de los logros que se observan en el documento de evaluación correspondiente apenas alcanza el 60%, hecho sobre el cual la administración de ese Instituto debe prestar atención, considerando que muchas de esas metas (relativas

a los sistemas de información, fraudes, servicio al cliente, recursos humanos, recaudación, estructura financiera, etc.) eran fundamentales para solventar debilidades que han venido enfrentando desde períodos anteriores y para el desarrollo apropiado de las funciones que le fueron encomendadas en su ley de creación.

En relación con el programa de Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo, el cual, como ya se indicó abarca la función sustantiva del INS, de acuerdo con los datos suministrados se deduce que, en términos generales, los resultados obtenidos fueron satisfactorios, toda vez que el promedio de logro para las metas asociadas a los objetivos de ese programa fue de 83,5%.

Por su parte, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la información remitida por dicho Ministerio a la Contraloría General sobre el particular, se tiene que las acciones ejecutadas por el Instituto, corresponden a tres Ejes de Desarrollo como son: Eje de Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo, Eje de Creación y desarrollo de las capacidades humanas y el Eje Seguridad ciudadana y administración de justicia.

En la información remitida por MIDEPLAN se indica, que el INS programa seis acciones estratégicas, desglosadas en seis metas, cuyo nivel de cumplimiento, de acuerdo con los rangos establecidos en la evaluación realizada por ese Ministerio, es de 49% en categoría de excelente y en las categorías de muy bueno, malo y no aplica un 17% en cada una.

En lo que respecta al Programa de Modernización Informática Institucional: Proyecto del Sistema Integrado Financiero Administrativo (SIFA), se indica en la información remitida por MIDEPLAN que el INS ha realizado algunas actividades como concluir con la etapa de Reingeniería de Procesos, la cual culminó en el primer semestre 2002, se realizó la revisión de la Tecnología propuesta en coordinación con la empresa adjudicada, se elaboró el diseño funcional (solamente falta las áreas que corresponden a la parte financiera) y se continuó con el proceso de capacitación técnica a los diferentes usuarios de la Institución.

Uno de los aspectos importantes de señalar en relación con la utilización de los recursos públicos, es lo relativo a la aplicación del Convenio firmado entre la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros para la recaudación, por medio del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), de una parte del aporte patronal del

sector privado para el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, según lo establecido en el inciso c) del artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983 de 16 de febrero de 2000. De ese aporte, en el período comprendido entre marzo del 2001 y junio del 2002, la recaudación ascendió a ¢8.528,6 millones.

Al respecto, en un estudio realizado por la Contraloría General de la República, se determinó que el mecanismo establecido para cumplir con dicho convenio provocó que el INS realizara aportes al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias sobre trabajadores que no estaban afiliados al seguro de riesgos del trabajo; además, que efectuara el aporte respectivo, aún cuando el patrono estuviera en la condición de moroso por no haber cancelado la prima del seguro que le corresponde. Adicionalmente, se estaba subvencionando el aporte al citado régimen a aquellos patronos cuya tarifa del seguro fuera inferior al 1%. Estas situaciones afectaron la estabilidad financiera del Régimen de Riesgos de Trabajo del INS, por cuanto los recursos correspondientes para financiar esos aportes provenían de las primas que cobraba el Instituto para ese régimen.

En virtud de los hechos expuestos, la Contraloría General le giró una disposición a la Administración para que suspendiera en forma inmediata el convenio, así como coordinar las acciones que corresponda, para implementar el cambio en la recaudación de los aportes del sector privado al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, con el propósito de que sea la Caja Costarricense de Seguro Social, quien se encargue directamente de dicha recaudación. A su vez, comunicar en forma oportuna a los patronos afectados, el cambio en el mecanismo de recaudación.

Asimismo, se solicitó la cuantificación de las sumas que el Instituto Nacional de Seguros trasladó al SICERE, desde el mes de marzo del 2001 hasta la fecha de conclusión del convenio, a efecto de ejecutar las acciones legales pertinentes para recuperar los montos que fueron cancelados por dicho Instituto y que, de conformidad con lo preceptuado por la Ley de Protección al Trabajador, debían ser aportados por los patronos al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Además, valorar si existen eventuales responsabilidades que se puedan derivar de la forma en que se administró el convenio.

De acuerdo con los diferentes asuntos anteriormente comentados se puede concluir que la gestión en el INS, no obstante considerarse satisfactoria respecto de su actividad sustantiva de acuerdo con la información que la entidad suministra, es susceptible de mejoras radicales en cuanto a la planificación, en la cual sobresale la necesidad de que las

diferentes partidas que componen el rubro de ingresos presupuestados se estimen de manera adecuada para que no se presenten los problemas que conlleva la subestimación de los ingresos. Además, en lo que se refiere a la ejecución cabe señalar la necesidad de que la administración incline aun más su atención en el alcance de logros en el programa de Dirección Superior y Administración, los cuales adquieren relevancia al tratarse de metas que son fundamentales para solventar debilidades que ha venido enfrentando el INS desde períodos anteriores y para el desarrollo apropiado de las funciones que le fueron encomendadas en su ley de creación.

Por otra parte son relevantes también las mejoras en los controles que la institución establezca para el manejo de convenios, con el propósito de que no se presenten las situaciones comentadas respecto del Convenio firmado entre la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros.

2.18 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El manejo presupuestario del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), para el año 2002 tuvo algunas vicisitudes, que no son de extrañar dada su precaria situación, consecuencia de la deficiente gestión financiera, administrativa y técnica que ha venido mostrando en los últimos años, reflejada en diferentes hechos que han sido determinados por la Contraloría General, la Auditoría Externa y la Dirección de Supervisión de Entidades Autorizadas del BANHVI, y que fueron debidamente detallados en la Memoria Anual del año 2001.

Así, para este ejercicio económico del año 2002, su Junta Directiva aprobó el Plan Anual Operativo y el correspondiente presupuesto ordinario, por un monto de ¢19.340.2 millones; documentos que fueron remitidos a la Contraloría General para su respectivo análisis, a partir del cual el Órgano Contralor pudo determinar una serie de debilidades financieras y administrativas, que llevaron a concluir que las limitaciones que tiene el Instituto para generar ingresos suficientes para cubrir la totalidad de sus obligaciones durante el período, lo imposibilitó para darle contenido económico a gran parte de dichas obligaciones ineludibles, cuya cesación de pagos iría en detrimento de la imagen institucional con las consecuentes responsabilidades legales; así como la afectación en el cumplimiento de los fines encomendados en su ley orgánica, con el potencial perjuicio del beneficio que percibe la población meta. Estos compromisos, adquiridos en años anteriores y que en su conjunto representan el 8,7% del presupuesto total del instituto, se exponen en el cuadro siguiente:

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
OBLIGACIONES NO INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO 2002

-En millones de colones-

Descripción	Monto	Porcentaje
Cobro por intermediación financiera	210,3	11,4
Préstamo CCSS (Proy. Hda. Vieja)	110,8	6,0
Préstamo BCIE	236,0	12,8
Reintegro a DESAF	1.283,7	69,5
Cuota o Organismos Internacionales correspondiente a 2002	7,5	0,4
Total	1.848,3	100,0

Fuente: Presupuesto Ordinario INVU 2002

El hecho de no incorporar en el presupuesto ordinario para el año 2002 del INVU la previsión para atender los referidos compromisos por ₡1.848,3 millones, y en virtud de que dicho Instituto no tenía otras fuentes de financiamiento importantes más que la recuperación de préstamos, los préstamos de sector privado y las transferencias de capital de empresas públicas financieras (esta última del BANHVI para la colocación de bonos familiares de vivienda), los egresos superaban los ingresos probables, situación que es contraria al principio constitucional el equilibrio presupuestario y otros principios que regulan la materia; razón por la cual la Contraloría General improbo el presupuesto ordinario del INVU para el ejercicio económico del año 2002.

Ante ese hecho y con el propósito de dar continuidad a los servicios que suministra el Instituto y por lo tanto para evitar la afectación del interés público, la Contraloría con fundamento en lo estipulado en *el artículo N° 18 de su Ley Orgánica*, autorizó a esa entidad la aplicación del presupuesto definitivo del año inmediato anterior que comprende el presupuesto inicial; las modificaciones internas y externas; y los presupuestos extraordinarios. Dicho presupuesto era por un monto de ₡26.893,2 millones, sobre los cuales la institución no estaba autorizada a ejecutar aquellos ingresos y egresos, que por su carácter, sólo tuvieran fundamento legal o eficacia para el año 2001.

Posteriormente, al iniciar el año 2002, y mediante modificación externa, las autoridades del INVU ajustaron dicho presupuesto y el correspondiente Plan Anual Operativo, a los objetivos y metas que originalmente se habían planteado para el año 2002, quedando el presupuesto inicial para ese año en ₡21.088,1 millones. La diferencia de este monto con respecto al que originalmente fuera presupuestado a ₡19.340,2 millones, obedeció a que las autoridades del Instituto incorporaron recursos provenientes del superávit libre y de la reducción de partidas de gastos, para dar contenido a las obligaciones citadas anteriormente y referenciados en el cuadro anterior, quedando la institución con un superávit libre adicional de ₡3.547,5 millones.

Procede aclarar ante este panorama presupuestario, que en el proyecto de presupuesto ordinario que presentan las instituciones a la Contraloría General para su análisis, siempre a más tardar el 30 de setiembre del año anterior al que regirá, no se autoriza la incorporación de los recursos provenientes del superávit total, debido a que cuando se elabora dicho proyecto no se tiene certeza del monto que finalmente se obtendrá por ese concepto, cifra que se determina cuando se efectúa la liquidación correspondiente del período en ejecución. De ser necesario, y en virtud de que el presupuesto aprobado por el Órgano Contralor no es un plan financiero riguroso e inflexible, las instituciones tienen la opción de ajustar el presupuesto ordinario vigente, ya sea incluyendo total o parcialmente ese superávit, de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia, mecanismo utilizado en esta oportunidad ante la presentación de un presupuesto deficitario al incorporar compromisos previos que habían sido excluidos

Es importante agregar que el INVU aun mantiene una situación financiera sensible que afecta considerablemente su accionar. Además, muchos de los recursos que recibe provienen de aportes de terceros que tienen fin específico, por que para esos fondos, el Instituto es únicamente un intermediario.

Durante el año en comentario se realizó un estudio sobre el cumplimiento de las disposiciones giradas por el Órgano Contralor en informes terminados durante el año 2001, pudiéndose concluir que aún persisten elementos importantes que imposibilitan dar una opinión satisfactoria sobre el acatamiento total de dichas disposiciones, y que se pueden resumir de la siguiente manera:

1. El INVU aún no ha materializado una propuesta al Poder Ejecutivo para solventar su situación financiera, por lo que lo dispuesto por la Contraloría General sobre este particular, no se ha cumplido completamente. Lo anterior, con el conocimiento de que se trata de planteamientos que necesariamente deben contar con la voluntad política suficiente y sobre todo, de una reflexión concienzuda sobre la situación del INVU, la cual merece la debida atención.
2. Los niveles de morosidad en la cartera de créditos del INVU (INVU-Central y Sistema de Ahorro y Préstamo) se mantienen altos, situación que incide directamente en la sensible situación financiera de la Institución.

Ante esta situación, la Contraloría General retomó las disposiciones pendientes de cumplir para que algunas de

ellas se atendieran inmediatamente, y otras en un plazo no mayor a dos meses, asunto que está por lo tanto en proceso.

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la Administración anterior evaluado por el Ministerio de Planificación Nacional, al INVU le fueron asignadas acciones estratégicas que contribuyeran a un crecimiento integral de la población en el ámbito nacional.⁴⁰

Dichas acciones estratégicas se refieren a:

- a) Entrega de títulos de propiedad a familias en condición de pobreza.
- b) Programa de ahorro y préstamo del INVU.
- c) Elaboración de planes regionales según perfiles.

De acuerdo con dicha evaluación de cumplimiento de metas ejecutada por MIDEPLAN las dos acciones realizadas medidas con cuatro indicadores arrojaron un resultado del 50% de excelencia y un 50% de cumplimiento bueno.

En el nivel de Excelente el MIDEPLAN expresa que se superó la meta de 27,9% del Programa de Ahorro y Préstamo, al colocar un monto de ¢50.460,1 millones por contratos vendidos, al aumentar el tope de crédito a ¢49,0 millones, lo cual incrementó el monto de los contratos vendidos. Mientras que en ese mismo programa fueron otorgados en préstamos, un total de ¢11.820,4 millones, superando la meta en 4,65%.

Por su parte, en el nivel de buen cumplimiento, el informe expresa que este mismo Programa de Ahorro y Préstamo, alcanzó el 91,2% de la meta establecida de 1.671 créditos a otorgar, a saber 1.524 créditos otorgados. La justificación que ofrece MIDEPLAN de este nivel del indicador, es que la concesión de crédito depende de las solicitudes que hagan los beneficiarios que cuentan con un contrato "maduro", lo cual limitó el resultado del indicador y la consecución de la meta por insuficiencia de contratos en condición de "maduros" para el otorgamiento de crédito a los clientes. En este sentido, es criterio de la Contraloría que indicadores como estos y sus respectivas metas, que dependen de la demanda de los clientes, no permiten corroborar la buena o mala gestión de una entidad o institución, si esto no se acompaña de un análisis de las acciones emprendidas para atraer nuevos y más demandantes. Los logros de dicha gestión, siempre estarán en función de la intención o no de terceros que pueden tomar o no la decisión de, en este caso, solicitar créditos. De ahí que se recomiende la incorporación de indicadores que permitan ver realmente el cumplimiento efectivo y eficiente, y si fuera posible de calidad, de la institución.

Finalmente, en lo que respecta al cuarto y último indicador utilizado en la evaluación de MIDEPLAN, en lo que respecta a titulación, el informe expresa que el INVU entregó 951 títulos de propiedad a beneficiarios de proyectos de la institución, con un nivel de meta alcanzado de 84,5% (951), de un total de 1.125 títulos propuestos a entregar durante el 2002, es decir una diferencia de 174 títulos no entregados.

De la misma manera que el indicador anterior y su respectiva meta, la entrega del título de propiedad depende de solicitudes de adjudicatarios, por lo cual debe aplicarse el comentario antes realizado al respecto, por lo que no es de extrañar que la meta no se cumpla, si depende de los beneficiarios, a menos que el INVU realice esfuerzos puntuales por atraer a nuevos clientes a estos beneficios, para lo cual en todo caso el indicador mediría el proceso promocional derivado.

Adicionalmente es necesario expresar, que esta evaluación realizada por MIDEPLAN no se refiere al cumplimiento de las metas relacionadas con temas como: la ejecución de proyectos con énfasis en erradicación de tugurios; la concesión de bonos familiares de vivienda; la asesoría técnica en materia de desarrollo urbano; los planes reguladores; la aprobación de planos, y el plan nacional de desarrollo urbano; todas labores que coadyuvan a la actividad sustantiva del INVU como es la reducción del déficit habitacional del país y un mejor ordenamiento territorial, que sin duda colaboran en lograr el objetivo del eje de "Impulsar una vigorosa política social que promueva el desarrollo integral de la población en el ámbito nacional".

Aparte de las recomendaciones metodológicas expresadas, cabe señalar que el Sistema de Ahorro y Préstamo es un programa que se destina exclusivamente a atender las necesidades habitacionales de la clase media con capacidad de ahorro, es por ello que necesariamente para subsistir en el tiempo, el INVU debe realizar una agresiva campaña de promoción y publicidad, de manera tal que se incremente la venta de contratos, con lo cual también se dará un crecimiento en el nivel de concesión de créditos amparados en dichos contratos, y por supuesto se logra parte de los cometidos del sistema.

Finalmente, los resultados considerados por MIDEPLAN como excelentes y buenos, en lo que al incremento de los créditos que otorga el Programa de Ahorro y Préstamo se refiere, más bien podrían afectar la liquidez del mismo si no se realiza una adecuada gestión de cobro, por cuanto la Contraloría General, en el estudio de verificación en el campo del cumplimiento de disposiciones antes comentado, determinó que el nivel de morosidad de dicho programa

pasó de 9,6% en el año 2000 a un 11,0% en el año 2002; razón por la cual giró una disposición a las autoridades del Instituto, en el sentido de elaborar un plan de acción sobre los niveles de morosidad de la cartera de créditos.

2.19 Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.

De conformidad con la Ley N° 6588 de 30 de julio de 1981, la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE) tiene como objetivos fundamentales la refinación, el transporte, la comercialización a granel del petróleo y sus derivados, así como mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para estos procesos. Por su parte y, en lo que le corresponda, ejecuta los planes de desarrollo del sector energía de acuerdo con el conjunto de políticas, programas y proyectos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, y con el propósito de cumplir con esos objetivos, se incorporaron en el Plan-Presupuesto del año 2002, cuatro programas, a saber, "Dirección Empresarial", "Investigación y Desarrollo", "Refinación" y "Mercadeo y Distribución".

En el año 2002, la Contraloría General de la República le aprobó a RECOPE un presupuesto inicial de ₡321.715,2 millones, el cual se incrementó en la suma de ₡3.391,1 millones mediante la aprobación de dos presupuestos extraordinarios, siendo el movimiento más importante la incorporación de la transferencia que el Gobierno Central le otorgó con el propósito de compensar los ingresos que la empresa dejó de percibir en el año 2000, como resultado de que no activó la solicitud de ajuste extraordinario de precios de los hidrocarburos, asunto que fue comentado por la Contraloría General de la República en su Memoria Anual 2000. Por tanto, el presupuesto de RECOPE para el 2002 ascendió a un total de ₡325.106,3 millones; suma que representa, en términos reales, un incremento de un 16%, con respecto al presupuesto aprobado para el año 2001.

Sobre la ejecución presupuestaria se observó que al cierre del año 2002, RECOPE reportó ingresos efectivos por la suma de ₡326.960,5 millones, lo que superó en ₡1.854,1 millones el total de ingresos presupuestados; esto básicamente como consecuencia de los recursos adicionales generados en los rubros de "Intereses sobre depósitos en cuenta corriente", "Ingresos varios no especificados" y en la "Transferencia del Gobierno Central". Asimismo, se reportaron gastos por la suma de ₡299.006,9 millones, o sea un 92% del monto total de egresos presupuestados.

La subejecución que se observa es originada principalmente por la aplicación de políticas de austeridad a nivel institucional y por las limitaciones impuestas al gasto público. Los egresos

más relevantes correspondieron a la compra de producto terminado y materia prima (considerando el impuesto único a la importación de hidrocarburos), y a los fletes y seguros de importación del producto, cuya suma alcanza ₡269.896,4 millones, o sea, aproximadamente un 90% del total de egresos reales. La cifra de gasto restante comprende las erogaciones por operación, inversión, impuestos, aportes y deuda, entre otros.

De lo expuesto anteriormente, es relevante apuntar que en el presupuesto del año 2002, se reflejaron una serie de ajustes motivados por las declaratorias de inconstitucionalidad emitidas mediante las resoluciones de la Sala Constitucional Nos. 2000-7730 y 12953-2001 del 30 de agosto de 2000 y 18 de diciembre de 2001, respectivamente, en las cuales se anulan por inconstitucionales los artículos 28, 33, 112 y 107 (este último parcialmente), de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE; y los artículos 7, 13 y 10 del "Reglamento de beneficios no salariales para los funcionarios de RECOPE que participan de la gestión pública de la empresa", relacionados con los estipendios por disfrute de vacaciones (bono vacacional), permisos para los trabajadores con goce de salario o sin él, bonificación por asistencia (bono asistencial) e incremento en el aporte otorgado por RECOPE para toda clase de actividades sociales, sindicales, deportivas y culturales (aporte para actividades de toda índole).

En lo que se refiere a la materia de inversiones, es importante destacar que los gastos efectivos del presupuesto de inversiones de RECOPE, alcanzaron la suma de ₡5.400,4 millones, cifra que representa escasamente un 1,8% del gasto total efectivo de esa empresa; explicado por el hecho de que la mayor parte de los egresos de RECOPE, tal y como se mencionó anteriormente, corresponden a la compra de materia prima y otros gastos relacionados, como obligación primaria del recurso financiero generado, que se asocian a la naturaleza productiva de la empresa. El gasto efectivo de inversiones en el año 2002, presentó un incremento importante de un 91,2%, con respecto a la ejecución del año 2001, que ascendió a ₡2.823,7 millones.

Visto el bajo nivel de ejecución de las inversiones del año 2001, la Contraloría General le señaló a esa empresa la importancia de que se implementaran los mecanismos de control y evaluación necesarios para garantizar que los proyectos de inversión se ejecuten oportunamente, a fin de que los recursos asignados al financiamiento de esos proyectos mantengan ese destino específico y no sean utilizados en la realización de otro tipo de gastos. Esta posición parte de que, ante la problemática que enfrenta esa empresa en el área financiera, es de esperar que ello conduzca a una contracción de las inversiones, tanto en su

financiamiento como en la ejecución de las obras; amén de otras situaciones señaladas en su oportunidad por la empresa, como fueron los problemas presentados en los procesos licitatorios, apelaciones y diferendos con los contratistas.

Por su parte, es importante señalar que el incremento en el porcentaje de ejecución del presupuesto de inversiones del año 2002, obedece, de acuerdo con lo indicado por la empresa en el documento "Evaluación final del plan anual operativo 2002", a la implementación de acciones concretas en la estrategia de contratación de obras, mayor control en el cumplimiento de las condiciones contractuales y redistribución de recursos. El Órgano Contralor advierte el esfuerzo realizado por la Refinadora, con el propósito de incrementar el nivel de ejecución de sus planes de inversión, dada la posposición de proyectos que ha sufrido en este campo, pues para una operación óptima de sus planes de inversión requeriría, entre otros, mejorar la infraestructura para el mantenimiento de tanques de almacenamiento, finalizar la construcción de las nuevas líneas del poliducto e instalar equipos de bombeo y tratamiento de desechos; de manera que la infraestructura para el suministro de hidrocarburos pueda cubrir el crecimiento de la demanda.

Es importante además citar que el presupuesto de inversiones de RECOPE para el 2003 creció de manera muy significativa con respecto al autorizado para el año 2002; por su parte, el Ministerio de Hacienda accedió a flexibilizarle a esa empresa la aplicación de la Directriz N° 16, mediante la cual se estableció que el gasto total de las entidades públicas únicamente podía incrementarse en un 5,9% durante el año 2003. En virtud de tales condiciones, RECOPE deberá acrecentar el nivel de ejecutoria institucional del presupuesto de inversiones autorizado, con el propósito de cerrar las brechas que existen en este campo.

