



Memoria Anual 2001

Contraloría General de la República
San José, Costa Rica

San José, 1° de mayo de 2002

Señores
Secretarios de la Asamblea Legislativa
S. D.

Estimados señores:

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 184.3 de la Constitución Política y 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por medio del documento denominado "*Memoria Anual 2001*" hacemos llegar a la Asamblea Legislativa el informe a que se refieren dichas normas, así como el dictamen sobre la liquidación del Presupuesto del año 2001, ordenado por el artículo 181 de la Carta Política.

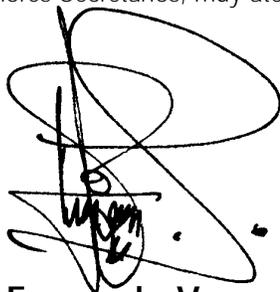
La Memoria Anual 2001 se divide en cuatro partes. En la Primera Parte, denominada *Opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos*, se presentan aspectos relevantes derivados de la experiencia acumulada por la fiscalización realizada por la Contraloría General durante el año 2001, externando la posición del Órgano Contralor en torno a ellos, con lo cual se busca proporcionar información importante sobre los temas expuestos, con el fin de coadyuvar en el ejercicio del control político que corresponde a la Asamblea Legislativa.

La Segunda Parte, *Memoria del año económico*, está compuesta de dos capítulos. En el Capítulo I, denominado *Sectores institucionales del Estado*, se incorpora información, comentarios y análisis para el ámbito del Gobierno de la República, del Sector Descentralizado y del Sector Municipal, en torno a la gestión financiera y física y a los resultados más relevantes de la fiscalización realizada por esta Contraloría General; cabe señalar que en el punto 1 de este Capítulo se incluye el dictamen sobre la liquidación del presupuesto ordenado por el numeral 181 de la Carta Magna. En el Capítulo II, denominado *Evolución de las finanzas públicas*, se analiza el déficit y su financiamiento para el Sector Público, la situación y evolución de su deuda, así como la estructura y evolución del gasto consolidado.

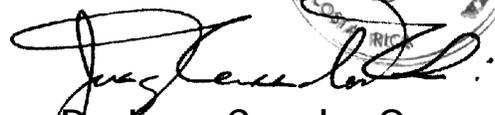
La Tercera Parte presenta el *Informe de labores*, que incluye asuntos como el cumplimiento del Plan Anual Operativo, con el detalle de las principales actividades desarrolladas por el Órgano Contralor a lo largo del año 2001, el uso de los recursos asignados y otros asuntos de interés vinculados con el proceso de mejoramiento institucional emprendido hace varios años.

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

De los señores Secretarios, muy atentamente,



Lic. Luis Fernando Vargas Benavides
Contralor General de la República



Dr. Jorge Corrales Quesada
Subcontralor General de la República

ÍNDICE

Prólogo	xi
---------------	----

Primera Parte

Opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos	3
--	----------

Introducción	3
1. Iniciativas legislativas: ¿Fortalecer o debilitar el control y la fiscalización?	3
2. Revisión de la estrategia definida por el país para el desarrollo de las obras públicas: La crisis de la gestión pública	6
3. Soluciones incompletas a las Convenciones Colectivas	8
4. Creación de figuras jurídicas ad hoc para la gestión de actividades y fondos públicos: El caso del Instituto Costarricense Contra el Cáncer.	10
5. La prestación indirecta de servicios de salud: Un debilitamiento o un fortalecimiento del sistema de salud costarricense	13
6. La cogeneración eléctrica como una alternativa para satisfacer la demanda futura de electricidad	14

Segunda Parte

Memoria del año económico	19
--	-----------

Introducción	19
--------------------	----

Capítulo I. Sectores institucionales del Estado	19
---	----

1. Gobierno de la República – dictamen de la liquidación de los presupuestos.	19
1.1 Gestión financiera global	20
1.1.1 Liquidación del presupuesto	20
1.1.2 Ejecución efectiva consolidada	33
1.1.3 Manejo de la tesorería	36
1.1.4 Evolución y situación de la deuda	38
1.1.5 Resultado contable del período	40
1.2 Gestión institucional.	41
1.2.1 Ministerio de Seguridad Pública	42
1.2.2 Ministerio de Hacienda	46
1.2.3 Ministerio de Agricultura y Ganadería.	47
1.2.4 Ministerio de Obras Públicas y Transportes	50
1.2.5 Ministerio de Educación Pública	53
1.2.6 Ministerio de Salud	57
1.2.7 Regimenes especiales de pensiones	60
1.2.8 Ministerio de Justicia y Gracia	63
1.2.9 Ministerio del Ambiente y Energía	64
1.3 Conclusión	68
1.3.1 Aspectos físicos de la gestión institucional	68
1.3.2 Gestión financiera global	70
1.3.3 Otros aspectos relacionados con el proceso presupuestario del Gobierno de la República	73

Capítulo II. Evolución de las finanzas públicas	75
2. Sector Descentralizado.....	81
2.1 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....	81
2.2 Caja Costarricense de Seguro Social.....	83
2.3 Consejo Nacional de Concesiones.....	87
2.4 Consejo Nacional de Vialidad.....	88
2.5 Consejo Técnico de Aviación Civil.....	93
2.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.....	95
2.7 Instituto Mixto de Ayuda Social.....	96
2.8 Instituto Nacional de Aprendizaje.....	99
2.9 Patronato Nacional de la Infancia.....	100
2.10 Universidad de Costa Rica.....	102
2.11 Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.....	104
2.12 Consejo Nacional de Producción.....	106
2.13 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.....	109
2.14 Instituto Costarricense de Electricidad.....	111
2.15 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica.....	116
2.16 Banco Nacional de Costa Rica.....	118
2.17 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.....	120
2.18 Instituto Nacional de Seguros.....	122
2.19 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.....	124
3. Sector Municipal.....	127
3.1 Municipalidad de San José.....	129
3.2 Municipalidad de Alajuela.....	130
3.3 Municipalidad de Cartago.....	131
3.4 Municipalidad de Heredia.....	134

Tercera Parte

Informe de labores	137
Introducción	137
1. Cumplimiento del plan anual operativo	137
1.1 Resultados alcanzados	137
1.1.1 Programa Administración Superior y Apoyo Administrativo	138
1.1.2 Programa Fiscalización Operativa y Evaluativa	139
1.1.3 Programa Desarrollo Institucional	143
1.1.4 Programa Asesoría y Gestión Jurídica	145
1.2 Actividades en atención a solicitudes de la Asamblea Legislativa	146
1.3 Cuantificación de los recursos fiscalizados.....	147
2. Utilización de recursos asignados	155
3. Otros aspectos de interés	156

Cuarta Parte

Suplemento estadístico de la memoria del año económico	161
---	------------

Índice de cuadros	163
-------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Informes tramitados en el 2001	A-3
Anexo 2 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Relaciones de Hechos tramitadas en el 2001	A-8
Anexo 3 División de Desarrollo Institucional Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna e intercambio de conocimientos realizados en el año 2001	A-10
Anexo 4 División de Desarrollo Institucional Contratos y convenios examinados para su refrendo durante el año 2001	A-11
Anexo 5 División de Desarrollo Institucional Autorización de empréstitos, aprobación de tarifas y criterios emitidos en materia municipal, tramitados en el 2001	A-63
Anexo 6 División de Asesoría y Gestión Jurídica Registro de resoluciones en recursos de apelación emitidas durante el año 2001	A-66
Anexo 7 División de Asesoría y Gestión Jurídica Registro de resoluciones en recursos de objeción emitidas durante el año 2001	A-71
Anexo 8 División de Asesoría y Gestión Jurídica Solicitudes de autorización de contratación directa 2001	A-79

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro N° 1 Financiamiento de gastos corrientes con recursos de capital	21
Recuadro N° 2 Efectos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias	23
Recuadro N° 3 Ingresos no identificados en la liquidación presentada por el Ministro de Hacienda	27
Recuadro N° 4 El déficit de la liquidación del presupuesto del Gobierno de la República	30

Recuadro N° 5	
Aspectos metodológicos del análisis de la ejecución efectiva consolidada del Gobierno de la República	36
Recuadro N° 6	
Evolución de los fondos de la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica	37
Recuadro N° 7	
Problemática en torno a la capacitación y permisos para el uso de armas a los miembros de la fuerza pública	44
Recuadro N° 8	
Cumplimiento de los objetivos de las etapas del proceso de liquidación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	50
Recuadro N° 9	
Resultados del estudio sobre la operación del Programa de Control de Emisiones Vehiculares	52
Recuadro N° 10	
Algunos comentarios sobre el "Programa más aulas para ser mejores".	56
Recuadro N° 11	
Resultados financieros de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y su comparación con el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.	62
Recuadro N° 12	
Problemática de la administración de las áreas silvestres protegidas en cuanto a la tenencia de la tierra	66
Recuadro N° 13	
Resultados de la fiscalización efectuada al Proyecto Barú-Piñuela-Palmar Norte, Secciones I y II, Fase C, Etapa Final	92
Recuadro N° 14	
Algunos comentarios relacionados con contrato de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios	94
Recuadro N° 15	
Algunos comentarios sobre la creación de un Fideicomiso en el Programa de atención integral para la superación de la pobreza	98
Recuadro N° 16	
Comentarios y conclusiones importantes sobre los resultados de estudios de fiscalización en el PANI.	102
Recuadro N° 17	
Comentarios sobre la contratación para construir el Sistema de alimentación eléctrica de la ciudad de San José.	105
Recuadro N° 18	
Resultados del estudio del presupuesto ordinario del CNP del periodo 2001 en materia de Reconversión Productiva	107

Recuadro N° 19 Condonación de deudas por servicios de agua potable y alcantarillado	111
Recuadro N° 20 Insuficiencias en la gestión administrativa y financiera del ICE	112
Recuadro N° 21 Resultados del estudio sobre la contratación de la empresa Técnicos en Telecomunicaciones Sociedad Anónima Laboral	113
Recuadro N° 22 Principales consideraciones con respecto a la problemática sobre la adquisición de tecnología por parte del ICE	115
Recuadro N° 23 Problemática determinada en relación con la compra de equipo de cómputo	120
Recuadro N° 24 Debilidades en la gestión del IFAM respecto de donaciones que realiza a las municipalidades	121
Recuadro N° 25 Convenios de alianza estratégica entre instituciones públicas: Caso INS - Banco Crédito Agrícola de Cartago	124
Recuadro N° 26 Resultados de fiscalización concernientes a la situación financiera del INVU	127
Recuadro N° 27 Consecuencias de la falta de formación o asesoría jurídica de regidores municipales	129
Recuadro N° 28 Algunos resultados obtenidos de la auditoría operativa realizada en la Municipalidad de Cartago	133
Recuadro N° 29 Modelo de gestión institucional	138
Recuadro N° 30 Mejoras en la atención del proceso de refrendo de contratos	144
Recuadro N° 31 Situación de las doce instituciones con mayor presupuesto para la adquisición de bienes y servicios no personales en cuanto a la apelación a sus adjudicaciones	149
Recuadro N° 32 Principales causas de improbación y retiro de gestiones para refrendo de convenios y contratos	153
Recuadro N° 33 La rendición de cuentas y las Entidades de Fiscalización Superior	159

Prólogo

La Contraloría General de la República es un órgano constitucional que de conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política auxilia a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, gozando de absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores. Para cumplir con esta tarea la misma Carta Magna le da una serie de deberes y atribuciones en su artículo 184, que vienen a ser desarrollados por su Ley Orgánica, Ley N° 7428 de 7 de setiembre de 1994, y más de doscientas leyes adicionales que le han asignado a través del tiempo más de seiscientos cincuenta funciones.

Organización de la Contraloría General de la República

Para el cumplimiento de su mandato, la Contraloría General de la República se ha organizado en cinco grandes áreas de trabajo, según se puede ver en el organigrama que se incluye en el presente prólogo.

La primera área la constituyen las unidades de apoyo y asesoría al Despacho del Contralor y Subcontralor Generales, cuyas tareas se concentran en el desarrollo del modelo de gestión institucional que aplica la Contraloría General; la comunicación efectiva y oportuna del quehacer de la Institución a los diferentes públicos interesados en escrutar la labor de fiscalización que se realiza; el manejo de los asuntos internacionales que surgen del posicionamiento que ha alcanzado la Contraloría General en el ámbito de las organizaciones internacionales que agrupan a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel regional y mundial, así como de los canales de cooperación técnica que ha abierto la Institución con cooperantes interesados en apoyar su desarrollo. También se incluyen en esta área las actividades relacionadas con las funciones de auditoría interna y la asesoría directa del equipo gerencial al Despacho.

La segunda área corresponde a las actividades desarrolladas por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, que tiene a su cargo los procesos de

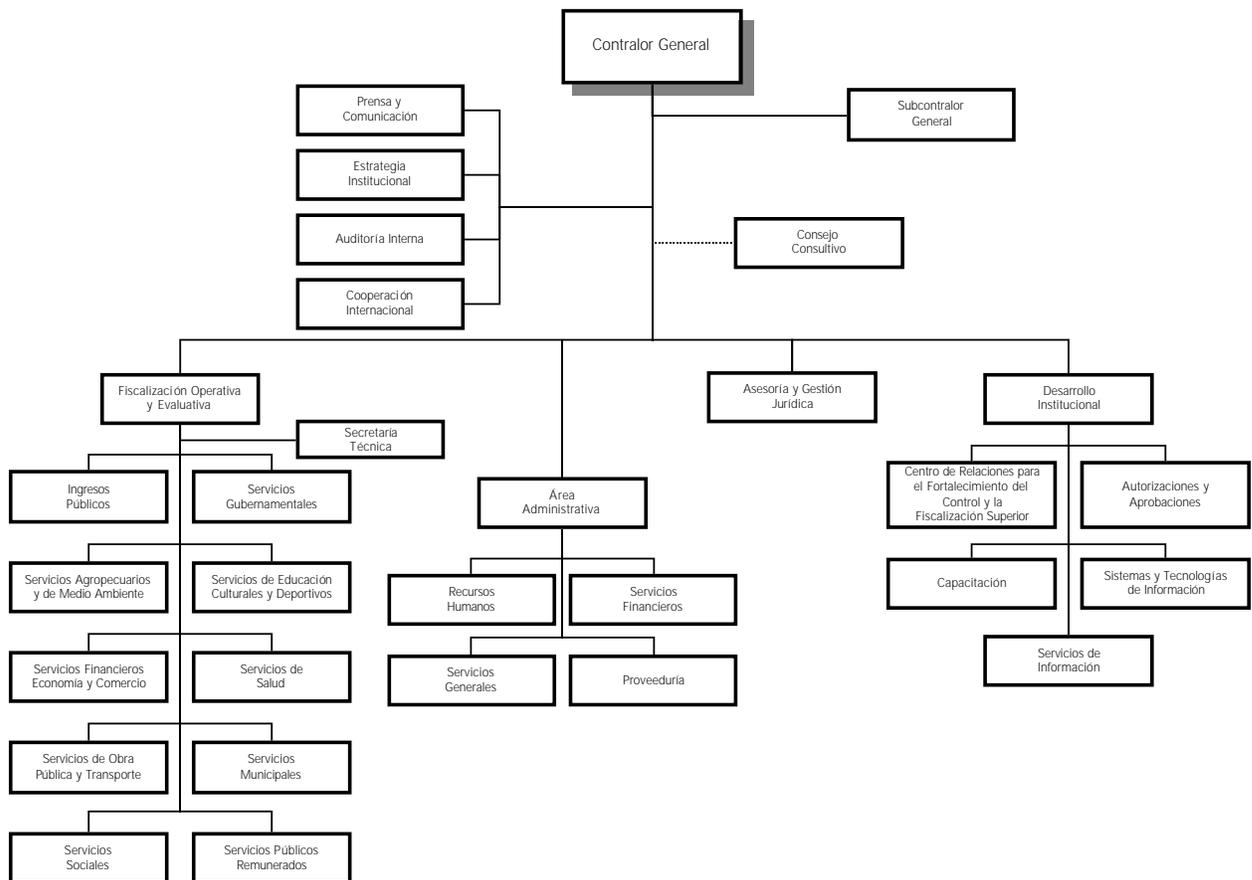
fiscalización posterior, cuyos productos son informes de fiscalización, relaciones de hechos para sentar responsabilidades por posibles actuaciones irregulares de los funcionarios públicos, denuncias al Ministerio Público cuando los posibles actos irregulares pueden conllevar responsabilidad penal, oficios de atención de consultas y oficios-informe donde se analiza en detalle una situación planteada por la Administración o determinada a partir de la labor de fiscalización que se realiza. En esta área se incluye la aprobación presupuestaria según lo dispone la misma Constitución Política. Para llevar a cabo el trabajo que le corresponde se ha dividido en áreas de fiscalización, agrupando instituciones del sector público según su afinidad en cuanto a objetivos, funciones sustantivas u otros criterios que facilitan una visión integral de las diferentes áreas del quehacer público.

En tercer lugar, se tiene al área de Asesoría y Gestión Jurídica, que integra los servicios jurídicos que se demanden a la Institución, excepción hecha de aquellos que surjan de manera inmediata y directa de los procesos de fiscalización operativa, evaluativa o desarrollo institucional que son atendidos al interior de esas áreas, así como el ejercicio de las competencias constitucionales y legales que debe ejercer la Contraloría General. También debe desarrollar los procesos orientados a la determinación de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos, según determinación previa que se haya hecho en los estudios de fiscalización operativa y evaluativa.

Una cuarta área que se ha definido es la que tiene que ver con el Desarrollo Institucional, que incluye la atención de los controles previos derivados de la aplicación del artículo 184.1 de la Constitución Política, en lo que a refrendo de contratos se refiere, asimismo tiene a su cargo otras autorizaciones o aprobaciones que se le han asignado a la Contraloría por la vía legal. También ha asumido un rol importante en la competencia legal asignada a la Contraloría en relación con la efectiva rectoría del ordenamiento de control y fiscalización superiores, en la búsqueda del fortalecimiento del rol de las auditorías internas y de un esquema de fiscalización de segundo piso que amplíe la cobertura de la fiscalización y obligue a la Administración a asumir su cuota de responsabilidad en el ejercicio del control interno. Otras actividades ubicadas en esta área son la prestación de servicios de capacitación para los

funcionarios públicos, así como para los funcionarios de la misma Institución; igualmente, brinda el apoyo tecnológico que requieren los procesos internos y el desarrollo de mecanismos de información a la sociedad civil sobre lo que hace la Contraloría, en un afán de transparentar su labor y de rendir cuentas sobre los resultados que está obteniendo.

Finalmente, se encuentra el área de apoyo administrativo, sin cuyo trabajo no sería posible ejecutar los procesos de fiscalización y de apoyo técnico que requiere cualquier organización en su desempeño.



Marco estratégico de la Contraloría General de la República

El marco estratégico de actuación de la Contraloría General está conformado por sus ideas rectoras, las que definen el rumbo que la Institución le está dando a su gestión, y que se han enunciado de la siguiente manera:

a) Misión

Somos el Órgano de fiscalización superior de la hacienda pública que le permite a la sociedad costarricense conocer qué hacen los gobernantes y los funcionarios públicos, con el mandato que les ha otorgado para el manejo de los recursos públicos al amparo del régimen democrático.

b) Visión

Promoveremos una gestión efectiva y transparente en el manejo de la hacienda pública, para facilitar el bienestar de la sociedad costarricense, por medio de una actuación en donde la excelencia y oportunidad, la agilidad y la técnica y la justicia y el sentido de servicio, constituyan pilares fundamentales en la consecución de sus cometidos superiores de fiscalización y control.

c) Valores Institucionales

Los siguientes elementos constituyen la guía de actuación que debe inspirar la gestión y rectitud de los actos de los funcionarios de la Contraloría General de la República, a efecto de implementar la visión y misión institucionales:

Integridad: Implica ética, responsabilidad, honradez, discreción, transparencia e independencia de criterio.

Lealtad: Es la identificación y el compromiso con la misión/visión; características, valores y objetivos institucionales; dedicación y orgullo de pertenencia.

Justicia: Capacidad que permite mediante las relaciones cotidianas, diálogos, negociaciones, y acuerdos, dar a cada quien lo que corresponde.

Respeto: Capacidad de brindar la atención, cortesía y trato adecuado a cada persona con la cual se relaciona como producto de su trabajo.

Excelencia: Manifiesta profesionalismo, capacidad técnica, calidad, actualización constante y alta productividad.



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

Por mandato constitucional, la Contraloría General de la República, debe incluir en su Memoria Anual un capítulo donde se expongan las opiniones y sugerencias que se consideren necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos, derivadas de la experiencia acumulada luego de un año más de fiscalización, por medio de los diferentes instrumentos con que cuenta la Institución para cumplir con esa labor.

Es claro que, si bien, los comentarios y opiniones que se incluyen en este capítulo corresponden en su mayoría a resultados de la fiscalización efectuada durante el año 2001, en muchos casos se trata de situaciones que se han venido reiterando después de varios años o de tendencias observadas en algunos aspectos, lo que lleva a plantear, respetuosamente a las señoras y señores diputados, que éstas sean analizadas y se tomen en cuenta en la toma de decisiones en que están involucradas, de manera que con ellas se coadyuve efectivamente en el mejoramiento del manejo de los fondos públicos y de los resultados que con ellos se logran.

Este año se hace un repaso, por temas tan primordiales como la discusión que se ha venido dando en torno al debilitamiento o fortalecimiento del control externo que ejerce la Contraloría, y de los controles internos a cargo de la Administración activa. Asimismo, se aborda la estrategia de desarrollo de obra pública en el país y la gestión de los órganos involucrados en dicha estrategia. Un tercer tema correspondiente a las relaciones laborales es el de las convenciones colectivas. También se analiza la creación de mecanismos ad hoc para lograr resultados que no han generado el éxito que se esperaba; o bien, la adopción de nuevas modalidades de prestación de servicios como los de salud y la cogeneración eléctrica.

1. Iniciativas legislativas: ¿Fortalecer o debilitar el control y la fiscalización?

En la corriente legislativa se encuentran en trámite una serie de proyectos de ley que afectan directamente la labor de fiscalización de la Contraloría General de la República, por lo que resulta conveniente hacer algunas reflexiones alrededor de ellos para clarificar su importancia, y la necesidad de que sean revisados cuidadosamente por los señores diputados cuando sean sometidos a su discusión.

a) *Reformas a varios artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*

Con el Expediente Legislativo N° 14309, se ha estado tramitando un proyecto de ley que pretende modificar los artículos 1, 6 y 11 y derogar el 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, básicamente con dos objetivos, según la exposición de motivos de dicho proyecto: eliminar de la Ley Orgánica de la Contraloría, las potestades de fiscalización en materia de conveniencia, por tratarse dicha decisión de carácter eminentemente político y no técnico; y eliminar aquellas atribuciones que van más allá de la materia de control técnico jurídico, por cuanto colocan a la Contraloría en una situación de poder en materia de decisiones de conveniencia y oportunidad que no están acordes a su origen constitucional ni al necesario equilibrio de poderes sobre el cual reside el Estado de Derecho.

Indudablemente, este proyecto parte de una premisa errónea, cual es confundir el tema de los controles previos y los controles posteriores con el control de eficiencia; e incluso confunde este último con cuestiones de oportunidad y conveniencia, o sea, con el tema de la coadministración, en cuyo caso si la Contraloría se excediera en el ejercicio de sus funciones, lo procedente sería recurrir a los tribunales comunes o a la Sala Constitucional.

Los controles previos son aquellos que se aplican de previo a la ejecución del gasto o de un acto por parte de la Administración Pública, y que son necesarios para que esos actos o gastos surtan efectos en la vida jurídica. Los controles posteriores son los que se ejercitan una vez que se ha ejecutado el gasto o el acto o decisión de que se trate. En el primer caso, el de los controles previos, el control que ejercita la Contraloría es básicamente de legalidad. No ocurre lo mismo con los controles posteriores, donde existe la posibilidad de evaluar la gestión o los resultados alcanzados por una

determinada administración o con un determinado acto, mientras que "ex ante" lo único que se pueden hacer son especulaciones.

Desde esta perspectiva, los controles de eficiencia están asociados a los controles posteriores, los cuales modernamente se vinculan con la posibilidad de poder hacer evaluaciones de desempeño, de resultados, de gestión, de impacto, que trascienden la mera determinación de su conformidad con lo actuado en una norma jurídica; de ahí que cercenar este tipo de controles es dejar a la Contraloría sin la posibilidad de cumplir un efectivo control posterior.