Del análisis de los estados financieros presentados a la Contraloría General, se desprende que RECOPE ha superado las pérdidas que sufrió en los años 1999 y 2000. En efecto, en el año 2001 RECOPE generó una utilidad neta de \$5.839,6 millones, motivado principalmente por un incremento de aproximadamente 36% en las ventas brutas, así como de un 51% en otros ingresos, lo que se combinó con un aumento mucho menor en los gastos de operación (un 6%). Dicho crecimiento en las utilidades continuó durante el año 2002, toda vez que RECOPE produjo utilidades por \$10.108,3 millones, las cuales se sustentan en un aumento de un 45% en las ventas brutas y de un 26% en otros ingresos, combinado con un incremento de solo un 1% en los gastos de operación.

En conclusión, en materia de inversiones, RECOPE presenta un rezago significativo en aquellas que resultan prioritarias para atender la demanda creciente de combustibles; no obstante, el año 2002 muestra un incremento en la ejecución del presupuesto de inversiones efectivo en relación con el año 2001, básicamente por la aplicación de medidas tendentes a aumentar la eficiencia en la gestión institucional. A juicio del Órgano Contralor, el incremento significativo en el volumen de recursos asignados a los proyectos de inversión durante el año 2003, así como las flexibilidades que las autoridades gubernamentales le han otorgado en la ejecución de sus gastos, obligan a la empresa a intensificar el nivel de desempeño en esta materia, a fin de garantizar el nivel de eficiencia operativa que exige el desarrollo económico del país.

3. Sector Municipal

Este sector institucional, ha experimentado en los últimos años una serie de transformaciones cuya consolidación en todos los casos está aún en proceso, quedando pendientes algunas áreas del sector que han sido descuidadas o han estado desvinculadas en gran medida de las realizadas hasta el momento. Estas transformaciones, realizadas y pendientes, se pueden organizar en tres grandes ramas de actividad de los Gobiernos Locales. Por un lado, una gran transformación financiera-funcional que inicia principalmente con el cambio del impuesto territorial en Impuesto de Bienes Inmuebles, y que continúa con la inconclusa reforma del artículo 170 constitucional (Ver Opiniones y Sugestiones para profundizar). Por otro lado, una transformación política, mediante una reforma integral al Código Municipal, que crea entre otras cosas la figura del Alcalde y la de los Consejos de Distrito, que intentan dar un mayor nivel de representatividad política y una mayor cercanía del proceso de toma de decisiones de los asuntos comunales a los ciudadanos. Y finalmente, una reforma pendiente de tipo administrativo y de gestión que es el tercer pilar que no ha logrado calar lo suficiente para ser considerado parte esencial de esta tendencia transformadora que ha tenido el Régimen Municipal.

El razonamiento es simple, no basta con dar poder, recursos y funciones a las corporaciones municipales, es necesario igualmente fortalecerlas internamente de manera que puedan asumir eficientemente el nuevo esquema de dirección política, así como los nuevos recursos y el pretendido traslado de funciones; de manera que no solo potencie las transformaciones realizadas, sino que además logren repuntar a las propias corporaciones municipales y las comunidades del país, evitando con ello problemas como los existentes en la actual recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles, sobre lo que se comenta más adelante. Parte de este fortalecimiento pasa por mejorar los instrumentos gerenciales

y administrativos, el control interno, los mecanismos de coordinación intermunicipales y la recaudación de los impuestos y tasas municipales.

Por estas razones, el presente acápite da una visión general del sector, analizándolo separadamente por las transformaciones antes apuntadas, tratando de dar atención a los problemas detectados en los ámbitos de la administración y la gestión de los Gobiernos Locales, para luego analizar cuatro municipalidades concretas: San José, Alajuela, Cartago y Coto Brus, en las cuales se pueden observar algunas de las debilidades detectadas para el sector.

Finalmente, cabe advertir que todas las variaciones en términos reales sobre las que se informa en los acápites subsiguientes, se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB.

3.1 Situación actual del régimen municipal: una reforma en proceso

Conforme al artículo 169 de la Constitución Política y al Código Municipal, la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, está a cargo del Gobierno Municipal compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo, integrado por los regidores y por el alcalde, todos de elección popular.

3.1.1 Una nueva estructura gerencial y política

En mayo del 2002 iniciaron labores los nuevos concejos municipales y el 1° de diciembre del mismo año fueron electos los alcaldes, concejos municipales de distrito y síndicos, quienes asumieron su labor a partir del 3 de febrero del 2003. Con esta nueva elección, se generan nuevas esperanzas de una gestión con mejores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad de los municipios, a la vez que se transforma la relación en el municipio entre gobernantes y gobernados, con una más estrecha relación entre la municipalidad y el ciudadano del cantón. Hoy los gerentes de la municipalidad son electos popularmente, y los órganos de representación distrital y cantonal tienen figuras que presuponen un mayor nivel de representatividad, y por ende de legitimidad para la toma de decisiones, de ahí la expectativa que estas reformas electorales han generado.

Al frente de la Municipalidad están hoy más que nunca, ciudadanos del cantón que rendirán cuentas ante sus vecinos directamente sobre la propia gestión del desarrollo local, y no ante niveles intermedios de representatividad, lo cual les da igualmente una serie de fortalezas frente a los órganos deliberativos de la Municipalidad.

Esta nueva estructura político administrativa, se da en un contexto de inyección de más recursos y tareas que otrora fueran responsabilidad de entidades de la administración central. Hablamos en particular de la precedente reforma del impuesto territorial hoy Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), la reciente reforma del artículo 170 de la Constitución Política y los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, tres de las principales modificaciones realizadas en los últimos años en el país, y que buscan, al lado de la reforma política, un fortalecimiento del sistema financiero y con esto el régimen municipal.

3.1.2 Nuevos recursos y nuevo esquema de toma de decisiones municipales

De las últimas dos reformas de referencia debemos decir que, como un esfuerzo nacional por fortalecer los gobiernos locales para afrontar de manera adecuada el proceso de descentralización administrativa y territorial, en el año 2001 se concretó una vieja aspiración del régimen, que era la modificación del artículo 170 de la Constitución Política⁴¹, con la cual se le asigna al menos un 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Ordinario de la República para ser transferidos a los entes municipales. Dicha asignación presupuestaria deberá ser progresiva según su disposición transitoria, a razón de 1,5% por año, hasta completar el 10%. No obstante lo anterior, esta asignación ha sido supeditada a la promulgación de una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales, lo cual aún no se ha dado. (Ver Opiniones y Sugestiones: "Artículo 170 de la Constitución Política: una reforma inconclusa").

La otra reforma de importancia en términos de asignación de recursos promovida y aprobada en los últimos años, ha venido con la promulgación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, la cual genera recursos adicionales para los entes municipales, originados en el impuesto a los combustibles y del cual le corresponde a las municipalidades una cuarta parte del 30% que se le asignó al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), para la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de obras de la red vial cantonal y que serán transferidos por la Tesorería Nacional a las municipalidades. La expectativa de estos recursos adicionales era que la transferencia podría ser de unos ¢8.000,0 millones para el año 2002, recibiendo en realidad únicamente la suma de ¢ 3.122,9, al 31 de diciembre de 2002, ejecutándose tan sólo ¢472,7; por cuanto los recursos fueron recibidos por las municipalidades en el último cuatrimestre del año.

Entre las posibles causas de dicho atraso se señalan: la demora de la publicación del reglamento a la Ley que se dio

hasta el 9 de abril de 2002, las deficiencias en el proceso de planificación y presupuesto, y el incumplimiento de requisitos fundamentales como el nombramiento de las juntas viales cantonales.

Por lo anterior, la elección popular y directa de los alcaldes toma una gran importancia para el resurgimiento municipal y precisamente, se deben impulsar las acciones que propicien un giro cualitativo de la gestión municipal, como solución a los grandes problemas que enfrentan y que se han reiterado en las memorias anuales que ha publicado la Contraloría General de la República.

3.1.3 Necesarias mejoras gerenciales, administrativas y tributarias

a) Necesidad de mejorar la gestión gerencial y administrativa

La experiencia de la Contraloría General señala que bajo las condiciones gerenciales, administrativas y operacionales que se han mantenido hasta finalizar el periodo 2002, la mayoría de las municipalidades no están preparadas para ofrecer a sus administrados, servicios de calidad y un desarrollo armónico y sostenible.

En relación con la planificación municipal, la planificación de largo plazo es deficiente (planes de desarrollo cantonal), mientras que la de corto plazo no se vincula con el presupuesto municipal, el cual según lo dispuesto en el artículo 92 del Código Municipal, deberá satisfacer el plan anual operativo de manera objetiva, eficiente, consecuente y razonable, constituyéndose en la expresión financiera de ese plan. Es decir, los planes anuales operativos en un alto porcentaje se constituyen en listas de intenciones que no se vinculan con la realidad financiera y presupuestaria y son omisos en el señalamiento de indicadores de gestión que permitan medir su logro y concreción.

Es claro que ante la inexistencia de un plan operativo, fundamentado en un plan de desarrollo municipal, no es posible la existencia de un sistema de rendición de cuentas claro y efectivo. En tal sentido la Contraloría General reiteradamente ha solicitado a los municipios las acciones necesarias para corregir tal situación. En tanto los niveles decisorios y superiores (alcaldes y regidores) no asuman la responsabilidad que al respecto les compete, la situación seguirá repitiéndose, y posiblemente será necesaria la aplicación de las respectivas sanciones que advierte Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 y la Ley General de Control Interno N° 8292.

En materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, no se cuenta con los planes reguladores necesarios para coadyuvar en un desarrollo económico, social y ambiental de los cantones. Según lo ha determinado la Contraloría, de los 31 cantones que conforman el Gran Área Metropolitana, solamente 14 cuentan con plan regulador, entre los cuales hay algunos obsoletos e inconsistentes, y otros no ejecutados.

En el caso de las finanzas municipales, muchos municipios muestran una situación financiera crítica, que obviamente no les permite prestar servicios de calidad y de forma eficiente; presentan altos déficit presupuestarios; no se preocupan por recuperar las cuentas que le adeudan sus contribuyentes y en algunos casos no tienen la capacidad para hacerlo. Los costos de sus servicios son superiores a los ingresos que recaudan por su prestación.

Así por ejemplo, 19 Gobiernos Locales (16 municipalidades y 3 Consejos Municipales de Distrito) presentaron déficit presupuestarios al cierre del periodo 2002, de las cuales tres muestran déficit superiores a los ₡100,0 millones, la Municipalidad de Desamparados con un déficit de ₡113,8 millones, Turrialba con un resultado deficitario de ₡128,5 millones y la que más llama la atención es la Municipalidad de Limón cuyo monto ascendió a ₡201,6 millones, significando esto que tales municipios debieron atender erogaciones corrientes con recursos específicos. En el siguiente cuadro se refleja la situación deficitaria de las 16 Municipalidades con Déficit.

RELACION DEL DEFICIT DE 16 MUNICIPALIDADES CON EL INGRESO EFECTIVO PARA EL 2002

-En millones de colones-

Municipalidad	Déficit	Ingreso Efectivo	Déficit/Ingreso
Limón	-201,6	1.029,4	-19,6
Turrialba	-128,5	738,6	-17,4
Guatuso	-21,4	151,4	-14,1
Tarrazú	-23,8	172,5	-13,8
San Mateo	-15,8	122,6	-12,9
Desamparados	-113,8	1.327,7	-8,6
Barva	-28,5	456,3	-6,2
Dota	-8,9	163,8	-5,4
Greccia	-35,3	890,6	-4,0
Puntarenas	-44,1	1.497,2	-2,9
Pococí	-22,9	1.158,5	-2,0
Naranjo	-7,5	504,0	-1,5
Golcochea	-27,8	2.112,4	-1,3
Pérez Zeledón	-8,5	890,7	-1,0
Acosta	-1,3	133,8	-0,9
Nicoya	-5,5	597,1	-0,9

Fuente: Liquidaciones presupuestarias

Contrario a esto, algunas municipalidades presentaron altos superávits libres que permiten deducir la falta de empleo de esos recursos en la atención de las necesidades cantonales, entre estos casos destacan el de las municipalidades de San José y Cartago cuyos montos ascendieron a ¢464,7 millones y ¢474,7 millones respectivamente (sobre las cuales se ahonda en los acápite correspondientes). Los superávits específicos (recursos no transferidos ni ejecutados al 31 de diciembre, con destino específico) suman más de ¢8.700.0 millones, lo que también va en detrimento de la oportunidad y calidad con que deben prestarse y desarrollarse los servicios y obras de la comunidad.

b) Débiles sistemas de control interno

En relación con los sistemas de control interno, base fundamental para un sistema de rendición de cuentas, algunos estudios efectuados ratifican que las municipalidades adolecen de:

- un adecuado ambiente de control, que apoye y estimule el establecimiento de las medidas pertinentes para asegurar el patrimonio público contra usos indebidos, despilfarros o manejos inadecuados
- una conveniente valoración de los riesgos que alerte sobre situaciones que puedan afectar la eficaz y eficiente consecución de los objetivos institucionales
- la adopción de las medidas de control necesarias para garantizar la adherencia a las políticas establecidas y el cumplimiento de la normativa legal y técnica en el desarrollo de las actividades, soportadas por sistemas de información oportunos y confiables.

Lo anterior requiere por parte del gobierno municipal, una actitud cuidadosa y de mayor compromiso, especialmente por las nuevas exigencias y sanciones que establece la Ley General de Control Interno.

En los casos evaluados, se determinó que las municipalidades no cuentan con un sistema de control confiable que coadyuve en el logro de las metas y objetivos, se carece de reglamentos y manuales que ayuden en la ejecución de las operaciones, no se hacen evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos, y el presupuesto se ejecuta sin verificar en que tanto se está atendiendo lo propuesto en el plan anual operativo (PAO).

De igual forma, la mayoría de los municipios no cuentan con sistemas de información integrados que les permita, a

los regidores, alcaldes, alcaldesas, intendentes y a los funcionarios administrativos, obtener información, confiable y oportuna sobre la situación financiera real del municipio, lo cual evidentemente debilita la toma de decisiones y no ofrece medios para una efectiva rendición de cuentas.

Todo lo cual, preocupa en un contexto que tiende, al menos formalmente, a una mayor asignación y transferencia de recursos al sector municipal por parte del Estado, como los analizados al inicio del presente acápite.

Un apoyo importante para resolver esta problemática, lo podría dar el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, al cual la Contraloría General ha sugerido el desarrollo y promoción de un Sistema Integrado de Administración Financiera, que necesariamente mantenga una estructura contable y presupuestaria uniforme, con lo cual además se lograrían economías de escala para el sector municipal a fin de evitar duplicidades en los esfuerzos y promover homologaciones en el registro de información vital como la financiera.

Los anteriores factores, al igual que en periodos pasados, generan relaciones de hechos e informes de fiscalización con una gran cantidad de disposiciones; e influyen de manera importante en la presentación de denuncias ante la Contraloría General de la República y otras entidades como la Defensoría de los Habitantes. Para el periodo 2002 de 536 denuncias admitidas en la Contraloría General, 243 (45,3%) están relacionadas con las municipalidades, lo cual es un indicador de insatisfacción del ciudadano hacia el gobierno local, y de la problemática que vive el sector, a pesar de los intentos recientes por su fortalecimiento.

Un aspecto a destacar sobre las disposiciones cursadas por la Contraloría General, en relaciones de hechos e informes de fiscalización, es la actitud adoptada por la mayoría de las administraciones municipales, al implementarlas muy lentamente, perjudicando la gestión municipal. Dichas circunstancias resultan aún más críticas cuando se trata de establecer responsabilidades administrativas contra funcionarios que incumplieron o inobservaron normas legales o técnicas, cuyos procesos culminan, en muchos casos, en sanciones disciplinarias menores, desproporcionadas respecto de los hechos irregulares cometidos, y en otros casos, concluyen sin la sanción administrativa correspondiente.

Los órganos directores de procedimientos administrativos que se conforman, en muchos casos, demoran más de un año en brindar su informe, viéndose afectados por constantes renunciaciones de sus miembros, hechos ante los cuales no se advierte disposición alguna de los señores regidores en

resolver oportuna y convenientemente estos distractores del procedimiento administrativo. Esto refleja la realidad de estas instituciones, con evidentes limitaciones para desarrollar una acción más efectiva en el cumplimiento de sus deberes constitucionales ante la comunidad, con las salvedades del caso de gobiernos locales que han realizado evidentes esfuerzos por mejorar sus sistemas de gestión y de control, como los casos de Belén y Escazú.

En concordancia con lo anterior la Contraloría General emitió un informe⁴² que contempla en una primera parte, los problemas que enfrenta la gestión municipal, e incluye en una segunda parte una serie de indicadores económicos y financieros que reflejan la gestión desarrollada. Esta serie de datos permite elaborar un parangón entre todas las municipalidades generando una clasificación de la gestión municipal, que se espera permita a las autoridades municipales (Concejo y Alcalde Municipal) evaluar su situación en comparación con otras municipalidades, conocedores desde luego de las diferentes características y limitaciones que se presentan en cada uno de sus respectivos cantones y de las diferencias que existen entre las municipalidades.

De igual manera este documento permite la consulta para quienes tienen relación con la toma de decisiones de los gobiernos locales, en especial los ciudadanos para que puedan exigir cuentas en su municipio ante su municipalidad. Dicho estudio fue dado a conocer a todos los alcaldes, alcaldesas e intendentes municipales electos, que asisten a los talleres de capacitación que ha venido impartiendo la Contraloría General como parte de ese esfuerzo continuo por contribuir al mejoramiento de la gestión municipal. Dicho estudio se encuentra disponible en la página web www.cgr.go.cr, en el enlace de informes y estudios realizados.

c) Administración deficiente del Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles

Otra problemática que atraviesa el sector municipal tiene que ver con la administración del Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles (IBI), el cual se determinó que no se está aprovechando y maximizando como un elemento dinamizador del desarrollo de las comunidades.

El IBI tiene su origen en la reforma integral realizada para los gobiernos locales en el año 1995, entre las cuales se concretó la Ley N° 7509 del 9 de mayo de ese año, que trasladó el antiguo impuesto territorial, recaudado y administrado por el Ministerio de Hacienda, al control de las municipalidades con el nombre actual, con el fin de dotarlas de recursos sanos, que les permitiera mejorar su estructura administrativa,

y a la vez cumplir con las obras de infraestructura y otros servicios que necesitan las comunidades para su desarrollo adecuado. Se procuraba con este traslado inyectar dinamismo en el régimen municipal, y convertir a este impuesto en un instrumento real que modernizara a la institución y los servicios que presta a los habitantes del cantón respectivo, mediante la introducción de sistemas y controles eficientes y una adecuada planificación del gasto y las inversiones.

No obstante, estudios realizados sobre la administración del IBI en el período 2001-2002, demuestran una serie de situaciones y debilidades que se contraponen y limitan el alcance de los propósitos que dieron origen a la referida Ley, y que ocasionan, un debilitamiento importante del sistema de control interno, crea riesgos que podrían eventualmente lesionar los intereses económicos y la imagen de las municipalidades, afectan el potencial de ese impuesto y la eficiencia en la recaudación, a pesar de que constituye una de las principales fuentes de ingresos del régimen municipal.

En la mayoría de estos estudios, se pudo determinar que los ingresos recaudados no han alcanzado en los últimos años, los niveles presupuestados, y de acuerdo con una valoración de los terrenos, efectuadas por las propias municipalidades, más el valor estimado de las edificaciones, se podría eventualmente, obtener un ingreso considerablemente mayor al presupuestado en cerca de un 50%.

Estas circunstancias se explican adicionalmente por el hecho de que la recaudación del viejo impuesto territorial, representaba aproximadamente un 0,47% del PIB en 1973, mientras que en el 2000 el IBI era de alrededor de un 0,11%, lo cual hace evidente la desmejora que el impuesto tuvo, en detrimento de los ingresos municipales y las posibilidades de gestión de los gobiernos locales.

Estos datos permiten concluir que es un impuesto y una fuente de ingresos nuevos con un potencial de expansión que puede contribuir de manera decisiva a subsanar limitaciones de recursos y la realización de más obras y servicios, en beneficio de la comunidad.

Cabe señalar que en algunas municipalidades, se ha observado inclusive un decrecimiento de sus ingresos, en términos reales, como se puede constatar en el informe a que se hace referencia en párrafos anteriores sobre la gestión de los gobiernos locales.

Los estudios han permitido observar que existe una cantidad importante de contribuyentes que no presentan su

declaración de bienes; que se realiza en general un número limitado de avalúos; que los valores de los inmuebles no se actualizan en muchos casos con la automaticidad requerida, con base en información de permisos de construcción, traslados de dominio y gravámenes hipotecarios; y que existen problemas asociados al cobro del impuesto, por los pendientes existentes; mientras que la desactualización de los derechos de propiedad ha propiciado que el cobro del impuesto recaiga sobre una cantidad muy reducida de propietarios (15% o menos), situación contraria al principio de igualdad en el cobro de los tributos.

Asimismo, los sistemas informáticos y de facturación presentan debilidades e inconsistencias que originan riesgos importantes y no aseguran la confiabilidad, integridad y exactitud de los datos y registros relacionados con el impuesto sobre bienes inmuebles.

Todas estas situaciones tienen una enorme relevancia, por las sumas dejadas de percibir, y las potencialidades que se pierden por no contar con los recursos para hacerlas, así como porque las municipalidades deberán enfrentar nuevos retos en el futuro inmediato y en el largo plazo cuando les sean trasladadas funciones nuevas y nuevos recursos de la reforma al artículo 170 constitucional, en un entorno cada vez más proclive a la descentralización territorial.

Estas situaciones determinadas en relación con este impuesto son preocupantes, sobre todo si se toma en consideración que tales estudios han sido realizados en municipalidades que constituyen cabeceras de provincia, que tienen un gran desarrollo urbano y comercial, y disponen relativamente de mayor capacidad institucional y de recursos.

Uno de los factores claves para promover una apropiada gestión del Impuesto, es contar con información catastral actualizada. Al respecto, mediante la Ley N° 8154 del 27 de noviembre de 2001, fue aprobado un convenio de préstamo⁴³ para financiar el programa de regularización del catastro y registro, que persigue apoyar la recaudación del Impuesto y la sostenibilidad fiscal de las municipalidades. Este es un proyecto en el que no se había avanzado lo necesario, y que en la actualidad ha sido retomado; sin embargo, será muy importante el control que se ejerza en un futuro sobre su ejecución por parte del Gobierno y de otros actores involucrados, con el fin de asegurar la correcta y oportuna concreción de dicho catastro.

Otro de los elementos claves es la coordinación entre las municipalidades, la Oficina de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Registro Nacional, entre otros; no

obstante, existe evidencia de importantes debilidades en este campo, que no han permitido lograr la maximización del referido tributo, lo que demanda a futuro un enorme esfuerzo de dichos actores, para subsanar en definitiva esta situación.

Ante tal situación, el IFAM y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) principalmente, como instituciones creadas por la ley para promover, apoyar y fortalecer el régimen municipal, están llamadas a aumentar y mejorar sus esfuerzos tendientes a cumplir con su misión. Así por ejemplo, es urgente el contar con un plan integral de capacitación municipal, mismo que debe derivarse del Sistema Nacional de Capacitación Nacional, el cual debe promover la UNGL, en cumplimiento del artículo 143 del Código Municipal y sus estatutos. Esto sin detrimento de otros entes de la Administración Pública que tienen alguna responsabilidad con el desarrollo municipal, como podrían ser las universidades.

Es necesario que las situaciones antes expuestas, sean analizadas y consideradas igualmente por la Asamblea Legislativa en la discusión de las leyes y reformas planteadas ante el Congreso, en relación con el aporte económico del Estado, y el mejoramiento del régimen municipal, a fin de que se cuente con diversos elementos de juicio, que permitan al legislador profundizar aún más en las circunstancias actuales del régimen y en las potencialidades que tiene en un proceso de descentralización y transferencia de competencias, y de fortalecimiento del control interno y la rendición de cuentas, en un esfuerzo simultáneo con la Administración y los órganos de control y fiscalización.

En tal sentido es necesario que la Asamblea Legislativa promulgue las reformas al marco legal que asigna competencias a la Contraloría General de la República en el régimen municipal, proyecto que fue ampliamente mencionado en la Primera Parte de la Memoria Anual 2001 presentada ante esa instancia. Como se mencionó en esa ocasión, con dicho Proyecto de Ley, expediente N° 14.484, se pretende fortalecer el control interno de las municipalidades trasladando algunas funciones de control típicamente administrativas que hoy son parte de las tareas del Órgano Contralor que en puridad de principios, corresponden a los propios gobiernos locales, como son: las aprobaciones de las liquidaciones presupuestarias y de otras actividades comunales de menor rango y trascendencia. Las reformas propuestas cobran hoy más validez en razón de la existencia de la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Financiera y la reforma constitucional del artículo 11 constitucional, con lo cual además, la Contraloría podría reorientar sus esfuerzos a actividades propias de la fiscalización superior de mayor impacto y relevancia para el país, y también para el propio Régimen Municipal.

Finalmente, y a manera de conclusión general, es importante agregar que la paulatina pero sistemática tendencia a la descentralización de la Administración Pública en aspectos como la materia financiera y la materia política, deberá ir acompañada necesariamente de esfuerzos de mejora en la materia administrativa y funcional de las entidades municipales, tanto por la vía institucional con el instrumental jurídico actual, como por la vía de las reformas legislativas, de manera que todos los frentes de la mejora municipal sean cubiertos en una suerte de transformación integral, responsable y orientada.

3.2 Municipalidad de Alajuela

Según la liquidación presupuestaria, la Municipalidad de Alajuela durante el ejercicio económico 2002, reportó un ingreso percibido de ₡2.748,8 millones, suma que supera en un 34,9% a la reportada en el periodo 2001, destacándose la recaudación del ingreso corriente, la cual se incrementó en un 50,6% con respecto al periodo 2001.

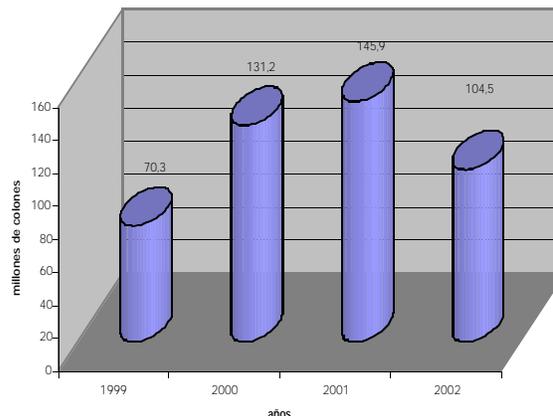
No obstante este importante incremento, es necesario señalar que su recaudación durante el 2002, fue inferior por ejemplo, a lo registrado por la Municipalidad de Cartago en ₡893,9 millones, cuyo cantón es menor en extensión territorial y población, según el último Censo Nacional del 2000. Esta situación evidencia una gestión deficiente en los procesos de recaudación de los tributos, que han contribuido a que se haya generado un pendiente de cobro importante al 31 de diciembre de 2002 por un monto de ₡2.357,6 millones.

Sobre el particular, la Contraloría General en estudio efectuado, determinó por ejemplo que el ingreso de esta municipalidad por concepto de Impuesto sobre bienes inmuebles, mostró un potencial de recaudación para el año 2002 de ₡840,6 millones, sin embargo, el monto recaudado por ese Gobierno Local fue de apenas un 53,6%(₡450,8 millones) de dicho monto.

Otro aspecto por destacar, es la baja recaudación que refleja el ingreso proveniente del "Impuesto sobre construcciones", según se ilustra en el siguiente gráfico, donde se compara la recaudación de los últimos cuatro años (1999-2002). Esta situación, podría ser consecuencia de las deficiencias que se han detectado en el área de urbanismo, apreciación que se sustenta en la serie de denuncias recibidas por esta Contraloría General, durante el periodo 2002.

MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA
IMPUESTRO SOBRE CONSTRUCCIONES

-En millones de colones-



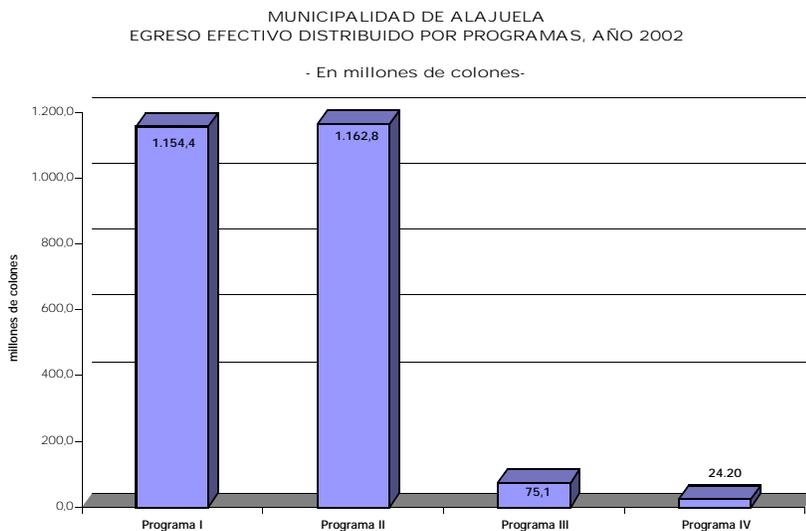
Como ejemplo de lo anterior se señala el caso de la construcción de un hotel, donde se determinó que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Ministerio de Salud y la Dirección General de Aviación Civil, aprobaron los planos constructivos para un proyecto denominado "Reparación y remodelación de vivienda existente"; no obstante, la Municipalidad de Alajuela, otorgó los permisos para "Total reparación y remodelación de vivienda existente para Hotel de hospedaje", lo que presuntamente evidencia la alteración de un documento público, por lo que se planteó la respectiva denuncia ante el Ministerio Público. Esta irregularidad, provocó que se cobrara por concepto de permiso de construcción, una suma inferior a lo que realmente debió ser. También se determinó que dicha construcción incumplió lo dispuesto en el Reglamento al Plan Subregional GAM-NO, pues en el sector donde se ubica no se permite ningún tipo de construcción nueva, para proteger el funcionamiento adecuado del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Sobre el mismo tema, se remitió al Ministerio Público, una denuncia penal por la construcción de otro hotel, el cual se construyó dentro de la zona de protección señalada en el Reglamento Plan Subregional GAM-NO.

Asimismo, como resultado de la labor de fiscalización posterior realizada por el Órgano Contralor, esa Municipalidad tiene pendiente de atender disposiciones señaladas en cuatro relaciones de hechos y dos informes de auditoría emitidos hace ya más de dos años, sobre las cuales el Concejo y la Alcaldía aún no han resuelto, situación que resulta inaceptable, pues en el mayor de los casos se refieren a establecer las responsabilidades administrativas sobre funcionarios municipales que han actuado al margen del ordenamiento jurídico. Al respecto la Contraloría General

dictó plazos finales para que tanto el Concejo Municipal como la Alcaldía acaten las disposiciones señaladas. Esta es una problemática recurrente en el sector, como se explicó en el acápite referente al régimen municipal.

Por otra parte, los egresos ejecutados fueron de ₡2.416,5 millones, distribuidos de la siguiente forma: Programa I Dirección y Administración ₡1.154,4 millones (47,8%), Programa II ₡1.162,8 millones (48,1%), Programa III Inversiones ₡75,1 millones (3,1%) y Programa IV Partidas Específicas ₡24,2 millones (1%), conforme se refleja en el siguiente gráfico:



En el programa I, un 52% se destinan al pago de gastos generales y administrativos, un 28% para el pago de la deuda y un 20% para transferencias, que en su mayoría se originan en disposiciones legales. El programa II, incorpora los egresos necesarios para la prestación de los 14 servicios que brinda la Municipalidad de Alajuela a su comunidad y entre los cuales se destacan: Recolección de basura (54%), Acueductos (15%) y Aseo de vías y sitios públicos (6%).

Como puede observarse, el programa III relativo a inversiones, que únicamente representa el 3% del total del gasto real de la Municipalidad, no evidenció ningún proyecto relevante, en beneficio del cantón central de Alajuela. Esta situación, ya se había denotado en la Memoria 2001 y ha sido reiterativa en los últimos periodos por parte de ese Gobierno Local. De acuerdo con lo indicado, la Municipalidad de Alajuela no ha mostrado la disposición necesaria para revertir esta situación y sigue canalizando recursos importantes hacia la atención de los gastos administrativos y a la prestación de servicios, los que de por sí deben autofinanciarse, teniendo presente

que por lo menos para los más importantes se cobra la respectiva tarifa o tasa.

Los servicios de aseo de vías y sitios públicos, recolección de basura, y de seguridad y vigilancia fueron deficitarios en ₡6,2 millones, ₡138,5 millones y ₡42,0 millones, respectivamente, lo que tendría relación con las sumas elevadas del pendiente de cobro que se comenta adelante.

Tal y como se indicó en la Memoria 2001, la Municipalidad de Alajuela cerró el 2001 con un déficit de ₡314,4 millones; no obstante, el resultado obtenido al finalizar el 2002 según la liquidación presupuestaria, fue de ₡17,0 millones de superávit libre y ₡382,4 millones de superávit específico, incluso, cancelando a sus funcionarios los aumentos salariales adeudados desde el segundo semestre del año 2001. Estos resultados, son producto del esfuerzo de la organización municipal ante el requerimiento de la Contraloría General por buscar una solución integral al problema de las finanzas de este Gobierno Local, por cuanto es de los que en el periodo anterior mostró uno de los déficit más elevados de los últimos años, situación que indudablemente afecta los servicios hacia la comunidad.

Las acciones más importantes que originaron el logro antes citado, fueron implementadas durante el último cuatrimestre del 2002, por lo que se espera que con una actitud similar,

este Gobierno Local tenga un crecimiento económico importante durante el ejercicio económico 2003, en beneficio de la comunidad de Alajuela.

Este esfuerzo debe ir acompañado necesariamente, de un mejoramiento de la situación de pendiente de cobro, el que se ha incrementado significativamente en los últimos tres periodos. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 2002, se reportó una morosidad ₡756,9 millones más alta que la del año anterior, acumulándose una deuda de los contribuyentes de ₡2.357,6 millones, que equivale a un 85,8% de los ingresos percibidos del ejercicio económico 2002.

Esta situación fue comentada en la Memoria del periodo 2001 y aún se detectan deficiencias en el sistema de facturación y cobro que provocan que la base de datos suministre información poco confiable, lo que hace notar la necesidad de establecer programas que propicien el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, tanto en la captura de información relevante, como en la presentación

de las respectivas declaraciones y el pago efectivo de los tributos. Esta situación representa un alto riesgo que eventualmente puede perjudicar los intereses económicos y la imagen de esa corporación municipal.

Un mecanismo idóneo para incentivar la contribución de los ciudadanos, es indudablemente la relación plan-presupuesto, en la medida en que permite aclarar el panorama de la institución para el periodo y ser más efectivo en la prestación de sus servicios. En esta materia la Municipalidad de Alajuela ha mejorado paulatinamente en la formulación de su plan-presupuesto; no obstante, para el periodo 2002, se detectaron deficiencias en la ejecución, monitoreo y evaluación de dicho instrumento. Por ejemplo, el proyecto: *"Mejoramiento del acueducto en Calle La Claudia de Desamparados"*, en cuya formulación no se consideraron los procedimientos técnicos que permitieran determinar, entre otras cosas, las necesidades reales de la localidad, y con ello diseñar las precisas y adecuadas especificaciones técnicas y de presupuesto para su realización, llevó a modificar en varias ocasiones el proyecto, culminando el proceso con la obligación de la Municipalidad de declarar desierto el concurso promovido, por cuanto los recursos estimados eran inferiores a las ofertas recibidas.

Otro aspecto que evidencia deficiencias en la planificación, es la solicitud que realiza la Municipalidad de Alajuela en los últimos meses del año, para la aprobación de un documento presupuestario por vía de excepción, que les permita reforzar las partidas necesarias para atender las obligaciones previamente adquiridas, con las empresas que brindan el servicio de recolección de basura. Esto sucede pues subestiman los recursos previstos en el presupuesto ordinario para cancelar estas obligaciones, pese a que en los contratos suscritos, se establece la fórmula para la aplicación de los incrementos respectivos.

Finalmente, dado que la Municipalidad de Alajuela, no remitió la evaluación del plan-presupuesto del periodo 2002, esta Contraloría General no pudo verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en dicho instrumento para la rendición de cuentas que señala la Constitución Política en su artículo 11.

3.3 Municipalidad de Cartago

De conformidad con su liquidación presupuestaria, la Municipalidad de Cartago durante el ejercicio económico 2002, percibió ingresos efectivamente por ₡3.642,7 millones, suma que supera en un 19,0% a la reportada en el periodo 2001.

Sus principales fuentes de ingresos son las patentes municipales, la venta de servicios por acueducto, recolección, depósito y tratamiento de basura, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre el cemento, los cuales constituyen el 81% del total de ingresos.

En lo que atañe a la administración del "impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles", la Contraloría General, en un estudio ejecutado en la Municipalidad de Cartago⁴⁴, determinó que el ingreso potencial de dicho impuesto en los distritos Oriental, Occidental, El Carmen, San Francisco y San Nicolás sería equivalente al monto presupuestado para el 2002 para todo el Cantón de Cartago por este concepto (₡340,0 millones), actualizando únicamente los valores de los terrenos a través de la tabla de valores aprobada por la Oficina de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (ONT).

Esto evidencia las posibilidades de crecimiento que tiene este impuesto, lo cual debe materializarse para proveer una mayor cantidad de ingresos para el Gobierno Local y propiciar la realización de más obras, y la prestación de más y mejores servicios a la comunidad.

El estudio realizado en esta municipalidad, permitió determinar que la diferencia entre el ingreso potencial y el que recauda se debe, básicamente, a la desactualización de los valores de los derechos de propiedad, originada en una serie de factores internos y externos de la municipalidad, sobre aspectos como: la presentación voluntaria de las declaraciones de inmuebles, la identificación de los propietarios de inmuebles, los mecanismos utilizados para la actualización de los valores de éstos, los recursos humanos y materiales con que cuentan, la obtención de información de los movimientos catastrales y la desactualización de la tabla de valores de terrenos empleada.

En consonancia con lo anterior, cabe destacar un pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2002 por ₡828,7 millones, que equivale a un 23% del total de ingresos recaudados durante el periodo, y que creció un 8% (₡64,8 millones) respecto al pendiente de cobro del 2001. Esto refleja un elevado índice de morosidad por parte de los contribuyentes, lo que va en detrimento de la prestación de los servicios que se brindan, aspecto reiteradamente señalado a esa Municipalidad, mediante informes remitidos en las Memorias Anuales de los años 2000 y 2001.

Para el periodo 2002 la Municipalidad remitió a la Contraloría General, un plan para la recuperación de este pendiente; no obstante no se evidencia que haya dado los resultados esperados.

De hecho, en el estudio efectuado por la Contraloría General antes señalado⁴⁵, se evidencia que a pesar de los esfuerzos realizados para la recuperación del pendiente de cobro, el mismo ha venido aumentando debido, a algunos problemas, en el cobro administrativo y judicial, por lo que se le dispuso a la Municipalidad que tomara las acciones para mejorar la gestión del Departamento de Cobro Administrativo y Judicial, indicándoles seis acciones concretas a seguir, y que las funciones de cobro que estaban asignadas temporalmente al Departamento de Bienes Inmuebles, se asignaran nuevamente al Departamento de Cobro, por lo que se espera que para el periodo 2003 se tenga un cambio importante en este pendiente de cobro.

Por el lado de los gastos, la Municipalidad de Cartago reportó un total de egresos ejecutados por ₡2.839,2 millones, distribuidos de la siguiente manera:

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO
GASTOS EJECUTADOS
-en millones de colones-

Programa	Egreso Ejecutado	% total de Egresos	Descripción
Programa I	₡1,046,9	37,0%	Para la atención de gastos generales y administrativos, el servicio de la deuda y los aportes, en su mayoría fijados por ley
Programa II	1,393,8	49,0%	Para la prestación de servicios comunales
Programa III	358,9	13,0%	Inversiones
Programa IV	39,5	1,0%	Partidas específicas

El resultado de la liquidación presupuestaria correspondiente al periodo 2002, muestra un superávit libre de ₡474,7 millones y un superávit específico de ₡328,8 millones. Estos en conjunto, decrecen un 3,0% respecto al año anterior.

De la información anterior se desprende que la Municipalidad de Cartago presenta una buena situación financiera, sin embargo, considera la Contraloría General que a pesar del esfuerzo por reducirlo, esta situación continúa siendo poco recomendable, por cuanto no logró ejecutar ₡803.5 millones del presupuesto, lo cual representa un 22% del total de ingresos con que contó esta Municipalidad en el periodo. Esto pudo limitar el cumplimiento de los objetivos que el ordenamiento jurídico le ha asignado en perjuicio del desarrollo del cantón, situación que es reiterativa según lo comentado en la Memoria Anual del 2001.

Finalmente, dado que la Municipalidad de Cartago, no remitió la evaluación del plan-presupuesto del periodo 2002, esta Contraloría General no pudo verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en dicho instrumento para la rendición de cuentas que señala la Constitución Política en su artículo 11.

3.4 Municipalidad de Coto Brus

Según la liquidación presupuestaria, la Municipalidad de Coto Brus durante el ejercicio económico 2002, reportó un ingreso efectivo de ₡514,8 millones, suma que supera en un 24% a la reportada en el periodo 2001, destacándose el ingreso de capital por concepto de transferencias del Gobierno Central, el que se incrementó en un 29% y un aumento del 18% en los ingresos corrientes, producto de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre la construcción y las patentes.

Los ingresos pendientes de cobro al 31 de diciembre de 2002, suman ₡80,5 millones, los cuales se incrementaron en un 22,5% con respecto a los reportados el periodo anterior. Como parte de esos ingresos se destacan las tasas en los servicios por ₡15,4 millones, impuesto sobre bienes inmuebles por ₡58,9 millones y patentes municipales por ₡6,2 millones.

De acuerdo con el informe de la Auditoría Interna AICB/01/2003, en esa Corporación Municipal, cuyo estudio fuera solicitado por la Contraloría General a esa Unidad, se presentan problemas en la base de datos debido a que no está depurada, por lo que el citado monto del pendiente de cobro, no es correcto. Se observa también el grave problema que tiene esa Administración en lo que respecta a la actualización de la base de datos de los contribuyentes.

Por el lado de los egresos, los que fueron ejecutados al 31 de diciembre de 2002 alcanzaron la suma de ₡219,5 millones y se distribuyeron, de la forma siguiente:

MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS
GASTOS EJECUTADOS
-En millones de colones-

Programa	Egreso	% total egresos
Programa I: "DIRECCION Y ADMINISTRACION GENERALES"	50,4	22,95%
Programa II: "SERVICIOS COMUNALES"	40,8	18,54%
Programa III: "INVERSION"	26,5	12,14%
Programa IV: "PARTIDAS ESPECIFICAS"	101,8	46,37%
TOTAL DE GASTOS REALES	219,5	100,00%

En el programa I del presupuesto, un 79,7% se destinan al pago de gastos generales y administrativos, un 11,6% para el pago de la deuda y un 8,7% para transferencias, que en su mayoría se originan en disposiciones legales. El programa II, incorpora los egresos necesarios para la prestación de los 6 servicios que brinda la Municipalidad de Coto Brus en su comunidad, y entre los cuales se destacan Caminos y calles (59,1%), Recolección de basura (28,7%) y Aseo de vías y sitios públicos (7%). El programa III relativo a inversiones, representa el 12,1% del total del gasto real de la

Municipalidad, sin evidenciarse ningún proyecto relevante. Finalmente, en el programa IV se incluyen las partidas específicas administradas por la Municipalidad, las cuales representan un 46,4% del total del gasto ejecutado del 2002.

Como se observa, el mayor porcentaje del gasto ejecutado está incluido en el programa IV citado, el cual está financiado con recursos provenientes de partidas específicas y transferencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114 del 4 de julio de 2001.

El resultado de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002 mostró un superávit libre de ₡5,5 millones y ₡289,8 millones de superávit específico. Cabe señalar que, a pesar de este disponible, los salarios base de los funcionarios municipales, no fueron ajustados con los aumentos correspondientes al periodo 2002, que la administración municipal no ha tomado las medidas necesarias a efecto de evitar una situación deficitaria en la prestación de los servicios.

No fue posible determinar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas de este Gobierno Local, con la información aportada por esta Corporación Municipal y las deficiencias que presentó el plan anual operativo (PAO) del año 2002, al no definirse las políticas para orientar el accionar municipal; al no remitir su diagnóstico institucional; y principalmente al no incluir unidades de medida para las metas, todo lo cual desvincula el plan y el presupuesto. De esta manera, queda claro que la rendición de cuentas que debe dar esa Municipalidad a los ciudadanos del cantón es deficiente, y refleja la problemática interna que existe en esa Corporación.