El concepto de evaluación es inherente al control de eficiencia, de ahí que la Contraloría General de la República habla de fiscalización evaluativa, que se entiende como aquella que procura "*evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo, y en definitiva de una real y efectiva rendición de cuentas*"¹.

En este último punto radica la fortaleza del control de eficiencia que implica una evaluación de la gestión, precisamente en la posibilidad de poder pedir cuentas al gerente público, ya que para el ciudadano, conocer qué hizo el funcionario público con el mandato o autoridad que le entregó, le permitirá priorizar y decidir sobre aquellos aspectos que más le interesan para mejorar su nivel de vida, mejorar su participación en la vida política del país, satisfacer sus necesidades, y exigir más a esos funcionarios públicos, lo cual solo lo podrá hacer en el tanto que cuente con las herramientas que le permitan ejercer ese derecho, instrumentos que sólo la rendición de cuentas le podrá facilitar.

En esa línea el control de eficiencia y la consecuente fiscalización evaluativa que pueda realizar la Contraloría, es lo que puede generar condiciones facilitadoras en el tema de la rendición de cuentas. Esto queda totalmente claro en el caso de la recientemente aprobada Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que le da una gran importancia a la evaluación de la gestión que se materializa en informes que deben ser enviados a la Contraloría, para que ésta a su vez, facilite el control político que debe realizar la Asamblea Legislativa.

Todo esto a lo que lleva, es a que limitar las potestades de la Contraloría en materia de controles posteriores, partiendo de la falsa premisa de que el control de eficiencia es una cuestión de oportunidad y conveniencia, es atar de manos el control, que en el lenguaje popular de nuestro país significa la lucha del "tigre suelto contra el toro amarrado".

Por otro lado, este enfoque erróneo del control de eficiencia, daría al traste con una serie de iniciativas de ley que la misma Contraloría ha venido promoviendo con el concurso de diversos sectores interesados en estas materias, y de acuerdo con la experiencia acumulada desde la fiscalización, ya que vendrían a reforzar el ordenamiento de control y fiscalización superiores con que cuenta el país, clarificando de manera más asertiva los roles y responsabilidades de los diferentes actores en el mundo del control, en tanto que éste último no corresponde de manera exclusiva a la Contraloría General ni a las auditorías internas, sino que también exige una participación muy activa de la Administración y sus jerarcas. Asimismo, estas iniciativas de nueva legislación vendrían a contribuir en la conformación de un sistema de rendición de cuentas que tanto necesita el país. También, se están promoviendo modificaciones a la legislación actual en áreas tan sensibles como la contratación administrativa y el régimen municipal.

b) *Proyecto de "Ley General de Control Interno"*

Este proyecto fue presentado en el mes de marzo del año 2001, como mandato derivado del Proyecto de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, hoy Ley de la República, y viene a completar las disposiciones que sobre esta temática contiene la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; a clarificar las responsabilidades que en esta materia tienen los actores del control, y además a fortalecer a las unidades de auditoría interna y orientar estas unidades hacia una función asesora y preventiva

¿Para qué una ley sobre este tema? En diversas oportunidades, se ha expresado que la modernización de la Contraloría General que se impulsa en la actualidad, debe verse como un cambio de paradigma en cuanto a la forma de administrar y fiscalizar el patrimonio público. Ahora, para hacer efectiva la transformación del Sistema de Control y Fiscalización como tal, se requiere involucrar a toda la Administración y a la propia Asamblea Legislativa, esta última en lo que se refiere al diseño del instrumental legal necesario.

¹ Contraloría General de la República, Manual General de Fiscalización. 1999

Resulta entonces necesario, abandonar la visión tradicional del control de la Hacienda Pública, que lo plantea como una función propia y exclusiva de los órganos externos, para promover una concepción que parte de la idea de sistema, de manera que se comprenda que los actores del control son tanto internos —la auditoría interna y la propia Administración— como externos, incluyendo entre estos últimos a la sociedad civil, que exige transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos.

Siendo el control interno un elemento esencial para la rendición de cuentas, se ubica el proyecto en ese contexto, dado que no se concibe un sistema que exija responsabilidades a los administradores públicos, si las instituciones que van a administrar no cuentan con buenos controles internos, pues de lo contrario, es muy predecible el resultado que se va obtener. Entonces un buen sistema de control interno es inherente a un sistema de rendición de cuentas, por lo que el proyecto es totalmente compatible con esta corriente que ya recoge la Constitución Política en su artículo 11, es decir, que el proyecto viene a complementar las iniciativas sobre las nuevas orientaciones que se le quieren dar a la gestión de la Administración Pública.

Desde esta perspectiva, debe indicarse que la definición de mecanismos idóneos de control es tan importante como la determinación de los medios para la consecución de los fines del Estado. Podría sugerirse incluso que la ausencia de control efectivo compromete la viabilidad de la gestión administrativa como tal.

Por ello, resulta necesario revisar y mejorar oportunamente la escasa normativa que existe sobre la materia y ajustarla a las nuevas demandas de una gestión pública que busca ser más eficiente y transparente, y que sirva de apoyo a la responsabilidad que asume el administrador público por los resultados que obtenga de su gestión.

c) Proyecto de "Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública"

Este proyecto ya fue conocido en el plenario durante la legislatura que terminó en abril de 2001, y recibió aprobación en primer debate, luego de lo cual fue enviado a consulta a la Sala Constitucional, la cual determinó la necesidad de modificar el articulado en lo que se refiere a la tipificación de delito de enriquecimiento ilícito. Superado ese obstáculo podría ingresar nuevamente a la corriente legislativa y ser aprobado.

Este proyecto viene a completar parte del marco regulador de la gestión pública, en la persona de sus jefarcas, en el tanto que permitirá darle vida a una serie de institutos jurídicos que se convertirán en herramientas muy valiosas para combatir determinadas formas de corrupción que tienen que ver con el aprovechamiento en beneficio personal de los recursos públicos, de manera que la aprobación de este proyecto se convierte en una buena oportunidad para que la Asamblea Legislativa dote al país y a sus instituciones de control de un mecanismo idóneo para evitar los abusos en el manejo de los fondos públicos.

Ya en la Memoria Anual 2000, se llamaba la atención sobre la importancia de este proyecto y de los alcances que tendrá en la tipificación de una serie de conductas que hasta ahora no se han considerado delitos y que indudablemente tienen esa connotación.

d) Proyecto de "Reforma a varios artículos de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 de 2 de mayo de 1995"

Este proyecto fue elaborado conjuntamente por el Poder Ejecutivo y la Contraloría General, y tomó como base un estudio técnico realizado por la Contraloría, a raíz del Voto N° 998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998 de la Sala Constitucional, que anuló entre otros, los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa, referentes al sistema de límites económicos que determinan el régimen de contrataciones administrativas, dando vida al sistema anterior considerada en la ya derogada Ley N° 1279 del 2 de mayo de 1951 (Ley de la Administración Financiera de la República).

El proyecto busca flexibilizar el sometimiento de la Administración a sistemas de contratación administrativa muy dispares de acuerdo con su realidad financiera, mediante la actualización de los topes correspondientes a las diferentes modalidades de contratación administrativa, la mejora de la estratificación con base en la cual cada administración activa se someterá de acuerdo a su presupuesto de bienes y servicios no personales a cada una de esas modalidades, así como con el establecimiento de un mecanismo de actualización periódica de dichos topes.

Es importante llamar la atención en el sentido de que este proyecto ya hace bastantes meses que se presentó y podría resultar necesario actualizar los montos que se incluyen en su articulado, de manera que se evite que cuando se llegue a aprobar los montos estén nuevamente desactualizados.

- e) Proyecto de “Ley de Reformas al Marco Legal que Asigna Competencias a la Contraloría General de la República en el Régimen Municipal”

El país ha iniciado un proceso de descentralización, a través del fortalecimiento del régimen municipal y de la devolución de una serie de competencias que, siendo propias de las municipalidades, el régimen político imperante en los últimos cincuenta años había atraído hacia el Gobierno de la República y sus instituciones, esfuerzo éste que se ha empezado a plasmar en una serie de reformas constitucionales y legales.

En esa línea, la Contraloría General consideró importante presentar, ante la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley para ajustar el marco jurídico que rige sus competencias en el ámbito de los gobiernos locales y paralelamente enriquecer la reforma legal que debe surgir de la reciente enmienda constitucional y los propósitos remozadores del régimen municipal que la han informado. Particularmente interesan aspectos tales como relevar al Órgano Contralor de algunas tareas típicamente administrativas que tradicionalmente se le han asignado y que, en puridad de principios, corresponden a las mismas municipalidades, como es el caso de la aprobación de sus liquidaciones presupuestarias y de otras actividades comunales de menor rango y trascendencia, y a la vez ajustar los límites de nuestras competencias y las de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos en materia de tasas, precios y contribuciones especiales de origen municipal. Se procura, en esencia, con las reformas de comentario, reposicionar a la Contraloría General como órgano de *control externo (fiscalización)*, entregar a los municipios herramientas de *control interno*, propias de toda administración, y a la vez simplificar trámites burocráticos en las relaciones institucionales entre ambas partes.

Las reformas propuestas tocan diversas leyes, que van desde el Código Municipal; la Ley N° 4286 de 17 de diciembre de 1968 que crea las Comisiones de Festejos Populares; la Ley N° 5632 de 9 de diciembre de 1974 sobre el Convenio Intermunicipal Metropolitano del relleno sanitario de Río Azul; la Ley N° 7509 de 9 de mayo de 1995, Ley sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles; y la Ley N° 7593 de 5 de setiembre de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

2. Revisión de la estrategia definida por el país para el desarrollo de las obras públicas: La crisis de la gestión pública

En respuesta a una problemática enfrentada por el sector público costarricense en los últimos años, tanto de corte macroeconómico como de tipo administrativo, se ha observado un cambio paulatino en la forma de proveer las demandas de infraestructura de los diferentes sectores de la sociedad, recurriéndose a una estrategia de creación de nuevas figuras contractuales y organizativas que busca agilizar el desarrollo de las obras públicas, así como la búsqueda de fuentes no tradicionales de recursos. Sin embargo, un ejercicio simple de retrospección muestra que el proceso de la implementación de dichos mecanismos no ha logrado alcanzar la expectativa que se esperaba al momento de su formulación, lo cual se puede atribuir en gran parte a los evidentes problemas de capacidad de respuesta del sector público costarricense para trasladar en forma eficiente y oportuna la gestión de obras y servicios públicos a manos privadas.

Desde un punto de vista orgánico, la estrategia se inició con un proceso de reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), que buscaba dotarlo de una mayor eficiencia en el desarrollo de las obras públicas y que tuvo como estrategia la creación de una serie de Consejos² en sustitución de su estructura tradicional; sin embargo, esta filosofía no se ha logrado consolidar dadas las limitaciones e inconvenientes que se han presentado en su gestión, las cuales se concretan en deficiencias en el giro de los recursos financieros creados para que esos órganos cumplan con su finalidad y la insuficiencia en la asignación de los recursos humanos requeridos para llevar a cabo su gestión.

En cuanto al recurso humano, órganos como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), no obstante que les han sido aprobadas plazas para conformar su estructura organizativa, aún no cuentan con el personal suficiente que reúna las competencias requeridas para cumplir con la misión que se les ha encomendado; por otra parte, ha sido práctica común su operación con funcionarios que pertenecen a diferentes unidades del MOPT o que han disfrutado de algún permiso sin goce

² Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Nacional de Concesiones, Consejo Técnico de Aviación Civil, Consejo de Seguridad Vial y el Consejo de Transporte Público, se incluye también el Tribunal Administrativo de Transporte.

de salario y que utilizan para laborar temporalmente en esos Consejos, en algunos casos como consultores.

Desde el punto de vista de los procedimientos, se apostó a la utilización de una serie de figuras jurídicas que permitieran a la nueva estructura organizativa el acceso al capital privado para la realización de las obras más importantes que el país requiere, dentro de las que destacan la concesión de obras públicas relacionadas con carreteras, puertos y ferrocarriles y la Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, al amparo del artículo 15 de la Ley de Contratación Administrativa.

Con respecto a la implementación del proceso de la concesión de obra pública como instrumento eficaz para modernizar la infraestructura de carreteras, puertos y ferrocarriles, es importante indicar que pese a las expectativas puestas en este instrumento para ejecutar importantes proyectos de infraestructura, ninguna obra se ha ejecutado desde la promulgación de la Ley de Concesión de Obra Pública. Sobre el particular, es importante destacar que entre los principales factores que han obstaculizado el desarrollo de las concesiones, se encuentra la incapacidad de los niveles estratégicos del mismo CNC por consolidar su organización. Además, la mayoría de los proyectos licitados han sido de alto riesgo—tanto financiero como jurídico— y poco rentables para los posibles inversionistas, quienes prefieren colocar sus recursos en otros proyectos de mayor dimensión o rentabilidad.

La figura de la gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría ha empezado a dar sus primeros pasos y es de entera responsabilidad del Consejo Técnico de Aviación Civil proporcionar el adecuado seguimiento a la ejecución de ese contrato. En esto resultan de especial importancia las competencias de experticia del equipo humano encargado de velar por la correcta ejecución del contrato, así como la total consolidación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada, sin lo cual la Administración se vería limitada para asegurarle al país la calidad deseada de los servicios aeroportuarios.

Por otro lado, desde el punto de vista de aplicación de los procedimientos de contratación administrativa más tradicionales, es de vital importancia destacar las debilidades que presentan las instituciones en su aplicación a los procesos de contratación, debido a la marcada frecuencia con que se observan importantes deficiencias en la confección de los carteles de licitación, tanto en materia de evaluación o valoración de las ofertas

para la adjudicación respectiva, como por la determinación del objeto de licitación, lo que conlleva frecuentemente recursos de objeción a los carteles de licitación y/o apelaciones a su adjudicación. Este fenómeno provoca importantes atrasos en el inicio y en la ejecución de los proyectos de infraestructura, con el consecuente sobrecosto por reajustes de precios, así como también por efecto de pagos adicionales en el caso de los proyectos financiados con recursos externos, en términos de comisiones e intereses.

Si bien los resultados de esta estrategia no han sido lo exitosos que se esperaba, pareciera que los problemas no están concentrados en la estrategia misma, sino que existen otros elementos externos que obstaculizan su buen desarrollo. Esto evidencia que aun cuando el país ha encontrado una vía para hacerle frente al tema de las obras públicas, las instituciones responsables no han contado con todo el apoyo humano, técnico y financiero para cumplir con sus cometidos.

Lo anterior demanda una seria discusión nacional sobre las tres áreas en las que se ha concentrado la estrategia para lograr la ejecución de las obras públicas necesarias para impulsar el desarrollo nacional. Sin embargo, ante estas observaciones y a partir de un ejercicio continuo de fiscalización, es posible concluir que el problema básico se concentra en que las estrategias emprendidas no han estado acompañadas de las medidas necesarias para crear cuadros técnicos y profesionales capaces de asumir los retos que plantea esta nueva forma de enfocar la ejecución de obras públicas en Costa Rica, pues sin equipos técnicos y profesionales bien capacitados y suficientes será muy difícil para el país acometer exitosamente estas nuevas modalidades de gestión.

En dicho proceso de discusión debe valorarse la necesidad de que la Asamblea Legislativa fortalezca aún más el control político a través de un proceso efectivo de rendición de cuentas, donde los jefes de las instituciones vinculadas con el desarrollo de la infraestructura vial informen sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales propuestos, en función de los recursos públicos que les fueron asignados.

Paralelamente, es recomendable que se estudie la situación actual de los Consejos adscritos al MOPT, con el fin de minimizar la influencia política que en la actualidad afecta la asignación de recursos y la programación de los proyectos de infraestructura del transporte requeridos para el desarrollo sostenible del país.

Lo expuesto evidencia también un grave problema que adolece actualmente la Administración Pública costarricense y que se viene agravando con el transcurso del tiempo. Se trata de la pérdida de la capacidad de gestión, que se manifiesta frecuentemente en los distintos estudios que realiza la Contraloría General.

En el caso del CONAVI, de conformidad con la estructura orgánica propuesta para este órgano, la Unidad de Planificación y Control sería la encargada de planificar los proyectos viales, los cuales deben formularse en concordancia con los planes maestros preparados por la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); sin embargo, dicha Unidad no ha contado con los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para realizar su gestión. Además, pese a la planificación que se realizó para los períodos 1998, 1999 y 2000, el CONAVI se abocó a ejecutar los proyectos que le fueron transferidos por el Transitorio I de la Ley N° 7798 de 30 de abril de 1998, "Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo Nacional de Vialidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes", los cuales fueron programados y formulados en su oportunidad por el MOPT, esto es, antes de la creación del CONAVI.

No se trata entonces sólo de una crisis en la gestión pública en lo que hace a las nuevas formas de resolver los problemas propios de la Administración, como se pudiera deducir del caso de CNC, ya que resultados similares se pueden encontrar en el accionar tradicional de la misma Administración, como se observa en muchos otros casos donde la labor de fiscalización de la Contraloría General revela serios problemas en cuanto a las tareas mínimas de planificación, ejecución y control de la gestión encargada a las instituciones públicas. Se trata de una crisis de la capacidad de gestión de la Administración como un todo, cuyas soluciones deberán darse a partir de una necesaria, por no decir insoslayable, reforma al régimen de empleo público del país y un reposicionamiento de la función gerencial al interior del Estado y sus instituciones.

Seguir ignorando esta situación conduce, entre otras cosas, a propiciar la desnaturalización (y no una reconceptualización) de lo público, una de cuyas manifestaciones más visibles es la huida irreflexiva hacia formas y técnicas del derecho privado, particularmente en tratándose de actividades públicas de carácter económico.

3. Soluciones incompletas a las Convenciones Colectivas

La Constitución Política prevé la existencia de un régimen laboral público, de naturaleza estatutaria, regido por el Derecho Público, en el que en términos generales, según lo ha sostenido la jurisprudencia de las distintas instancias de la Corte Suprema de Justicia, la Administración puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar la mejor atención de los intereses públicos.

No obstante, en la práctica la línea divisoria entre ese régimen y el régimen laboral común, regulado fundamentalmente en el Código de Trabajo, no siempre resulta clara. Entre otras razones que explican lo anterior, se ha señalado la ausencia de normativa de Derecho Público que regule de manera suficiente la relación laboral del Estado y sus servidores, lo que obliga a aplicar recurrentemente de manera supletoria la legislación común.

Asimismo, existe una discusión en curso, tanto a nivel doctrinario como de la jurisprudencia, en cuanto a si la Constitución prevé la promulgación de una sola ley que abarque la relación laboral del Estado con todos sus servidores, o si es posible que coexistan varios ordenamientos particulares que respondan a los principios constitucionales derivados de los artículos 191 y 192 de la Carta Fundamental. Lo cierto es que, en la realidad, no existe un régimen uniforme, sino que se presenta una pluralidad de cuerpos normativos que establecen regulaciones distintas en los diferentes sectores del Estado, lo que no necesariamente resulta del todo contraproducente, pero sí ocasiona una disparidad evidente en materia de políticas de empleo, en áreas tan sensibles como la salarial, por ejemplo.

En los últimos años, uno de los temas más conflictivos en esta compleja materia de empleo público, es el de la posibilidad de suscribir convenciones colectivas. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Resolución N° 4453 del 24 de mayo de 2000, concluyó que «...son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria)...», pero que «...no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el sector público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas

relaciones laborales se regulan por el Derecho común...», y que «...igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales...».

La jurisprudencia constitucional también ha establecido limitaciones en cuanto a lo que puede ser objeto de negociación en una convención colectiva al interior del sector público. Así, en la citada Resolución N° 4453-2000 la Sala expuso que *«...la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o exceptuarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores...».*

En este orden de ideas, en la Resolución N° 7730 de 30 de agosto de 2000, la Sala declaró la inconstitucionalidad de la convención colectiva vigente en la Refinadora Costarricense de Petróleo, en sus artículos 28, 33, 107 y 112, que otorgaban beneficios consistentes en bonos vacacionales, permisos, aportes para actividades de toda índole y bonos asistencias, respectivamente. La Sala encontró, en términos generales, que tales beneficios prohibían *«...un indebido manejo de fondos públicos...»* e infringían los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con la consecuente violación de los artículos 11, 33, 50, 56, 62 y 68 de la Constitución Política.

De tal manera que en nuestro ordenamiento jurídico, una misma convención colectiva en el sector público puede ser constitucional para quienes tienen una relación laboral regulada por el Derecho Común, y a la vez inconstitucional para quienes la tienen regulada por el Derecho Público. Además, en los casos en que sí es posible la negociación colectiva, existen límites sustantivos en cuanto a los derechos o beneficios que se pueden agregar a una convención. Es precisamente la determinación práctica de los dos aspectos mencionados, la que ha ocasionado importantes conflictos laborales, en perjuicio del normal accionar de la Administración Pública, así como serias dudas en cuanto a la aplicación de fondos públicos para dar

contenido económico a una cantidad importante de compromisos asumidos por el Estado por medio de convenciones colectivas.

En cuanto al primer aspecto, es decir, la definición de quién puede suscribir convenciones colectivas, la Sala estableció que *«...corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplieran, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas...»*, además de que la declaratoria de inconstitucionalidad en comentario se hizo *«...sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe...»*, determinación que también le correspondería hacer a la Administración y a la jurisdicción ordinaria, según sea el caso.

Por su parte, en relación con la definición de qué se puede incorporar en una convención colectiva en el sector público, pareciera que corresponde a la Administración circunscribir su actuación a los parámetros establecidos por la Sala Constitucional, pero también podría señalarse que alguna responsabilidad le cabe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a quien le corresponde llevar a cabo la homologación de tales instrumentos de negociación colectiva.

No obstante lo anterior, la Contraloría General, en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales de control presupuestario, así como en el desarrollo de las tareas de fiscalización posterior en general, ha encontrado omisiones importantes por parte de los actores mencionados, en cuanto al acatamiento de las disposiciones del Tribunal Constitucional. Regularmente se envían al Órgano Contralor documentos presupuestarios que contienen partidas que sustentarían beneficios derivados de convenciones, algunos de los cuales se apartan evidentemente de principios de razonabilidad y proporcionalidad, que se plantean como de aplicación general para todos los servidores, indistintamente de la naturaleza de su relación laboral con el Estado.

En este contexto, en ciertas ocasiones se ha procedido a rechazar o cuestionar varias gestiones, por las razones apuntadas, lo que trae como consecuencia presiones inmediatas ejercidas por los distintos sectores sociales. Es decir, las omisiones de las instancias a las que les corresponde cumplir con lo dispuesto por jurisprudencia constitucional, permiten postergar la discusión política

de la problemática en cuestión y la toma de decisiones administrativas oportunas, con lo que en la realidad se transfiere la responsabilidad de resolver los conflictos a órganos de naturaleza técnica, como la Contraloría General, a los que jurídicamente nos les corresponde y que no están en posibilidad legal de entrar en negociaciones con los grupos de presión.

En consecuencia, resulta conveniente que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio del control político que constitucionalmente le ha sido atribuido, exija a la Administración activa que rinda cuentas, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política, en cuanto al cumplimiento del ordenamiento jurídico, fundamentalmente la jurisprudencia constitucional en materia de las limitaciones jurídicas vigentes para el compromiso de fondos públicos en convenciones colectivas.

Asimismo, el Órgano Contralor estima conveniente que se reflexione sobre el tema del régimen de empleo público, particularmente en cuanto a la polémica materia de la negociación colectiva en el contexto de una relación laboral de naturaleza estatutaria. No puede perderse de vista que incluso la Sala Constitucional no ha trazado una línea del todo uniforme en este campo, pues como lo expone un voto de minoría que se aparta de los términos de la Resolución N° 4453 comentada, por una parte se ha reconocido el derecho de los servidores públicos a la huelga, pero por otra se indica que no pueden recurrir a los instrumentos de negociación colectiva regulados por el Código de Trabajo, que son el medio jurídico previsto para resolver los conflictos económicos y sociales de los trabajadores. Esto, aunado a los otros problemas que se apuntan al régimen de empleo público, como lo señalamos en otro apartado de este capítulo, son razones suficientes para empezar a construir un camino normativo más claro, que parta de un consenso político de los distintos sectores sociales, que garantice el mejor uso de los fondos públicos.

4. Creación de figuras jurídicas ad hoc para la gestión de actividades y fondos públicos: El caso del Instituto Costarricense Contra el Cáncer

En los últimos años, la Contraloría General de la República ha llamado la atención en cuanto a la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de promover formas de organización para la gestión de las actividades y fondos públicos, que se apartan de la correcta técnica jurídica. Esta recurrente práctica conduce a la configuración de una Administración Pública cada vez más compleja y desarticulada, que ha movido a los distintos sectores políticos y sociales, a proponer medidas, incluso de carácter legislativo, para tratar de revertir las serias consecuencias del fenómeno en cuestión.