Finalmente, los últimos informes de ejecución presupuestaria de los tres periodos años anteriores, reportados por el Contador Municipal, presentaron diferencias sustanciales con respecto a los saldos determinados por este Despacho, por lo cual, se le solicitó a la Auditoría Interna realizar los estudios respectivos para conocer las razones de esta situación.

La Auditoría recomendó ajustar los libros contables y de tesorería, al haber encontrado y señalado problemas de registros en los libros de Diario de Caja (a cargo de la Tesorería) y el Diario General (a cargo de la Contabilidad), así como problemas con los registros de los Estados Diarios de Tesorería en forma separada para cada una de las siete cuentas corrientes municipales. En razón de lo anterior, la Contraloría General ordenó a esa Administración Municipal acatar las recomendaciones giradas por la Unidad de Auditoría Interna.

3.5 Municipalidad de San José

De conformidad con la liquidación presupuestaria, la Municipalidad de San José durante el periodo de 2002 obtuvo un ingreso efectivo por la suma de ₡14.740,3 millones, lo cual representa un incremento de un 16,2% con respecto al periodo 2001. Se ejecutaron gastos por un monto de ₡12.447,7 millones con un crecimiento de 17,9% respecto del año 2001, lo cual representa un 84,4% del total de ingresos recaudados durante el periodo.

De ese monto de egresos ejecutados ₡5.995,3 millones corresponden al Programa I de Dirección y Administración General; ₡5.385,8 millones al Programa II de Servicios Comunales, distribuidos entre 17 servicios que presta y únicamente ₡1.033,1 millones en el Programa de Inversiones; el resto por ₡33,5 millones corresponde a la ejecución de partidas específicas.

MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE GASTOS EJECUTADOS 2002

-En millones de colones-

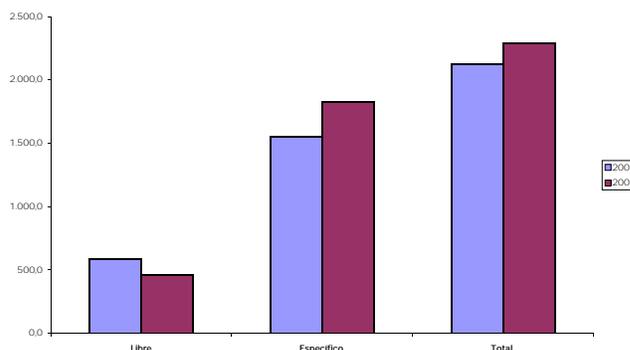
Gastos ejecutados	Monto	%
Total	12.447,7	100,0
Programa I de Dirección y Administración General	5.995,3	48,1
Programa II de Servicios Comunales	5.385,8	43,3
Programa de Inversiones	1.033,1	8,3
Partidas Especificas	33,5	0,3

Fuente: Liquidación del Presupuesto. 2002

Resalta el hecho que para el programa de proyección a la comunidad -Inversiones- sólo se haya ejecutado un 8,3% del total de recursos; ejecución, que equivale a su vez, a un 28,4% de lo que se propuso en el presupuesto aprobado por este Órgano Contralor.

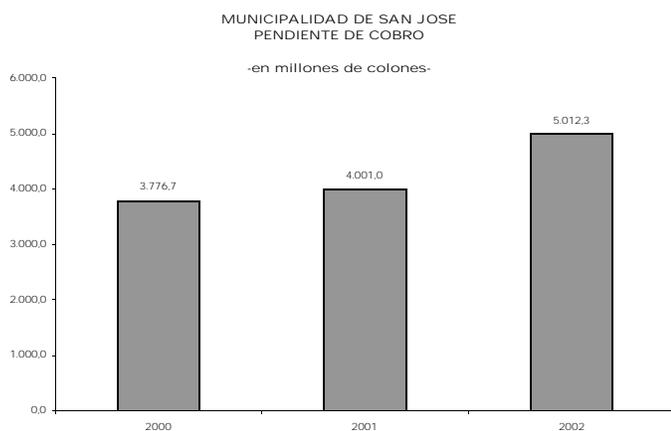
El resultado de la liquidación presupuestaria muestra un superávit libre de ₡464,6 millones y un superávit específico de ₡1.827,9 millones que representa un 15,5% del total de los ingresos recaudados, lo que al igual que el periodo anterior pudo limitar el cumplimiento de los objetivos que el ordenamiento jurídico les ha asignado.

MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE
SUPERAVIT EN LOS ULTIMOS DOS AÑOS



Destaca el hecho que la Municipalidad de San José, a pesar de haber impulsado un plan para disminuir el pendiente de cobro y una estrategia para su recaudación, el resultado no fue el esperado, ya que de un pendiente en el 2001 de ¢ 4.001,0 millones pasó a ¢ 5.012,3 millones, es decir creció en un 25,2%. De estas cuentas por cobrar, sobresalen los montos por los servicios de recolección de basura, y aseo de vías y sitios públicos, por ¢ 1.076,1 y ¢ 1.398,7 millones respectivamente; y los impuestos, sobre bienes inmuebles y patentes que mostraron pendientes por ¢ 845,6 y ¢ 909,7 millones cada uno.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento que ha tenido el monto por pendiente de cobro, en los últimos tres años:



En relación con los Festejos Populares de San José 2000 - 2001, la Auditoría Interna de la Municipalidad realizó la revisión de la liquidación de ingresos y gastos incurridos durante dichos festejos, determinándose que la utilidad real de esos eventos debió ser ¢ 47,3 millones, y que la Comisión nombrada debía reintegrar a las arcas municipales la suma de ¢ 16,1 millones. Para ello, la Administración debió iniciar la acción administrativa correspondiente para la recuperación del monto; sin embargo, dado que por esa vía no fue posible el reintegro de dicha suma, se inició un juicio Ejecutivo Simple contra los cinco miembros de la Comisión de Festejos, ante el Juzgado Civil de Hacienda.

Lo anterior es reflejo de la problemática que reiteradamente se presenta con las nombradas comisiones de festejos populares y que en consecuencia, las liquidaciones respectivas no son remitidas oportunamente a la Contraloría General para su aprobación, conforme a la Ley N° 4286, lo que afecta el traslado del porcentaje de utilidad, que según esa ley corresponde al Hospicio de Huérfanos de San José. Conciernen por lo tanto al Concejo Municipal tomar las acciones preventivas y correctivas para que tales situaciones no se repitan cada año como ha sido hasta el momento y como se ha expuesto en este informe por el Órgano Contralor.

Por otra parte, la Contraloría General refrendó un contrato para la adquisición de servicios de banco agente ("underwriting"), para la emisión y colocación de los bonos municipales que fueran autorizados por en el año 2001 y un segundo contrato de fideicomiso para garantizar esta emisión. Ambos fueron suscritos entre la Municipalidad y el Consorcio Instituto Nacional de Seguros (INS) – Banco Crédito Agrícola de Cartago.

Al respecto cabe señalar que es la primera vez que se presenta un contrato de esta naturaleza a refrendo, por lo que fue necesario analizar varios aspectos importantes de previo a la aprobación final de los negocios.

La emisión de los citados bonos por un monto de ¢ 2.224,2 millones tuvo una primera emisión de ¢ 1.575,0, la cual estaba destinada a la cancelación de deudas (¢ 722,0 millones) y para proyectos de inversión (¢ 1.502,2 millones). La ejecución de estos primeros recursos durante el primer año fue de ¢ 700,6 millones en la amortización de deuda y ¢ 153,4 millones en el proyecto de catastro municipal, quedando un disponible de ¢ 721,0 millones para proyectos de inversión que forma parte del superávit específico determinado en la liquidación.

Este proyecto de la Municipalidad de San José, se supone para reconvertir la deuda municipal pasando de deuda bancaria a deuda bonificada, con el propósito de tener un ahorro financiero.

También se refrendó un contrato para la adquisición de cuatro camiones recolectores de desechos sólidos, así como el respectivo mantenimiento durante las primeras cuatro mil horas de funcionamiento y se aprobó un contrato para la actualización de los servidores UNISYS NX 5000 y el mantenimiento de equipos, y un convenio para la recaudación de tributos municipales, mediante el reconocimiento de una comisión.

Las principales deficiencias para el logro del refrendo constitucional se debieron, en unos casos, a aspectos como la ausencia de la certificación de contenido presupuestario, la falta de puntualización de compromisos y responsabilidades derivadas de un contrato y, en otros, a la incorrecta utilización de los procedimientos de contratación administrativa.

El monto de la actividad contractual de la Municipalidad de San José representó en el año 2002 aproximadamente el 45% del monto total de contratos provenientes de gobiernos locales del país, lo cual marca una participación significativa dentro de este Sector.

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. RESULTADOS FISCALES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

El pasado ejercicio 2002 se caracterizó por una amplia discusión de la situación financiera del Gobierno de la República, misma que continúa en la actualidad.

No obstante las medidas tomadas durante el año, si bien consiguieron moderar el faltante fiscal, este llegó a ser de ₡265.390,3 millones, aproximadamente ₡103 mil millones más que en el 2001. Para entonces, el déficit financiero fue del 3% del PIB, mientras que en 2002 ascendió a 4,4%. Estas cifras han sido calculadas con base, principalmente, en la información contenida en la liquidación de los presupuestos y procurando reflejar los movimientos de caja ocurridos en el año.

Los ingresos corrientes aumentaron en un 12,1%, ligeramente por debajo del aumento del PIB nominal (12,8%) y menos que en el 2001 (18,7%). La carga tributaria se ubica en 12,8% del PIB en ambos años.

Por su parte, los gastos corrientes aumentaron en más del 20% (10,9% en términos reales), en lo que podría influir la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que suprimió la posibilidad de cargar al presupuesto del año la parte de los compromisos pendientes reconocida en el primer semestre del año siguiente, con un posible efecto de intensificar la ejecución efectiva del presupuesto en el propio año. Dentro de este rubro, sobresalen las erogaciones por concepto de sueldos y salarios, intereses sobre la deuda y pensiones, que mostraron un incremento, en términos reales, de 7,4%, 11,1% y 9,8%, respectivamente.

En relación con el financiamiento del déficit, se observa un incremento significativo (del 25,2%) en el financiamiento mediante la colocación neta de bonos, que en el 2002 asciende a ₡276.629,3 millones e incluye el producto de la colocación de títulos en el mercado internacional por US\$250 millones.

Mayor detalle sobre el déficit y su financiamiento, así como la información estadística sobre la composición funcional del gasto del Gobierno de la República se encuentra en los cuadros 8 y 9 de la cuarta parte de la presente Memoria Anual.

Ahora bien, la valoración de las finanzas públicas, como es sabido, trasciende a estas cifras. En diversas formas se puede hacer un análisis igualmente valioso sobre el grado de sostenibilidad del desequilibrio fiscal, sus causas más relevantes y las posibles medidas que pueden mejorar su perfil.

Aunque sería muy significativo realizar un estudio de causalidad cuidadosamente cuantificado, puede ser suficiente con presentar un cuadro amplio del estado de la hacienda en los últimos ejercicios. Como criterio orientador, un concepto de medición apropiado es el aumento neto de pasivos del Gobierno. Para tal propósito, el déficit financiero no es suficiente.

Por un lado, el déficit efectivo no recoge varias fuentes de presión sobre el erario que se dejan insatisfechas, pero que no fenecen sino que se posponen. Algunas de estas son inmediatamente reconocidas en el Balance de la Hacienda Pública como obligaciones del Estado. Adicionalmente, existen pasivos contingentes, es decir, no reconocidos por la Contabilidad pero que, por su naturaleza, han de recaer sobre el tesoro público.

Es así que, eventualmente, unas y otras obligaciones han sido "consolidadas", es decir, concretizadas en títulos fiscales o directamente canceladas. Aquellas que son reconocidas de inmediato son las deudas flotantes, donde el principal concepto son las cargas sociales. Entre las "contingentes", figura notablemente el endeudamiento interno del Banco Central de Costa Rica.

Hay, adicionalmente, obligaciones que se posponen pero cuya generación es automática y su pago absolutamente cierto, como son las variaciones de valor en los títulos de la deuda. Por último, nuevas deudas consolidadas, cuya generación no se refleja en el déficit efectivo porque no se asocia a gastos; un caso es cuando el Gobierno asume deudas de otras instituciones, o les transfiere recursos con el expreso fin de que amorticen deudas propias.

Si al déficit financiero efectivo se suman los conceptos anteriores, la magnitud del desbalance fiscal adquiere valores muy elevados. Por ejemplo, si se toman solamente las cargas reconocidas por la Contabilidad Nacional, en el año 2002 se presenta un déficit de ₡435.259 millones. Esto representa aproximadamente un 7% del PIB. En los años 2000 y 2001 los montos fueron de ₡138.519 millones y ₡278.836 millones, respectivamente (en el 2000, figuran en forma extraordinaria liquidaciones de activos y pasivos que causan subvaloración del déficit así medido).

Tales sumas representan las necesidades financieras anuales del erario público, las que, o bien se consiguen en el mercado financiero (deuda consolidada), o se posponen (deuda flotante y variaciones de valor de los títulos). La fuerte evolución que muestran llama mucho la atención.

No obstante, las variaciones de valor de los títulos normalmente no se consideran necesidades reales, en el sentido de que el mercado financiero puede suplirlas por el solo aumento de precios de la economía. Por igual razón, en los títulos cuyo valor facial no cambia, pero que reconocen el aumento de precios en la cuota de servicio por intereses, este componente puede ser dejado de lado en el cálculo del faltante. Se alcanza así un concepto de déficit conocido como "operacional".

De lo anterior se colige que hay motivos para aumentar la medida de déficit a partir del déficit financiero, como son las obligaciones no efectivas; pero también hay motivos para disminuirlo, por el componente inflacionario en los intereses.

El siguiente cuadro resume las medidas de déficit así definidas, para los últimos años. Es una aproximación al déficit de base amplia que registra la Contabilidad Nacional, pero en forma agregativa a partir del déficit financiero. Se procede igualmente a calcular el déficit operacional de base amplia, el cual se compara con un "déficit sostenible" para resumir así la situación fiscal.

Se han incluido como "contingentes" las variaciones en el endeudamiento interno del Banco Central, por las razones ya expuestas. Asimismo, el monto no trasladado por Impuesto sobre las Ventas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, registrado por la Contabilidad Nacional pero que podría ser sujeto a las derivaciones del voto de la Sala Constitucional N° 4884 del 22 de mayo del 2002, las cuales han disminuido las presiones sobre el erario y ocasionan una variación del ámbito de pasivos que se había considerado en anteriores ediciones de la Memoria Anual.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
DÉFICIT FINANCIERO Y DÉFICIT DE BASE AMPLIA
-Millones de colones-

	2000	2001	2002	2003 a/
Déficit financiero	147.208	162.781	265.390	211.696
% PIB	3,0	3,0	4,4	3,1
+ Operaciones efectivas no reflejadas	114.857	162.029	0	0
+ Aumento deudas flotantes	32.832	46.851	48.757	48.485
+ Variación de valor deuda	59.087	94.729	114.909	141.000
+ Aumento neto BEM	13.305	-153.271	116.296	88.776
= Déficit de base amplia	367.289	313.120	545.352	489.957
% PIB	7,5	5,8	9,0	7,1
- Componente inflacionario deuda flotante	11.096	16.231	19.062	25.267
- Variación de valor deuda	59.087	94.729	114.909	141.000
- Componente inflacionario otros títulos b/	89.406	64.989	100.509	109.945
- Componente inflacionario BEM	41.252	20.467	21.496	25.267
= Déficit operacional de base amplia	166.448	116.703	289.376	188.478
% PIB	3,4	2,2	4,8	2,8
Deuda de base amplia	2.036.946	2.400.813	2.948.835	3.438.792
Consolidada interna y externa b/	1.594.062	2.064.349	2.447.318	2.800.014
Flotante	125.695	172.546	221.303	269.788
BEM	317.189	163.918	280.214	368.990
% del PIB	41,4	44,6	48,5	50,4
Crecimiento del PIB (%)	1,8	1,1	2,8	2,2
Déficit operacional sostenible (%)	0,6	0,4	1,1	0,9
Brecha del déficit operacional (%)	2,8	1,8	3,7	1,9
PIB	4.917.764	5.387.526	6.076.083	6.828.900

a/ Proyección.

b/ Consolida Gobierno con Banco Central.

Se observa que el “déficit operacional de base amplia” es similar al déficit financiero para los años presentados.

La observación es clara en el sentido de que la deuda total está en aumento y no es sostenible. Es decir, se puede desbordar si no se toman medidas adecuadas. Debe destacarse que durante varios años (1995 a 1999), se dio un equilibrio momentáneo o de sostenibilidad, en torno al 36% del PIB. Es a partir de entonces, en los últimos tres años, en que la situación fiscal empieza a salirse de control.

Ya en la Memoria Anual 1999 (páginas 123 y ss.) la Contraloría previno sobre las entradas extraordinarias que en ese año recibió el erario, originadas entre otras en las leyes N° 7722 y N° 7723, ambas del 9 de diciembre de 1997, que no debían inducir a error sobre la sostenibilidad fiscal. El menor déficit de ese año se produjo por traslados de recursos del resto del Sector Público no Financiero, básicamente por una sola vez, el cual de hecho presentó mayor déficit en su conjunto. Adicionalmente, eventos como la amplia colocación de títulos valores del Banco Central anticipaban una problemática cercana.

Es así que en la Memoria Anual 2000 (pág. 31) se afirma tajantemente: “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.” También se aclaró que el problema fiscal se concentra en el Gobierno de la República (atribuyéndole el desequilibrio del Banco Central). Esa advertencia se ha estado cumpliendo, por lo que se hace relevante hacer alguna proyección.

Para el 2003, aun con las medidas en ejecución, la brecha del déficit operacional se estima en un 1,9% del PIB. Es decir, la deuda se está encaminando a más de un 50% del PIB. Se está lejos aún de revertir la evolución que se ha experimentado desde el año 2000 para lograr el equilibrio estructural de las cuentas fiscales.

2. DÉFICIT Y DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO

Bajo el concepto limitado y convencional del “déficit financiero”, el cuadro siguiente recoge la evolución observada para el Gobierno General y el Sector Público no Financiero. Se presenta un mayor desequilibrio no sólo del Gobierno de la República, sino que es generalizado. No obstante, mientras que en este último el déficit financiero aumentó 1,4% del PIB, para el Gobierno General solamente lo hizo en 0,6%.

Sector Público
Déficit financiero, 2001-2002
-Cifras absolutas en millones de colones-

	2001		2002	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-162.781	-3,0	-265.390	-4,4
Superávit Gobiernos Locales	2.105	0,0	1.471	0,0
Déficit o Superávit Instituciones Públicas de Servicio (1)	-55.121	-1,0	79.395	1,3
Déficit del Gobierno General (2)	-154.474	-2,9	-209.981	-3,5
Superávit Empresas Públicas No Financieras	37.998	0,7	2.284	0,0
Déficit del Sector Público No Financiero (2)	-116.507	-2,2	-207.697	-3,4
Déficit de Instituciones Públicas Financieras	-43.965	-0,8	-7.997	-0,1
Déficit del Sector Público (2)	-151.438	-2,8	-215.694	-3,5
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-63.579	-1,2	-86.645	-1,4
Déficit del Sector Público Combinado (3)	-180.086	-3,3	-294.342	-4,8

(1) Incluye adquisición de valores del Gobierno.

(2) No es la suma simple de las anteriores, por efecto de consolidaciones no compensadas.

(3) Sector Público No Financiero y Banco Central.

El cuadro 27 de la cuarta parte de la presente Memoria Anual registra el resultado para el Gobierno General. Se puede observar que las transferencias a instituciones y municipalidades representan una ostensible carga sobre el erario público. De tal forma que, si se las excluye, es normal que el Gobierno presente superávit o ligero déficit, mientras el resto de instituciones son deficitarias. Esta situación es muy contraria a los resultados sin consolidación, donde hay superávit de las instituciones y fuerte déficit del Gobierno.

La amplia recepción de transferencias con las que obtienen superávit, que a su vez prestan al Gobierno, el cual se endeuda y soporta una carga creciente de intereses que aumenta el superávit de las instituciones, es una situación de desequilibrio institucional en las finanzas públicas que se ha estado acumulando por varios lustros.

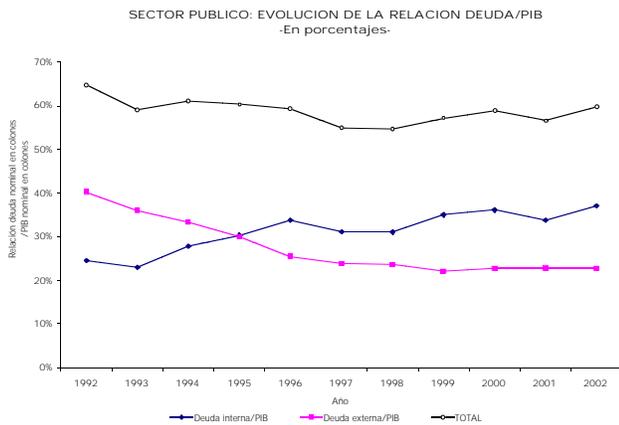
Por restricciones ordenadas por el Poder Ejecutivo, también las empresas públicas obtienen superávit que, en alguna medida, financian el déficit del Gobierno.

Se da una variación mixta en el resultado de las empresas; las no financieras presentan menos superávit que en el 2001, a causa de gastos de capital más altos, mientras las financieras presentan menos déficit. De esta forma, prácticamente se compensan y equilibran en un déficit conjunto muy reducido.

Sin embargo, las instituciones financieras son dejadas por fuera de la medición del déficit fiscal. El Sector Público no Financiero más las pérdidas del Banco Central alcanzan una magnitud relativa en el 2002 del 4,8 % del PIB, por encima del 3,3% del 2001.

Los cuadros 27 y 29 de la cuarta parte de esta Memoria Anual registran también un menor financiamiento de entidades públicas al Gobierno. Así, el crédito consolidado es mayor que el no consolidado, y muy superior al del 2001, lo que señala un cambio de perfil en el endeudamiento hacia inversionistas privados y el sector financiero.

La situación financiera del Sector Público se registra en su deuda, la cual presenta un nivel relativamente estable a lo largo del último decenio, en valor relativo al PIB. Contrariamente, la del Gobierno de la República ha venido en aumento, según se muestra en la sección 1.1.3 del capítulo I. Junto con el Banco Central y, en menor medida, el Instituto Costarricense de Electricidad en deuda externa, son los principales deudores.