No obstante, en la misma medida en que se promueven iniciativas para reorganizar la Administración Pública, a partir de principios de razonabilidad, eficiencia, economía y eficacia, entre otros, por otra parte continúa la aprobación de leyes que crean, por ejemplo, órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental -autorizados a su vez para administrar integralmente su patrimonio por medio de contratos de fideicomiso- y fundaciones de iniciativa pública sujetas exclusivamente a las disposiciones de una defectuosa Ley de Fundaciones.

Otra manifestación puntual del fenómeno en comentario es la creación de entes públicos «corporativos» no estatales que en realidad son instancias de naturaleza institucional. Esta práctica busca, según se alega, flexibilizar el régimen jurídico de la actuación de tales entidades, por medio de la desaplicación de ciertas parcelas del Derecho Público. Sin embargo, en realidad lo que se genera, como se ha indicado, es un esquema jurídico confuso y una profundización del problema de la falta de uniformidad orgánica de la Administración Pública.

Esta percepción no es privativa del Órgano Contralor, sino que ha sido expuesta por otras instancias técnicas, como el caso de la Procuraduría General de la República, que ha señalado: *«Tradicionalmente el legislador ha recurrido al procedimiento de calificar un ente público como no estatal, aun cuando en razón de su competencia, origen de los fondos y organización deba considerarse un «ente estatal», con el objeto de eximirlo de la aplicación de determinadas disposiciones de*

Derecho Público. En el estado actual del ordenamiento, ese objetivo no es aceptable sobre todo porque la tendencia es a uniformar el régimen público, de manera tal que la excepción respecto de una determinada Ley debe provenir de la expresa indicación del legislador y no de la caracterización del ente como no estatal. Tal es el caso de la sujeción al control de la Contraloría General de la República, de la Ley de la Contratación Administrativa o de la Ley de la Autoridad Presupuestaria, por ejemplo.» (Opinión Jurídica No. OJ-001-2001 de 3 de enero de 2001).

Precisamente un caso concreto de un uso incorrecto de la denominación legal de un ente, es el del Instituto Costarricense Contra el Cáncer, que según el artículo 2 de su Ley de creación, Ley N° 7765 de 17 de abril de 1998, constituye un «ente público corporativo de carácter no estatal». La creación de este ente, como lo expuso la Procuraduría General en el pronunciamiento ya citado, emitido ante una consulta de la Defensoría de los Habitantes, se produjo para «...obtener un mecanismo más expedito para afrontar los problemas que acarrea el cáncer y que se consideró que la CCSS no podía solucionar, no por falta de medios técnicos sino por los obstáculos que su accionar enfrenta y la dificultad de recibir donaciones de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales...», pero puntualmente para cumplir con «...un objetivo muy preciso, cual es la construcción de un centro hospitalario para el tratamiento, la investigación y la docencia relacionadas con el cáncer...».

A partir de lo anterior, la Procuraduría concluyó que el Instituto no es un ente público corporativo no estatal, pues «...resulta evidente que el fin que el Instituto contra el Cáncer está llamado a desarrollar y que justifica su existencia, es un interés público cuya titularidad corresponde al Estado, como lo es la tutela de la salud...», y puesto «...que por su fin, el Instituto es un ente instrumental (y, por tanto, ente público estatal), no puede sino lamentarse que el legislador no se haya ajustado a los criterios de organización pública.»

Ahora, es importante indicar que el problema en comentario no se puede reducir a una simple postura de «pureza» jurídica carente de importancia práctica, argumento con el que de manera cada vez más frecuente se pretende restar legitimación a las resoluciones de los órganos técnicos que sancionan la desaplicación del ordenamiento jurídico por parte de la Administración activa en razón de supuestas situaciones de urgencia

que hacen incompatibles la consecución de los fines públicos con el respeto al principio de juridicidad que rige la actuación del Estado. El atribuirle a una instancia pública una denominación jurídica distinta a la que verdaderamente le corresponde, como en el caso del Instituto Costarricense Contra el Cáncer, genera dudas en cuanto a la naturaleza de los fondos que administra, sobre su incorporación a la Hacienda Pública, sobre la aprobación de sus presupuestos, entre otros aspectos igualmente delicados.

Pero los problemas que produce la técnica jurídica incorrecta asociada con la proliferación desordenada de entes públicos menores, son particularmente serios desde la perspectiva de la articulación de la acción estatal. Es decir, la existencia de una pluralidad de instancias, de naturaleza jurídica confusa en algunos casos, todas con tareas y objetivos afines, complica la posibilidad de poner en marcha una actuación estatal coordinada que permita atender de la mejor manera posible los intereses públicos que se persiguen. Por ejemplo, en el caso del Instituto Costarricense Contra el Cáncer, en un primer momento se interpretó que su Ley de creación le atribuía la dirección de las políticas estatales en materia de la atención del cáncer; sin embargo, la Procuraduría General ha señalado que esa normativa debe interpretarse de conformidad con la Constitución, por lo que en realidad la rectoría le corresponde al Poder Ejecutivo. Cabe agregar que la confusión existente tiene un impacto en la gestión de los fondos públicos, pues la poca claridad en materia de competencias, así como una eventual duplicidad de funciones, dificulta el mejor uso de los recursos públicos, en tiempos en que se discute sobre el problema del endeudamiento público interno y externo, como resultado del gasto excesivo.

Por otra parte, resulta pertinente analizar si, a pesar de todos los problemas indicados, es posible concluir que el objetivo de «agilización» de los mecanismos de atención del cáncer que sustentaron la decisión legislativa de crear un ente público con las características ya comentadas, ha sido cumplido razonablemente al cabo de cuatro años de vigencia de la Ley N° 7765 de 17 de abril de 1998.

En este orden de ideas, en un informe elaborado en el año 2001 por el Área de Servicios de Salud de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General,³ se determinó que el Instituto «...no concibió políticas tendentes a cumplir con sus objetivos de

³ Informe No. FOE-SA-1/2002; 28 de setiembre, 2001

docencia, investigación y prevención del cáncer...». Se indicó también que «...el Instituto ha dirigido sus esfuerzos a financiar programas de fundaciones e instituciones relacionados con la temática del cáncer, con base en las facultades establecidas en su ley de creación...» pero que sin embargo «...en términos generales los mecanismos de control fijados son deficientes y su participación se asocia más a una entidad que funge como facilitador de recursos, en síntesis un ente financiero que administra los recursos que provienen de la Junta de Protección Social de San José y se limita a transferirlos.»

En relación con la construcción de un centro hospitalario especializado en el tratamiento del cáncer, que la Ley N° 7765, de 17 de abril de 1998, dispuso como el objetivo central de la creación del Instituto, se han suscitado una serie de problemas que obstaculizaron el cumplimiento de la Ley y que generaron un amplio debate nacional en torno a la pertinencia de la creación del propio Instituto y a la forma en que debería canalizarse la construcción del centro hospitalario en cuestión.

En términos generales, el camino seguido por las autoridades del Instituto se complicó en virtud de la pretensión de formalizar una contratación directa con una entidad pública canadiense que abarcaría el diseño, la construcción, el equipamiento y la operación del centro hospitalario. Los argumentos que sustentaban la contratación directa eran, básicamente, el alto nivel de calidad del sistema de salud canadiense y el hecho de que se estaba ante una relación de cooperación intergubernamental. Asimismo, se estimó que era necesario recurrir a una contratación directa, en vista de que atender los procedimientos licitatorios establecidos en la Ley de Contratación Administrativa implicaba dilatar excesivamente la conclusión del proyecto.

No obstante, nuestro ordenamiento jurídico ha definido con claridad un régimen de contratación administrativa, que tiene una base constitucional que la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha explicado con amplitud, en el que la contratación directa es un mecanismo de excepción que sólo se puede emplear en circunstancias muy particulares que no se presentaban en el caso concreto. Asimismo, se determinó que la relación propuesta con la organización canadiense, tenía una naturaleza de índole eminentemente comercial, y no de cooperación técnica, por lo que la aplicación de los procedimientos ordinarios de la Ley de Contratación Administrativa era ineludible.

Debe indicarse que en un Estado de Derecho, cuando las normas legales no son las más adecuadas, lo que procede es modificarlas de acuerdo con los procedimientos constitucionalmente previstos, pero no es válido simplemente no aplicarlas para casos concretos, pues eso implicaría socavar las bases del Estado de Derecho. Cobra sentido recordar que el fin no justifica los medios.

En vista de la imposibilidad de formalizar la contratación directa en los términos pretendidos, el asunto se trasladó a la Asamblea Legislativa, para que en dicha sede se dictara una ley que autorizara, como régimen de excepción para un caso particular, la contratación directa con la entidad canadiense. En ese contexto, se generó una discusión que trascendió el tema de la contratación, y que derivó en la ya mencionada polémica acerca de la conveniencia de la creación del propio Instituto. Esta situación implicó un importante desgaste institucional y político, además del no aprovechamiento del tiempo que se pudo haber empleado en proseguir de conformidad con el régimen de contratación vigente.

Recientemente, las autoridades del Instituto optaron finalmente por ajustarse a la Ley de Contratación Administrativa. Para tales efectos, se suscribió un convenio de cooperación con la Caja Costarricense de Seguro Social, entidad que en la discusión del proyecto de la Ley de Creación del Instituto se adujo que no estaba en capacidad de atender de manera eficiente la tarea de construcción del centro médico especializado, para que la Unidad Ejecutora BID-CCSS-MS, que desarrolló el proyecto del Hospital de Alajuela, brindara su asesoría técnica y experiencia para llevar a cabo la construcción del centro hospitalario especializado en el tratamiento del cáncer, que motivó la creación de Instituto, convenio que fue refrendado por la Contraloría General. Asimismo, ya se han promovido concursos para contratar algunos aspectos del proyecto, y se ha contado con la participación de oferentes de alto nivel de calidad, según lo señalado por los funcionarios del Instituto.

Es probable que si se hubiera seguido desde el inicio el camino constitucional y legalmente previsto para la contratación de bienes y servicios, el proyecto de construcción estaría en una etapa más avanzada. Esta presunción parte de la valoración de otras experiencias de obras más complejas que la que nos ocupa, cuyos procedimientos concursales y de formalización contractual fueron finiquitados incluso en plazos menores al que ha transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley N° 7765 de 17 de abril de 1998.

De tal manera que, lamentablemente, no podría afirmarse que los objetivos originalmente planteados con la creación del Instituto, han sido atendidos de manera eficiente.

En síntesis, a partir del caso en comentario, y sin perjuicio de los otros que es posible enunciar, la Contraloría General reitera la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de promover formas de organización para la gestión de los fondos y actividades públicas, que se apartan de la correcta técnica jurídica y que conducen a la configuración de una Administración Pública cada vez más compleja y desarticulada.

5. La prestación indirecta de servicios de salud: Un debilitamiento o un fortalecimiento del sistema de salud costarricense

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) junto con el Ministerio de Salud y las demás instituciones que conforman el sector lograron consolidar un sistema nacional de salud el cual ha demostrado a través del tiempo su efectividad, tal y como lo muestra el inobjetable mejoramiento y sostenibilidad de los principales indicadores de salud en nuestro país.

Para consolidar dicho sistema de salud se desarrolló un modelo de prestación de servicios de salud que fundamentalmente concentró la prestación directa de servicios preventivos en el Ministerio de Salud y la prestación directa de la atención de la enfermedad en la Caja Costarricense de Seguro Social.

No obstante los esfuerzos por mantener y mejorar el sistema nacional de salud, factores de diversa naturaleza ocasionaron un deterioro paulatino en la prestación de los servicios que obligaron a impulsar una reforma sustancial en el sector salud, la cual se viene ejecutando desde mediados de los años noventa y, en síntesis, busca la implementación de un nuevo modelo de atención integral para la salud, que asigna al Ministerio de Salud la función de rectoría y a la Caja Costarricense de Seguro Social, la prestación de los servicios preventivos y curativos.

Para el cumplimiento de su cometido, la Caja Costarricense de Seguro Social ha diseñado un modelo de gestión que fundamentalmente persigue que la institución se convierta en una corporación encargada de comprar los servicios de salud a sus hospitales,

clínicas y áreas de salud, los cuales se convertirían con el tiempo en prestadores de servicios desconcentrados con capacidad para manejar sus presupuestos, contratar el recurso humano y ejecutar la gestión de compras de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento.

La Contraloría General, como parte de su labor de fiscalización de la Hacienda Pública tiene un conocimiento importante sobre la transformación que se viene gestando en la Caja Costarricense de Seguro Social en busca de la consolidación de dicho modelo de gestión. La transformación es compleja y una de las mayores preocupaciones para la Contraloría consiste en las dificultades que se tienen en la CCSS para ir consolidando la desconcentración de las unidades prestadoras de servicios, por sus carencias para el soporte de sus estructuras administrativas, y especialmente, para la ejecución de todos los procesos relacionados con la compra de bienes y servicios, en vista de los problemas de desabastecimiento de productos críticos, el incremento del gasto administrativo, y en consecuencia la afectación de un servicio esencial y un derecho fundamental como la salud pública, que deben tener su explicación en problemas de orden administrativo en relación con el manejo de inventarios, los procesos de detección de necesidades y planificación de las compras, y en la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación.

Ante esta situación es importante resaltar que la CCSS ha promovido ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para la aprobación de un préstamo internacional que le permita continuar con la consolidación de su modelo de gestión, así como el proceso de desconcentración hospitalaria en mención.

En relación con el modelo de gestión impulsado por la CCSS como parte del proceso de reforma del Sector Salud para establecer una corporación encargada de comprar servicios de salud a un contingente de Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud, que integran su propia estructura organizacional, los cuales asumen la condición de proveedores de servicios de salud, resulta importante destacar que el mismo incorpora la posibilidad de que la compra de servicios de salud se pueda realizar a prestadores privados. Este hecho representa uno de los aspectos más controversiales de la citada reforma del sector salud, el cual requiere un papel protagónico de la Asamblea Legislativa, en su función constitucional del control político y eventualmente la necesidad de propiciar un debate nacional sobre la conveniencia de que la Caja Costarricense de Seguro Social compre servicios de salud a prestadores privados.

Cabe aclarar que la prestación indirecta de servicios privados de salud no representa una novedad para la CCSS, ya que antes de la reforma se recurrió a esa modalidad, pero podría afirmarse que en una forma limitada y poco trascendente. Sin embargo, en las condiciones actuales en que se han acumulado problemas de exceso de demanda por los servicios de salud que produce una prestación insuficiente en ciertos servicios de salud, por las repercusiones producidas en los servicios de salud motivadas por el freno de la inversión en la infraestructura hospitalaria y el equipamiento en épocas pasadas, el tema de la prestación indirecta de servicios pareciera ser hoy un tema del mayor interés nacional.

Por lo anterior, estimamos conveniente que la Asamblea Legislativa incluya en su agenda el análisis de la incorporación -y sus eventuales límites-, dentro del sistema de salud costarricense, de formas alternativas de prestación de servicios privados de salud.

6. La cogeneración eléctrica como una alternativa para satisfacer la demanda futura de electricidad

La cogeneración privada de energía eléctrica ha ido aumentando de manera relevante. Según datos de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)⁴, para diciembre de 1999, las plantas de los generadores privados representaban un 11,5% de la capacidad instalada del Sistema Eléctrico Nacional, y produjeron el 12,32% de la generación total del país.

En este orden de ideas, se ha señalado que la participación privada en la generación eléctrica contribuye a disminuir el riesgo de que nuestro país sufra racionamientos eléctricos permanentes, por lo que la capacidad privada instalada actual, así como la que se pueda desarrollar en el futuro, complementa la acción del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), constituyéndose en una alternativa para satisfacer la demanda futura.

En vista del valor estratégico de la actividad productiva en comentario, resulta indispensable que exista un marco jurídico claro, suficiente y actualizado, que permita

garantizar el mejor cumplimiento de los fines públicos que se persiguen, lo que implica un uso adecuado de los fondos y recursos públicos involucrados, de conformidad con las limitaciones contempladas en la Constitución Política y la necesaria seguridad jurídica para los inversionistas privados que participen.

En la actualidad, la Ley que regula esta materia es la No. 7200 de 28 de setiembre de 1990 y sus reformas, denominada «*Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela*», con base en la cual el Instituto Costarricense de Electricidad ha suscrito contratos con generadores privados para la compraventa de energía eléctrica, por lo que a enero de 1999 veintiséis empresas privadas estaban integradas al Sistema Eléctrico Nacional y siete plantas estaban en construcción. No obstante, pareciera que dicho cuerpo normativo no satisface los requerimientos básicos enunciados en el párrafo anterior.

Así, como resultado de estudios de fiscalización efectuados por la Contraloría General en el ICE sobre la generación privada de electricidad, se detectaron algunos problemas relevantes. Por ejemplo, el Instituto había asumido el compromiso contractual de comprar todos los excedentes de electricidad que produjeran los generadores privados durante las 24 horas del día y dentro de los límites de potencia máxima convenida, aun cuando ese Instituto pudiera producirla o el país no la necesitara. En consecuencia, se ha sugerido que en los contratos que se firmen al amparo de la citada Ley N° 7200, se incluyan cláusulas en las cuales el Instituto se reserve el derecho de determinar el horario de compra y venta de energía eléctrica a los generadores privados, de modo que no compre todos los excedentes de energía a dichas empresas, principalmente en épocas y horarios en que el país no los necesita, evitando con ello gastos o desembolsos millonarios de fondos públicos.

Por otra parte, se determinó que existen diferentes tarifas para el pago de las compras de energía eléctrica que realiza el Instituto a los generadores privados, así como varias fórmulas de ajuste por inflación local y externa, aun cuando esa generación de energía es un servicio que no presenta distinciones, independientemente de su proveedor, por lo que su precio debería ser el mismo para todos. Al respecto, hay 15 contratos suscritos antes de julio de 1995 cuya tarifa es fija ajustable (tarifa piso ajustable), la cual no está prevista en la Ley y es superior a la tarifa que fija anualmente la ARESEP. Procede indicar que la mayor proporción de la energía comprada a los

⁴ ARESEP, Informe sobre generación privada ante requerimiento de la Contraloría General de la República, adjunto al oficio No. 794-DEN-2000/950-DJE-2000/169-AJD-2000 del 20 de octubre, 2000, Pág. 10.

generadores privados se rige por medio de tarifas fijas, las cuales, en principio, no responden a los intereses del país en general, pues debido a ellas se está pagando más por la energía comprada a ese grupo de generadores.

A manera de ejemplo, al 13 de octubre de 2000, las citadas tarifas variaban entre ¢ 16,39/kwh y ¢ 23,71/kwh para las distintas empresas, mientras que la tarifa de vigencia anual era de ¢ 17,55/kwh (equivalente a US\$0.0559/kwh), siendo la tarifa promedio de ¢ 20,14/kwh y a finales de ese año alcanzó un monto de ¢ 21,60/kwh lo que representa un incremento del 21% con respecto al precio promedio del año anterior que fue de ¢ 17,87/kwh. Esto implica que la diferencia porcentual entre las tarifas máximas y mínimas es del 45% y la tarifa máxima es un 35% superior a la tarifa anual. Además, el ICE pagó una tarifa promedio que es superior en un 15% a la tarifa anual⁵. El elevado costo de la energía adquirida por el ICE se traslada a la tarifa y, en última instancia, el consumidor es quien lo asume.

Ahora, si bien en los dos aspectos comentados (compra de excedentes y diferencias tarifarias), a partir de las disposiciones y recomendaciones giradas por la Contraloría General tanto el ICE como ARESEP han tomado medidas correctivas, los conflictos subsisten y las inquietudes sobre eventuales compromisos ilegales se mantienen vigentes, todo lo cual se origina en parte en los problemas de interpretación y aplicación de las normas de la Ley N° 7200 y cuerpos legales relacionados. Este panorama jurídico complejo, al que contribuye, como se mencionó, el marco legal confuso e insuficiente, así como las mismas dudas que se han presentado en cuanto a los alcances de las competencias de las distintas instancias involucradas, ha generado un clima de tensión que no permite el desarrollo adecuado de la actividad productiva.

Adicionalmente, resulta necesario agregar que la Sala Constitucional, en su Resolución N° 10466-2000, concluyó que actualmente no existe una ley marco que regule lo relacionado con la explotación del recurso hídrico para producción de energía eléctrica, por lo que, para el otorgamiento de nuevas concesiones, los interesados deben acudir a la Asamblea Legislativa para que se les otorgue la concesión, caso por caso, salvo que se dicte a los efectos una ley que regule la materia. Esta situación dificulta la posibilidad de que se desarrollen nuevos proyectos.

En razón de todo lo expuesto, la Contraloría General estima conveniente que la Asamblea Legislativa entre a conocer la posibilidad de hacer ajustes y modificaciones a la Ley N° 7200 de 28 de setiembre de 1990, de manera que se superen las confusiones e insuficiencias que se han detectado. No se puede perder de vista que en la actualidad existe una Comisión de Investigación en la propia Asamblea, que estudia la problemática que aquí se ha comentado.

Asimismo, resultaría pertinente que las señoras y señores Diputados discutan la posibilidad de crear un marco normativo que regule de manera suficiente y clara el tema de la explotación del recurso hídrico para producción de energía eléctrica, para subsanar el vacío señalado por la Sala Constitucional. En este orden de ideas, cabe recordar que la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea tiene en estudio el proyecto de Ley del Recurso Hídrico (expediente N° 14.585), que tiene como objetivo la gestión integral del recurso hídrico. Dicha Comisión también estudia el proyecto de Ley de Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico (expediente N° 14.594), que fue elaborado por la Defensoría de los Habitantes de la República, cuyo objeto es crear el marco institucional y legal base para la conservación, manejo, uso y descarga del recurso hídrico, así como la protección de los componentes esenciales del régimen.

Está claro que se está ante un tema en el que no necesariamente existe una uniformidad de criterios por parte de los distintos sectores sociales, pero que en virtud de su evidente valor estratégico para el desarrollo económico y social del país, su discusión integral no debería postergarse.

⁵ ARESEP, op. cit., Pág. 11.



Segunda Parte

Memoria del año económico

SEGUNDA PARTE MEMORIA DEL AÑO ECONÓMICO

Introducción

Esta parte de la Memoria Anual responde al mandato constitucional de enviar a la Asamblea Legislativa una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior (artículo 184.3 de la Constitución Política).

Bajo tal encabezado, se presentan y analizan los principales resultados de la gestión de las instituciones del sector público en forma selectiva, considerando el papel que juega el presupuesto respectivo, en cada caso, como instrumento delimitador de dicha gestión; en el caso del Gobierno de la República, se incluye el dictamen a que se refiere el artículo 181 de la Carta Magna. Un capítulo para el análisis del sector público como un todo se agrega al final de esta parte, con el propósito de brindar un marco de referencia más amplio para la comprensión de los fenómenos propios del ámbito de las finanzas públicas.

CAPÍTULO I

SECTORES INSTITUCIONALES DEL ESTADO

1. Gobierno de la República - Dictamen de la liquidación de los presupuestos

Este acápite está destinado a la presentación del dictamen de la liquidación de los presupuestos a que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política. De acuerdo con ese artículo, que forma parte del capítulo destinado al Presupuesto de la República en la Carta Fundamental, el Poder Ejecutivo debe enviar a la Contraloría la liquidación de los presupuestos a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente, y la Contraloría deberá remitir dicha liquidación, junto con su dictamen, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el primero de mayo siguiente, para que la Asamblea proceda a la aprobación o improbación definitiva de las cuentas.

En relación con el procedimiento que se describe en el párrafo anterior, conviene destacar un importante cambio en el ordenamiento jurídico acaecido con la

promulgación, hacia finales del año 2001, de una nueva ley de administración financiera de la República, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP), N° 8131 de 18 de setiembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del mismo año.

Tal cambio consiste en que, hasta antes de la vigencia de la LAFPP, la normativa jurídica se limitaba a señalar la liquidación de ingresos y gastos del presupuesto y el informe de resultados de la gestión institucional, como únicos informes que el Ministro de Hacienda debía enviar a la Contraloría con ocasión de la liquidación de los presupuestos (artículos 54 y 55 de la Ley N° 1279 de 2 de mayo de 1951 y artículo 65 del Decreto Ejecutivo N° 26402-H de 6 de octubre de 1997), pero al entrar en vigencia la LAFPP dicha normativa asigna al Ministerio de Hacienda el deber de enviar, además de esos dos informes, el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, el informe anual sobre la administración de bienes 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 (artículo 52). En adición a lo anterior, la LAFPP dispone que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) remitirá a la Contraloría 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.

Esta disposición de la LAFPP en cuanto a los informes que deben remitir a la Contraloría el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN con ocasión del cierre del ejercicio fiscal, constituye una indicación del legislador sobre la temática que debe abordarse en el dictamen de la liquidación de los presupuestos del Gobierno de la República, y a ello obedece la estructura que se ha dado al presente acápite.

Ahora bien, para el caso del cierre del ejercicio fiscal 2001, el Ministro de Hacienda no remitió el informe anual sobre la administración de bienes ni los estados financieros consolidados a que se refiere el artículo 52 de la LAFPP.

En cuanto a la falta de remisión del informe anual sobre la administración de bienes, ésta no debe considerarse motivo de reproche, puesto que la misma LAFPP asigna a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa la elaboración de un informe

sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central, de modo que el Ministro de Hacienda pueda informar al respecto a la Contraloría, pero concede a dicha Dirección un plazo de seis meses a partir de la publicación de la Ley para realizar las gestiones requeridas para asumir las nuevas funciones que le asigna en materia de administración de bienes.

En relación con los estados financieros consolidados, el Ministro de Hacienda señala, en el oficio de remisión correspondiente, que ni en la Contabilidad Nacional ni en el resto de las oficinas contables del sector público se cuenta con los recursos técnicos, humanos y de capacitación necesarios para preparar los estados financieros consolidados del sector público y el análisis de la gestión financiera consolidada del sector público a que se refiere el artículo 96 de la LAFPP. Al respecto, la Contraloría considera que el Ministerio de Hacienda debe llevar a cabo las gestiones pertinentes que le permitan, en lo sucesivo, cumplir con el envío de todos los informes a que se refiere el artículo 52 (no el artículo 96) de la LAFPP. Cabe señalar, por otra parte, que no obstante que el Ministerio de Hacienda no haya remitido los estados financieros consolidados mencionados en dicho artículo, la Contraloría preparó información al respecto, la cual es presentada y analizada en el punto 1.1.2 del presente acápite.

Tampoco se refirió el Ministro de Hacienda al estado de tesorería, pero la Contraloría recibió información relativa a este asunto, solicitada directamente a la Tesorería Nacional. Por su parte, MIDEPLAN no remitió a la Contraloría el informe a su cargo.

El dictamen incluye una descripción de los principales acontecimientos relacionados con la gestión de las instituciones del Gobierno de la República, acompañada de los respectivos cuestionamientos planteados por la Contraloría General de la República. Los principales insumos para la realización del dictamen son las liquidaciones presupuestarias que deben presentar las instituciones y los resultados de la fiscalización que lleva a cabo la Contraloría en el transcurso del año correspondiente.

1.1 Gestión financiera global

En el presente acápite se aborda el aspecto financiero de la gestión del Gobierno de la República en el ejercicio económico del 2001, con un enfoque global, es decir, atendiendo al carácter de unidad conformada por el conjunto de instituciones para el cual la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto mediante ley.

1.1.1 Liquidación del presupuesto

a. Presupuesto inicial

El presupuesto inicial del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2001, aprobado mediante Ley N° 8050 del 7 de diciembre del 2000, alcanzó la suma de ¢1.200.855,9 millones, cifra superior en un 17% a la del presupuesto inicial del período anterior.

i) Ingresos

Los ingresos del presupuesto inicial se componen de ¢706.467,6 millones (59%) de ingresos corrientes y ¢494.388,3 millones (41%) de ingresos de capital. La estructura de los ingresos inicialmente aprobados continuó, así, con el patrón de comportamiento observado el año anterior, hacia un mayor financiamiento del presupuesto por medio del endeudamiento público. (Para 1999 los porcentajes se ubicaron en 61% y 39%, respectivamente, y para el año 2000, en 60% y 40%, en el mismo orden).

Dentro de los 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 (¢259.250,0 millones), los impuestos selectivos de consumo (¢140.500,0 millones), los derechos de importación (¢45.000,0 millones) y la contribución especial del 15% sobre los combustibles (¢28.200,0 millones), así como, de naturaleza directa, el impuesto sobre la renta (¢151.500,0 millones).

ii) Egresos

Los egresos corrientes inicialmente presupuestados (¢870.026,4 millones), se financiaron en un 77% con ingresos corrientes, y en un 23% con ingresos de capital. Dentro de los egresos corrientes financiados con ingresos de capital figuran intereses y comisiones de la deuda pública por ¢195.503,2 millones (rubro que consume el 40% del producto estimado de la emisión de títulos de deuda interna), así como la contribución al financiamiento de los gastos de la campaña política 2002, por ¢7.308,0 millones, entre otras transferencias (ver recuadro N° 1).

Financiamiento de gastos corrientes con recursos de capital

Al igual que en años anteriores, el presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2001 recurre al financiamiento de gastos corrientes con recursos de capital. En ese año, un 24% (¢196.720,8 millones) del total de los gastos corrientes ejecutados se financió con ingresos de capital (23% en 1999 y 24% en el 2000).

Este fenómeno del financiamiento de gastos corrientes con recursos de capital en el presupuesto de la República se circunscribe prácticamente en su totalidad (en un 99%) al financiamiento del pago de intereses de la deuda con recursos provenientes de la colocación de títulos de la deuda interna.

En relación con lo anterior, se observa en la liquidación del presupuesto del Gobierno de la República, que el financiamiento de los intereses pagados sobre deuda interna (por un total de ¢170.090,1 millones) se compone de ¢15.715,3 millones (un 9%) proveniente de ingresos corrientes y ¢154.374,8 (un 91%) de la colocación de títulos de la deuda interna, mientras que el financiamiento de los intereses pagados sobre deuda externa (¢41.128,4 millones) proviene en su totalidad de la colocación de títulos de la deuda interna. Por otra parte, del total de gastos ejecutados del presupuesto cuya fuente de financiamiento es la de títulos de la deuda interna, un 48% corresponde al pago de intereses de la deuda.

Esta práctica, que se evidencia desde la formulación misma del presupuesto nacional y, consecuentemente, en los resultados que se obtienen de la liquidación al 31 de diciembre, ha sido fuertemente censurada por la Contraloría General de la República, ya que constituye una desatención a importantes principios presupuestarios incorporados al ordenamiento jurídico costarricense en forma de normas tanto legales como constitucionales. También la Sala Constitucional se ha pronunciado en ese sentido en varias oportunidades, señalando, por ejemplo, que "...Es inconstitucional que gastos corrientes o egresos ordinarios se financien, total o parcialmente, con bonos u otros títulos o ingresos extraordinarios." (Voto N° 6859-96 de las 14:42 del 17 de diciembre de 1996.)

No obstante, la propia Contraloría se ha referido a la dificultad de dar solución a este problema en el corto plazo sin que se produzcan consecuencias graves en el campo socio-económico o en la imagen del Estado como garante de sus obligaciones financieras, y ha sugerido la posibilidad de superar el problema al cabo de algún plazo prudencial que necesariamente sería mayor a un año. Al respecto, la recientemente publicada Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 18 de setiembre del 2001, regula el fenómeno en los siguientes términos: "Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital" (artículo 6°), otorgando al Poder Ejecutivo un plazo de tres ejercicios económicos para dar cabal cumplimiento a esa disposición. Al respecto, es preciso considerar que, aunque se otorga ese lapso, la dimensión de la problemática exige que se tomen medidas inmediatas que surtan efectos en el mediano plazo, por lo que resulta necesario que el Poder Ejecutivo aborde el tema con la seriedad y prontitud que amerita.

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

Los gastos de capital inicialmente presupuestados (¢330.829,5 millones), se financiaron en un 88% con ingresos de capital, y en un 12% con ingresos corrientes.

Como ha sucedido en ejercicios anteriores, la distribución de los gastos totales muestra una alta concentración (97%) en las partidas de servicio de la deuda (39%), transferencias (38%) y servicios personales (20%).

De acuerdo con la clasificación por título, los que obtuvieron en conjunto las mayores autorizaciones para gastar (84%) fueron, en su orden: Servicio de la Deuda Pública (39%), Ministerio de Educación Pública (21%), Regímenes Especiales de Pensiones (11%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (5%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (4%) y Poder Judicial (4%),

quedando el 16% restante distribuido entre los otros títulos; cabe señalar que la asignación para el título Servicio de la Deuda Pública mostró un crecimiento en relación con el presupuesto inicial del período anterior, del 24%.

El presupuesto inicial del Ministerio de Educación Pública muestra un incremento de ¢35.469,1 millones (16%) respecto al año 2000, que se produce básicamente por un incremento de ¢18.766,3 millones en la partida de servicios personales y un aumento de ¢15.340,2 millones en las partidas de transferencias.

El aumento en la partida de servicios personales se debe principalmente a la creación de 2.708 nuevos puestos, de los cuales 2.705 corresponden a docentes. En

relación con el incremento en las transferencias, cabe destacar el aumento en las transferencias a la educación superior, por ₡5.018,8 millones, la incorporación de las partidas para el pago del aporte patronal al régimen obligatorio de pensiones complementarias y al Fondo de Capitalización Laboral, por ₡3.051,1 millones y las transferencias a juntas de educación de escuelas y juntas administrativas de colegios, por ₡5.000,0 millones, para la construcción de edificios escolares.

Por otra parte, se observan disminuciones en relación con el presupuesto inicial aprobado en el período 2000, en el Ministerio de Comercio Exterior, en el Ministerio del Ambiente y Energía, y en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de 67%; 31%; y 23% respectivamente.

El presupuesto inicial del Ministerio de Comercio Exterior muestra una disminución de alrededor de las dos terceras partes del monto inicialmente aprobado para el año 2000, lo cual obedece al rebajo de ₡19.000,7 millones en la partida para el registro de los certificados de abono tributario (CAT) recibidos como pago de impuestos. 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 que vencían en 1999.

El presupuesto inicial del Ministerio del Ambiente y Energía muestra una disminución del 31,1% con respecto al año 2000, que obedece, básicamente, a que ya no se incorpora la partida para la atención del laudo producto del procedimiento arbitral contra el Gobierno de Costa Rica, por la expropiación de la Finca Santa Elena, ya que esta partida fue girada en el 2000, lo cual representa una disminución de ₡4.656,9 millones en el rubro de adquisición de terrenos.

También el presupuesto inicial del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, presenta una disminución que cabe destacar (23%), y que se explica, principalmente, por la disminución en ₡860,7 millones de la transferencia asignada al Instituto Nacional de Estadística y Censos, que en el período anterior tenía la finalidad de cubrir gastos asociados con la realización del Censo realizado en el 2000.

Las transferencias autorizadas en el presupuesto inicial (₡454.776,8 millones) representan un 38% del presupuesto total y fueron asignadas de la siguiente manera: un 36,1% al sector privado, un 63,6% al sector público y un 0,3% al sector externo.

b. Modificaciones al presupuesto

En el transcurso del período 2001, el presupuesto de la República se modificó por medio de 42 decretos ejecutivos y una ley (Ley N° 8182 de 5 de diciembre del 2001). Mediante seis de los decretos y la ley, se incrementó el monto total presupuestado inicialmente en ₡92.205,7 millones (8%); los otros decretos introdujeron modificaciones a las estimaciones de los ingresos del presupuesto, así como a asignaciones presupuestarias de los distintos títulos de la ley de presupuesto, sin variar el monto total presupuestado.

i) Ingresos

En relación con los ingresos, las ampliaciones al presupuesto, por el total mencionado de ₡92.205,7 millones, se distribuyen en ₡90.580,0 millones de incremento en los ingresos de capital y ₡1.625,7 millones en los ingresos corrientes.

El incremento en los ingresos de capital incluye, entre otros rubros, ₡63.471,6 millones de préstamos directos del exterior, incorporados en su mayor parte como revalidación automática de saldos del presupuesto del 2000 (dentro de los que no entran en la revalidación automática destaca la incorporación de ₡10.531,7 millones del préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento N° 4457-CR para financiar el programa de pagos de servicios ambientales), ₡16.370,0 millones de los "Bonos deuda CODESA" autorizados por la Ley N° 7656 de 10 de enero de 1997 y ₡3.449,8 millones de las donaciones de títulos de la deuda del Gobierno por parte de instituciones públicas, autorizadas por las leyes N° 7723 de 9 de diciembre de 1997 y N° 8090 de 23 de febrero del 2001.

La incorporación de los recursos provenientes de los "Bonos deuda CODESA", se materializó luego de que la Contraloría, en virtud de lo establecido por la Ley N° 7656 y su Reglamento, certificara el monto de la deuda de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) con el Banco Central de Costa Rica al 29 de enero de 1997 (fecha de entrada en vigencia de dicha ley), por un total de US\$12.271.739,27 y ₡3.547.645.375,46 por concepto de principal, y US\$4.007.100,98 y ₡7.445.920.449,51 por concepto de intereses.

El aumento en la estimación de ingresos corrientes, por ₡1.625,7 millones, fue incorporado al presupuesto por la citada Ley N° 8182, y obedece a las reformas del sistema tributario introducidas por la Ley N° 8114 de 4 de julio del 2001 (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, ver recuadro N° 2) y a las nuevas perspectivas en materia económica formuladas por las autoridades gubernamentales para el segundo semestre del 2001.

Mediante la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (Ley N° 8114 de 4 de julio del 2001), se creó un impuesto específico y único sobre los combustibles, en sustitución de varios impuestos ad valorem. Con la creación del nuevo impuesto, se pretende neutralizar la volatilidad de los precios internacionales del petróleo y su correspondiente impacto en la estructura de los precios internos. Se estimó que el producto del nuevo impuesto para el resto del año sería de ¢42.400,0 millones.

Asimismo, la reforma afectó el impuesto sobre la renta, ampliando la base del tributo a la educación superior universitaria y a actividades relacionadas con los bancos y entidades financieras no domiciliados en el país, así como a las operaciones de bolsa denominadas recompras o reportos de valores.

Por otra parte, esta ley amplió la cobertura del impuesto sobre las ventas a los servicios de radiolocalizadores, radiomensajes y similares, estacionamientos transitorios de mercancías, litografías e imprentas, lavado y mantenimiento de vehículos, así como la generalidad de las primas de seguros, con excepción de las referidas a los seguros personales, riesgos de trabajo, cosechas y las viviendas de interés social. Se estima que la nueva base del tributo produciría ingresos al fisco del orden de los ¢3.000,0 millones en el año 2001, por los cinco meses que para el efecto estuvo vigente la ley durante el año.

Un aspecto significativo de la reforma fue la reducción del plazo a los contribuyentes para que liquiden y paguen el impuesto retenido, pues se adelantó la fecha de pago del impuesto de ventas a los primeros quince días naturales del mes siguiente al de efectuadas las ventas. Anteriormente, debía liquidarse y pagarse el último día de dicho mes siguiente.

En lo relativo a los impuestos selectivos de consumo, cuarto renglón de importancia en el ordenamiento fiscal, se redujo sustancialmente la lista de mercancías afectas al tributo, limitando su aplicación a unos cuantos artículos prescindibles -cigarrillos, cervezas, licores- y afectando, entre otros, a los vehículos, pinturas y detergentes. Se adelantó la fecha límite para la liquidación y pago del tributo al decimoquinto día del mes siguiente a aquél en que se realizan las ventas de mercancías. Anteriormente dicha fecha era el último día del segundo mes siguiente al mes en que se realizaban las ventas.

Además del mencionado impuesto único sobre los combustibles, la reforma creó otros nuevos tributos, como el impuesto sobre las bebidas sin contenido alcohólico y el impuesto a los jabones de tocador, así como varios cánones relacionados con la actividad naviera.

Por último, el ajuste tributario eliminó algunos impuestos menores del presupuesto nacional con la finalidad de simplificar la administración tributaria y bajar sus costos. Se eliminaron unas diez rentas cuyo producto ascendía a unos ¢250 millones anuales.

ii) Egresos

En relación con los egresos, las modificaciones que incrementan el monto presupuestado, se concentran principalmente en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢23.198,0 millones), seguido por el título del Servicio de la Deuda Pública (¢20.227,9 millones), el Ministerio de Educación Pública (¢14.138,4 millones), el Ministerio del Ambiente y Energía (¢13.938,0 millones), y el Ministerio de Salud (¢8.361,8 millones). Dentro de las modificaciones realizadas en el título del Servicio de la Deuda Pública, se incluye la partida por ¢16.370,0 millones para pagar al Banco Central de Costa Rica el saldo al descubierto de la deuda de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) con ese banco, conforme a la Ley N° 7656 de 10 de enero de 1997, la cual está financiada con los "Bonos de deuda CODESA" mencionados en el inciso i) anterior.

c. Sumas por revalidar

De conformidad con la Norma de Ejecución N° 3 contenida en la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico del 2002 (Ley N° 8180 de 6 de diciembre del 2001), los saldos del presupuesto del 2001 que se revalidan en el presupuesto del 2002 ascienden a un total de ¢86.609,3 millones. Esta suma es superior en un 61% a la observada el año anterior,

Del total de los saldos revalidados, un 24% (¢20.623,5 millones) corresponde a saldos que han sido objeto de revalidación en el 2000 y en el 2001, pero que no mostraron ninguna ejecución en esos dos períodos. Estos saldos se concentran en un 64% en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Este fenómeno, que también fue señalado en la Memoria Anual 2000, plantea la necesidad de que tanto las autoridades del Ministerio de Hacienda como las correspondientes Unidades Ejecutoras realicen un análisis de la situación,

por cuanto podría darse el caso de que algunos proyectos o gastos requieran ser desestimados o finiquitados.

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 (¢52.953,5 millones), entre los que destacan los concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo para programas de educación, mejoramiento de la justicia, salubridad y agricultura, por 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 construcción de la carretera Florencia - Naranjo.

Los bonos y títulos valores de la deuda también concentran una parte importante de los ingresos revalidados; entre éstos se encuentran: ¢16.370,0 millones de "Bonos deuda CODESA" (que habían sido incorporados al presupuesto mediante una modificación), ¢7.417,4 millones de títulos valores de la deuda política 2002 y ¢3.000,0 millones de títulos valores autorizados en el artículo 8 de la Ley N° 7931 de 6 de setiembre de 1999.

Asimismo, fueron revalidados los recursos correspondientes a las ya mencionadas donaciones de títulos de la deuda del Gobierno por parte de instituciones públicas, autorizadas por las leyes N° 7723 de 9 de diciembre de 1997 y N° 8090 de 23 de febrero del 2001, por ¢3.449,8 millones.

ii) Egresos

Desde el punto de vista de los egresos, las sumas por revalidar se concentran, según título, en el Servicio de la Deuda Pública (23%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (23%), Ministerio de Educación Pública (15%), Ministerio del Ambiente y Energía (12%) y Tribunal Supremo de Elecciones (9%). (El detalle de las sumas por revalidar según título puede observarse en el Cuadro N° 1 de la cuarta parte de esta Memoria Anual).

Dentro de los casos más significativos de las revalidaciones, pueden citarse la ya mencionada partida para el pago al Banco Central de Costa Rica de la deuda de CODESA con ese banco, incluida en el título Servicio de la Deuda Pública, la transferencia al Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO) financiada con recursos del crédito BIRF 4557-CR que está incluida en el Ministerio del Ambiente y Energía, por ¢10.531,6

millones, la partida incluida en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para el proyecto de construcción de la carretera Florencia - Naranjo, financiada por el Export - Import Bank de la República de China, por ¢8.973,3 millones, la partida por ¢7.544,2 millones correspondiente al "Proyecto de Educación Preescolar y Tercer Ciclo" financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo e incluida en el Ministerio de Educación Pública y la partida para el financiamiento de la deuda política incluida en el título del Tribunal Supremo de Elecciones, por ¢7.417,4 millones.

El mecanismo de revalidación automática de saldos se ha venido realizando desde hace muchos años por disposiciones contenidas en normas de presupuesto; sin embargo, con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 de 18 de setiembre del 2001), se regula en forma permanente este aspecto acerca de la forma en que se deben tratar los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y los gastos asociados.

d. Presupuesto definitivo

Al sustraer las sumas por revalidar del presupuesto modificado, se obtiene un presupuesto definitivo del Gobierno de la República de ¢1.206.452,3 millones.

Este monto es inferior en un 20% al presupuesto definitivo del ejercicio del 2000 (¢1.499.037,8 millones) y en gran medida se explica por la presencia, en este último, de la partida por ¢250.000,0 millones para el registro de la documentación de deuda del Gobierno con el Banco Central de Costa Rica acumulada por concepto de operaciones cuasifiscales realizadas por el banco, financiada con títulos de la deuda.

i) Ingresos

Los ingresos del presupuesto definitivo del Gobierno de la República para el ejercicio económico del 2001 se componen de ¢708.093,3 millones de ingresos corrientes y ¢498.359,0 millones de ingresos de capital (los porcentajes de participación respectivos son 59% y 41%).

Dentro de los ingresos corrientes, los principales rubros son el impuesto sobre las ventas (¢259.400,0 millones), el impuesto sobre la renta (¢151.500,0 millones), los impuestos selectivos de consumo (¢94.600,0 millones), el impuesto único a los combustibles (¢42.600,0 millones), los derechos a la importación (¢39.000,0

millones), y la contribución especial del 15% sobre los combustibles (¢24.750,0 millones). Estos tributos constituyen el 86% de la estimación total del producto de los ingresos corrientes.

Los ingresos de capital del presupuesto definitivo se componen casi en su totalidad (en un 98%) del producto de la colocación de títulos de la deuda, incluyendo ¢80.282,5 millones que reflejan la autorización para la colocación de US\$250 millones en el exterior.

ii) Egresos

Por el lado de los egresos, el presupuesto definitivo mantiene prácticamente la misma distribución de los recursos que se contempla en el presupuesto inicial, ya que el 96% del total presupuestado, se asignó a las partidas de servicio de la deuda (39%), transferencias (38%) y servicios personales (19%).

Según la clasificación por título, los que tienen las mayores autorizaciones para gastar fueron, en su orden: Servicio de la Deuda Pública (39%), Ministerio de Educación Pública (21%), Regímenes Especiales de Pensiones (11%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (5%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (5%) y Poder Judicial (4%), quedando el 15% restante distribuido en los otros 21 títulos, con lo cual se muestra una situación similar a la del presupuesto inicial.

El presupuesto definitivo para el ejercicio del 2001 es ¢292.585,5 millones menor que para el año 2000, fenómeno que se explica en gran parte por el hecho de que en el año 2000 la partida para el pago de la deuda con el Banco Central de Costa Rica originada en operaciones cuasifiscales del banco ascendía a ¢250.000,0 millones, frente a ¢569,0 millones en el año 2001; también la partida para la amortización de la deuda bonificada muestra una importante disminución (¢134.531,7 millones).

Por otra parte, algunos títulos presentaron incrementos significativos en relación con el presupuesto definitivo del periodo 2000, tales como Ministerio de Educación Pública, el cual tiene un incremento de un 16% (¢34.030,1 millones), Regímenes Especiales de Pensiones, que muestra un crecimiento del 17% (¢19.990,7 millones), y Poder Judicial de un 24% (¢9.315,9 millones).

e. Presupuesto ejecutado

i) Ingresos

Los ingresos totales ejecutados del Gobierno de la República ascendieron en el año 2001 a ¢1.085.087,7 millones, cifra que se compone de ¢722.092,0 millones (un 67%) de ingresos corrientes y ¢362.995,7 millones (33%) de ingresos de capital.

Estos ingresos muestran un decrecimiento del 24% con respecto a la cifra observada en el año 2000 (¢1.430.520,9 millones).

La baja de los ingresos totales se descompone, a su vez, en una reducción de ¢458.987,4 millones en los ingresos de capital y un incremento en los ingresos corrientes de ¢113.554,2 millones.

La reducción en los ingresos de capital ejecutados prácticamente se explica en una notoria disminución en el registro de los títulos de la deuda interna colocados en el año (disminución de ¢210.162,1 millones), junto con la ausencia, en el año 2001, de una suma tan elevada como la observada en el 2000 (de ¢250.000,0 millones) para el registro de los títulos de la deuda para el pago de la deuda por operaciones cuasifiscales realizadas por el Banco Central de Costa Rica.

Sobre la ejecución de los ingresos de capital provenientes de préstamos directos del exterior, en el año 2001 se operó una menor utilización de estas fuentes de financiamiento, que se ubicó en ¢10.518,1 millones frente a ¢11.217,7 millones en el 2000.

Dentro de los ingresos ejecutados por concepto de préstamos directos del exterior, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo abarcan la mayor parte. Éstos financian, entre otros, los programas de ajuste del sector público, sectorial de inversiones, modernización del sistema de justicia, y mejoramiento de servicios de salud.