Esta tendencia es el resultado de una compensación entre deuda externa e interna. Principalmente los pasivos externos del Banco Central han venido en disminución, siendo sustituido por el Gobierno como titular, la misma tendencia se da en la deuda interna.

Lo anterior muestra que el problema fiscal es, como ya se apuntó, de la administración central, incluyendo el endeudamiento interno del Instituto Emisor. El resto del Sector Público, en gran medida, ha generado superávit con los cuales financia (a crédito) los faltantes del erario público y del Instituto Emisor.

Pero la tendencia no es un asunto de deudas intra sector público. La deuda interna consolidada presenta el mismo patrón ascendente de la deuda total presentada en el gráfico. Es así que su nivel ha subido trece puntos del PIB, desde 13% a 26%, reproduciendo la tendencia general, que es también la del Gobierno de la República.

En suma, mientras para el Sector Público la deuda total ha permanecido ligeramente por debajo del 60 % del PIB sin apenas variación por muchos años, por causa del descenso en la externa del Banco Central, para el Gobierno Central ha tenido un ascenso de 14%, especialmente en la interna.

De resaltar es el aumento experimentado en el 2002, que es muy amplio tanto en la deuda total pero más aún en la deuda consolidada. Para este año se registra por lo

consiguiente un síntoma más de debilidad en el balance fiscal, concentrado en el Gobierno.

2.1 Ingresos y Gastos del Sector Público

Tanto los ingresos como los gastos consolidados del Gobierno General han experimentado aumentos en los últimos cuatro años. El déficit, como se ha apuntado, no se presenta especialmente pronunciado ni existe una tendencia a desbordarse, sino fuera porque es el Gobierno de la República el que enfrenta una situación difícil por sí solo.

GOBIERNO GENERAL
INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT 1999-2002
-Cifras absolutas en millones de colones-

	1999		2000		2001		2002	
	Monto	% del PIB						
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4.512.763		4.917.764		5.387.526		6.076.083	
Ingresos Totales	904.499	20,04	996.918	20,27	1.151.880	21,38	1.339.352	22,04
Ingresos Corrientes	889.884	19,72	992.225	20,18	1.146.286	21,28	1.336.629	22,00
Ingresos Tributarios	740.275	16,40	825.635	16,79	963.997	17,89	1.119.753	18,43
Gastos Totales	986.188	21,85	1.115.981	22,69	1.306.354	24,25	1.549.333	25,50
Consumo	481.927	10,68	570.197	11,59	658.591	12,22	764.021	12,57
Intereses	145.356	3,22	158.686	3,23	193.130	3,58	239.529	3,94
Transferencias	284.114	6,30	315.131	6,41	356.885	6,62	423.067	6,96
Otros Gastos de Capital	74.791	1,66	71.967	1,46	97.748	1,81	122.715	2,02
Déficit	-81.689	-1,81	-119.063	-2,42	-154.474	-2,87	-209.981	-3,46

La carga tributaria experimentó un significativo aumento en el 2001, producto en parte de variaciones introducidas a la cronología de recaudos según la Ley N° 8114 de 4 de julio del 2001. Para el 2002, entonces, es notable que aún haya aumentado el nivel de tributación. No obstante, los gastos vienen en aumento sostenido desde el año 1999.

Por conceptos económicos, todos los componentes del gasto presentan esa tendencia. Por su preponderancia, el consumo (salarios y compras) registra el mayor aumento, de más de un 2% en estos cuatro ejercicios.

En categorías funcionales, el aumento es también generalizado, con excepción de las funciones económicas, donde la desaparición paulatina de los CAT ha ocasionado una baja del gasto. La función de Transportes, después de alguna tendencia al aumento, también ha tenido una reducción en el 2002.

Las funciones generales y las sociales, así como el servicio de la deuda, observan una tendencia ininterrumpida al crecimiento en el pasado reciente. De la primera hay que mencionar la subvención para los gastos electorales a los partidos políticos, como causa especial en 2002, por ₡ 4.915 millones.

GOBIERNO GENERAL
COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO, 1999-2002
 -Cifras absolutas en millones de colones-

	1999	2000	2001			2002		
	% del PIB	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB
TOTAL CONSOLIDADO	21,85	22,69	1.306.355	100,00	24,25	1.549.333	100,00	25,50
Funciones generales	2,36	2,52	147.756	11,31	2,74	184.688	11,92	3,04
1. Servicios Generales	1,15	1,19	70.320	5,38	1,31	91.431	5,90	1,50
2. Defensa	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-	0,00	0,00
3. Orden Público y Seguridad	1,21	1,33	77.436	5,93	1,44	93.257	6,02	1,53
Justicia y reclusión	0,81	0,85	50.921	3,90	0,95	60.111	3,88	0,99
Seguridad	0,41	0,48	26.515	2,03	0,49	33.146	2,14	0,55
Funciones Sociales	13,48	14,39	835.103	63,93	15,50	998.546	64,45	16,43
4. Educación	3,95	4,31	250.114	19,15	4,64	295.776	19,09	4,87
Primaria y Secundaria	2,80	3,11	181.203	13,87	3,36	214.470	13,84	3,53
Instituto Nacional de Aprendizaje Superior	0,25	0,27	16.068	1,23	0,30	21.807	1,41	0,36
Superior	0,91	0,94	52.843	4,05	0,98	59.499	3,84	0,98
5. Salud	4,03	4,25	242.922	18,60	4,51	300.921	19,42	4,95
6. Seguridad Social y Asistencia Social	4,32	4,73	285.769	21,88	5,30	340.991	22,01	5,61
Pensiones	3,38	3,62	214.307	16,40	3,98	257.129	16,60	4,23
Estado	1,93	2,06	124.737	9,55	2,32	150.256	9,70	2,47
CCSS	1,25	1,34	77.198	5,91	1,43	90.231	5,82	1,49
Otras	0,20	0,22	12.372	0,95	0,23	16.642	1,07	0,27
Otros	0,93	1,11	71.461	5,47	1,33	83.862	5,41	1,38
7. Vivienda y Servicios Comunitarios	0,99	0,93	43.261	3,31	0,80	48.314	3,12	0,80
8. Recreativos, Culturales y Religiosos	0,19	0,17	13.038	1,00	0,24	12.544	0,81	0,21
Funciones Económicas	2,75	2,50	126.183	9,66	2,34	114.511	7,39	1,88
9. Combustible y Energía	0,01	0,06	4.143	0,32	0,01	1.133	0,07	1,86
10. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	0,61	0,70	28.460	2,18	0,53	35.657	2,30	0,59
Agropecuarios	0,38	0,40	21.163	1,62	0,39	24.901	1,61	0,41
Recursos Naturales	0,23	0,30	7.289	0,56	0,14	11.228	0,72	0,18
11. Minería, Manufactura y Construcción	0,00	0,00	176	0,01	0,00	250	0,00	0,00
12. Transporte y Comunicaciones	1,11	1,14	71.628	5,48	1,33	63.581	4,10	1,05
13. Otros Servicios Económicos	1,01	0,59	21.777	1,67	0,40	13.890	0,90	0,23
CAT	0,83	0,51	14.080	1,08	0,26	1.812	0,12	0,03
Otros	0,18	0,08	7.697	0,59	0,14	12.078	0,78	0,20
Otros Gastos	3,25	3,28	197.311	15,10	3,66	251.588	16,24	4,14
14. No Clasificados	3,25	3,28	197.311	15,10	3,66	251.588	16,24	4,14
Intereses de la Deuda Interna	2,56	2,68	148.625	11,38	2,76	188.370	12,16	3,10
Intereses de la Deuda Externa	0,65	0,54	43.530	3,33	0,81	51.159	3,30	0,84
Otros	0,04	0,05	5.156	0,39	0,10	12.059	0,78	0,20

2.2 Déficit Cuasifiscal del Banco Central de Costa Rica

Se acepta ampliamente que las operaciones cuasifiscales del Banco Central de Costa Rica son parte del problema estructural de las finanzas públicas. Lo cual es decir que no hay forma concreta y real con la que se espere subsanar el endeudamiento interno del Instituto Emisor, quedando como únicas alternativas la inflación, las reservas internacionales, o más endeudamiento interno.

De esta forma, la solución al déficit cuasifiscal es de orden fiscal, como se ha venido ejecutando desde 1999. No obstante, el desbalance aumenta a un ritmo mayor que el de los aportes del erario público. En anteriores ediciones de la Memoria Anual se ha señalado sobre una causa principal de esta evolución, como es la descoordinación de políticas fiscal y monetaria. Más específicamente, tanto en 1999 como en el 2002 las medidas fiscales de endeudamiento externo para la sustitución de deuda interna, tuvieron efectos monetarios significativos que el Banco Central ha neutralizado.

El costo de estas medidas, en un sentido contable, es que la deuda interna total no disminuyó (pues los títulos del Banco Central sustituyeron a los fiscales), y la externa aumentó. De esta forma, la colocación de títulos en el exterior ha agravado, prima facie, el problema fiscal, contrariamente a la intención que se tenía en leyes N° 7671 de 25 de abril de 1997 y N° 7970 de 22 de diciembre de 1999.

3. CONCLUSIÓN

Reiteradamente, por muchos años, se ha llamado la atención sobre la problemática de sostenibilidad de las cuentas fiscales, específicamente del Gobierno de la República junto con el Banco Central de Costa Rica.

El erario público se encuentra cerca de límites peligrosos de insolvencia, cuyo único atenuante momentáneo es que muchas de sus deudas están en poder de otras instituciones del Estado. Lo cual no es señal positiva en el largo plazo, pues aunque es posible postergar la satisfacción de esos pasivos, su carga financiera se ha de hacer efectiva in crescendo.

No debe recaer el problema, sin embargo, en el artificio de renovaciones continuas de las obligaciones, procedimiento que puede esconder una insolvencia estructural. A lo que se suma que en el 2002 el crédito del Gobierno con el sector privado y el financiero presentó un fuerte crecimiento, mientras que el financiamiento neto con entidades públicas disminuyó.

Notas

¹ Información sobre los resultados del estudio realizado por la Contraloría sobre el proceso de desmantelamiento del régimen de los CAT (Informe N° DFOE-FEC-13/2002) se encuentra en el acápite 1.2.2 del presente capítulo.

² Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, Acta N° 8 del 20 de junio del 2002.

³ Así indicado en la Memoria Anual del 2001 y en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2003.

⁴ Oficio DM-895 del 26 de junio de 2002, dirigido por el señor Ministro de Hacienda a la Contraloría General de la República.

⁵ Ministerio de Hacienda. Informe Anual de Resultados Físicos Ejercicio Económico del 2002. Marzo 2003. Capítulo II p.v.

⁶ A partir del año 1996 los gastos en pensiones de los regímenes especiales se incluyen en forma separada en el título 116 con el objeto de centralizar el registro de los gastos que por este concepto enfrenta el erario público.

⁷ En el Informe Técnico del anteproyecto de Presupuesto Nacional 2003, presentado por esta Contraloría a la Asamblea Legislativa, se detalla la metodología utilizada para la estimación del presupuesto en pensiones.

⁸ El SIG, Sistema Integrado de Gestión, es un sistema que integraría y automatizaría los procesos para mejorar la capacidad de gestión de la DNP. Este sistema fue contratado en 1997 a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) con recursos del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN y debió iniciar su funcionamiento en el año 1998.

⁹ Según consta en el punto 10 del acta de la sección de recomendaciones del Informe Negativo de Mayoría de noviembre de 2002.

¹⁰ La DNP suministró a este Órgano Contralor un detalle de la cantidad de trámites pendientes a marzo de 2003 mediante oficio DD-069/03 del 24 de marzo de 2003. Dicha estimación proviene de un conteo manual que realizó recientemente la DNP. Los conteos manuales se realizan con alguna frecuencia, paralizando las labores ordinarias, a raíz de que los trámites se realizan manualmente, es decir, no está en funcionamiento un sistema informático de gestión que brinde esta información en forma sistemática y que, lo más importante, aumente la eficiencia de los procesos.

¹¹ Informe N°FOE-SO-3/2001 del 13 de agosto de 2001, pág.9.

¹² Informe 30/98 del 29 de abril de 1998, informe FOE-SO-3/2001 del 13 de agosto de 2001, informe FOE-SO-6/2001 del 26 de setiembre de 2001, informe FOE-SO-10/2001 del 30 de octubre de 2001. Además, la Dirección General de Auditoría del MTSS ha emitido diez informes desde 1996 a la fecha.

¹³ Informe TOA-MTSS N°014-2002.

¹⁴ El préstamo 1030 es un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que incluye un componente de reforma de la DNP.

¹⁵ Información tomada del Decreto N° 30740-MTSS-H del 3 de agosto de 2002, el cual crea el Plan Emergente de Apoyo a la DNP.

¹⁶ Oficio DNP-129-2003 del 20 de febrero de 2003.

¹⁷ Mediante oficio 02302 del 10 de marzo de 2003.

¹⁸ Mediante oficio DVM-060 del 31 de marzo de 2003, suscrito por el Ministro a. i., señor Fernando Trejos.

¹⁹ Por ejemplo, la revisión jurídica y contable de cada uno de los 23.000 expedientes, sin incluir alrededor de 30.000 del Magisterio Nacional, y la incorporación de la información a la base de datos de pensionados.

²⁰ Según lo manifestara el Coordinador del Contrato de Préstamo 1030 a esta Contraloría General en reunión sostenida el 5 de marzo de 2003.

²¹ Depuración de expedientes, bases de datos de pensionados y de escalas salariales y transformación de los procesos de la DNP de acuerdo con el SIG, entre los más importantes.

²² Creado mediante Ley N° 4351 del 11 de julio de 1969.

²³ En esta prestación de servicios participaron las siguientes entidades privadas: Fundación Social Oftalmológica y Optométrica para la Salud Visual (FUSOSVI), Centro para el Tratamiento del Cáncer S.A. (CENTRACAN, S.A), Centro Médico de Radioterapia Irazú S.A. y Asesoría Servicios y Suministros BBS. S.A. Igualmente fueron objeto de contratación, funcionarios de la CCSS fuera de su jornada ordinaria, para realizar cirugía electiva, consulta externa especializada y procedimientos en especialidades críticas.

²⁴ DFOE-SA-4-2002, DFOE-SA-6-2002, DFOE-SA-13-2002, DFOE-SA-22-2002, DFOE-SA-29-2002 y DFOE-SA-32-2002.

²⁵ Creado mediante Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998.

²⁶ Creado mediante Ley N°7969 de 22 de diciembre de 1999 (Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en vehículos en la modalidad de Taxi).

²⁷ La baja ejecución presupuestaria supraindicada es congruente con las deficiencias señaladas por la Contraloría General de la República en el Informe N° DFOE-OP-43-2002, denominado "Informe sobre el estudio de la gestión realizada por el Consejo de Transporte Público".

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo Humano:1998-2002 Soluciones Siglo XXI y, Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria 2002 - 2006.

²⁹ N° 5662 del 23 de diciembre de 1974.

³⁰ Decreto Ejecutivo N° 27558-MTSS del 10 de diciembre de 1998.

³¹ Ley N° 4760 del 4 de mayo de 1971.

³² Decreto Ejecutivo N° 30393-MP-PLAN-MCAS del 21 de mayo de 2002.

³³El 40% restante se reparte de la siguiente manera: un 20% para el Gobierno Central y el otro 20% para el gestor interesado del Aeropuerto.

³⁴ En el caso de Transferencias de Capital, el auxilio económico se refiere a subsidios relacionados con infraestructura.

³⁵ Con la promulgación de la Ley N° 8184, «Adición de un nuevo artículo 9 a la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza», del 17 de diciembre de 2001.

³⁶ Informe N° DFOE-SO-29-2002 del 20 de diciembre de 2002.

³⁷ Informes N° DFOE-SO-5-2002, DFOE-SO-12-2002 y DFOE-SO-13-2002.

³⁸ Estos problemas son señalados por el INA en la evaluación del primer semestre del año 2002, remitida mediante el oficio N° PE-289-2002 del 11 de octubre de 2002, y la institución se ha comprometido a dar solución a esta problemática.

³⁹ Creado con Ley N° 5185 del 20 de febrero de 1973.

⁴⁰ Área de Vivienda y Asentamientos Humanos. Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas.

⁴¹ Ley N° 8106 del 3 de junio de 2001.

⁴² N° DFOE-SM-233/2002 de fecha 20 de diciembre de 2002: "Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales".

⁴³ Convenio de Préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo N° 1284/OC-CR. Programa de Regularización del Catastro y Registro.

⁴⁴ Informe N° DFOE-IP-5/2002

⁴⁵ Informe N° DFOE-IP-5/2002



Tercera Parte

Informe de labores



Tercera Parte

INFORME DE LABORES

Introducción

Como parte de las atribuciones y deberes que establecen los artículos 184 de la Constitución Política y 32 de su Ley Orgánica, la Contraloría General de la República, debe enviar a la Asamblea Legislativa el 1° de mayo de cada año, una memoria con el detalle de las labores del Contralor. Dicho mandato se ha venido plasmando en los últimos dos años en la III Parte de esa memoria, bajo la denominación de "Informe de Labores".

Este informe hace un repaso de las actividades más importantes desarrolladas por la Contraloría General a lo largo del año 2002, cuya labor estuvo marcada por cambios importantes en el marco normativo y por la ocurrencia de hechos relevantes para la vida nacional, lo que demandó de la institución una rápida capacidad de respuesta para poder hacer los ajustes necesarios en sus procesos de trabajo, de manera que se pudiera responder con rapidez a las nuevas demandas. Esto fue posible gracias a la nueva estructura organizativa y al rediseño de los procesos de trabajo que ha venido realizando la Contraloría a partir de su proceso de modernización.

Es importante señalar que el proceso de modernización, que formalmente se abrió en mayo de 1999, recién finalizó, y gracias a él la Contraloría pudo empezar a realizar los cambios más importantes que requería la institución y así propiciar un producto o un servicio de más calidad, más oportuno y teniendo en cuenta los requerimientos de sus usuarios. Sin embargo, es claro que muchos de los cambios que se impulsaron no tendrán sus efectos inmediatamente, sino que tienen una proyección de mediano plazo, en el tanto que involucran un cambio de cultura al interior de la Institución, lo que no ocurre rápidamente.

Este informe de labores contiene tres puntos importantes. Primeramente se hace un recuento sobre el cumplimiento del Plan Anual Operativo que se ejecutó en el 2002, con detalle de la producción por programa presupuestario y de algunos proyectos que tuvieron un efecto relevante durante el periodo. Como segundo punto se hace referencia al uso que se ha dado a la asignación de recursos y las repercusiones que se han generado como producto de los constantes recortes a los que fue sometido el presupuesto de la Institución y el consecuente efecto que sobre la fiscalización de la Hacienda Pública se generó. En tercer

lugar, se hará mención a las acciones emprendidas por el Órgano Contralor en apoyo a la labor de la Asamblea Legislativa.

1. Cumplimiento del Plan Anual Operativo

La Contraloría General como producto del proceso de modernización, estableció una forma de organización que le permite mayor flexibilidad, la identificación clara de responsables y el desarrollo estratégico de cada uno de los procesos y proyectos que ejecuta. Para ello cada titular de unidad, área o división debe elaborar un plan de trabajo anual, que se pretende que sea plurianual, con base en una estrategia de fiscalización y operación definida a partir de los cambios más importantes que se dan en el entorno y hacia el interior de la Institución. Dichos planes son discutidos con todo el nivel gerencial de manera que se eviten duplicidades, se aseguren las coordinaciones necesarias y se conozca cuál es el rumbo de la Contraloría en su conjunto.

La insoslayable vinculación del plan de trabajo con el presupuesto, obliga a que deba ajustarse a los requerimientos que para tales efectos establece el Ministerio de Hacienda. Así, en la respectiva Ley de Presupuesto, bajo el título presupuestario "102: Contraloría General de la República", se pueden observar cuatro programas presupuestarios: Programa 9: Administración Superior y Apoyo Administrativo; Programa 12: Fiscalización Operativa y Evaluativa; Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica; y Programa 19: Desarrollo Institucional.

1.1 Resultados por programa presupuestario

1.1.1 Programa 9: Administración Superior y Apoyo Administrativo

Este programa presupuestario está conformado por un grupo de unidades que se encargan de direccionar y dar apoyo administrativo y técnico al resto de la Institución. Esta labor se lleva a cabo mediante la formulación de estrategias y la emisión de políticas y directrices de carácter institucional, y mediante el suministro de servicios básicos para el normal funcionamiento de cualquier organización.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, los productos generados son de carácter estratégico, como es el caso de las actividades relacionadas directamente con la Asamblea Legislativa, tema que se desarrolla en el punto 3), los diferentes mecanismos de rendición de cuentas internos y

externos, la emisión de los informes de resultados físico-presupuestarios y la emisión del informe de labores de la Memoria Anual, que se generan a partir de la evaluación permanente de los resultados de la gestión institucional.

PROGRAMA 9: ADMINISTRACIÓN SUPERIOR Y APOYO ADMINISTRATIVO PRINCIPALES PRODUCTOS

Producto	Cantidad
Informes de evaluación de la gestión	2
Comparecencias y audiencias ante la Asamblea Legislativa	24
Informe de labores y del movimiento económico	1
Informes del monitoreo del entorno institucional	5
Estrategia Institucional	1

Fuente: Elaboración propia con datos internos

1.1.2 Programa 12: Fiscalización Operativa y Evaluativa

Este programa es ejecutado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, conformada por diez Áreas de Fiscalización y una Secretaría Técnica.

Comprende la mayor parte de la labor sustantiva de la institución mediante la fiscalización directa de la Hacienda Pública. Durante el 2002 el equipo gerencial introdujo innovaciones tanto en la gestión como en la forma de autoevaluación con el propósito de procurar medir la oportunidad y eficacia de los servicios que se brindan, logrando una disminución importante de los tiempos utilizados en sus procesos, especialmente en el presupuestario, la admisibilidad de denuncias y en la fiscalización operativa.

Además, se iniciaron proyectos novedosos en el campo de la fiscalización presupuestaria que pretenden, por medio de insumos que se obtienen de la aprobación presupuestaria, efectuar una fiscalización de programas y proyectos importantes en las instituciones fiscalizadas, verificando en la ejecución del presupuesto asignado, el correcto uso de los recursos públicos, así como la utilización de las herramientas de planificación y presupuesto institucional, logrando adicionalmente la integración de los procesos que tiene a su cargo el programa.