Fondos registrados provenientes de organismos y consorcios internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Centroamericano de Integración Económica, Fondo de Inversiones de Venezuela) financian el VI programa sectorial de transportes, obras básicas de la carretera Cuidad Colón - Orotina, mejoramiento del tramo Barú - Piñuela - Palmar Norte, el mejoramiento de la calidad de la educación general básica y el programa de infraestructura de la Universidad Nacional, entre otros proyectos.

El aumento de los ingresos corrientes (¢113.554,2 millones) significa un ritmo de crecimiento del 19%. Este ritmo es superior al observado en el año 2000 (12%) y al crecimiento del Producto Interno Bruto a precios de mercado (9,5%).

Los tres componentes de los ingresos corrientes, a saber, los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios y las transferencias corrientes, crecieron en el 2001 a un ritmo de 18%, 30% y 12% respectivamente (12%, 11% y -9% en el 2000, en el mismo orden). Cabe señalar que en el año 2001 los ingresos tributarios, que representan el 96% de los ingresos corrientes, constituyen la principal fuente de financiamiento del Gobierno de la República.

La mejora recaudativa se observa en casi todas las categorías de rentas: en impuestos a los ingresos y utilidades, dentro de la cual el impuesto sobre la renta marca la pauta, un 27%; los impuestos sobre bienes y servicios, un 18% (dentro de estos últimos, el impuesto sobre las ventas muestra un crecimiento del 20%, mientras que los impuestos selectivos de consumo decrecen en un 18%).

Las imposiciones al comercio exterior y las transacciones internacionales, mostraron un desempeño menor al de los ingresos corrientes, pues solamente crecieron un 9%; sin embargo, la tasa de crecimiento mejoró en comparación con el 2% correspondiente al año 2000. Dentro de esta categoría se encuentran los derechos de importación, que muestran un aumento del 15% originado, en parte, por la tendencia al alza que han venido mostrando las importaciones a partir del año 2001.

Ahora bien, en cuanto a la liquidación propiamente dicha, si se compara el presupuesto ejecutado total con la apropiación definitiva, se obtiene un déficit (ingresos ejecutados por debajo de los ingresos estimados) de ¢121.364,6 millones. Este resultado se descompone en un déficit de ¢135.363,3 millones en los ingresos de capital y un superávit (ingresos ejecutados por encima de los estimados) de ¢13.998,7 millones en los ingresos corrientes.

El déficit en los ingresos de capital, se produce por la diferencia entre el presupuesto definitivo de los títulos de la deuda interna, por un valor de ¢407.355,4 millones, ante los recursos registrados como ejecutados por el Gobierno de la República, por un monto de ¢271.992,2 millones. Este déficit resulta posible porque en el año el Gobierno no paga en efectivo la totalidad de los egresos autorizados en el presupuesto, por lo que no le resulta

necesario agotar la autorización para recurrir a la colocación de títulos de la deuda, que es una fuente de financiamiento muy importante de tales egresos.

El mencionado superávit de ingresos corrientes, por ¢13.998,7 millones, se desglosa en un superávit de los ingresos tributarios (¢12.759,8 millones), otro de los ingresos no tributarios (¢1.315,3 millones) y un leve déficit en las transferencias corrientes (¢76,4 millones).

El exceso de la recaudación sobre las expectativas formuladas se dio en casi todos los principales rubros impositivos: ¢6.881,8 millones en el caso del impuesto sobre las ventas, ¢3.672,8 millones en el impuesto sobre la renta, ¢1.187,5 millones en los impuestos selectivos de consumo y ¢2.143,1 millones en el nuevo impuesto único a los combustibles.

Por su parte, en esta oportunidad nuevamente se presenta en la liquidación de ingresos el rubro "Ingresos por distribuir", que pasó de una cifra negativa de ¢308,2 millones en el 2000 a ¢2.177,1 millones en el presente ejercicio. Sobre este particular se comenta en el recuadro N° 3.

En cuanto a los principales déficit de las rentas gubernamentales, éstos se observan en el impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores y los derechos arancelarios a la importación, por ¢2.113,3 millones y ¢1.848,4 millones, respectivamente.

Dentro de los ingresos no tributarios, las ventas de servicios, multas y remates, ingresos de la propiedad y las contribuciones a fondos de pensiones, superaron con creces los déficit de los derechos y tasas administrativas y de los otros ingresos no tributarios, para producir un superávit global de ¢1.315,3 millones.

En esta oportunidad, la desviación de las rentas corrientes del Gobierno de la República respecto del presupuesto definitivo alcanzó un 2,0%, porcentaje ligeramente inferior al observado en el año 2000 (2,2%).

La liquidación de ingresos del presupuesto del Gobierno para el ejercicio económico del 2001 se encuentra en el Cuadro N° 2 de la cuarta parte de esta Memoria Anual.

Ingresos no identificados en la liquidación presentada por el Ministro de Hacienda

Ha sido concomitante con el desarrollo del proceso contable y presupuestario de las cuentas públicas, la presencia en los informes de liquidación que envía el Ministro de Hacienda a la Contraloría y en los informes de ingresos públicos que elabora la Contabilidad Nacional, del rubro presupuestario denominado "Ingresos por distribuir".

En este rubro se registran los anticipos aduaneros pagados al Estado por las agencias de aduanas, a efectos de cubrir la liquidación y pago de las pólizas a su cargo. Ahora bien, debido a la presencia de un fuerte desfase entre el momento del pago de los tributos a cargo de las agencias de aduanas y el momento en que esos mismos tributos son acreditados en cada uno de los impuestos que corresponden a esos pagos, se produce una fase intermedia en la cual se cargan, con carácter transitorio, dichos impuestos en la cuenta bajo comentario. Dicha cuenta se construye, entonces, por la imposibilidad de contabilizar los impuestos que se recaudan a nivel de aduanas.

Como resultado, se registran en el rubro en mención sumas significativas de impuestos, que han pasado a constituir motivo de preocupación por parte de las diversas autoridades.

En efecto, a lo largo de los años las autoridades presupuestarias y contables han debido enfrentar la presencia de circunstancias y fenómenos que imposibilitan la transparencia en el registro de los ingresos públicos por parte de la Contabilidad Nacional, situación que ha provocado que en ocasiones no sea factible la realización de estudios periódicos de valuación del comportamiento de los ingresos públicos y, en el caso particular de la Contraloría General de la República, a la imposibilidad de emitir las certificaciones de efectividad fiscal de las rentas públicas en estricto acatamiento a las disposiciones jurídicas pertinentes.

Este fenómeno fue objeto de atención en un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría en el Ministerio de Hacienda y cuyo informe fue emitido en el 2001. En este estudio, que comprendió el análisis de la información sobre recaudación aduanera para los años 1998, 1999 y parte del 2000, se determinó que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda y más específicamente por la Dirección General de Aduanas, existen importantes limitaciones en la disponibilidad de recurso humano, tecnológico e informático, que dificultan el control de la determinación y recaudación de las obligaciones tributarias aduaneras, y que no existe un adecuado proceso de conciliación de la información que sobre la recaudación aduanera brindan la Dirección General de Aduanas y la Contabilidad Nacional.

Con la finalidad de que se adoptaran las medidas necesarias para que en lo sucesivo se corrigiera el problema del registro de los ingresos de aduana, en abril del año 2000 el Contralor General de la República señaló al Ministro de Hacienda que el registro de ingresos sin clasificar atenta contra la utilidad del presupuesto como instrumento de control y como fuente de información, además de que incrementa la incertidumbre de las estimaciones de los tributos correspondientes, afectando a su vez la estimación general de rentas que realiza la Contraloría General a efectos de emitir la certificación de efectividad fiscal de los ingresos corrientes, necesaria en los procesos de formulación y aprobación del presupuesto ordinario.

Los montos que se han incluido como ingresos por distribuir en los informes de liquidación enviados por el Ministro de Hacienda a la Contraloría en los últimos cinco años se detallan a continuación:

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS POR DISTRIBUIR
1997 - 2001

Año	Monto (Millones de ₡)
1997	7.500,0
1998	861,7
1999	9.058,9
2000	-308,2
2001	2.177,1

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

(continúa...)

En un nuevo intento por solventar el problema planteado, la Gerencia de Ingresos Públicos de la Contraloría, hace ver al Ministro de Hacienda que "... dada la importancia de la función constitucional y legal que corresponde a esta Contraloría, sea la emisión de la certificación de efectividad fiscal de los ingresos corrientes del Gobierno Central, resulta indispensable contar con información suficiente, precisa y oportuna sobre el comportamiento de la recaudación de dichos ingresos, proveniente de la Contabilidad Nacional...", y advierte: "... Este tipo de situación, que ha sido informada a ese Ministerio, en oportunidades anteriores, por medio de informes y las certificaciones de ingresos, constituye una limitación muy importante para el análisis del comportamiento de los ingresos y para la emisión de dicha certificación, toda vez que dentro de esa cuenta, se encuentran comprendidos ingresos que aún no están asignados a sus cuentas respectivas, que corresponden al impuesto de ventas, selectivo de consumo, derechos de importación y el recién creado impuesto único a los combustibles, entre otros..." (Oficio N° 1812 del 2002). Finalmente, la Gerencia de Ingresos Públicos solicita al Ministro de Hacienda disponer las acciones necesarias para que se subsanen las situaciones comentadas y se acrediten en las cuentas correspondientes los debidos ingresos.

Al respecto, el Ministro de Hacienda informó sobre la realización de algunas acciones de las que se espera que se deriven resultados positivos.

ii) Egresos

De conformidad con el Estado del Presupuesto de Egresos del Gobierno de la República al 31 de diciembre del 2001, el gasto ejecutado asciende a la suma de ¢1.166.401,7 millones, que representa el 96,7% del presupuesto definitivo, mostrando un alto grado de ejecución en el período.

El 57% de los gastos ejecutados (¢668.981,7 millones) fue financiado con ingresos corrientes y el 43% restante (¢497.420,0 millones), con ingresos de capital.

Los gastos corrientes ejecutados ascendieron a ¢825.082,0 millones y fueron financiados en un 76% con ingresos corrientes y en un 24% con ingresos de capital. Por su parte, los gastos de capital ejecutados, que sumaron ¢341.319,7 millones, fueron cubiertos en un 12% con ingresos corrientes y en un 88% con ingresos de capital.

Los gastos corrientes ejecutados que fueron financiados con recursos de capital se componen de ¢195.503,2 millones de intereses y comisiones de la deuda y ¢1.217,6 millones de transferencias.

Los gastos ejecutados se concentran en las partidas de servicio de la deuda pública (41%), transferencias (36%) y servicios personales (20%). La alta concentración en el conjunto de las partidas de servicio de la deuda y de transferencias en la ejecución del presupuesto (77%) muestra el escaso margen que el presupuesto de la República deja para la gestión directa del Gobierno.

Cabe señalar que en el período 2001 se produjeron algunos sobregiros en varias subpartidas presupuestarias, los cuales ascienden, en conjunto, a ¢128,5 millones. En su mayor parte, este fenómeno obedece a la

aplicación, en el sistema de liquidación de egresos del Gobierno de la República, de la Ley N° 8182 de 5 de diciembre del 2001, que modifica el presupuesto para el ejercicio económico del 2001, realizando rebajas en varias subpartidas para las cuales el disponible presupuestario era insuficiente. Al respecto, se recomienda que las autoridades del Ministerio de Hacienda y las unidades competentes de la Asamblea Legislativa establezcan mecanismos de coordinación que permitan evitar este tipo de sobregiros en lo sucesivo.

Es importante destacar que del total de egresos ejecutados, ¢82.910,6 millones (un 7%) corresponden a egresos comprometidos, es decir, al monto de los compromisos presupuestarios respaldados con órdenes de compra o reservas de crédito, pero para los cuales no se concretó en el año el recibo a satisfacción de los bienes o servicios correspondientes por parte de la Administración. Estos egresos comprometidos se concentran, principalmente, en el rubro de transferencias (¢58.467,7 millones).

En todos los títulos queda alguna proporción del presupuesto aprobado como egreso comprometido (el detalle puede apreciarse en el cuadro N° 5 de la cuarta parte de esta Memoria Anual), pero pueden destacarse los siguientes casos: Partidas Específicas (un 81%), Ministerio de Hacienda (un 42%), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (un 36%, incluyendo transferencias al Consejo Nacional de Vialidad por ¢11.148,0 millones), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (un 35%) y Ministerio de Gobernación y Policía (un 35%).

Los egresos comprometidos totales muestran una disminución del 31%, al pasar de ¢120.456,8 millones en el año 2000 a ¢82.910,6 millones en el 2001.

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 2001

-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado
	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	
INGRESOS ORDINARIOS			
Ingresos tributarios	679.360,7	679.043,1	691.802,9
Ingresos no tributarios	24.656,9	26.700,3	28.015,6
Transferencias corrientes	2.450,0	2.349,9	2.273,5
Subtotal ingresos ordinarios	<u>706.467,6</u>	<u>708.093,3</u>	<u>722.092,0</u>
INGRESOS EXTRAORDINARIOS INTERNOS			
Endeudamiento	494.376,9	407.355,4	271.992,1
Otros	0,0	0,0	0,0
Subtotal ingresos extraordinarios internos	<u>494.376,9</u>	<u>407.355,4</u>	<u>271.992,1</u>
INGRESOS EXTRAORDINARIOS EXTERNOS			
Endeudamiento	0,0	90.800,6	90.800,6
Otros	11,4	203,0	203,0
Subtotal ingresos extraordinarios externos	<u>11,4</u>	<u>91.003,6</u>	<u>91.003,6</u>
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	<u>1.200.855,9</u>	<u>1.206.452,3</u>	<u>1.085.087,7</u>
TOTAL EGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	<u>1.200.855,9</u>	<u>1.206.452,3</u>	<u>1.166.401,7</u>
Servicio de Deuda Pública	472.649,7	472.618,7	472.618,7
Ministerio de Educación Pública	250.647,6	251.820,4	251.562,9
Regímenes Especiales de Pensiones	131.379,7	136.282,3	136.082,3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	51.862,0	55.408,3	54.765,5
Poder Judicial	47.038,7	48.792,6	48.789,5
Ministerio de Seguridad Pública	29.294,5	29.307,4	29.192,6
Ministerio de Salud	22.671,6	26.280,5	26.053,0
Ministerio de Hacienda	31.621,6	24.401,1	23.578,1
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	55.033,8	55.181,4	18.806,9
Ministerio de Justicia y Gracia	14.950,4	15.217,6	15.144,5
Ministerio del Ambiente y Energía	8.487,5	11.843,9	11.793,0
Asamblea Legislativa	9.530,6	9.530,6	9.530,6
Ministerio de Comercio Exterior	9.290,4	9.284,5	9.248,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	8.248,6	9.309,0	9.242,7
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	8.279,0	8.257,6	8.110,5
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6.919,1	7.177,2	7.032,8
Tribunal Supremo de Elecciones	14.304,1	6.996,1	6.563,6
Contraloría General de la República	5.772,4	5.772,4	5.772,4
Ministerio de Gobernación y Policía	5.680,2	5.708,9	5.567,4
Presidencia de la República	4.201,1	4.219,1	4.197,1
Partidas Específicas	4.100,0	4.100,0	4.104,5
Ministerio de Economía Industria y Comercio	2.749,3	2.760,5	2.720,3
Ministerio de la Presidencia	2.291,2	2.275,6	2.209,1
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.392,6	1.389,1	1.236,7
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	856,8	1.006,7	980,7
Defensoría de los Habitantes de la República	901,8	903,0	903,0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	701,6	607,8	595,1
DIFERENCIA INGRESOS MENOS GASTOS TOTALES	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>-81.314,0</u>

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

Como se muestra en el cuadro anterior, los títulos que tienen una mayor participación en la ejecución de los egresos son: Servicio de la Deuda Pública (41%), Ministerio de Educación Pública (22%) y Regímenes

Especiales de Pensiones (12%). La suma acumulada por esos títulos abarca las tres cuartas partes del total ejecutado, quedando una cuarta parte distribuida en los otros títulos.

RECUADRO N° 4

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

Al comparar los ingresos ejecutados con los egresos ejecutados totales del Gobierno de la República en el año 2001, se obtiene un déficit de ¢81.314,0 millones.

Como se observa en el cuadro que se inserta a continuación, ese déficit se compone de un superávit de ¢53.110,3 millones en la liquidación de la fuente de financiamiento 01 (ingresos corrientes) y un déficit de ¢134.424,3 millones en la liquidación de la fuente de financiamiento 27 (títulos valores de deuda interna).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS Y EGRESOS EFECTIVOS DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO 01 Y 27
CORRESPONDIENTES A LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL 2001
-En millones de colones-

	Ingresos	Egresos			Total egresos	Superávit o déficit (-)
		Devengados reconocidos	Devengados por reconocer	Comprometidos		
TOTAL	<u>993.515,1</u>	<u>987.430,5</u>	<u>4.488,0</u>	<u>82.910,6</u>	<u>1.074.829,1</u>	<u>-81.314,0</u>
Fuente 01 (Ingresos corrientes)	722.092,0	598.129,0	3.546,7	67.306,0	668.981,7	53.110,3
Fuente 27 (Títulos deuda interna)	271.423,1	389.301,5	941,3	15.604,6	405.847,4	-134.424,3

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

En el caso de la fuente de financiamiento 01, los ingresos ejecutados alcanzaron la suma de ¢722.092,0 millones, mientras que los gastos ejecutados ascendieron a ¢668.981,7 millones. Los ingresos cubrieron los egresos devengados reconocidos, los egresos devengados por reconocer y los egresos comprometidos, y se obtuvo un sobrante de ¢53.110,3 millones.

En el caso de la fuente de financiamiento 27, los ingresos ejecutados ascendieron a ¢271.423,1 millones, suma que no alcanza a cubrir los egresos devengados reconocidos (¢389.301,5 millones) en ¢117.878,4 millones. Al añadir a esta última cifra los montos correspondientes a las otras dos categorías de egresos, a saber, los egresos devengados por reconocer (por ¢941,3 millones) y los egresos comprometidos (por ¢15.604,6 millones), se obtiene el déficit de ¢134.424,3 millones de la liquidación de esta fuente.

Los recursos efectivos por concepto de ingresos corrientes (fuente de financiamiento 01) y de colocación de títulos valores de deuda interna (fuente de financiamiento 27) se depositan o se trasladan a una misma cuenta del Gobierno en el Banco Central de Costa Rica, la cuenta "Fondo General", cuyo saldo no se desglosa según el origen de los recursos depositados.

Por otra parte, mientras que en el caso de la fuente de financiamiento 01 se procura alcanzar y ojalá superar las previsiones del presupuesto, en el caso de la fuente de financiamiento 27 se evita recurrir a captaciones excesivas, que implican un costo financiero adicional por concepto de intereses.

Por lo tanto, y en lo que respecta a las fuentes de financiamiento 01 y 27 consideradas en conjunto, la presencia de un déficit en la liquidación significa que el Gobierno evitó recurrir a una colocación excesiva de títulos valores de deuda interna, lo cual resulta posible toda vez que los gastos ejecutados incluyen sumas que no representan una erogación efectiva (los egresos devengados por reconocer y los egresos comprometidos) y, en consecuencia, constituyen, en el mismo monto, una "no-necesidad" inmediata de colocación de títulos (en el caso de la liquidación del presupuesto del 2001, estas sumas ascienden a ¢87.398,6 millones: ¢4.488,0 millones de egresos devengados por reconocer y ¢82.910,6 millones de egresos comprometidos). Para una mejor comprensión de este aspecto puede observarse, desde

(continúa...)

otro punto de vista, que el Gobierno podría alcanzar equilibrio -o incluso superávit- en la liquidación colocando títulos valores de deuda interna por el monto de los egresos comprometidos, y registrando el producto de las colocaciones como parte de los ingresos efectivos de la fuente de financiamiento 27, pero ésta sería una política ineficiente, puesto que sobre estas colocaciones existe un costo financiero por concepto de intereses y los recursos que de ellas provienen permanecerían ociosos hasta que tales egresos lleguen a ser reconocidos.

Cabe señalar que en los cuadros de liquidación remitidos por el Ministro de Hacienda, los egresos comprometidos no se toman en cuenta para el cálculo de los resultados globales de la liquidación, por lo cual en esos cuadros se presenta un resultado superavitario de ¢1.596,6 millones para el ejercicio económico del 2001. La Contraloría General de la República ha acostumbrado, en cambio, tomar en cuenta esta categoría de egresos para efectos de presentar y analizar la información de la liquidación del presupuesto de la República, dada la existencia de normativa legal que ha autorizado la aplicación del mecanismo de liquidar o reconocer los compromisos pendientes del período que termina dentro de los primeros seis meses del año siguiente sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente.

Ahora bien, para poder ejecutar la señalada política de captación, resulta necesario que el Gobierno cuente con la posibilidad de realizar colocaciones de títulos de deuda interna en el primer semestre del año siguiente con cargo a la autorización otorgada en la ley del presupuesto para el año correspondiente, hasta por el monto de los compromisos pendientes que se cancelen en dicho primer semestre, posibilidad que quedó contemplada en el Decreto Ejecutivo N° 27322-H de 14 de setiembre de 1998 (artículo 7°). Esta práctica podría ser cuestionada como contraria al principio de anualidad del presupuesto, pero puede considerarse aceptable en el marco general del funcionamiento de la colocación de títulos valores de la deuda interna y de la operación del mecanismo de cancelar egresos comprometidos en el primer semestre del año siguiente, el cual estaba autorizado por la ya derogada Ley N° 1279 de 2 de mayo de 1951 (artículo 50).

Por otra parte, esta particularidad relativa a la posibilidad de realizar colocaciones de títulos de la deuda en el primer semestre, según lo indicado en el párrafo anterior, hace surgir la interrogante acerca de la forma en que podrían compararse los ingresos con los egresos efectivos totales imputables a un ejercicio económico dado.

Una forma de hacerlo consiste en comparar los ingresos ejecutados totales con los egresos reconocidos en el año, ya sea que éstos correspondan a egresos reconocidos del presupuesto del año correspondiente o a compromisos pendientes del presupuesto del año anterior reconocidos en el primer semestre de ese año. Utilizando este método se obtiene, para el año 2001, un déficit de ¢53.850,2 millones. (Para los años 1998, 1999 y 2000 el resultado correspondiente asciende a un superávit de ¢56.639,1 millones, un déficit de ¢11.930,3 millones y un superávit de ¢15.144,0 millones, respectivamente).

Por otra parte, aun los egresos reconocidos no necesariamente implican una erogación pecuniaria para el Gobierno, porque éstos se registran contra una cuenta de pasivo mientras se efectúa la orden de pago correspondiente. En consecuencia, la retención del pago de egresos reconocidos financiados con la fuente de financiamiento 01 o con la 27, cuyo efecto contable es un crecimiento en el saldo de dicha cuenta de pasivo, podría ser aprovechada por el Gobierno para evitar la colocación de títulos valores, similarmente a como se da en el caso de los egresos comprometidos, permitiendo un registro por concepto de ingresos ejecutados incluso menor que el del gasto reconocido.

En relación con lo señalado en el párrafo anterior, los estados contables remitidos a la Contraloría por el Ministro de Hacienda revelan un incremento extraordinario en el saldo de la cuenta de pasivo del balance general de la Hacienda Pública (cuyo nombre es Órdenes de pago pendientes) que se utiliza para el registro de los egresos reconocidos pendientes de pago: de un saldo de ¢79.583,4 millones al 31 de diciembre del 2000 pasó a ¢213.084,6 millones al 31 de diciembre del 2001. El crecimiento en el saldo de esta cuenta sugiere la posibilidad de que el déficit observado en el 2001 haya sido financiado mediante la retención del pago de egresos reconocidos.

Finalmente, conviene tener presente que, en concordancia con la normativa jurídica vigente, el ejercicio económico del 2001 sería el último para el cual se aplicaría el mecanismo de liquidar o reconocer los compromisos pendientes del período que termina dentro de los primeros seis meses del año siguiente sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente, ya que la base legal de este mecanismo fue derogada con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 de 18 de setiembre del 2001), con la salvedad de que para el caso del 2001 el mecanismo puede aplicarse en virtud de las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 29980-H de 23 de octubre del 2001 (modificado por el Decreto Ejecutivo N° 30217-H de 5 de marzo del 2002).