En atención a la estrategia formulada para el periodo, se abordaron temas de fiscalización de gran importancia, asociados al campo de los ingresos tributarios, donde debe destacarse la evaluación integral del sistema tributario

costarricense, la rendición de cuentas y cultura tributaria, así como la situación fiscal del Gobierno Central, entre otros, los cuales se abordan en el punto a) del acápite 1.1.5.

Otro proceso relevante que ejecuta este programa es el de admisibilidad de denuncias y solicitudes de estudio sobre presuntos hechos irregulares, en el que las denuncias y solicitudes recibidas excedieron un 18% la estimación inicial. Por la importancia del proceso se ha destinado en el aparte b) del acápite 1.1.5. un espacio en el que se enfoca el tema como mecanismo para la participación ciudadana y se describen los principales logros obtenidos.

En el cuadro siguiente se muestra información sobre los principales productos atribuibles a este programa presupuestario.

PROGRAMA 12: FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA PRINCIPALES PRODUCTOS

Producto	Cantidad
Labores de control previo	
Modificaciones internas de presupuestos Poderes de la República	19
Análisis de Proyectos de decretos ejecutivos	24
Informes de aprobación de presupuestos ordinarios	340
Informes de aprobación de presupuestos extraordinarios	686
Informes de aprobación de modificaciones presupuestarias externas	416
Visado de documentos de ejecución presupuestaria	118.539
Otros asuntos presupuestarios	416
Labores de control posterior	
Fiscalizaciones financiero-presupuestario	294
Informes de fiscalización emitidos ¹⁾	224
Relaciones de Hecho ²⁾	26
Estudios de admisibilidad de denuncias	478
Otros Productos	
Atención de asesorías técnicas	1.077
Documentos de normativa emitida	21
Proyectos de consolidación	22
Atención requerimientos externos de información	823

Notas:

¹⁾Ver detalle de informes en el Anexo 2

²⁾Ver detalle de las relaciones de hecho emitidas en el Anexo 3

Fuente: Elaboración propia con datos internos

En un afán por generar estadísticas relacionadas con el impacto de la fiscalización, desde hace tres años se levanta información relacionada con los fondos públicos que se fiscalizan. En el cuadro siguiente se muestra la cuantificación de los recursos públicos fiscalizados de conformidad con los procesos y proyectos que se ejecutaron en este programa.

PROGRAMA 12: FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
CUANTIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN
 -en millones de colones-

Actividad realizada	Monto
<i>Control Previo</i>	3.634.388,1
Análisis Presupuestario	2.942.203,6
Visado de documentos de ejecución Presupuestaria ¹⁾	692.184,5
<i>Control Posterior</i> ²⁾	1.473.661,7
Estudio Especial	1.079.146,1
Evaluativa	0,0
Financiera	260,0
Operativa	387.194,8
Presupuestaria	7.060,8
TOTAL	5.108.049,8

1) Este monto varía con respecto al año anterior debido a que se modificó el procedimiento de cargos referentes a la deuda y actualmente se tramitan por medio de reservas de crédito, razón por la cual el monto de visado, específicamente el trámite de reservas, se triplicó.

2) Incluye solamente los estudios a los cuales fue posible cuantificar el monto fiscalizado

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Es importante no perder de vista que durante el año 2002 los procesos ejecutados por las áreas que conforman este programa presupuestario, se vieron impactados por hechos relevantes. Un primer elemento tiene que ver con la entrada en vigencia de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que vino a afectar los procesos de fiscalización presupuestaria, lo que obligó a la Institución a entrar en una fase de rediseño de dichos procesos para poder ajustarlos a los nuevos requerimientos, lo que demandó también una acción conjunta con la Administración, para poder ir implementando los cambios que el enfoque sistémico de la administración financiera plantea dicha ley.

Siempre en relación con el impacto generado por esta misma ley, está el hecho de que la Contraloría entra en el proceso de discusión del Presupuesto Nacional, al tener que rendir un informe técnico sobre el proyecto remitido a la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Hacienda. Esta nueva demanda obligó a diseñar un proceso de trabajo nuevo, que permitiera incorporar la experiencia y los recursos de diferentes áreas en relación con el presupuesto nacional. También es importante resaltar que como producto de la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, hay procesos de

trabajo que se ejecutaron por última vez en este año. Tal es el caso de las modificaciones presupuestarias del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes, que ahora corresponde al Ministerio de Hacienda o a la misma Asamblea Legislativa. Igualmente, se dejarán de revisar los proyectos de decreto ejecutivo para introducir modificaciones presupuestarias, al corresponder esta labor únicamente al Ministerio de Hacienda.

Un cuarto aspecto que vino a modificar la Ley N° 8131, es el que tiene que ver con la variación que se introdujo al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al disponerse la necesidad de "enviar a la Asamblea Legislativa, informes de la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tengan repercusión sobre los recursos públicos que se están administrando"; además no debe perderse de vista que este aspecto vino a ser reforzado con la modificación al artículo 31 de esa misma Ley Orgánica, por la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, al establecer que la Contraloría deberá rendir "a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados los informes que le solicite; lo realizará de oficio cuando su participación se haya solicitado de conformidad con el segundo párrafo del artículo 22 de la

presente ley". Un quinto efecto que introduce la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos dentro de los procesos ejecutados en este Programa Presupuestario, es el relativo a la figura del fideicomiso, ya que con anterioridad a la vigencia de esta ley, los fideicomisos no estaban sujetos al control presupuestario de la Contraloría. A partir de la referida Ley, las Administraciones activas que operan fideicomisos, debieron formular y someter a aprobación los presupuestos de estas figuras financieras, lo que vino no solo a incrementar la cantidad de presupuestos por fiscalizar, sino también a la asignación, por parte de las Administraciones activas, de recurso material, financiero y humano que la Contraloría rápidamente debió capacitar sobre esa materia.

Un sexto efecto que se generó a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 8131, es el relativo a la eliminación de los compromisos devengados, lo que obligó a las diferentes instituciones a hacer ajustes en sus programaciones financieras para no enfrentar la caducidad de una serie de recursos que no fueron ejecutados en ese período, produciéndose un importante incremento en la demanda de aprobación de modificaciones presupuestarias, lo cual puede ser coyuntural mientras la Administración se ajusta a estos nuevos requerimientos de mejor planificación y ejecución del gasto.

Junto a la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, un segundo hecho relevante, que tiene lugar en el año 2002, es la celebración de elecciones nacionales, lo que demandó activar el proceso de fiscalización para el pago de la deuda política, dadas las obligaciones asignadas a la Contraloría en esta materia. Este proceso llevó a constituir un equipo especial de trabajo para cumplir con los nuevos requerimientos que se establecieron en la fiscalización de la deuda política a partir de las pasadas elecciones. Este proceso, si bien solo se activa cada 4 años, esta vez obligó a establecer mecanismos nuevos para abordarlo en la forma que lo definió el Código Electoral, pues se introdujeron cambios importantes en cuanto a la periodicidad de la presentación de las liquidaciones por parte de los partidos políticos, los plazos para ser revisadas por la Contraloría, así como la posibilidad de remitir nuevamente algún asunto que hubiese sido rechazado.

Como puede verse fueron bastantes los ajustes que durante el año 2002 debió realizar la Contraloría General, específicamente bajo el Programa Presupuestario de Fiscalización Operativa y Evaluativa, sin que por eso se menoscabara el resto de los servicios y productos que debe generar este programa. La necesaria flexibilidad para hacer los ajustes rápidamente, se logró gracias a las mejoras introducidas por el proceso de modernización.

1.1.3 Programa 18: Asesoría y Gestión Jurídica

La División de Asesoría y Gestión Jurídica tiene a su cargo la ejecución del programa 18, cuya misión es brindar asesoría tanto interna como externa sobre la interpretación de la normativa jurídica que rige la Hacienda Pública.

Esta labor implica la atención de gestiones administrativas o consultivas, recursos en materia de contratación administrativa, procedimientos administrativos tendentes a establecer responsabilidades civiles y administrativas y a declarar nulidad de actos y contratos a la Hacienda Pública.

A continuación se muestra un cuadro que contiene los principales productos obtenidos en el periodo por el programa 18.

PROGRAMA 18: ASESORÍA Y GESTIÓN JURÍDICA PRINCIPALES PRODUCTOS

Producto	Cantidad
Resolución de recurso de apelación ¹⁾	416 ⁴⁾
Resolución de recurso de objeción a cartel ²⁾	446
Solicitud de contratación directa atendida ³⁾	1121
Consulta sobre proyecto de ley	64

¹⁾ Ver detalle en el Anexo 4

²⁾ Ver detalle en el Anexo 5

³⁾ Ver detalle en el Anexo 6

⁴⁾ No incluye las gestiones de adición y aclaración ni los procedimientos de revocatoria y nulidad que se interponen en contra de las resoluciones

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Con el propósito de continuar con la determinación de la cuantía de los recursos fiscalizados de acuerdo con los diferentes procesos de fiscalización, en el cuadro que sigue se muestra el monto que se fiscalizó de conformidad con dos de los procesos que ejecuta este programa presupuestario.

PROGRAMA 18: ASESORÍA Y GESTIÓN JURÍDICA
CUANTIFICACIÓN DE RECURSOS FISCALIZADOS
POR TIPO DE RESOLUCIÓN

	Confirmatorias	Anulatorias	Total
Cantidad	327 ^{1/}	89 ^{2/}	416
Valor (en millones)			
Colones (¢)	4.800,0	2.703,8	7.503,8
Dólares EUA (US\$)	246,6	74,7	321,3
Colones equivalentes ^{3/}	89.141,0	27.005,4	116.146,3
Euros (EUR)	15,9	7,3	23,3
Colones equivalentes ^{4/}	5.345,8	2.451,3	7.797,1
Francos Suizos (FrS)	1,4	0,0	1,4
Colones equivalentes ^{5/}	371,9	0,0	371,9
<u>Total colones equivalentes</u>	<u>99.658,7</u>	<u>32.160,5</u>	<u>131.819,1</u>

1/ Incluye 46 resoluciones en procedimientos de cuantía inestimable sin monto reportado o contra declaraciones de desierto.

2/ Incluye 9 resoluciones en procedimientos de cuantía inestimable.

3/ Tipo de cambio utilizado: ¢361,54 por US\$1,00.

4/ Tipo de cambio utilizado: ¢335,31 por EUR1,00.

5/ Tipo de cambio utilizado: ¢265,67 por FrS1,00.

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Los procesos de trabajo ubicados en este programa también resultan impactados de manera importante con la entrada en vigencia de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, especialmente por el cuadro normativo que se introduce en materia de responsabilidades administrativas y civiles de los funcionarios públicos, lo que obligó a rediseñar el proceso de atención de los procedimientos de fijación de responsabilidades – administrativa o civil- para poder hacer frente de una manera más ágil, más solvente y con el respeto al debido proceso de todos aquellos asuntos que desde la fiscalización se determine que pueden estar involucrando la posible existencia de este tipo de responsabilidades.

Esto cobra vital importancia si se tiene en cuenta que ya durante el año 2002, se emitieron 10 resoluciones de orden condenatorio o anulatorio por parte de la misma Contraloría y 117 documentos en los que se señalan eventuales responsabilidades, de los cuales 58 fueron trasladados a la Administración, 54 al Ministerio Público y 5 a otras instancias.

Además en cuanto a los procesos recursivos en materia de contratación administrativa, al establecerse claramente diferenciada una etapa de admisibilidad de recursos de apelación, en aras de decidir en un plazo muy corto, 10 días hábiles, si el recurso ha sido correctamente presentado se obtiene un trámite más expedito de estos recursos en el tanto que serán resueltos en un tiempo más corto. El ajuste y rediseño de los procesos ha llevado a iniciar una revisión integral de la normativa en la materia de contratación administrativa.

1.1.4 Programa 19: Desarrollo Institucional

Este programa está a cargo de la División de Desarrollo Institucional, la cual tiene como misión desarrollar actividades que contribuyan a brindar soporte técnico a los procesos de fiscalización, atendiendo criterios de efectividad, transparencia, legalidad, rendición de cuentas y orientación al usuario.

Al igual que en los otros programas presupuestarios la entrada en vigencia de la Ley N° 8131 y la Ley N° 8292, este programa se ve impactado en algunos de los procesos de trabajo.

Dentro de las actividades a destacar está la promulgación de un nuevo "Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización", que busca contribuir al mejoramiento de los sistemas de control interno institucionales, así como disponer de una normativa técnica uniforme y clara que establezca las reglas que deben aplicar la Administración, los fiscalizadores y los auditores internos en materia de control de los recursos públicos. Esta acción ha constituido un avance importante en la actualización de la normativa técnica que regula esta materia, pues la anterior normativa databa del año 1982, actualización que obligará a las administraciones a hacer ajustes importantes en sus sistemas de control interno, lo cual aunado al tema de la responsabilidad de los jefes y sus titulares subordinados vendrá a establecer un nuevo paradigma del control en este país, como pilar para la rendición de cuentas.

La emisión del nuevo Manual generó una amplia difusión a lo interno y externo sobre el contenido de esta normativa técnica y legal, labor que fue debidamente coordinada con el Centro de Capacitación. Esta divulgación fue complementada además, con la solicitud a las instituciones de una difusión hacia lo interno de estas, para lo cual se desarrolló un programa específico de capacitación para quienes se encargaron de la divulgación. Adicionalmente, se hace un seguimiento sobre el cumplimiento de estas actividades.

Con la promulgación de la Ley N° 8292, se le asignan a la Contraloría una serie de tareas, que obligan a revisar los procesos de trabajo que tienen a su cargo esta temática, y que están ubicados en este programa presupuestario. En el Recuadro siguiente se incluye un resumen de las atribuciones asignadas a la Contraloría en esta Ley y que afectan directamente procesos asignados a este programa presupuestario

RECUADRO N° 10

Principales funciones asignadas por la Ley General de Control Interno a la Contraloría General de la República

- Emitir las directrices para la presentación por parte del jefe y de los titulares subordinados en el sistema de control interno del "informe de fin de gestión" y de la "entrega formal del ente u órgano" .
- Seleccionar los entes y órganos sujetos a la presente ley, en los que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional.
- Establecer los lineamientos para preparar los planes de trabajo de las auditorías internas.
- Aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de cada Auditoría interna.
- Autorizar o no la reducción de la jornada laboral de la plaza de auditor o de subauditor internos cuando así se le solicite y de acuerdo con los límites establecidos.
- Aprobar o no, con base en el expediente y la terna seleccionada que le presente el jefe, el proceso para nombramiento de las plazas de auditor y subauditor internos por tiempo indefinido, todo de previo a la designación correspondiente.
- Autorizar, en forma previa y a solicitud de la administración, los nombramientos interinos del auditor y subauditor interno.
- Emitir las directrices, que regirán para la comunicación oficial de resultados de informes de auditoría elaborados por la auditoría interna.
- Dirimir conflictos entre jefe y auditoría interna relacionados con la implementación o no de las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, dentro del plazo de treinta días hábiles una vez completado el expediente que se formará al efecto.
- Recibir y dar trámite a la consulta que haga el Poder Ejecutivo sobre el proyecto de reglamento de esta Ley.

(continua...)

- Coordinar al menos una actividad anual para fortalecer la gestión de las auditorías internas.
- Resolver en un plazo máximo de treinta días hábiles la oposición fundamentada sobre los resultados de la fiscalización realizada por la Contraloría a la auditoría interna de los órganos y entes sujetos a su competencia institucional.
- Remitir al Plenario Legislativo copia de todos los informes restantes que rinda en el ejercicio de dichas potestades.
- Emitir las instrucciones relativas a la asignación y disposición de los recursos de las auditorías internas para que sean tomados en cuenta junto con el criterio del auditor interno, para efectos presupuestarios.
- Emitir los lineamientos para la descripción de las funciones y los requisitos correspondientes a los cargos de auditor y subauditor internos que al efecto definan los entes y órganos sujetos a la presente ley.
- Disponer lo que corresponda (resolución de conflictos) cuando existan dudas respecto de si regulaciones de tipo administrativo emitidas por un máximo jerarca afectan negativamente la actividad de la auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal.
- Emitir las disposiciones, normas, políticas y directrices para la organización y funcionamiento de la Auditoría Interna
- Disponer, por vía reglamentaria o disposición singular las excepciones a la obligación de tener una auditoría interna, amparada en criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este sentido ordenará a la institución respectiva el establecimiento de los métodos de control o fiscalización que se definan.
- Establecer los criterios y las directrices generales que servirán de base para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, en los entes y órganos seleccionados.
- Convocar, al menos una vez cada dos años, a un Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, con la participación de los auditores y subauditores internos del Sector Público, y de los demás funcionarios o especialistas que se estime pertinente.
- Dictar la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta ley.

Con las nuevas funciones, además de las ya existentes que aunado a un nuevo enfoque, se hizo necesario establecer nuevos procesos de trabajo o rediseñar algunos de los existentes.

Otra de las labores sustantivas de este programa es el refrendo de contratos y convenios que suscribe la Administración Pública, así como las labores relativas al régimen tarifario¹, entre otras.

La atención de los casos de refrendo de contratos y convenios sufrió un incremento en el volumen de solicitudes durante el periodo 2002. Con este medio de control, se logró fiscalizar

recursos públicos manejados por 201 entes y órganos de la Administración Pública por un total de €695 mil millones, tal y como se muestra en el cuadro referente a la cuantificación de recursos fiscalizados dentro del Programa 19.

En cuanto al régimen tarifario, la custodia y registro de declaraciones juradas, así como otros actos administrativos que se someten a autorización y aprobación de la Contraloría, a continuación se presenta un cuadro que resume los principales productos obtenidos en este programa.

PROGRAMA 19: DESARROLLO INSTITUCIONAL
PRINCIPALES PRODUCTOS

Producto	Cantidad
Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna ¹⁾	25
Asesorías referentes cláusulas sobre reajuste de precios, contratos administrativos, control interno y auditoría	11.994
Contratos y convenios examinados ²⁾	3.812
Autorización y aprobación de tarifas, tasas, contribuciones especiales y empréstitos municipales ³⁾	120
Recepción y custodia de las declaraciones juradas	4.008
Revisión de resoluciones de incobrabilidad o de prescripciones de obligaciones tributarias ⁴⁾	0
Revisión de resoluciones que acuerden pagos con cargo de la Hacienda Pública	370
Autorizaciones de trabajo extraordinario ⁵⁾	0
Actividades de capacitación	142

¹⁾ Ver anexo 7

²⁾ Ver anexo 8

³⁾ Ver anexo 9

⁴⁾ Esta función se elimina de conformidad con la promulgación de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos que simplifica el procedimiento de cancelación de las obligaciones tributarias por prescripción o incobrabilidad, eliminándose así la competencia que sobre esta materia tenía la Contraloría General.

⁵⁾ Este proceso se fundamentaba en el artículo 49 de la anterior Ley de Administración

Financiera; no obstante, la nueva legislación (Ley N° 8131) no incluye la figura de la autorización de tiempo extraordinario, por lo que desaparece dicha atribución.

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Debe señalarse, además, el inicio de un proyecto denominado "Enfoque estratégico de la figura del Refrendo Constitucional", el cual responde no solo al nuevo enfoque y alcance que le pretende otorgar el Órgano Contralor a los procesos de fiscalización que se relacionan con el control previo, sino también a los principios que dieron origen a la Ley General de Control Interno, habida cuenta de que a través de él se pretende que la Administración asuma un mayor control y responsabilidad sobre los procesos que desarrolla, trasladándole a esta, progresivamente, la mayor parte del refrendo de los contratos regulares de cada institución. Esto, obviamente, sin dejar de lado el mandato constitucional que le confiere la función de refrendo a la Contraloría General, de manera que dicha tarea trascienda hacia una visión de rectoría del sistema de refrendo de los contratos de la Administración Pública.

Estas labores especificadas anteriormente involucran la fiscalización de una cuantiosa cantidad de recursos públicos, especialmente en lo que al refrendo de contratos y convenios se refiere, por lo tanto se muestra a continuación la cuantificación de los recursos públicos fiscalizados mediante los principales procesos que ejecuta este programa.

PROGRAMA 19: DESARROLLO INSTITUCIONAL
CUANTIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES
DE FISCALIZACIÓN
en millones de colones

Actividad realizada	Monto
Aprobación de contratos, addenda y convenios (refrendo)	695.180,7
Aprobación de tarifas del Seguro Obligatorio de vehículos	8.799,5
Aprobación de cánones de la ARESEP	2.005,6
Aprobación de cánones del Consejo de Transporte Público	750,9
Autorización de empréstitos municipales	564,3
Sellado de bonos emitidos por partidos políticos	78,8
TOTAL	707.379,8

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Finalmente, este programa realiza también una serie de procesos de trabajo de apoyo técnico a lo interno como lo es la capacitación, el apoyo tecnológico y el procesamiento y custodia de la información que ingresa y se despacha en la institución. Asimismo, algunos de estos procesos de trabajo generan productos hacia el exterior, como lo es la capacitación al resto del sector público, la cual estuvo bastante activa en el año 2002, especialmente en la realización de actividades de capacitación sobre la normativa de control interno; y la consolidación de una plataforma de servicios donde los usuarios externos pueden tener acceso a información diversa que requieran de la Contraloría; esto pueden hacerlo mediante consulta verbal, electrónica o directa en los archivos de la institución.

1.1.5 Otros productos relevantes

Adicionalmente a la producción descrita de cada programa, se generaron dos nuevos productos que merecen especial detalle y que seguidamente se exponen de acuerdo al marco conceptual en que se gestan.

a) El Sistema Tributario Costarricense. Un nuevo enfoque de Fiscalización

En el contexto de la discusión sobre el tema de la reforma fiscal en nuestro país, la Contraloría General de la República ha venido planteando y ejecutando una estrategia para coadyuvar en la evaluación del tema fiscal, así como en la toma de decisiones de los distintos actores políticos, precisamente en un momento en el que el país se plantea la necesidad de sanear sus finanzas públicas, afectadas por el elevado déficit fiscal, ya no solo por el lado de los gastos, sino también por el lado de los ingresos.

En este sentido, el Área de Fiscalización de los Ingresos Públicos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa es la encargada de replantear y dirigir la fiscalización de los ingresos públicos, para lo cual se dispuso desde el año 2000 evaluar el tema de los ingresos tributarios, entre otros. Desde esta perspectiva, la estrategia diseñada se proyecta a cuatro años plazo arrancando con el estudio de los ingresos tributarios y derivando del mismo una serie de acciones de fiscalización y de fortalecimiento técnico, político y jurídico para dicha Área.