Para concluir el presente acápite, se inserta a continuación un cuadro que permite apreciar la distribución, según título, de los egresos del presupuesto

por concepto de transferencias, dada su importancia en el presupuesto de la República (un 38% del presupuesto aprobado y un 36% del ejecutado).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
PRESUPUESTO APROBADO Y PRESUPUESTO EJECUTADO POR CONCEPTO
DE TRANSFERENCIAS, PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2001

-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado
	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	
TOTAL	454.776,8	459.728,1	422.525,1
Regímenes Especiales de Pensiones	131.379,7	136.258,1	136.058,1
Ministerio de Educación Pública	87.904,1	94.279,4	94.164,2
Poder Judicial	47.038,7	48.792,6	48.789,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	36.051,2	33.522,4	33.506,1
Ministerio de Salud	13.850,8	17.647,8	17.619,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	52.446,4	52.676,2	16.372,4
Ministerio de Hacienda	18.412,8	11.351,8	11.248,9
Asamblea Legislativa	9.530,6	9.530,6	9.530,6
Ministerio de Comercio Exterior	8.477,1	8.529,1	8.529,1
Ministerio del Ambiente y Energía	4.724,8	8.102,9	8.100,6
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	5.963,1	5.983,7	5.927,6
Contraloría General de la República	5.772,4	5.772,4	5.772,4
Partidas Específicas	4.100,0	4.100,0	4.104,5 ^{1/}
Ministerio de Gobernación y Policía	4.095,2	4.126,4	4.002,8
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.664,7	3.630,7	3.599,0
Ministerio de Seguridad Pública	3.569,1	3.568,6	3.568,6
Ministerio de Justicia y Gracia	2.742,5	2.802,7	2.802,7
Presidencia de la República	1.888,0	1.890,4	1.890,4
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.461,5	1.647,8	1.636,7
Ministerio de Economía Industria y Comercio	1.538,5	1.558,4	1.555,9
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.130,4	1.147,7	1.008,1
Defensoría de los Habitantes de la República	901,8	903,0	903,0
Ministerio de la Presidencia	840,9	840,2	786,7
Tribunal Supremo de Elecciones	7.909,1	597,1	591,1
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	109,5	257,3	247,1
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	273,9	210,8	209,8
Servicio de Deuda Pública	0,0	0,0	0,0

1/ Se refleja un presupuesto ejecutado mayor que el presupuesto definitivo en el Título "Partidas Específicas", lo cual obedece a una rebaja realizada en la Ley N° 8182 del 3 de diciembre de 2001.

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

1.1.2 Ejecución efectiva consolidada

El déficit del Gobierno de la República, ascendió en el año 2001 a la suma de ¢162.781,5 millones, la cual representa un 3,0% del PIB de ese año, por lo que prácticamente mantuvo su nivel respecto a la cifra observada durante el período anterior. En comparación con la meta cuantitativa propuesta por las autoridades gubernamentales en la revisión del programa monetario efectuada en junio de ese año, el déficit observado fue inferior al estimado en 0,3% del PIB.

La presencia del déficit acentúa el problema en las finanzas del Gobierno, debido al estrecho vínculo entre

déficit y deuda, es decir, por las implicaciones del déficit en los pasivos del Gobierno y, consecuentemente, en el mayor pago de intereses que a su vez generará para períodos subsiguientes mayor déficit fiscal y crecimiento en el saldo de la deuda. Por otra parte, debe recalcar que las cifras aquí analizadas no reflejan las sumas dejadas de pagar en el año 2001 correspondientes a obligaciones del ejercicio 2001 y de ejercicios anteriores.

El déficit del Gobierno de la República se explica en un 56% por el balance negativo en la cuenta corriente, es decir por la diferencia entre las cuentas de ingreso corriente y gasto corriente. Al adicionar a esa diferencia el resultado de las transferencias de capital netas se obtiene un 89% del déficit total.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2000 - 2001

-En millones de colones-

	2000	2001	Variación	
			Absoluta	Porcentual
Ingresos corrientes	608.437,0	722.447,3	114.010,3	18,7%
Ingresos tributarios	584.978,2	691.802,9	106.824,7	18,3%
Ingresos no tributarios	21.424,0	28.370,9	6.946,9	32,4%
Transferencias recibidas	2.034,8	2.273,5	238,7	11,7%
Gastos corrientes	695.694,2	813.625,2	117.931,0	17,0%
<i>Transferencias otorgadas</i>	269.718,4	304.656,4	34.938,0	13,0%
Internas	268.510,8	303.252,0	34.741,2	12,9%
Externas	1.207,6	1.404,4	196,8	16,3%
<i>Sueldos y salarios</i>	225.873,1	267.036,9	41.163,8	18,2%
<i>Intereses y comisiones de la deuda</i>	175.901,7	214.559,7	38.658,0	22,0%
Internos	149.549,3	171.783,0	22.233,7	14,9%
Externos	26.352,4	42.776,7	16.424,3	62,3%
<i>Adquisición de bienes y servicios</i>	24.201,0	27.372,2	3.171,2	13,1%
Ahorro	-87.257,2	-91.177,9	-3.920,7	4,5%
+Transferencias de capital netas	-40.882,3	-53.231,6	-12.349,3	30,2%
Recibidas	1.715,1	83,1	-1.632,0	-95,2%
-Otorgadas	42.597,4	53.314,7	10.717,3	25,2%
-Formación de capital fijo	18.600,1	16.100,5	-2.499,6	-13,4%
-Adquisición de terrenos e intangibles	4.752,1	0,0	-4.752,1	-100,0%
-Concesión neta de préstamos	-6.390,6	-1.148,5	5.242,1	-82,0%
-Pagos de cuentas pendientes de años anteriores	2.107,3	3.419,9	1.312,6	62,3%
Déficit (-)	-147.208,4	-162.781,5	-15.573,1	10,6%
Financiamiento	147.208,4	162.781,5	15.573,1	10,6%
<i>Crédito neto bonificado</i>	103.636,0	220.922,7	117.286,7	113,2%
Interno	26.313,5	150.734,9	124.421,4	472,8%
Externo	77.322,5	70.187,9	-7.134,6	-9,2%
<i>Otro crédito neto</i>	-4.197,4	4.572,5	8.769,9	-208,9%
Interno	0,0	90,1	90,1	0,0%
Externo	-4.197,4	4.482,4	8.679,8	-206,8%
<i>Otro financiamiento neto</i>	47.769,8	-62.713,7	-110.483,5	-231,3%
P.I.B.	4.915.089,1	5.380.794,0	465.704,9	9,5%

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto y de información recopilada en la Contabilidad Nacional, la Tesorería Nacional y otras instituciones públicas

Los ingresos corrientes se ubican en ¢722.447,3 millones en el año 2001 (13,4% del PIB), y los gastos corrientes en ¢813.625,2 (15,1% del PIB), incrementándose con respecto al 2000 en ¢114.010,3 y ¢117.931,0 respectivamente. Como proporción del PIB ambos se incrementaron en una suma cercana a un punto porcentual, pero fue levemente superior el incremento en los ingresos. Entre las razones que explican este comportamiento están las nuevas disposiciones en relación con los impuestos sobre ventas y renta, así como con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, incluidas en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. En el acápite 1.1.1 de este capítulo se presenta un análisis más detallado de la composición de estos ingresos y de su evolución entre el 2000 y el 2001.

En cuanto a los gastos corrientes, la estructura observada en el período 2001 es la siguiente: 37% por concepto de transferencias, 33% en sueldos y salarios, y 26% en intereses y comisiones de la deuda. Fue significativa la expansión en los rubros de intereses y sueldos y salarios, que crecieron a un ritmo superior al de la economía, destacándose además el menor ritmo de crecimiento de las transferencias en comparación con esos otros conceptos.

Las remuneraciones a los funcionarios públicos muestran un crecimiento similar al experimentado en el período anterior (18%). En relación con la evolución del pago por intereses de la deuda, el financiamiento del déficit del Gobierno ha llevado a un nivel de endeudamiento tan elevado que los intereses de la deuda pública consumen alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios y su expansión ha sido a un ritmo superior al experimentado en períodos anteriores, pasando de ¢175.901,7 millones en el 2000 a ¢214.559,7 millones en el 2001, y de un 3,6% a un 4,0% del PIB. De este rubro, la mayor proporción corresponde a los intereses sobre la deuda interna bonificada, lo que se explica porque si bien las tasas de interés efectivas disminuyeron durante el período, el Gobierno efectuó una mayor colocación de bonos para atender, entre otros, la cancelación de sus obligaciones con el Banco Central de Costa Rica (mayor detalle se brinda en el recuadro N° 6). La relevancia del rubro de intereses de la deuda es tal, que excluyendo los pagos efectuados en el 2001, el balance del Gobierno de la República es positivo, reflejándose un superávit primario correspondiente al 1,0% en términos del PIB.

En cuanto al rubro de transferencias corrientes, sobresale la reducción por segundo año consecutivo de

aproximadamente ¢12.000 millones, en las sumas que el Gobierno recibe como pago de impuestos, por medio de los certificados de Abono Tributario, hecho que se da como consecuencia del vencimiento de esos incentivos en el año 2000. También la disminución por ¢3.658,0 millones como aporte al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Sin considerar estos efectos, el total de transferencias corrientes se vio incrementado en una suma equivalente a ¢50.925,0 millones respecto al 2000, lo cual se explica principalmente por los aumentos de los siguientes aportes:

- ¢23.290,6 millones correspondientes al pago de pensiones con cargo al presupuesto nacional,
- ¢16.653,1 millones de las contribuciones a la seguridad social dirigidas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS),
- ¢7.495,0 millones por concepto del subsidio a las instituciones públicas de educación superior.

En el año 2001, de nuevo el Gobierno incumplió con las obligaciones para con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y la Caja Costarricense de Seguro Social, incrementándose los pasivos correspondientes en aproximadamente ¢37.900,0 millones y ¢8.300,0 millones respectivamente. Con esto, las deudas al 31 de diciembre del 2001 con esas instituciones públicas ascienden a ¢115.478,8 millones y ¢52.487,6 millones en el mismo orden, según se puede observar en el informe remitido por el Ministro de Hacienda.

Entre el período 2000 y el 2001 se observan restricciones en categorías del gasto correspondientes a la cuenta de capital, principalmente por concepto de formación de capital fijo, y compra neta de tierra e intangibles, pasando en el primer rubro citado de ¢18.600,1 millones a ¢16.100,5 millones y de ¢4.752,1 millones a una asignación nula de recursos en cuanto al segundo rubro.

La principal variación en la cuenta de capital, se da en las transferencias netas, que ascienden en el 2001 a -¢53.231,6 millones frente -¢40.882,3 millones en el 2000. La diferencia se debe a que dentro del rubro de transferencias de capital otorgadas, también conocido como inversión indirecta, sobresale el incremento en el aporte al Consejo Nacional de Vialidad, por una suma de ¢7.294,0 millones (al cual, sin embargo, se dejó de transferir una suma cercana a los ¢11.000 millones).

Dentro de las transferencias de capital se incluyen también los aportes a la CCSS para la ejecución del proyecto del Hospital de Alajuela, por una suma de ₡2.177,1 millones.

En resumen, el déficit de 3,0% del PIB para el año 2001, similar al del año 2000, es reflejo de un aumento moderado en los ingresos tributarios, que se vio compensado por la expansión en los rubros de intereses de la deuda pública, sueldos y salarios y transferencias.

Respecto a la forma como se financió el déficit en el año 2001, en comparación con el año 2000, se observa un aumento considerable en el crédito neto bonificado, que pasa de ₡103.636,0 millones en el 2000 a ₡220.922,7 millones en el 2001, aumento que se debe al hecho de que en el último período se registró la cancelación al Banco Central de Costa Rica, por concepto de la deuda del Gobierno con ese ente emisor originada en las operaciones cuasifiscales realizadas por el Banco. El rubro de crédito neto bonificado para el año 2001 incluye ₡150.734,9 millones provenientes de la colocación neta de bonos dentro del país, dentro de los cuales está considerada la amortización de ₡161.217,0 millones de los títulos en poder del Banco Central de Costa Rica, entregados por el Gobierno en 1999, a fin de cancelar la citada deuda por operaciones cuasifiscales. Asimismo, el crédito neto bonificado incorpora ₡70.187,9 millones de movimientos netos en títulos denominados de deuda externa.

La situación de las finanzas del Gobierno, también se puede analizar con base en la composición y evolución del gasto por funciones. Para el año 2001 tres de ellas concentran poco más de las dos terceras partes del gasto del Gobierno de la República: Educación, No clasificados (que incluye el pago de intereses de la deuda), y Seguro social y asistencia social. La participación del gasto de estas tres funciones, se incrementa con respecto al ejercicio 2000, lo que se explica por el mayor dinamismo en cuanto al pago de intereses de la deuda pública; en el rubro de sueldos y salarios, donde los pagos correspondientes a educadores absorben una parte importante del total; en las transferencias a las universidades estatales; y en las contribuciones a la seguridad social y pago de pensiones.

Otras categorías que se incrementan en cuanto a su participación dentro del gasto total, son los gastos en Salud y Orden público y seguridad, mientras que la participación de la categoría de Otros asuntos y servicios económicos se reduce por segundo año consecutivo, debido a la disminución ya citada en los certificados de abono tributario. A propósito de este último rubro de gasto, la Contraloría llama la atención sobre el hecho de que en el año 2001 se efectuaron gastos por concepto de certificado de abono tributario sin contar con contenido presupuestario, por un total de ₡2.370,9 millones.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO SEGÚN FUNCIÓN, 2001

-En millones de colones-

	Monto	% Gasto	% P.I.B.
Total gasto	885.311,7	100,0%	16,5%
Educación	222.386,8	25,1%	4,1%
No clasificados	217.448,4	24,6%	4,0%
Seguro social y asistencia social	167.595,3	18,9%	3,1%
Orden público y seguridad	75.629,5	8,5%	1,4%
Servicios públicos generales	51.304,1	5,8%	1,0%
Transporte y comunicaciones	49.505,4	5,6%	0,9%
Salud	54.724,0	6,2%	1,0%
Otros asuntos y servicios económicos	17.011,8	1,9%	0,3%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	13.972,5	1,6%	0,3%
Recreativos, culturales y religiosos	9.238,8	1,0%	0,2%
Vivienda y servicios comunitarios	3.245,9	0,4%	0,1%
Combustibles y energía	3.123,7	0,4%	0,1%
Minería y recursos minerales	125,5	0,0%	0,0%
P.I.B.	5.380.794,0		

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto y de información recopilada en la Tesorería Nacional, la Contabilidad Nacional y otras instituciones públicas

Aspectos metodológicos del análisis de la ejecución efectiva consolidada del Gobierno de la República

El acápite de ejecución efectiva consolidada del Gobierno de la República tiene como objetivo mostrar la situación financiera de ese sector, proporcionando los indicadores fiscales más importantes, como son: ingresos, gastos, ahorro, déficit, financiamiento y sus principales componentes. Para la elaboración de las estadísticas se han seguido en lo posible los lineamientos señalados por el Fondo Monetario Internacional en cuanto al formato, clasificación, base de registro y proceso de consolidación de los datos, cobertura institucional y otros aspectos metodológicos.

El déficit es el indicador en torno al cual gira la presentación de la ejecución efectiva consolidada, que según la acepción convencional se define como la diferencia entre los ingresos totales (excluidos los recursos provenientes del crédito) y los gastos totales (excluidas las erogaciones por amortización de deuda), por tanto considera el endeudamiento neto como parte del financiamiento. Otro concepto de déficit es el déficit o superávit primario, que no incluye el gasto por concepto de intereses de la deuda.

Desde el punto de vista institucional, el Gobierno de la República es el sector en el que se genera el mayor componente de déficit del Sector Público y por tanto es básico para las autoridades gubernamentales al fijar las metas macroeconómicas para cada ejercicio. La estadística se construye conjuntando las transacciones financieras de los Ministerios, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial, y la Asamblea Legislativa y sus órganos auxiliares.

La elaboración de la estadística requiere de la liquidación presupuestaria como principal fuente de información, a las que se adicionan los movimientos realizados extrapresupuestariamente.

Las cifras se aproximan a la base de caja, considerando las operaciones que en términos generales corresponden al momento en que se realizan las entradas y salidas de efectivo, con excepción de algunas operaciones que se refieren al momento de la ordenación del pago.

Por definición, el financiamiento equivale al monto del déficit pero con signo contrario, seguidamente se calcula directamente el crédito neto, y por diferencia se obtiene el "Otro financiamiento neto", es decir, rebajando el crédito neto de la suma total requerida para financiar el déficit.

1.1.3 Manejo de la tesorería

La nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, establece, en su artículo 61, las funciones y deberes de la Tesorería Nacional. Según información recibida de esa Tesorería, entre los esfuerzos realizados hasta ahora sobre el cumplimiento de tales funciones y deberes, se destaca lo siguiente:

- Elaboración de la reglamentación correspondiente al subsistema de Tesorería y su integración con la de los otros subsistemas.
- Elaboración del modelo operativo para la implantación del principio de caja única y su presentación en diferentes instancias.
- Gestión ante el Banco Central de Costa Rica para el apoyo en el desarrollo de la plataforma informática para la implantación del principio de caja única, lo cual fue resuelto favorablemente por la Junta Directiva.
- Elaboración de información en torno a las entidades que estarían pasando a la caja única.
- Definición de la estructura organizativa y su trámite de aprobación ante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Tribunal de Servicio Civil y la elaboración del manual de puestos (estas tareas se habían iniciado con anterioridad a la aprobación de la Ley).
- Análisis de alternativas para la operacionalización de cajas chicas dentro del concepto de la nueva ley.
- Coordinación con la Bolsa Nacional de Valores y la Superintendencia General de Valores para la revisión de los procedimientos de subasta de títulos y de la participación de la Tesorería Nacional en el mercado de valores.

Con respecto a la programación financiera, la Tesorería Nacional informó que ésta se mantiene en constante transformación, de acuerdo a las necesidades del administrador y su actitud proactiva, buscando la

optimización del ejercicio.

Como en años anteriores, dicha programación se realizó desde tres niveles:

La programación de corto plazo (con implementación inmediata, con horizonte a 2 meses y con escala diaria). Ésta se ha mejorado con la incorporación de los datos de vencimientos de la deuda pública provenientes de los sistemas de información de apoyo a esa gestión, lo que ha disminuido la banda de estimación y permite trabajar con datos más ciertos.

La programación de mediano plazo. Ésta ha venido modificándose hacia el cumplimiento de límites de gasto de la ejecución presupuestaria anual, establecidos por la Autoridad Presupuestaria, permitiendo monitorear el cumplimiento de las metas anuales de gasto e ingreso, para la medición del déficit fiscal esperado.

La programación de largo plazo, que se mantiene para la modelación de escenarios de tendencias macroeconómicas, se realiza con horizonte a 5 años, con escala mensual.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114 del 4 de julio del 2001, ha tenido un impacto en la programación financiera, ya que cambió la estacionalidad de los ingresos, concentrando los mismos a partir del día 15 de cada mes, por lo que se ha debido trasladar egresos a ese período (por ejemplo, a través de arreglos

con los proveedores, ya que el pago de salarios y pensiones es más estático).

Informa la Tesorería Nacional que la medición de los resultados de la programación ha mejorado con la confrontación de los datos reales con los datos estimados en el cierre mensual, calculando la variación y sus causas, con el fin de aplicar las correcciones a ejercicios posteriores, y que es importante mencionar que este cierre sirve de referencia para el cierre de flujo de caja del Gobierno que realiza mensualmente la Contabilidad Nacional. Por otra parte, en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria remitido a la Contraloría por el Ministro de Hacienda se señala que actualmente la totalidad de los pagos que realiza la Tesorería Nacional se realizan mediante la vinculación con el Sistema Interbancario de Pagos Electrónicos (SINPE), y que como resultado de la utilización de este sistema se logró un ahorro de ₡400 millones por concepto de comisiones.

Llama la atención, por otra parte, el gran incremento que muestra el saldo de la cuenta Órdenes de pago pendientes, en los balances remitidos a la Contraloría por el Ministro de Hacienda. El saldo de esta cuenta, que corresponde al monto de los egresos que han sido registrados como reconocidos en la liquidación del presupuesto y que no han sido efectivamente pagados por la Tesorería Nacional, se ubica en ₡213.084,6 millones al 31 de diciembre del 2001 frente a ₡79.583,4 millones al 31 de diciembre del 2000.

RECUADRO N° 6

Evolución de los fondos de la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica

El comportamiento diario del saldo del Fondo General y de la cuenta en dólares que se utiliza para el registro de los ingresos provenientes de colocaciones de títulos de la deuda en dólares, se muestra en el gráfico que se inserta a continuación.



1/ La frase Fondo en Dólares se refiere al fondo que se utiliza para el registro del producto de las colocaciones de títulos de la deuda en dólares.

Fuente: Estados de cuentas, Tesorería Nacional.

(continúa...)

En el Fondo General (denominado en colones), se observa el 10 de enero una colocación de bonos de deuda interna de más de ¢150 mil millones, que a partir del día siguiente, se utilizó para pagar la deuda por operaciones cuasifiscales al Banco Central. Por este concepto se le canceló en el año 2001 al órgano rector de la política monetaria un total equivalente de ¢161.217,0 millones por concepto de amortización (en el mes de enero de ese año) y de ¢295,7 millones por concepto de intereses.

En relación con la cuenta en dólares, se observa un gran salto el 1° de marzo del 2001, producto de la colocación de bonos en el exterior, por US\$250 millones. Estos recursos fueron utilizados gradualmente en sustitución de la colocación de títulos de la deuda interna (US\$115 millones) o en la redención directa de esa deuda (US\$135 millones), en un período que va desde el 22 de marzo hasta el 16 de noviembre del 2001.

En cuanto a las restantes cuentas de la Tesorería en el Banco Central (que incluyen, entre otras, las destinadas al registro de los saldos de los recursos provenientes de préstamos directos del exterior), se calculó que el saldo promedio de éstas al término de cada mes en el año 2001 es de ¢5 mil millones, sin contar la cuenta "Fondo CONAVI 30% Ley 8114", que fue abierta en octubre y que muestra un saldo de ¢14.548,0 millones al 31 de diciembre de ese año.

1.1.4 Evolución y situación de la deuda

Durante el año 2001, al igual que en años anteriores, el endeudamiento interno del sector público costarricense se concentra principalmente en el Gobierno de la República, llegando a representar un 82% del total de la deuda interna. Esta participación relativa aumenta considerablemente al observar únicamente la deuda documentada en bonos o títulos de la deuda (deuda bonificada), pues del total de esta parte de la deuda del sector público, un 89% corresponde a los títulos emitidos por el Gobierno de la República.

Un aspecto importante de mencionar es el pago que realizó el Gobierno al Banco Central de Costa Rica, como amortización de los títulos emitidos como Finiquito sobre las Deudas Cuasifiscales (según artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica), cancelándose un monto equivalente a ¢161.217,0 millones, disminuyendo de esa forma el monto de la deuda bonificada que mantiene el Gobierno con el Banco en un 68%.

Aún teniendo en cuenta este pago significativo que se hizo al Banco Central, el monto de la deuda interna del Gobierno de la República experimentó un incremento nominal del orden ¢204.961,2 millones, lo cual, en términos porcentuales, representa un crecimiento de un 16% con respecto al año 2000. Así, el saldo de la deuda interna documentada del Gobierno al 31 de diciembre del 2001 asciende a ¢1.493.286,0 millones.

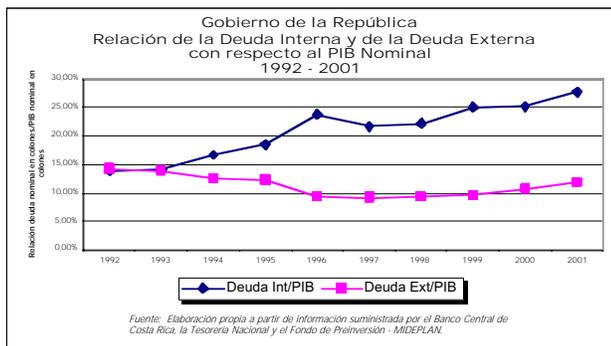
La deuda externa del Gobierno de la República al 31 de diciembre del 2001 calculada en dólares equivalentes

alcanza los US\$ 1.887,0 millones. Al comparar este saldo con el correspondiente al 31 de diciembre del año anterior, se obtiene que la deuda externa del Gobierno creció en un 12%, es decir, dos puntos porcentuales menos que lo observado de 1999 al año 2000. La colocación de títulos de la deuda fue el instrumento que experimentó un aumento significativo, presentando un incremento de un 26% con respecto al año anterior.

Durante el año 2001 se colocaron títulos en el exterior por US\$250 millones, transacción autorizada mediante la Ley N° 7970 de 20 de diciembre de 1999. De esta forma, al considerar dicha colocación en conjunto con las colocaciones amparadas en la Ley N° 7671 de 25 de abril de 1997, se puede observar que hasta el momento la política de conversión de deuda interna por externa se ha materializado en la colocación de títulos en el exterior por un total de US\$1.000 millones en un período que va de 1998 al 2001.

En términos relativos, es posible observar que la deuda interna alcanzó un 27,8% del Producto Interno Bruto, presentando un aumento de 2,6 puntos porcentuales con respecto al año 2000; la deuda externa, por su parte, presenta un aumento en su relación con el Producto Interno Bruto de 1,2 puntos porcentuales con respecto al año anterior, alcanzando un valor de 12,3%.

Sin embargo, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, 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.



Desde el punto de vista del instrumento en que se documenta la deuda externa, es posible observar, en los últimos años, una pérdida de importancia relativa de la modalidad préstamos directos a favor de la deuda bonificada. Esta última representaba un 17% del total de la deuda externa en 1997, y ha aumentado su participación a un 27% en 1998, un 42% en 1999, un 52% en el 2000 y un 58% en el 2001.

Durante el año 2001, se canceló la suma de ₡ 171.782,2 millones por concepto de intereses de deuda interna, mientras que por concepto de deuda externa se canceló la suma de US\$ 129,4 millones. 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 los dos primeros conceptos, la tasa efectiva media en el 2001 sobre la deuda interna fue de 15,0%, mientras que para la deuda externa la tasa efectiva fue de 13,0%. La tasa efectiva media de deuda interna presenta una disminución con respecto al año 2000, mientras que la de deuda externa experimenta un incremento con respecto al año anterior del orden de 2,65 puntos porcentuales, lo que significa que el financiamiento interno resultó este año menos oneroso que en el año anterior, no así el endeudamiento externo. Aún así, el endeudamiento externo resulta más barato que el interno en 2 puntos porcentuales.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA
CARGA FINANCIERA DE LA DEUDA

-En porcentajes-

	2000	2001
Tasa de interés interna	17,69%	15,03%
Por intereses pagados	13,10%	12,35%
Por ajustes de principal	4,59%	2,68%
Tasa de interés externa	10,39%	13,04%
Por intereses pagados en U.S.\$	5,39%	7,26%
Por depreciación del colón	6,64%	7,45%
Por depreciación del dólar	-1,64%	-1,67%

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

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Banco Central de Costa Rica, la Tesorería Nacional y el Fondo de Preinversión - MIDEPLAN.

El componente de -1,67 que se observa en el cuadro anterior como determinante parcial de la tasa efectiva de interés de la deuda externa se explica, principalmente, por el efecto de la revaluación del dólar con respecto al euro, moneda esta última a la que fueron convertidas deudas contraídas en anteriores monedas de países europeos. Si se excluye este componente, la ventaja del endeudamiento externo sería de tan solo 0,33 puntos porcentuales, con lo cual resultaría similar el costo del endeudamiento interno y externo.

El monto total de deuda interna presenta un considerable aumento (que se refleja como 2,68 puntos en la tasa de interés efectiva), debido al ajuste de principal por inflación o por devaluación. El ajuste por inflación se explica por la existencia de los títulos "TUDES" (Títulos denominados en Unidades de Desarrollo), cuyo principal se ajusta automáticamente según la inflación; el ajuste por devaluación está asociado a la emisión de títulos en dólares, cuyo principal se ajusta por movimiento en el tipo de cambio con respecto al dólar, colaborando en gran medida con el incremento del principal de la deuda, tanto en términos nominales como en cuanto a su relación con el PIB.

Como consecuencia de este tipo de títulos, la deuda interna presentó una revaluación en su principal de ₡ 35.472,6 millones y cada año esos títulos presentarán similar efecto sobre el monto total de la deuda interna, aumentando la carga de la deuda interna y la tasa de interés efectiva interna.

En cuanto a la deuda bonificada interna del Gobierno de la República, es importante señalar que el tipo de título con mayor monto de colocación es el Título de Propiedad Tasa Básica, seguido de la Títulos en Unidades de Desarrollo (TUDES) y en un tercer lugar los Títulos de Propiedad Cero Cupón.

En los cuadros N° 12 al N° 15 de la cuarta parte de esta Memoria Anual se ofrece mayor detalle sobre las características del saldo y los movimientos de la deuda interna y de la deuda externa documentada del Gobierno de la República para el año 2001.

Finalmente, se considera relevante hacer alusión a la información contenida en el informe remitido a la Contraloría por el Ministro de Hacienda, relativa a la deuda interna no documentada del Gobierno de la República, que, según dicho informe, asciende a ₡ 201.748,5 millones al 31 de diciembre del 2001. Esta deuda, que no está incluida en las cifras comentadas anteriormente dentro del presente acápite, incluye

¢115.478,8 millones por concepto de la parte del impuesto sobre las ventas dejada de trasladar al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y ¢52.487,6 millones por concepto de obligaciones financieras con la Caja Costarricense de Seguro Social dejadas de pagar (incluyendo intereses acumulados).

1.1.5 Resultado contable del período

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 de 18 de setiembre del 2001) establece que el Subsistema de Contabilidad es uno de los subsistemas que comprende el Sistema de Administración Financiera, y designa a la Contabilidad Nacional como órgano rector de ese subsistema (artículos 29 y 93).

Esa misma ley asigna a la Contabilidad Nacional, entre otras funciones, la de establecer procedimientos contables que respondan a normas y principios de aceptación general en el ámbito gubernamental, la de definir la metodología contable por aplicar, la estructura y la periodicidad de los estados financieros que deberán producir las entidades, y la de llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central (artículo 93).

Asimismo, se refiere la ley a los informes contables básicos que la Contabilidad Nacional debe preparar (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), y señala que esa dependencia preparará el resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional al finalizar el ejercicio económico (artículos 50 y 96).

El resultado contable del período para el Gobierno de la República se muestra en el conjunto de cuadros y balances remitidos a la Contraloría por el Ministro de Hacienda con ocasión de la liquidación del presupuesto del ejercicio económico del 2001. Éstos incluyen, además de los cuadros demostrativos de la liquidación del presupuesto, la información relativa a los estados financieros del Gobierno de la República, dentro de la cual se pueden destacar el Balance de Comprobación y el Balance General de la Hacienda Pública al 31 de diciembre del 2001 y el Estado de Resultados correspondiente a este año.

Al igual que en años anteriores, el Ministerio de Hacienda no suministró ningún análisis sobre la información

contenida en dichos estados financieros, aspecto que, para efectos de futuras oportunidades, se considera importante de someter a valoración, dado que la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos menciona expresamente el resultado contable del período como uno de los informes que el Ministerio debe remitir a la Contraloría con ocasión del proceso de evaluación del presupuesto de la República.

Ahora bien, al analizar el Balance General, resulta notoria una desproporción entre el activo total y el pasivo total, pues el primer rubro suma ¢364.302,7 millones, mientras que el pasivo total alcanza los ¢2.519.969,0 millones.

La cuantiosa diferencia entre el activo total y el pasivo total, obedece a que el activo fijo reflejado en el balance, registrado a su valor histórico, no es objeto de todos los ajustes necesarios para que refleje su valor real, situación que se debe, básicamente, a que no se cuenta con una base actualizada de dichos activos, por lo tanto no es objeto de depreciaciones ni revaluaciones, según corresponda.

La desactualización que se da con los activos fijos distorsiona la información que se muestra en el Balance General, por lo que no se refleja apropiadamente el valor de ese componente en la ecuación contable: Activo = Pasivo + Capital, sin perjuicio de otros aspectos que puedan afectar los otros componentes de esa ecuación.

Cabe indicar que en 1997 la Contraloría General de la República hizo ver a la Contabilidad Nacional la ausencia de una base de datos de las propiedades del Gobierno de la República y la necesidad de contar con dicha información para la apropiada administración de los bienes públicos.

En virtud de lo señalado, se considera que los datos presentados en el Balance General no reflejan con exactitud y confiabilidad suficientes la información ahí contenida, lo cual podría desnaturalizar las interpretaciones y análisis que se pretenda realizar con base en esos datos.

No obstante lo anterior, resulta oportuno realizar un comentario en relación con la cuenta de pasivo del Balance General denominada Depósitos diversos largo plazo. Al 31 de diciembre de los años 1999, 2000 y 2001 esta cuenta muestra saldos aproximados de ¢5.800 millones, ¢4.300 millones, y ¢2.700 millones, respectivamente, lo cual refleja el proceso de cierre

paulatino de varias subcuentas que la conforman, que se viene realizando a partir de enero del 2001, como resultado de las gestiones realizadas por la Contraloría General en procura de un mayor ordenamiento de la administración financiera y de la depuración de algunas prácticas que se relacionan con el proceso presupuestario.

Asimismo, se considera pertinente destacar en el presente acápite la presencia de la cuenta de pasivo Órdenes de pago pendientes, que corresponde al monto de los egresos que han sido registrados como reconocidos en la liquidación del presupuesto pero que no han sido efectivamente pagados, ya que el saldo de esta cuenta muestra un crecimiento muy marcado, al pasar de ¢79.583,4 millones al 31 de diciembre del 2000 a ¢213.084,6 millones al 31 de diciembre del 2001.

En relación con el Estado de Resultados (del 1º de enero al 31 de diciembre del 2001), se considera pertinente señalar que éste muestra un déficit para el período de ¢278.835,8 millones. No obstante, sobre dicho resultado no se incluye una explicación que permita establecer con exactitud la conformación de esa cuenta, limitándose a mostrar un dato numérico como resultado de la ecuación Ingresos – Gastos = Superávit o Déficit (ingresos por ¢738.581,8 millones y gastos por ¢1.017.417,6 millones).

Resulta interesante observar el resultado neto de las partidas correspondientes a diferencias por tipo de cambio, pues las diferencias positivas ascienden a ¢16.269,8 millones, mientras que las diferencias negativas suman ¢94.729,1 millones, para un total neto de -¢78.459,3 millones, suma que representa el efecto sobre la hacienda pública de las variaciones en el tipo de cambio del colón con respecto a otras monedas, al contar el Gobierno con pasivos y activos denominados en monedas extranjeras.

1.2 Gestión institucional

Este punto está destinado al análisis de los aspectos físicos de la evaluación de la gestión de las instituciones del Gobierno de la República, dentro del contexto más general del dictamen a la liquidación de los presupuestos del Gobierno.

Con tal propósito, se ha efectuado una selección de entre las instituciones que se incluyen en el presupuesto de la República, aprobado, en el caso del ejercicio

económico del 2001, por la Ley N° 8050 de 7 de diciembre del 2000, considerando el monto del presupuesto correspondiente y el impacto de su accionar en el acontecer socio-económico del país. Para cada una de estas instituciones se desarrolla un acápite dentro de este punto.

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 citada Ley de Presupuesto.

El informe anual de evaluación presupuestaria que el Ministerio de Hacienda remite a la Contraloría a más tardar el 1º de marzo en virtud de lo establecido por el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y el artículo 65 del Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central (Decreto Ejecutivo N° 26402-H de 6 de octubre de 1997) constituye un insumo importante para la preparación del análisis que se presenta en este punto; ese informe se traslada a la Asamblea Legislativa adjunto al ejemplar de esta Memoria Anual que se entrega en la a la Secretaría del Directorio de esa Asamblea.

Otro documento importante para el desarrollo de esta parte, pero que no fue presentado a la Contraloría, es el informe 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, que debía ser remitido a la Contraloría por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica a más tardar el 1º de marzo, en virtud de lo establecido por el mismo artículo 52 de la LAFPP.

En este acápite se presenta, para cada ministerio seleccionado, parte de la información contenida en el Informe de evaluación presupuestaria presentado por el Ministro de Hacienda, junto con los resultados de la liquidación definitiva de egresos por programas al 31 de diciembre del 2001 y los principales productos de la fiscalización realizada por la Contraloría, mismos que, en algunos casos, incluso permiten cuestionar la información suministrada por el Ministerio de Hacienda.

1.2.1 Ministerio de Seguridad Pública

El presupuesto definitivo del Ministerio de Seguridad Pública para el ejercicio económico del 2001 alcanzó la suma de ¢29.307,4 millones, asignación presupuestaria que representa el 2% del total asignado al Gobierno de la República para ese ejercicio y que es superior en un 13% al presupuesto definitivo del año anterior.

La distribución de los gastos contenida en el presupuesto de este Ministerio, asigna la mayor parte de los recursos (¢27.124,4 millones, que representan el 92% del total), a cubrir las partidas de servicios personales (72%), transferencias corrientes (12%), y materiales y suministros (8%).

El presupuesto inicial se modificó mediante nueve decretos ejecutivos y una ley; sin embargo, en estos documentos no se consigna la forma en que estas modificaciones afectaron los objetivos inicialmente formulados.

De los recursos provenientes del crédito público y de las donaciones incorporadas en el presupuesto del 2001, quedaron ¢0,3 millones sin ejecutar, correspondientes a saldos disponibles y comprometidos, que se vienen revalidando desde períodos anteriores sin que se hayan ejecutado, lo que evidencia que esa revalidación no tiene un efecto práctico en el accionar institucional y hace dudar de la verdadera necesidad de continuar incluyendo tales recursos, además de la poca cuantía que representan.

Este ministerio está conformado por cuatro programas presupuestarios: Actividad Central, Policía Antidrogas, Seguridad Ciudadana, y Seguridad Territorial. Éste último incorpora los subprogramas Vigilancia Marítima y Vigilancia Aérea.

De los recursos asignados a este título, el 78% corresponden al programa Seguridad Ciudadana (¢22.863,0 millones), y dentro de éste el 96% (¢21.993,7 millones), se destina a cubrir servicios personales (¢17.443,0 millones), transferencias corrientes (¢2.656,7 millones) y materiales y suministros (¢1.894,0 millones), los cuales representan el 76%, el 12%, y el 8%, respectivamente, del total del programa. Las transferencias corrientes corresponden exclusivamente a cargas sociales.

Del análisis de los aspectos relacionados con la formulación del plan del Ministerio incorporado en la

Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2001, se determinó lo siguiente:

- Los conceptos de misión institucional, productos institucionales, objetivos institucionales permanentes y objetivos estratégicos institucionales, incorporados a nivel institucional, presentan una adecuada vinculación entre ellos.

- Se evidencia un importante esfuerzo por mejorar los instrumentos que forman parte del proceso de planificación institucional del Ministerio; sin embargo, la información que se presenta a nivel institucional es omisa en cuanto a la visión, el marco jurídico, el diagnóstico, la estructura organizativa, las políticas, y las metas, elementos que en principio parecen no ser parte de la metodología desarrollada por la Dirección General de Presupuesto Nacional en torno a la formulación del presupuesto y su relación con la planificación institucional.

- La estructura de los programas sustantivos concuerda con los productos institucionales definidos.

- Cada programa muestra la siguiente información: misión, productos finales o relevantes (unidades de medida, cantidad en el primer semestre, y cantidad anual), objetivos estratégicos (programáticos), metas, e indicadores de desempeño. Además se establece un resumen de gastos por actividad en donde se indica el costo por actividad y la unidad ejecutora. Lo anterior como resultado de la citada metodología vigente para el proceso presupuestario del Gobierno de la República.

- Existe congruencia entre la misión institucional, los objetivos institucionales permanentes, y los objetivos estratégicos institucionales, con la misión, los objetivos estratégicos y las metas de cada uno de los programas sustantivos.

- La fórmula de los indicadores de desempeño, en algunos casos no se ajusta a lo que técnicamente corresponde.

En cuanto a la ejecución final, el Ministerio de Seguridad Pública muestra la suma de ¢29.192,6 millones. Esta cifra, que representa casi el 100% del monto presupuestado, se compone de ¢25.960,8 millones de egresos devengados reconocidos, ¢2.390,0 millones de egresos comprometidos y ¢841,8 millones de egresos devengados por reconocer.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	<u>29.307,4</u>	<u>2.390,0</u>	<u>841,8</u>	<u>25.960,8</u>	<u>29.192,6</u>
089-00 Actividad Central	3.786,4	569,4	239,3	2.954,7	3.763,4
098-00 Policía Antidrogas	713,0	100,4	20,0	590,6	711,0
107-00 Seguridad Ciudadana	22.863,0	1.435,3	502,0	20.844,7	22.782,0
109-00 Seguridad Territorial	1.945,0	284,9	80,5	1.570,8	1.936,2
01 Vigilancia Marítima	801,0	120,9	67,9	607,9	796,7
02 Vigilancia Aérea	1.144,0	164,0	12,6	962,9	1.139,5

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

El estado del presupuesto de egresos del Ministerio al 31 de diciembre del 2001 según programas, se presenta en el cuadro que se inserta al inicio de esta página.

La ejecución de gastos se concentra en los servicios personales (73%), transferencias corrientes (12%) y materiales y suministros (8%).

El programa que muestra mayor ejecución de gasto es el de Seguridad Ciudadana (¢22.782,0 millones), el cual representa el 78% del total gastado en el ministerio.

De acuerdo con el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria remitido por el Ministerio de Hacienda, dentro de los logros obtenidos en relación con el programa en mención, se encuentra el de haber alcanzado las metas propuestas con respecto a la participación de las comunidades a través del "Programa Seguridad Comunitaria", constituyéndose 887 comités con los que se pretende obtener una rápida y adecuada respuesta a los problemas de delincuencia de las comunidades, y el de haber superado las metas relacionadas con los dispositivos de seguridad y vigilancia efectuados en zonas turísticas de mayor incidencia policial, lográndose realizar más de 10.000 operativos, debido a la conformación de la Policía Turística.

Otra información adicional suministrada en el informe de evaluación del Ministerio que conviene destacar es la siguiente:

- Se observa un mejoramiento en la conformación de la estructura programática.
- En la programación del período existieron algunas inconsistencias en la definición de indicadores, principalmente en lo relacionado con la fijación de las fórmulas, especialmente en el subprograma Vigilancia Aérea, dificultando valorar los resultados aportados por el programa.
- Se indica que según los datos remitidos por la Institución, se han alcanzado 25 de las 32 metas del período, con lo que se ha logrado la consecución de más del 75% de los objetivos de la gestión. No obstante lo anterior, no se señala si dentro de las metas alcanzadas se encuentran las más significativas.
- Se plantea que se alcanzó una mejoría importante en la calidad del servicio brindado a la ciudadanía, ya que al controlar el uso y destino de los recursos asignados, se logró la adquisición y distribución de recursos materiales tales como equipo policial y equipo de transporte.
- Se ejecutaron cuatro programas prioritarios de capacitación a los miembros del cuerpo policial del país enfocados en el incremento de la seguridad y apoyo social que se ha entregado a los costarricenses, y actividades de capacitación relacionadas con la entrega de permisos de portación de armas. Al respecto, un

estudio realizado por la Contraloría en el Ministerio arribó a resultados desfavorables (ver recuadro N° 7).

- Fueron realizados 238 operativos en relación con el control y tráfico de drogas, superando con esto las metas programadas, y se logró la desarticulación de organizaciones nacionales e internacionales de tráfico de drogas, redes de distribución en el mercado local y vendedores individuales.

- Se impartieron cursos sobre la prevención en el uso de drogas a los estudiantes de primaria y secundaria (programa DARE), a un total de 1.269 colegios, atendiendo el 100% de las solicitudes presentadas.

- Se alcanzaron las metas propuestas con respecto a la participación de las comunidades a través del programa Seguridad Ciudadana.

- Se conformó la Policía Turística, por lo que, según se indica en el informe, fue posible superar las metas relacionadas con los dispositivos de seguridad y vigilancia efectuadas en zonas turísticas de mayor incidencia criminal, entre otros.

Aunque no se logra identificar en una forma directa la incidencia de los logros indicados en los objetivos sustantivos propuestos, aspecto sobre el que deberán realizarse esfuerzos adicionales, los resultados que se informan sobre la evaluación institucional, por parte del Ministerio, muestran importantes avances.

RECUADRO N° 7

Problemática en torno a la capacitación y permisos para el uso de armas a los miembros de la fuerza pública

En un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría en el Ministerio de Seguridad Pública se determinó el incumplimiento de la normativa que regula la emisión de permisos para portar armas de reglamento de los miembros de la Fuerza Pública.

El examen abarcó el análisis de los permisos concedidos entre el 1° de febrero y el 1° de setiembre del 2001, período que se amplió en aquellos casos que se consideró conveniente.

Para dicho análisis, aparte de los estudios pertinentes, y con el fin de verificar si ese Ministerio cumple con lo estipulado en la Ley de Armas y Explosivos, en lo que respecta al otorgamiento del citado permiso, se realizó una encuesta, para determinar la capacitación en el uso y manejo de armas.

Para tal efecto, se aplicó una encuesta a 299 de los 476 policías nombrados entre el 1 de enero de 1998 y el 1 de setiembre del 2001, que no han recibido Curso Básico Policial, no están incorporados en el Estatuto Policial, están nombrados en puesto policial, desempeñan función policial y pertenecen a la Región «0» del Gran Área Metropolitana (en todo el país, el personal policial con dichas características asciende a 2.052 funcionarios).

Como resultado, se determinó que 85 de los policías encuestados (el 28%), pese a que portan armas en el desarrollo normal de su trabajo, no disponen del mencionado permiso que los faculta para llevarla, y que 12 tenían el permiso vencido. Además, 170 de los encuestados (el 57%), manifestaron que no fueron capacitados en la Escuela Nacional de Policía ni se les sometió a prueba alguna por parte de ésta para demostrar su conocimiento de las reglas de seguridad y del manejo cuidadoso del arma.

Aunque la mayoría de los encuestados indicaron que en los primeros días de haber ingresado a la Fuerza Pública recibieron una instrucción sobre uso y manejo de armas en la comandancia o en dicha Escuela, sólo el 70% (210 personas) manifestaron

(continúa...)

que la instrucción que recibieron incluyó práctica de tiro, por lo que el 30% restante (89 policías) no realizaron práctica de tiro alguna durante su capacitación, ni posteriormente, pese a que realizan labores de vigilancia en la zona a la que pertenecen y a que portan arma para el desarrollo de su labor. Asimismo, un total de 27 policías, sea el 9%, manifestaron que usaron el arma, en una o más ocasiones, en el cumplimiento de su deber, sin haber efectuado práctica de tiro alguna, situación que incumple lo dispuesto en el artículo N° 35 de la Ley de armas y explosivos y el N° 37 de su Reglamento, e implica un riesgo para estos policías y para la ciudadanía.

Además se determinó que la Dirección General de la Fuerza Pública no dispone de una política de acatamiento obligatorio para cada uno de los miembros que deben portar armas en el desempeño de sus labores, que estipule la periodicidad y cantidad de disparos que deben efectuar, entre otros aspectos relacionados, con el propósito de que esas personas dispongan, en todo momento, de un conocimiento de las reglas de seguridad y del manejo cuidadoso de las armas de reglamento del Gobierno de Costa Rica.

Por otra parte, se determinó que de los 299 encuestados, el 49% (147 policías) tenían más de 12 meses de haber realizado la última práctica de tiro efectuada por alguna unidad del Ministerio. Inclusive en 36 casos manifestaron tener más de 36 meses de haber efectuado la última práctica. Por otra parte, 92 de esos policías (31%) indicaron que al menos en una ocasión dispararon el arma en el desarrollo de sus funciones.

Dicha situación no es conveniente, pues un policía con uno o más años sin efectuar prácticas de tiro supervisadas por la Escuela Nacional de Policía, corre el riesgo de herirse cuando utiliza o manipula el arma en el desempeño de sus labores. Peligro similar se presenta, también, con la ciudadanía a la cual él brinda protección.

Se observó también una deficiente labor realizada por el Departamento de Control de Armas y Explosivos para el control y emisión de los permisos para portar armas otorgados a los policías, pues los registros de que dispone ese Departamento para anotar la emisión y posterior renovación de esos permisos, en algunos casos no se localizaron, y en otros están incompletos o del todo no fueron confeccionados. Además, prácticamente en todos los casos, no están acompañados de los atestados que respaldan la concesión de ese documento.

Adicionalmente, la Dirección General de Informática se ha demorado en la entrega al Departamento de Control de Armas y Explosivos, del software correspondiente para que lleve de forma computadorizada, entre otros, el control de los permisos de portación de armas que expide. Desde finales del mes de julio del 2000 el Director de esa unidad indicó que dicha aplicación tenía un avance de un 80%, y al 31 de octubre del 2001 no ha sido suministrada a dicho Departamento. Esta unidad cuenta desde el 28 de febrero del 2001, con el equipo de cómputo en el que se instalarán esos programas, pero debido a la citada demora, realiza las labores de registro y control en forma manual, con las consecuentes dificultades que esto le produce para efectuar las anotaciones pertinentes.