Bajo ese marco se ejecutó el informe "Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional", como el

estudio base para la discusión del tema de los ingresos fiscales del Gobierno de la República y para la definición de la estrategia de mediano plazo comentada. Resulta necesario, entonces, mencionar las acciones realizadas con ocasión de la elaboración de este informe, al igual que los beneficios y las consecuencias resultantes y los que a mediano plazo se esperan obtener.

Modernización del Estado Costarricense y de los Sistemas de Fiscalización y Control

El sector público está cambiando en forma acelerada, por cuanto desde hace varios años se viene desarrollando una fuerte corriente político-jurídica que busca la participación activa de la sociedad civil en los problemas de la prestación de servicios públicos. Por otra parte, el Estado intenta en alguna medida redefinir su papel, por lo que algunas actividades que tradicionalmente han sido ejecutadas por él, hoy se procura que sean realizadas por parte de particulares por medio de diversos mecanismos. Surge así con más fuerza la función reguladora del Estado, a quien se le exigen también, resultados y servicios de calidad. Por ello a lo interno de las organizaciones ocurren transformaciones importantes, para ajustarse a los nuevos requerimientos y exigencias de los clientes y usuarios.

Dicha realidad poco a poco ha empezado a trazar un nuevo camino según el cual la Contraloría General de la República ha ido ajustando sus acciones a un nuevo orden de cosas. En este sentido, durante tres años la Institución ejecutó el proceso de modernización institucional precisado, que persigue objetivos estratégicos de gran importancia para el país.

Como parte de dicho proceso de modernización, a finales del año 1999 se constituyó la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, y posteriormente, en el segundo semestre del año 2000, se creó, como parte de ésta, el Área de Fiscalización de Ingresos Públicos (AFI). La creación de esta área de fiscalización, tiene el propósito fundamental de impulsar una fiscalización sistemática e integral sobre los ingresos públicos, en coordinación con otras unidades de la Contraloría General y entidades públicas, como una forma de revitalizar este campo de acción de tanta relevancia para el desarrollo nacional, además de cumplir con otros cometidos constitucionales y legales que le competen a este Órgano Contralor en esta materia.

Esta estrategia de fiscalización está fundamentada en la evaluación, fomento y promoción de cinco principios básicos, que rigen la materia de los ingresos: *financiación, eficiencia, equidad, factibilidad y honestidad*.

Conviene señalar que esta estrategia va acompañada del desarrollo de nuevos procesos, sistemas de información y de un desarrollo del capital humano, que incluye el atraer conocimiento especializado y la cooperación internacional.

Como proceso, la producción y el seguimiento del referido Informe sobre el Sistema Tributario Costarricense busca servir como eje orientador del desarrollo y las actividades de esta Área. Sus diversas etapas sirven para definir las acciones y estudios que deben llevarse a cabo, y para articular la capacitación del personal y el desarrollo de los sistemas de información.

Con la creación del Área de Ingresos Públicos, se pretende que la Contraloría General sea más efectiva en la tarea de suministrar a la sociedad costarricense información confiable y actualizada sobre la forma en que el Estado obtiene y distribuye sus ingresos. A medida que se avance en este terreno, la Contraloría contribuirá para que los Poderes del Estado, las instituciones públicas y las organizaciones de ciudadanos realicen análisis, lleguen a acuerdos, hagan correcciones y adopten decisiones, con el objetivo de mejorar los procesos de obtención de los recursos públicos, a la luz de los principios fundamentales de equidad, eficacia, suficiencia y honestidad.

El actuar en esta dirección le permitirá al Estado incrementar en forma significativa su capacidad de rendir cuentas a los ciudadanos sobre la forma en que se recaudan y se distribuyen los impuestos y otros ingresos públicos. La ciudadanía, por su parte, contará con mayores opciones, y con más disposición, para pedirle cuentas a los Poderes de la República.

En síntesis, podemos decir que esta publicación –y el proceso que condujo a producirla– generará beneficios sociales en al menos tres ámbitos: el de la labor fiscalizadora de los ingresos públicos que realiza la Contraloría General, el de la toma de decisiones legislativas y gubernamentales en el terreno tributario y el de la rendición de cuentas sobre los asuntos relacionados con ese campo.

Aspectos fundamentales derivados del informe “Sistema tributario costarricense. Contribuciones al Debate Nacional”

Entre los aspectos fundamentales que se derivan de los estudios contenidos en el Informe Sistema Tributario Costarricense, conocido como Libro Blanco de los Impuestos, están los siguientes:

- La tributación ha sido uno de los focos más dinámicos de la reforma del Estado costarricense durante los últimos veinte años. Los cambios realizados en ese lapso indican que la sociedad es capaz de renovar los patrones culturales, los marcos jurídicos y los procesos institucionales para adaptarlos a las exigencias del desarrollo nacional.
- Parece haber consenso en que la reforma de la estructura tributaria está inconclusa, pero aún no hay un acuerdo definitivo sobre cuáles son las tareas pendientes y la forma de acometerlas. Uno de los temas determinantes para orientar la reforma es el de la carga tributaria.
- La mayor parte de los nuevos ingresos en los noventas provienen del impuesto sobre las ventas y a los combustibles, y en menor medida del impuesto a la renta de las instituciones públicas, que son de fácil recaudación relativa, en lugar de una mayor participación de impuestos como el de renta. Conviene recordar también que la escasa contribución del impuesto de la renta, lo mismo que en el caso del impuesto sobre las ventas, se debe en parte a los amplios esquemas de exoneración que disfrutaban algunos sectores y a la dificultad para controlar la evasión.
- En la reforma del marco jurídico están pendientes los cambios que deben hacerse para aumentar la capacidad recaudadora del Estado, compatibilizar el marco jurídico nacional y regional en el ámbito aduanero e integrar el marco aduanero con el de tributos internos. También es necesario fortalecer las facultades de la administración para el cobro de las obligaciones tributarias y el acceso a la información financiera y bancaria, así como sistematizar los derechos de los contribuyentes.
- En la reforma de la gestión tributaria, aún se debe culminar la instauración del nuevo modelo en el área de tributos internos, el cual ha generado importantes y diversos logros, mientras que en aduanas, aunque también con iniciativas importantes en la facilitación del comercio, está pendiente el retomar la reforma.
- El estado inconcluso de la reforma se expresa en un conjunto de limitaciones del sistema tributario en tres ámbitos diferentes: el desequilibrio entre ingresos y gastos, el grado en que se expresan las relaciones entre el sistema tributario y la estructura socioeconómica del país y los impactos del sistema tributario sobre el modelo de desarrollo nacional.
- Cualquier reforma tributaria exitosa debe sustentarse en una negociación entre los distintos grupos económicos y sociales, que exprese un equilibrio entre los beneficios sociales y los costos individuales. Por eso la reforma debe partir de la cultura tributaria prevaleciente y apuntar hacia una transformación gradual de la misma, para hacerla más solidaria y más coherente con los valores fundamentales de la nación. En este ámbito, es esencial la acción transparente, coherente y ejemplar de la administración tributaria y de los Poderes de la República.
- La acción transparente del Estado requiere de un adecuado sistema de control interno y de rendición de cuentas. Ese tipo de control sólo es posible si se cuenta con buenos planes estratégicos, indicadores de desempeño de calidad e instrumentos de rendición de cuentas adecuados.
- En última instancia, debemos preguntarnos qué tipo de país queremos construir en los próximos años. A la luz de las respuestas a esta cuestión, los costarricenses podremos optar por un sistema tributario que responda a nuestra idea compartida de la nación que queremos ser y que queremos legar a las futuras generaciones.

b) El Proceso de atención de denuncias. Mecanismo de participación ciudadana para el costarricense

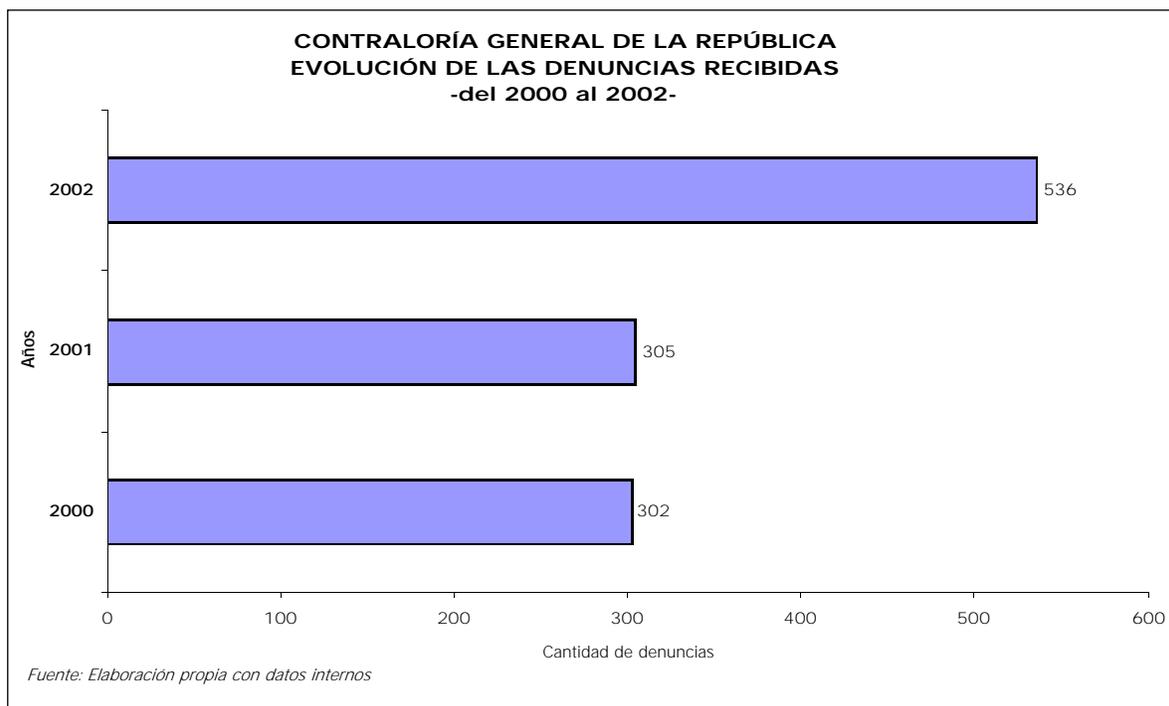
Aunque resulta difícil tener claridad en materia de participación ciudadana, sobre lo qué es, quién la ejerce, cómo la ejerce, cuándo la ejerce y para quién se ejerce, el esclarecer esta esfera trae consigo la mejora de la calidad de la convivencia democrática pues tiene como norte, la inhibición de actos de corrupción de los funcionarios públicos y en cuanto a políticas públicas, se obtiene un mayor apoyo del ciudadano a las decisiones, refuerza el sentimiento de pertenencia a la comunidad, mejora la eficiencia y eficacia de esas políticas públicas aumentando la probabilidad de éxito y sostenibilidad y además, contrapesa el poder de los políticos y los funcionarios en la gestión pública².

El Órgano Contralor ha trabajado fuertemente un aspecto relacionado directamente con el establecimiento de procesos que promuevan la participación ciudadana, diseñando políticas a partir de sus competencias constitucionales y abriendo nuevos procesos de trabajo. Para ello se redefinió el de Atención de Denuncias que se ejecuta en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Este proyecto se aborda desde una doble perspectiva, en la idea de que se constituya en una respuesta a un ciudadano cada vez más interesado en el uso de los fondos públicos y de denunciar aquellos casos que considera irregulares.

La primera, es de índole interna, por cuanto las denuncias se consideran uno de los grandes insumos del proceso de fiscalización integral, cuya atención consume bastantes recursos, humanos y tiempo. De ahí que la relación costo beneficio puede resultar cuestionable en algunos casos.

La segunda, es de índole externa, ya que la denuncia se constituye cada vez más en uno de los principales medios que utilizan tanto los ciudadanos, para ejercer su participación en el control y evaluación de los recursos y las políticas públicas, como los diputados para cumplir con los deberes que el cargo les impone. Véase el gráfico siguiente en el que se muestra el incremento que se ha generado en la recepción de denuncias en los últimos tres años.



Como respuesta a esta situación se estableció un proceso de trabajo denominado Admisibilidad y Valoración de Denuncias en "Ventanilla Única", el cual ha sido abordado mediante el desarrollo de un proyecto, que abarca diferentes módulos, muchos de los cuales están ya consolidados y en pleno funcionamiento.

Para operar dicho proceso de trabajo, se constituyó un equipo de funcionarios que se han especializado en la atención de las denuncias, quienes han logrado agilidad y eficiencia en el servicio, procurando la disminución en los tiempos en que se resuelven las gestiones, sin sacrificar su calidad, considerando para ello además de otros elementos, la Ley N° 8220, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.

La centralización de las gestiones procura uniformar procedimientos, metodologías y aplicación de criterios técnicos, en aspectos tales como atención al usuario y distribución de gestiones, asignación y distribución de cargas de trabajo, investigación y finalmente el seguimiento del producto generado en la Contraloría General en la instancia correspondiente.

Como corolario importante el proyecto ha logrado analizar y estandarizar los productos que se generen de tales procesos.

Finalmente, se ha logrado que las denuncias que ingresan a los procesos de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y a otras unidades de la Contraloría General, sean aquellas que requieren de un análisis de mayor profundidad y la asignación de una cantidad importante de recursos para su atención, lo cual también incide en una mejor planificación del uso de los recursos y ejecución de lo programado en los planes anuales operativos, redundando todo en una mejor atención de las demandas del ciudadano. En el cuadro siguiente se muestra una estadística sobre la cantidad de denuncias ingresadas a la institución y el trámite recibido, en los últimos dos años. Esto último es importante, por cuanto cada denuncia que ingresa a los procesos de fiscalización, compete por los limitados recursos con que se cuenta para llevar a cabo la fiscalización integral de la Hacienda Pública, por lo que su atención debe responder a una estrategia clara.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
TRAMITE DADO A LAS DENUNCIAS

Tipo de trámite	2000		2001	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Archivo	32	10,5%	128	23,9%
Traslado Externo	77	25,2%	172	32,1%
Traslado DFOE	92	30,2%	95	17,7%
Trámite Interno	10	3,3%	29	5,4%
Resueltas	94	30,8%	112	20,9%
Total	305	100,0%	536	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos internos

2. Recursos asignados a la fiscalización de la Hacienda Pública

En relación con la asignación de recursos para el ejercicio económico 2002, la asignación definitiva para la Contraloría General fue de ₡ 6.466 millones, de los cuales se ejecutaron ₡ 5.722 millones, es decir el 89% de su presupuesto.

Tomando en cuenta que el presupuesto aprobado para la Contraloría General representa un 0,15% del presupuesto global del Sector Público, se tiene que por cada ₡ 100,00 fiscalizados el Estado costarricense invierte ₡ 0,15 en labores de fiscalización de la Hacienda Pública desde el Órgano Contralor.

En términos de los gastos ejecutados por el título 102, en la siguiente página se muestra la liquidación del presupuesto según partida presupuestaria.

En cuanto a la ejecución de los diferentes gastos, el rubro con la mayor ejecución obviamente corresponde a Recursos Humanos. En relación con este tema es importante destacar que como parte de los esfuerzos realizados a nivel interno en la búsqueda por determinar oportunidades de mejora en el cumplimiento de las funciones asignadas al Órgano Contralor y en la gestión del recurso humano con que se cuenta, se ha venido analizando la naturaleza de las actividades realizadas por los distintos puestos de la estructura interna de recurso humano.

Sobre ese particular, se inició la implementación de una estrategia integral que abarca tanto el corto como el mediano y largo plazo, que busca modificar la estructura ocupacional, con el objetivo de que la institución continúe propiciando el mejoramiento en el uso de los recursos asignados.

Otro asunto que merece resaltarse es lo relacionado con la condonación de los Títulos Valores, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley N° 8299, Ley de Reestructuración de la Deuda Pública. Esta situación no solo produjo un impacto en la institución en el corto plazo sino que tiene incidencia en la gestión ordinaria que a futuro realice la institución, especialmente en lo que a la "independencia" financiera se refiere.

Algunas de las consecuencias que tuvo dicha condonación sobre la ejecución del plan de trabajo y del presupuesto para el 2002 fueron:

- Ajuste al presupuesto aprobado ya que en algunas modificaciones se había previsto el financiamiento de gastos con los recursos colocados en esos títulos.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA- 2002

	Prog. 09	Prog. 12	Prog. 18	Prog. 19	Total	Compromisos Pendientes	Ejecución	Ajustes	Ejecución
Recurso humano	1.016.141.596,0	3.030.756.708,0	279.350.813,0	924.716.285,0	5.250.965.402,0	3.130.329,8	5.247.835.072,2	7.270.360,7	5.240.564.711,5
Servicios no personales	123.052.434,0	78.558.475,0	7.286.381,0	83.380.633,0	292.277.923,0	21.308.017,8	270.969.905,3	5.250.775,0	265.719.130,3
Materiales y suministros	63.196.668,0	3.956.748,0	939.423,0	6.786.027,0	74.878.866,0	205.257,0	74.673.609,0	573.909,4	74.099.699,7
Maquinaria y equipo	6.530.965,0	7.943.324,0	1.141.739,0	101.747.104,0	117.363.132,0	13.204.899,7	104.158.232,3	310.584,6	103.847.647,8
Otros gastos institucion.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizacion e intereses	9.793.702,0	23.000.000,0	2.000.000,0	6.000.000,0	40.793.702,0	0,0	40.793.702,0	2.137.216,3	38.656.485,7
Totales generales	1.218.715.365,0	3.144.215.255,0	290.718.356,0	1.122.630.049,0	5.776.279.025,0	37.848.504,3	5.738.430.520,8	15.542.845,9	5.722.887.674,9

- Suspensión de varios proyectos internos que estaban oportunamente planificados y que perdieron su financiamiento. Se pueden citar algunos casos tales como:

- Sistema Integral de Información de la gestión de Recursos Humanos, que abarcaba subsistemas relacionados con el control de vacaciones, asistencia y puntualidad, pagos y evaluación del desempeño individual.
- Mejora en la seguridad interna institucional, mediante la compra de un circuito cerrado de televisión.
- Remodelación del Archivo Central para desahogar el actual espacio reducido con que se cuenta y mantener en buen estado de conservación la gran cantidad de documentos que recibe y genera la institución, así como mejorar también todo lo relacionado con la atención a los usuarios del servicio.
- Alquiler de equipo de cómputo para apoyar los proyectos de mejoramiento de la plataforma tecnológica institucional. Siempre dentro del proyecto de mejora de la plataforma tecnológica institucional, suspensión de la adquisición de una nueva red institucional, así como de la supervisión y capacitación para el desarrollo de dicha red.

- Limitaciones en el desarrollo de la gestión ordinaria de las dependencias internas, ya que si bien los proyectos relevantes que prevalecieron encontraron financiamiento, lo fue sobre la base de restricciones de un gasto destinado originalmente para otros fines. En este sentido es importante señalar que se ajustaron partidas, que si bien se presupuestan con poca monta, como son los gastos de viaje al interior y exterior del país, en su conjunto afectan directamente la labor de fiscalización.

Son preocupantes los recortes de financiamiento a que se somete a la Contraloría, tanto antes como después del proceso de formulación del presupuesto, ya que afectan seriamente la labor de fiscalización de fondos públicos que esta institución tiene como obligación realizar, lo cual se agrava con el efecto inverso que se genera con la asignación de nuevas funciones.

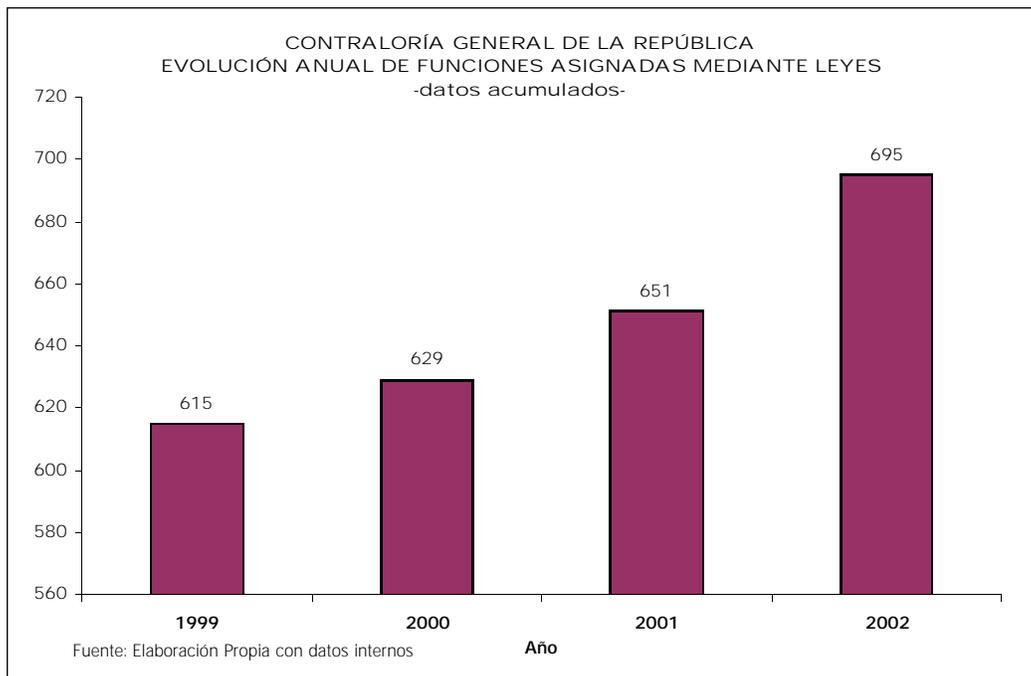
En este sentido se ha llamado la atención durante los últimos cuatro años de la permanente asignación de nuevas funciones y responsabilidades al Órgano Contralor, mediante la promulgación de nuevas leyes o reformas de las existentes. En el recuadro siguiente, se muestran las 44 funciones asignadas durante el 2002, año en el que se da un incremento bastante importante. Además en el siguiente cuadro y gráfico correspondiente se muestra la evolución de esta situación en el último quinquenio.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
EVOLUCIÓN ANUAL DE FUNCIONES
ASIGNADAS MEDIANTE LEYES

Periodo ^{1/}	Cantidad de Funciones asignadas	Funciones Acumuladas	Cambio Absoluto	Cambio Porcentual
A 1998	592	592	-	-
1999	23	615	+23	3,9
2000	14	629	+14	2,3
2001	22	651	+22	3,5
2002	44	695	+44	6,8

Fuente: Elaboración propia con datos internos

El incremento que se presenta en el periodo del 2002, se debe básicamente a la entrada en vigencia de dos leyes trascendentales, anteriormente comentadas en cuanto a sus efectos, que son la Ley General de Control Interno y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos que asigna, al menos en el caso de la primera el 50% de las funciones del año 2002.



Tal y como se señaló en la Memoria 2001 contar con las herramientas técnicas y de apoyo tecnológico proporciona al potencial humano los elementos necesarios para operar con oportunidad y calidad. En este momento la Contraloría tiene una plataforma tecnológica basada en una red obsoleta

y a punto de colapsar. La limitación de invertir en los proyectos de modernización tecnológica evidenció un perjuicio tanto en la labor interna como sobre la posibilidad de que los usuarios de nuestros servicios tengan acceso a bases de datos y otro tipo de información con un alto grado de importancia y con las facilidades que estaban previstas.

Funciones asignadas a la Contraloría General de la República mediante leyes 2002

Número ley	Artículo	Nombre de la ley	Fecha de la ley	Fecha Publicación	Año	Función
8206	0002	Autorización a las Instituciones y órganos de la Administración Pública y a las empresas públicas para que hagan donaciones a la Fundación Ayúdenos para ayudar	03-01-2002	24-01-2002	2002	Controlar y fiscalizar los fondos que en virtud de la Ley 8206 reciba la Fundación Ayúdenos para ayudar
8206	0002 infine	Autorización a las Instituciones y órganos de la Administración Pública y a las empresas públicas para que hagan donaciones a la Fundación Ayúdenos para ayudar	03-01-2002	24-01-2002	2002	Aprobar previamente (al igual que el Ministerio de Hacienda) las donaciones y aportaciones que con base en la presente ley realicen las instituciones y los órganos de la Administración Pública siempre que ello no afecte el normal funcionamiento y cumplimiento de sus fines públicos
8226	0001	Autorización al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para que done veinte millones de colones a la Municipalidad de Dota	13-03-2002	22-03-2002	2002	Otorgar el respectivo referendo del presupuesto de la Municipalidad de Dota donde se incorpore la donación por parte del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal por la suma de 20 millones de colones para gastos operativos de la Municipalidad (por única vez)
8251	0001 a	Adición de los artículos 27 y 84 a la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494	29-04-2002	17-05-2002	2002	Elaborar y enviar a publicación en la Gaceta una lista con el nombre de cada administración y el monto de su presupuesto autorizado para respaldar la contratación de bienes y servicios no personales, a más tardar en la segunda quincena de febrero de cada año.
8251	0001 b	Adición de los artículos 27 y 84 a la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494	29-04-2002	17-05-2002	2002	Dictar, a más tardar la segunda quincena de febrero de cada año, una resolución que incorpore los incrementos y especifique los parámetros vigentes para cada órgano y cada ente comprendidos en la Ley de Contratación Administrativa, de manera que se ajusten las sumas establecidas para los diferentes tipos de contrataciones y tomando como base la variación porcentual del índice general de precios al consumidor.
8261	0013 d	Ley General de la Persona Joven	20-05-2002	20-05-2002	2002	Aprobar e improbar los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven
8267	0001	Autorización al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para que done cuarenta millones de colones a la Municipalidad de Desamparados	20-05-2002	20-05-2002	2002	Otorgar el respectivo referendo del presupuesto que, para tal efecto, remitirá la Municipalidad de Desamparados, en el cual se incorpore la donación del IFAM a esa Municipalidad para la adquisición de un terreno en donde se construirá un colegio.
8270	0003	Otorgamiento de personalidad jurídica instrumental al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), a la Oficina de la Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	01-02-2002	17-05-2002	2002	Fiscalizar al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
8277	0004	Autorización a la Caja Costarricense de Seguro Social para que done placas radiográficas expuestas, líquidos fijadores y residuos sólidos a la Asociación para el Desarrollo Social y Humano y a otras organizaciones no gubernamentales.	20-05-2002	20-05-2002	2002	Supervisar el uso y la inversión de los fondos generados con esta ley.
8285	0041	Creación de la Corporación Arrocera	14-06-2002	14-06-2002	2002	Recibir una copia de la liquidación completa de todas las operaciones de la Corporación Arrocera, dentro de los tres meses posteriores a la finalización de cada ejercicio económico y administrativo (un año fiscal)
8290	0008	Ley del Teatro Nacional	21-08-2002	21-08-2002	2002	Fiscalizar el Fondo del Teatro Nacional
8292	0001	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Observar los criterios mínimos que establece la ley General de Control Interno en el establecimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno
8292	0003	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Dictar la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta ley.
8292	0005	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Convocar, al menos una vez cada dos años, a un Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, con la participación de los auditores y subauditores internos del Sector Público, y de los demás funcionarios o especialistas que se estime pertinente.
8292	0012 inc e)	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Emitir las directrices para presentar el "informe de fin de gestión" y la "entrega formal del ente o el órgano" a cargo del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno
8292	0018	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Establecer los criterios y las directrices generales que servirán de base para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, en los entes y órganos seleccionados.
8292	0019	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Seleccionar los entes y órganos sujetos a la presente ley, en los que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.
8292	0020	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Disponer, por vía reglamentaria o disposición singular las excepciones a la obligación de tener una auditoría interna, amparada en criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este sentido ordenará a la institución respectiva el establecimiento de los métodos de control o fiscalización que se definan.
8292	0022 inc f)	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Establecer los lineamientos para preparar los planes de trabajo de las auditorías internas.
8292	0023 inc a)	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Emitir las disposiciones, normas, políticas y directrices para la organización y funcionamiento de la Auditoría Interna
8292	0023 par 2	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de cada Auditoría Interna.
8292	0024	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Disponer lo que corresponda (resolución de conflictos) cuando existan dudas respecto de si regulaciones de tipo administrativo emitidas por un máximo jerarca afectan negativamente la actividad de la auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal.
8292	0027	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Emitir las instrucciones relativas a la asignación y disposición de los recursos de las auditorías internas para que sean tomados en cuenta junto con el criterio del auditor interno, para efectos presupuestarios.
8292	0029	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Emitir los lineamientos para la descripción de las funciones y los requisitos correspondientes a los cargos de auditor y subauditor internos que al efecto definan los entes y órganos sujetos a la presente ley.
8292	0030	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Autorizar o no la reducción de la Jornada laboral de la plaza de auditor o de subauditor internos cuando así se le solicite y de acuerdo con los límites establecidos.

(continua...)

Numero ley	Artículo	Nombre de la ley	Fecha de la ley	Fecha Publicación	Año	Función
8292	0031 par 1	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Aprobar o no, con base en el expediente y la terna seleccionada que le presente el Jерarca, el proceso para nombramiento de las plazas de auditor y subauditor internos por tiempo indefinido, todo de previo a la designación correspondiente.
8292	0031 par 2	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Autorizar, en forma previa y a solicitud de la administración, los nombramientos interinos del auditor y subauditor interno.
8292	0035	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Emitir las directrices, que regirán para la comunicación oficial de resultados de informes de auditoría elaborados por la auditoría interna.
8292	0038	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Dirimir conflictos entre jerarca y auditoría interna relacionados con la implementación o no de las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, dentro del plazo de treinta días hábiles una vez completado el expediente que se formará al efecto.
8292	0044	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Recibir y dar trámite a la consulta que haga el Poder Ejecutivo sobre el proyecto de reglamento de esta Ley.
8292	0045 a) p2	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Remitir al Plenario Legislativo copia de todos los informes restantes que rinda en el ejercicio de dichas potestades.
8292	0045 inciso a)	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Coordinar al menos una actividad anual para fortalecer la gestión de las auditorías internas.
8292	0045 par 2	Ley General de Control Interno	18-07-2002	04-09-2002	2002	Resolver en un plazo máximo de treinta días hábiles la oposición fundamentada de los resultados de la fiscalización realizada por la Contraloría a la auditoría interna de los órganos y entes sujetos a su competencia institucional.
8299	0002	Ley de Reestructuración de la Deuda Pública	02-09-2002	02-09-2002	2002	Condonar, en un plazo máximo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigencia de esta ley, los títulos correspondientes a inversiones en valores emitidos por el Ministerio de Hacienda.
8305	0001	Reforma de los artículos 1° y 8° de la Ley N° 5394, creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	11-09-0002	04-10-0002	2002	Aprobar el presupuesto de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación y Policía y sus modificaciones.
8321	0003	Otorgamiento de personalidad jurídica instrumental al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica del Ministerio de Educación Pública	08-10-2002	25-10-2002	2002	Fiscalizar y controlar los fondos objeto de las contrataciones ejecutadas por el Ministerio de Educación Pública en su Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (Promece), como responsable de ejecutar, administrar y adjudicar los contratos de adquisiciones de bienes, obras y servicios conforme el contrato de préstamo N° 1010/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo: Proyecto de Educación Preescolar y Tercer Ciclo, Ley 7731 de 6 de enero de 1998.
8332	0002 c)	Reformas de los artículos 1°, 5°, 6°, 8° y 10, y adición del inciso L), al artículo 10, del artículo 10 BIS y del último párrafo al artículo 15, todos de la ley N° 8147, de 24 de octubre del 2001, y reforma de los artículos 3° y 7°, y adición del artículo	07-11-2002	27-11-2002	2002	Establecer los parámetros para que la Administración del Fideicomiso para la protección y el fomento agropecuarios para pequeños y medianos productores cubra los gastos en que incurran por la asistencia a las sesiones del Comité del Fideicomiso, los dos representantes propietarios de las organizaciones de productores y los representantes suplentes que funjan como propietarios.
8335	0001	Autorización al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para que done quince millones de colones a la Municipalidad de Puriscal	12-11-2002	03-12-2002	2002	Otorgar refrendo al presupuesto que remita la Municipalidad de Puriscal con ocasión de la donación única de quince millones de colones que realice en su favor el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
8337	0001	Autorización al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para que done cien millones de colones a la Municipalidad de Puntarenas	12-11-2002	03-12-2002	2002	Otorgar refrendo al presupuesto que remita la Municipalidad de Puntarenas con ocasión de la donación única de cien millones de colones que realice en su favor el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
8343	0008	Ley de Contingencia Fiscal	18-12-2002	27-12-2002	2002	Fiscalizar que la aplicación de los ingresos percibidos con ocasión de la venta de activos ociosos, innecesarios o suntuosos que realicen las instituciones, se aplique únicamente al servicio de la deuda pública.
8343	0012p4	Ley de Contingencia Fiscal	18-12-2002	27-12-2002	2002	Recibir y de ser el caso prorrogar el plazo para las acreditaciones que los funcionarios nombrados en los altos mandos de la Administración Tributaria (directores generales y subdirectores generales, directores de división, subdirectores de división, gerentes y subgerentes) realicen sobre sus renunciaciones a cargos que ocupen en juntas directivas de empresas privadas, a representaciones que ejerzan en empresas privadas y a sus participaciones en el capital accionario de personas jurídicas en los que figuren al momento de prestar servicios a instituciones o empresas públicas. Esta acreditación (que incluye renunciaciones e inscripción registral) deberán de hacerla ante el órgano Contralor en un plazo de treinta días hábiles.
8343	0012p5	Ley de Contingencia Fiscal	18-12-2002	27-12-2002	2002	Levantar la incompatibilidad a los funcionarios que ocupen cargos en los altos mandos de la Administración Tributaria, mediante resolución fundada y en situaciones calificadas, para ejercer en forma simultánea cargos en instituciones o empresas públicas así como tener representaciones y participaciones en capital accionario de empresas privadas, cuando pueda estimarse que no exista conflicto de intereses por la naturaleza de los bienes que integran el patrimonio de la empresa, por su fines o su giro particular o la ausencia de actividad, entre otros: lo anterior sin perjuicio de revocar dicho levantamiento por incumplimiento o modificación de las condiciones en que fue concedido.
8343	0012p6	Ley de Contingencia Fiscal	18-12-2002	27-12-2002	2002	Recibir las declaraciones sobre situación patrimonial que presenten los directores y subdirectores generales, directores y subdirectores de división, gerentes y subgerentes de la Administración Tributaria, según la normativa vigente.
8343	0014	Ley de Contingencia Fiscal	18-12-2002	27-12-2002	2002	Autorizar, hasta dos veces y durante el plazo de vigencia del Plan de Contingencia, las compras y contrataciones directas que realice el Ministerio de Hacienda de vehículos y equipos de cómputo para cumplir con lo ordenado en la presente ley respecto del fortalecimiento de la Administración Tributaria.

Otro aspecto por mencionar es la cantidad tan reducida de compromisos no devengados con que se finalizó el año (¢37,8 millones que representan un 0,6% del total del presupuesto ordinario). Este logro se debe a varias razones entre las cuales se destacan, por disposición del Contralor General, la creación de una Comisión de Racionalización del Gasto al interior de la institución, que se conformó para ordenar aún más y elevar la calidad de la planificación en cuanto a la ejecución de los recursos asignados a cada programa presupuestario.

3. Actividades en atención a requerimientos de la Asamblea Legislativa

Con el propósito de generar un servicio de fiscalización de mayor calidad, se introduce en el Capítulo IV de la Propuesta de Modernización de la Contraloría General de la República³, un marco estratégico que ha regido el quehacer de la institución desde 1999. Este marco estratégico define cinco objetivos que tienen como propósito orientar la función hacia el logro de la visión y misión institucionales; todo esto apoyado, claro está, de una gama de valores que siempre han caracterizado al recurso humano del Órgano Contralor. Uno de estos objetivos se orienta claramente a apoyar a la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de sus objetivos constitucionales en materia de vigilancia de la Hacienda Pública.

Durante los últimos tres años este capítulo de la Memoria Anual ha incluido una estadística de la manera en que se ha materializado este objetivo. En el cuadro siguiente se muestra el detalle de las actividades que se llevaron a cabo en el 2002.

ASUNTOS ATENDIDOS A SOLICITUD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA -durante el 2002-

Materia	Cantidad
Resolución recurso de objeción	1
Solicitud de contratación directa	1
Consultas sobre proyectos de ley	64
Solicitud de información	75
Solicitud estudio de fiscalización 1/	13
Solicitud atendida en etapa de admisibilidad	7
Addendum examinado	1
Contrato examinado	5
Convenio examinado	2
Audiencias realizadas	16
Asistencia a comparecencias	8
Otras solicitudes atendidas directamente por el Despacho del Contralor o sus asesores	50
Asesorías en Comisiones Legislativas	5
Total	248

1/ Incluye estudios originados en denuncias

Fuente: Elaboración propia con datos internos

Para efectos de ilustrar la estadística de los cuatro años en que se ha generado ésta, se muestra a continuación en un cuadro comparativo la evolución de la demanda de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, para efectos de una comparación del año 2002 con el resto de períodos, debe tomarse en cuenta que durante este año la Asamblea Legislativa tuvo un comportamiento atípico con respecto a los años anteriores, originado básicamente por la coyuntura de las recientes elecciones nacionales y la entrada del nuevo equipo legislativo.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CUADRO COMPARATIVO DE LA DEMANDA GENERADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Materia	1999	2000	2001	2002
Otros	11			
Autorizaciones contrataciones administrativas	11			
Resolución recurso de objeción	0			1
Solicitud de contratación directa	0	5	4	1
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64
Solicitud estudio de fiscalización	35	47	51	13
Solicitud de información	54	69	100	75 ¹⁾
Otras solicitudes atendidas directamente por el Despacho del Contralor o sus asesores	0			50 ¹⁾
Solicitud atendida en etapa de admisibilidad	0			7
Addendum examinado	0			1
Contrato examinado	0		3	5
Convenio examinado	0			2
Audiencias realizadas	0	14	15	16
Asistencia a comparecencias	0		8	8
Asesorías en Comisiones Legislativas	0	0	1	5
Total	154	188	251	243

1) Incluye solicitudes que a partir del 2002 se atienden directamente por el Despacho del Contralor

Nota: El dato correspondiente a Asesorías en Comisiones Legislativas del año 2001 no se reportó en la Memoria correspondiente

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales

En un esfuerzo por brindar a las diferentes áreas de fiscalización, los instrumentos y mecanismos para facilitar el abordaje de este tema, en el Capítulo V de la Estrategia Institucional, vigente al día de hoy, se estableció especialmente en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, la priorización de la atención de las demandas de la Asamblea Legislativa, especialmente en el apoyo a las comisiones legislativas establecidas por los señores Diputados⁴. Asimismo, el Despacho del Contralor y Subcontralor Generales, atienden directamente una serie de requerimientos de la Asamblea Legislativa, según lo muestra el cuadro siguiente.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTADÍSTICAS DE CONSULTAS INGRESADAS DIRECTAMENTE AL DESPACHO DEL SEÑOR CONTRALOR

Total de consultas que ingresaron al despacho	122
Total de consultas resueltas	86
Resueltas por el despacho	38
Resueltas por la oficina del asesor	12
Trasladadas a las unidades	72
Resueltas por otras unidades	36
Total de consultas pendientes en otras unidades [1]	36

[1] Se encuentran en trámite en las distintas áreas

Fuente: Asesoría. Despacho Contralor General

Notas

¹ *Involucra tanto estudios en el ámbito municipal como aprobaciones asignadas por leyes específicas.*

² *Así señalado en el Capítulo 11: Participación ciudadana en las políticas públicas, de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia. Proyecto Estado de la Nación*

³ *Hacia la Contraloría del Siglo XXI: Principales lineamientos para su modernización, 1999*

⁴ *Estrategia Institucional, página 10*



Cuarta Parte

Suplemento estadístico
de la memoria del año
económico

Cuarta Parte

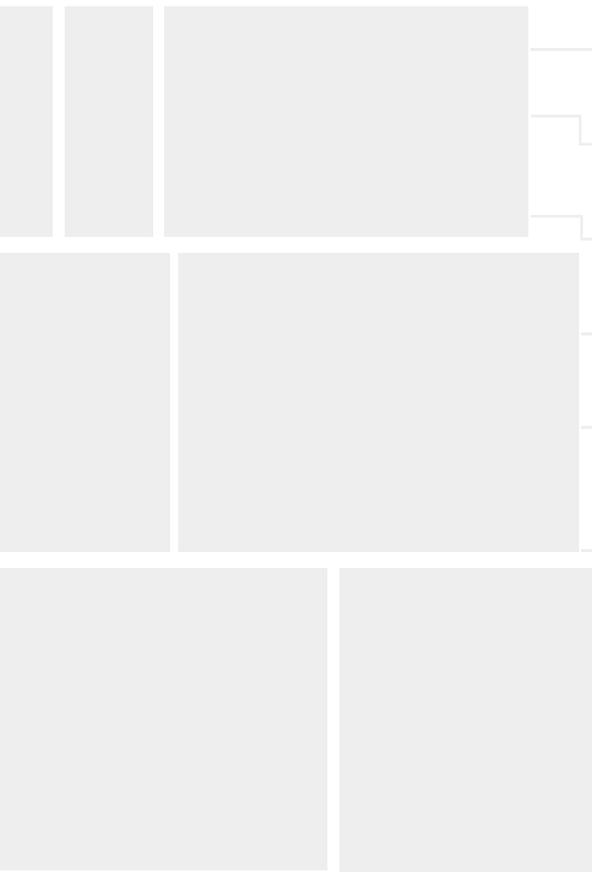
SUPLEMENTO ESTADÍSTICO DE LA MEMORIA DEL AÑO ECONÓMICO

Índice de cuadros

1. Gobierno de la República
Presupuestos aprobados para el ejercicio económico de 2002
2. Gobierno de la República
Liquidación de ingresos de los presupuestos del ejercicio económico de 2002
3. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2002, al 31 de diciembre de 2002, según título
4. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2002, al 31 de diciembre de 2002, según categoría de la clasificación económica
5. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2002, al 31 de diciembre de 2002, según función
6. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2002, al 31 de diciembre de 2002, clasificación económica, según título
7. Gobierno de la República
Liquidación definitiva de los presupuestos del ejercicio económico de 2001, al 30 de junio de 2002
8. Gobierno de la República
Ejecución efectiva consolidada, 2002-2001
9. Gobierno de la República
Gasto efectivo consolidado, 2002, por función, según categoría de la clasificación económica
10. Gobierno de la República
Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2002, según deudores, instrumento y acreedores
11. Gobierno de la República
Movimiento de la deuda externa documentada ocurrido en 2002, según instrumento y tipo de acreedor
12. Gobierno de la República
Saldo de la deuda interna documentada, al 31-12-2002, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor

13. Gobierno de la República
Saldo de la deuda externa documentada, al 31-12-2002, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor
14. Gobiernos locales
Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2002, según provincia
15. Gobiernos locales
Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2002
16. Gobiernos locales
Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2002, según categoría de la clasificación económica, por provincias
17. Instituciones públicas de servicio
Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2002, según institución
18. Instituciones públicas de servicio
Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2002, por institución, según clasificación económica
19. Instituciones públicas de servicio
Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2002, por institución, según categoría de la clasificación económica
20. Fondo y programas de Asignaciones Familiares
Resumen de la ejecución total por institución ejecutora, 2002
21. Empresas públicas no financieras
Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2002, según empresa
22. Empresas públicas no financieras
Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2002, por empresa, según clasificación económica
23. Empresas públicas no financieras
Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2002, por empresa, según categoría de la clasificación económica
24. Empresas públicas financieras
Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2002, según empresa
25. Empresas públicas financieras
Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2002, por empresa, según clasificación económica
26. Empresas públicas financieras
Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2002, por empresa, según categoría de la clasificación económica
27. Gobierno general
Ejecución efectiva 2001 - 2002

28. Gobierno general
Gasto efectivo consolidado 2002, por función, según categoría de la clasificación económica
29. Sector público
Ejecución efectiva 2001 - 2002
30. Sector público
Saldo de la deuda documentada, al 31 de diciembre de 2002
31. Sector público
Saldo de la deuda bonificada al 31 de diciembre de 2002, por deudor, según acreedor
32. Sector público
Saldo de la deuda interna documentada correspondiente a préstamos directos, al 31 de diciembre de 2002, por deudor, según acreedor
33. Sector público
Saldo de la deuda interna correspondiente a otros créditos, al 31 de diciembre de 2002, por deudor, según acreedor
34. Sector público
Saldo de la deuda externa documentada, al 31 de diciembre de 2002, por tipo de acreedor, según deudor e instrumento
35. Sector público
Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2002, según deudores, instrumento y acreedores
36. Sector público
Movimiento de la deuda externa ocurrido en 2002, según deudores, instrumento y tipo de acreedor



Contraloría General de la República

Apartado

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

300

Concepto y producción gráfica

Publicaciones

Concepto de cubierta

Unidad de Prensa - M.A.O.

Diseño de cubierta

Publicaciones - G.G.O.