La Contraloría giró disposiciones al señor Ministro para que se corrijan las situaciones comentadas.

1.2.2 Ministerio de Hacienda

Para el ejercicio económico del año 2001 el presupuesto definitivo del Ministerio de Hacienda fue de ₡24.401,1 millones. Esto representa (al igual que en el año 2000) un 2% del presupuesto total del Gobierno de la República.

La estructura presupuestaria del Ministerio es de 5 programas cuya distribución según el presupuesto aprobado y ejecutado de egresos para el período 2001, se muestra en el siguiente cuadro.

Se planeó financiar los gastos en aproximadamente un 90% con ingresos corrientes, un 8% con deuda interna y 2% con recursos externos provenientes del Crédito Banco Interamericano de Desarrollo N° 1030/OC-CR.

El 91% de los recursos se asignaron a gastos corrientes y el restante 9% a gastos de capital. De los gastos de capital el 61% se presupuestó para maquinaria y equipo.

Con respecto a los gastos corrientes un 46% se destina a transferencias corrientes, de las cuales el 80% es al sector privado como son las indemnizaciones, el otro 44% de los gastos corrientes se asigna a gasto de consumo cuyo principal componente es sueldos y salarios que ocupa el 57% de este rubro. Hay un 0,5% del presupuesto por ₡118 millones que se destinan a los intereses de la deuda interna.

De la información suministrada en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria remitido por el Ministerio de Hacienda, se desprende que es importante el esfuerzo que ha venido haciendo ese Ministerio para lograr la actualización tecnológica de su plataforma informática, en aras de modernizar y mejorar los procedimientos que lleva a cabo, pero que lamentablemente, hay cambios muy importantes que se quedaron rezagados durante algún tiempo, por lo que este esfuerzo para mejorar los sistemas y mantenerlos actualizados, no ha tenido la debida continuidad.

MINISTERIO DE HACIENDA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	24.401,1	10.282,4	177,4	13.118,3	23.578,1
110-00 Administración Central	610,8	0,0	0,0	610,8	610,8
132-00 Actividades Centrales	3.837,4	283,6	30,4	3.470,2	3.784,2
134-00 Administración de Ingresos	16.562,7	8.775,8	90,7	7.129,0	15.995,5
01 Dirección y Coordinación General	30,0	7,2	0,0	22,4	29,6
02 Gestión de Ingresos Internos	12.214,2	7.488,2	50,1	4.388,4	11.926,7
03 Gestión Aduanera	3.726,9	1.090,1	37,8	2.415,7	3.543,6
04 Asesoría Hacendaria	347,9	60,2	0,6	249,9	310,7
05 Investigaciones Fiscales	243,7	130,1	2,2	52,6	184,9
135-00 Tribunales Fiscal y Aduanero	344,9	72,4	1,1	259,5	333,0
01 Tribunal Fiscal Administrativo	175,9	18,0	0,5	154,7	173,2
02 Tribunal Aduanero	169,0	54,5	0,6	104,8	159,9
136-00 Administración Financiera	1.527,8	242,0	10,8	1.205,9	1.458,7
01 Dirección y Coordinación General	26,5	2,0	0,0	24,3	26,3
02 Direc. y Coord. del Proc. Presup. Sect. Público	529,4	77,0	5,4	436,4	518,8
03 Regulac.y Coordina. de la Contratac. Administ.	307,4	42,5	2,7	248,3	293,5
04 Gestión de Caja del Gobierno Central	363,3	76,0	1,2	247,4	324,6
05 Regulación y Regis. Contable de la Hacienda Pública	234,3	31,5	1,5	199,3	232,3
06 Regulación y Gestión del Endeudamiento Público	66,9	13,0	0,0	50,2	63,2
138-00 Administración Tecnológica	1.517,5	908,6	44,4	442,9	1.395,9

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

Entre los logros alcanzados se señala, por ejemplo, el desarrollo del Sistema Integrado de Recursos Humanos y Planillas (SIRHP) que ya se encuentra en la etapa de capacitación de usuarios, para luego proceder a implementarlo.

La Dirección de Tributación Directa logró aumentar su recaudación (¢384.327,2 millones) debido a la puesta en marcha del nuevo régimen sancionador (nueva regulación sobre cierre de negocios, proyectos para facilitar el cumplimiento voluntario como el Sistema Declaración Electrónica y el Declara 2.51, campañas de información, capacitación en fiscalización, etc.).

En la Dirección General de Aduanas se concluyeron las cinco etapas programadas en la modernización y perfeccionamiento del Sistema de Información Aduanera, lo que permitió implementar nuevos procedimientos e interconectar las cinco aduanas principales del país. Sin embargo, en un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría en el Ministerio de Hacienda se determinó que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Aduanas, existen limitaciones que dificultan el control de la determinación y la recaudación de las obligaciones tributarias aduaneras (ver comentario relacionado en el recuadro N° 3, en la página 27).

Durante el primer semestre, se concluyó la I etapa de Implementación del Proyecto para las Compras Electrónicas (COMPRARED), cuya página en internet ya puede ser accesada por cualquier interesado, brindando así mayor publicidad, transparencia y seguridad a los procesos de contratación administrativa.

A través del programa de Administración Tecnológica, se han desarrollado sistemas como el Sistema de Información Jurídica (BUDHA), Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, el Centro Virtual de Conocimiento, Sistema del Centro de Atención a Usuarios (primera etapa), Sistema Integrado de Recursos Humanos y Planillas (SIRHP) (desarrollado en un 69%). El Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) se contrató en noviembre e inició su desarrollo en ese mes. Además se han interconectado 26 instituciones a los sistemas de la Dirección General de Informática (DGI), y se rediseñó la red de interconexión del ministerio, lo que ha permitido la comunicación entre casi la totalidad de sus oficinas.

Algunos objetivos no pudieron alcanzarse como la desconcentración total de la contratación administrativa y la implementación del Principio de Caja Única. Además, la elaboración de los estados financieros se

vio dificultada por la desactualización de los sistemas informáticos.

Con respecto a la ejecución presupuestaria, la partida de menor ejecución fue la de Materiales y Suministros (73%) y la que menos giró fue la de Maquinaria y Equipo (4%).

Con respecto a la fuente de financiamiento, terminó utilizándose relativamente más los ingresos corrientes y ligeramente en un menor grado la deuda, con respecto a lo inicialmente presupuestado.

La evaluación de la gestión hacendaria podría enriquecerse con la elaboración de indicadores que reflejen el costo de la gestión, y a la vez servirían para fijar metas para mejorar la eficiencia de los procesos, por ejemplo, aumentar lo recaudado por cada colón gastado en los programas de recaudación.

En relación con los certificados de abono tributario (CAT), la Contraloría General llevó a cabo estudios de fiscalización que evidenciaron debilidades de control en varias instancias entre las que cuenta el Ministerio de Hacienda.

1.2.3 Ministerio de Agricultura y Ganadería

El presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para el ejercicio económico 2001, fue de ¢9.309,0 millones, de los cuales se ejecutaron ¢9.242,7 millones (incluyendo compromisos por ¢884,0 millones).

Es importante señalar que el 50% del total de gasto efectivo se destinó al pago de sueldos y salarios. El otro 50% del gasto total efectivo incluye los desembolsos por transferencias de las que, según se muestra en la liquidación presupuestaria, ¢1.852,3 millones se giraron a instituciones públicas descentralizadas.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, las actividades del Ministerio se financiaron en un 89% con recursos que provienen de ingresos corrientes, el 8% de los gastos se financió con recursos que provienen de títulos valores de la deuda interna, y el resto con otras fuentes de financiamiento, como créditos y transferencias, según el total de gasto efectivo del período.

Por otra parte, en relación con la clasificación funcional del gasto, se tiene que el 98% de los recursos, es decir ¢9.051,3 millones, se destinaron a servicios económicos

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	9,309,0	884,0	180,0	8,178,7	9,242,7
169-00 Actividades Centrales	1.402,8	211,3	97,5	1.087,2	1.396,0
171-00 Servicio Fitosanitario	589,1	40,1	5,6	539,7	585,4
172-00 Investigaciones Agropecuarias	830,3	68,9	16,5	742,7	828,1
173-00 Salud Animal	1.242,4	63,7	14,5	1.157,5	1.235,7
174-00 Extensión Agropecuaria	2.279,8	196,0	31,3	2.043,8	2.271,1
176-00 Desarrollo Rural	99,5	33,0	11,9	53,1	98,0
177-00 Apoyo a Inst. y Organizaciones del Sector Agrop.	2.474,0	233,4	0,0	2.208,9	2.442,3
179-00 Crédito Desarrollo Rural Zona Norte FIDA-BCIE	10,4	0,0	0,0	10,4	10,4
180-00 Administración Central	273,0	0,0	0,0	273,0	273,0
200-00 Dirección de Programas Nacionales y Sectoriales	107,7	37,6	2,7	62,4	102,7

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

que presta ese Ministerio relativos a funciones propias de la actividad agrícola, pecuaria, de riego y drenaje, y de recursos naturales renovables. Así las cosas, del total de gasto efectivo, un 85% o sea ₡7.874,2 millones se aplicaron en los programas y actividades agrícolas y en una menor proporción, pero igualmente importantes a actividades pecuarias y de riego y drenaje.

Al analizar el gasto efectivo de este Ministerio desde la perspectiva de la clasificación económica, se observa que de un total de ₡9.242,7 millones, el 88% (₡8.114,0 millones) correspondieron a gastos corrientes, de los cuales el 57% lo consume el pago de sueldos y salarios, y el 12% fue aplicado a gastos de capital.

En cuanto a la estructura programática del presupuesto del MAG para el 2001 (ver cuadro arriba), se mantuvieron los mismos ocho programas presupuestarios que se tenían para el año 2000, siendo el más relevante, en cuanto al gasto efectivo, el de Apoyo a Instituciones y Organizaciones del Sector Agropecuario, al que se le aplicó el 26%, seguido, en el orden citado, por el programa Extensión Agropecuaria, con un 25% y el de Salud Animal, con el 13%. Se debe destacar entonces que en la evaluación de la ejecución presupuestaria, el criterio de análisis utilizado ha sido, principalmente, el monto de recursos asignados y su importancia relativa. Sin embargo, debe aclararse que los porcentajes mencionados no se identifican claramente con las prioridades estratégicas ministeriales incluidas en el informe anual.

El programa de Apoyo a instituciones y organizaciones del sector agropecuario, refleja un gasto efectivo de ₡2.442,2 millones, y según la clasificación por objeto del gasto, se tiene que de este total un 77% se destinó a transferencias corrientes -es decir ₡1.888,4 millones- y el resto a transferencias de capital.

El programa no presentó cumplimiento de metas ni aparecen formulados indicadores para la evaluación de la gestión de las instituciones públicas u órganos que reciben los recursos. Tampoco se brinda explicación sobre el logro de los objetivos y metas que justifican los montos transferidos, aspecto que deberá ser revisado por la administración a la luz de las distintas disposiciones que la Contraloría General ha emitido respecto de la responsabilidad de los entes y órganos concedentes, según sea el caso.

En lo que al programa Extensión Agropecuaria se refiere, el gasto efectivo fue de ₡2.271,1 millones. Con respecto a los logros de este programa, debe indicarse que la información aportada a la Contraloría General, mediante el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria anteriormente citado, no permite conocer cuáles fueron los logros alcanzados, esto en vista de que, como lo indica el Ministro de Hacienda, "existen datos incongruentes entre el formulario de análisis programático y el de los resultados de las metas de gestión, lo que afectó el análisis exacto de sus logros". Se señala además, la necesidad de institucionalizar el proceso de evaluación de la gestión institucional,

mediante la remisión de la información por parte de las máximas autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería, aspecto que recomienda corregir. Así las cosas, con la información aportada sobre la evaluación presupuestaria, no ha sido posible para la Contraloría General determinar los efectos de los productos finales incluidos en el presupuesto de la República del 2001 para este programa, en relación con: los proyectos productivos implementados y en operación, las microcuencas que están manejándose bajo los sistemas agroconservacionistas y el costo de elaboración de esos planes de manejo o de la cobertura que se tiene de las cuencas con dichos planes.

El programa Salud Animal muestra un gasto efectivo de ¢1.235,7 millones. Respecto a los resultados alcanzados, el informe de evaluación citado, menciona “una superación de la meta en lo que respecta a la emisión de certificados de exportación y de autorizaciones para el comercio internacional de productos pecuarios” (se emitieron 20.615, entre ambos), y señala que se cumplió en un 100% con la meta de mantener un país libre de enfermedades exóticas de los animales. Se informa además que mediante este programa, se continuó con la prevención y control de enfermedades enzoóticas y zoonóticas. Finalmente, se indica que se cumplió con la meta de efectuar 850 registros de insumos que cumplan con las regulaciones vigentes para proteger la salud y el medio ambiente. No obstante lo anterior, resulta pertinente desde el punto de vista de los resultados alcanzados, evaluar también el costo de la prevención de las enfermedades de los animales, además del valor de las exportaciones que se lograron con base en las autorizaciones y certificaciones emitidas. Lo anterior contribuiría a que esa Administración implemente métodos sistemáticos para la asignación de costos a los resultados institucionales.

Por otra parte, no se hace referencia a la asignación presupuestaria del programa Servicio Fitosanitario, aunque se comunica en el informe de evaluación presupuestaria antes mencionado, que “las metas fueron cumplidas en forma satisfactoria y sus acciones estuvieron dirigidas a cumplir con las medidas fitosanitarias exigidas...”. No obstante, la Contraloría General considera que es importante advertir la necesidad de mejorar el control interno de la gestión del programa, esto en vista de la llamada de atención que la Auditoría Interna del Ministerio hace, producto de un estudio de auditoría mediante el que pudo concluir, entre otras cosas, que “...existen debilidades importantes de control interno en lo relativo al procedimiento de inspección técnica de los productos vegetales al ingresar al país, debido en parte a la carencia de medidas

administrativas y de seguridad y en parte a carencia de algunos recursos tales como espacio físico, equipos e instrumentos.” (Informe sobre el “Análisis del control interno relativo al procedimiento de inspección técnica en la importación de semillas de pasto”, Mayo 2001, de la Auditoría Interna del MAG).

Finalmente, en materia de evaluación esa Administración deberá propiciar las condiciones necesarias a fin de avanzar hacia la medición de los resultados de la acción institucional mediante la aplicación de sistemas de evaluación estratégica institucional.

Como parte del seguimiento de disposiciones, se verificó el cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría en el informe N° 47/97, en que se solicitaba al MAG la apertura de un procedimiento administrativo a funcionarios de ese Ministerio, debido a anomalías en la confección de liquidaciones de gastos de viáticos al exterior y del punto a) del oficio DCOP-511, donde se le pidió al MAG, indicar las acciones a ejecutar para concluir el proyecto de remodelación del edificio La Salle, de su propiedad, suspendido desde febrero de 1995.

En relación con el citado procedimiento administrativo, es necesario señalar el excesivo tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento -más de tres años-, lo cual refleja una gestión administrativa poco eficiente y oportuna, que eventualmente podría afectar los intereses de ese Ministerio.

Respecto del proceso de remodelación del edificio «La Salle», suspendido en 1995 principalmente por problemas presupuestarios, se ha determinado mediante inspección de la obra que no existía ningún tipo de actividad constructiva en dicho inmueble, y que éste presentaba las mismas condiciones observadas por la Contraloría desde 1998: filtraciones de agua en ciertos puntos, producto de fisuras en el concreto y de la falta de un adecuado proceso de impermeabilización y de cerramiento.

Por otra parte, mediante oficio enviado a la Contraloría General a finales del año 2000, el Ministro de Agricultura y Ganadería comunica que el MAG se encontraba gestionando el financiamiento necesario para reanudar la remodelación y para hacerle frente a una indemnización fijada por un Tribunal Arbitral, a favor de la empresa constructora, por la liquidación anticipada del contrato, por lo que se concluye que ese Ministerio no tiene aún acciones concretas en procura de concluir las obras, lo que resulta prioritario para proteger los recursos públicos invertidos en dicho edificio.

Cumplimiento de los objetivos de las etapas del proceso de liquidación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas

En el año 2001 la Contraloría llevó a cabo un estudio de fiscalización para evaluar el cumplimiento de los objetivos de cada una de las etapas del proceso de liquidación que se habían llevado a cabo, según los términos de la Ley de Liquidación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas (N° 7536 de 14 de agosto de 1995) y sus reformas.

Al respecto se concluyó, entre otras cosas, que el artículo 13 de esa ley asigna una función de control sobre el procedimiento de liquidación al Poder Ejecutivo y a la Contraloría General. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no ha cumplido con esta función en forma cabal, pues su labor de control se ha limitado a dar visto bueno a los informes que presentaron los miembros de la Junta Liquidadora para efectos del pago de su remuneración.

En relación con este tema, se giró una disposición al Ministro de la Presidencia y al Ministro de Agricultura y Ganadería con el fin de que se ejerza la labor de vigilancia acerca del cumplimiento de la ley de liquidación del Fondo, y que en el momento en que la Junta Liquidadora finalice su labor se remita un informe final a la Contraloría General con el criterio de ambos Ministerios, en relación con el estado en que quedan las operaciones en ese momento y las medidas que se hayan tomado para que continúen los procesos de cobro judicial que quedaren pendientes.

Las cuentas por cobrar del Fondo, que la Junta Liquidadora debe recuperar para distribuir el producto entre 28 acreedores, suman un total de ¢1.029,8 millones según el Balance de Situación al 31 de marzo del 2001. Todas estas cuentas son de retenedores del impuesto que financiaba al Fondo según su ley de creación y se encuentran en cobro judicial, por lo que existe incertidumbre en torno a su recuperación.

Las deudas del Fondo con los bancos del Estado suman un total de ¢3.110,1 millones, compuesto por el principal de ¢1.817,4 millones e intereses por ¢1.292,7 millones.

Con base en los datos del Balance de situación del Fondo al 31 de marzo del 2001, se realizó una estimación de pérdidas suponiendo que se recuperan todas las cuentas por cobrar y otra estimación suponiendo que no se recuperan dichas cuentas. Las pérdidas oscilarían entonces entre ¢1.745,0 millones y ¢2.830,7 millones, bajo los supuestos indicados. Cabe mencionar además que el plazo máximo establecido para la liquidación del Fondo, en la Ley N° 7536 de repetida cita y sus reformas, venció el 3 de marzo del 2002.

1.2.4 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

La estructura del presupuesto inicial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) se divide en siete programas, a saber, Administración Superior, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, Puertos y Regulación Marítima, Edificaciones Nacionales, Instituto Geográfico Nacional, Transporte Terrestre y Proyectos y Transferencias Sectoriales.

En el presupuesto definitivo, esa estructura se modificó incluyendo algunos programas con fondos revalidados de ejercicios anteriores, y que son para atender requerimientos o compromisos de proyectos específicos,

tales como: Proyecto Sectorial de Transportes, Proyecto Ciudad Colón - Orotina, Proyecto Barú - Piñuela - Palmar Norte.

Del presupuesto definitivo para el año 2001, tres de los programas representan el 84%, éstos son: Administración Superior (10%), Mejoramiento de la Red Vial Cantonal (17%) y Proyectos y Transferencias Sectoriales (57%). La estructura programática del presupuesto del MOPT puede observarse en el presupuesto aprobado y ejecutado según el estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico del 2001, que se muestra en el siguiente cuadro.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	55.408,3	19.939,3	583,7	34.242,5	54.765,5
306-00 Proyectos y Transferencias Sectorial	533,6	0,0	0,0	533,6	533,6
326-00 Administración Superior	5.674,7	2.628,9	103,9	2.882,6	5.615,4
327-00 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal	9.190,9	3.583,0	254,5	4.886,4	8.723,9
328-00 Puertos y Regulación Marítima	1.875,3	1.146,5	116,2	587,6	1.850,3
329-00 Edificaciones Nacionales	1.034,1	374,2	38,1	567,0	979,3
330-00 Instituto Geográfico Nacional	258,7	27,2	0,7	227,2	255,1
331-00 Transporte Terrestre	2.778,5	343,6	70,3	2.347,2	2.761,1
332-00 Proyectos y Transferencias Sectoriales	31.663,9	11.835,9	0,0	19.812,3	31.648,2
428-00 Reconst. Red Vial Nal. dañada por el Huracán Juana	307,6	0,0	0,0	307,6	307,6
431-00 VI Proyecto Sectorial de Transportes	674,5	0,0	0,0	674,5	674,5
455-00 Proy. Ciudad Colón-Orotina. Contrapartida Préstamo BID.	1,5	0,0	0,0	1,5	1,5
492-00 Carretera Ciudad Colón-Orotina	833,8	0,0	0,0	833,8	833,8
494-00 Carretera Barú-Piñuela-Palmar Norte Fase C.	581,2	0,0	0,0	581,2	581,2

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

En términos generales, para cada programa se establecieron diferentes indicadores de desempeño para evaluar la gestión durante el correspondiente año. Al respecto cabe mencionar que en el programa Administración Superior, el cual incorpora diferentes unidades administrativas (Despacho del Ministro, Asesoría Jurídica, Planificación, Financiero, Auditoría, Recursos Humanos, Sistemas de Información, etc.), se definieron una serie de objetivos estratégicos y metas que involucran a todas las dependencias que componen esta Administración; asimismo, se definieron indicadores de desempeño (eficiencia o eficacia) para evaluar su gestión, los cuales están directamente relacionados con los citados objetivos y metas, y por ende vinculados con las diferentes unidades administrativas.

En cuanto a los indicadores para el programa Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Nacional, se definieron indicadores para cada una de las metas ligadas al cumplimiento de los diferentes objetivos; dependiendo entonces de la meta se definieron indicadores de eficiencia o eficacia, con los cuales se podría evaluar los resultados de la gestión para este programa, ya que los indicadores están relacionados con la parte sustantiva y esencial del programa.

En el caso del programa Proyectos y Transferencias Sectoriales, no se definieron indicadores de desempeño, ya que la razón de ser de este programa es transferir a

instituciones públicas y a organizaciones privadas fondos para la ejecución de proyectos de infraestructura vial, de ahí la falta de incorporación de los mencionados indicadores.

Respecto a la gestión de este Ministerio durante el año 2001, cuyo presupuesto anual definitivo fue de \$55.408,3 millones, se menciona que al igual que en años anteriores, denota una ejecución presupuestaria que se realiza en un período de año y medio; ya que aunque se ejecutó el 99% del presupuesto definitivo, los compromisos pendientes por pagar durante el primer semestre del año 2002 -con presupuesto del 2001- representan un 36% del presupuesto aprobado; es decir sólo se realizó una erogación efectiva (egresos devengados) del 63%, quedando además un 1% en disponible al final del período.

Sobre este aspecto, que ya se ha mencionado en anteriores ediciones de la Memoria Anual de la Contraloría, se reitera la conveniencia de consolidar de manera más adecuada la planificación y el presupuesto, de forma tal que se logre una ejecución presupuestaria más eficaz dentro del ejercicio económico anual, en relación con las metas y objetivos propuestos para cada uno de los programas, es decir que el presupuesto sea el fiel reflejo de lo planificado, incluyendo todas las variables (productos, eficiencia, calidad, impacto) para plazos definidos.

En el análisis del programa Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal de conformidad con la evaluación de gestión, se observa que se superaron la mayoría de las metas, obteniéndose un grado de cumplimiento satisfactorio; entre otros logros se menciona: Conservación de 4.269 km de Red Vial Cantonal, Mejoramiento de 1.075 km de Red Vial Cantonal, Canalización y Protección de 37.314 metros cúbicos de riveras, así como la construcción de una cantidad considerable de metros lineales de puentes. Amén de lo anterior, y en concordancia con el comentario del párrafo precedente, para este programa el gasto efectivo (egresos devengados) fue de un 56% del presupuesto, y los compromisos ascienden a un 39%, quedando un disponible del 5%.

En el cuadro anterior se puede observar que la citada situación se presenta en todos los programas con alta asignación de recursos dentro del presupuesto del MOPT, lo que evidencia la necesidad de concordar, como ya se mencionó, de manera más adecuada el plan con el presupuesto, a fin de obtener un mayor grado de eficiencia en el logro de los objetivos y metas de cada uno de sus programas del MOPT, en atención a su papel de rector en el sector transporte.

En cuanto a resultados de fiscalización, en un estudio efectuado sobre el Proyecto Barú - Piñuela - Palmar Norte

(de la Red Vial Nacional), se determinaron irregularidades en el manejo del plazo de ejecución del proyecto, incluyendo suspensiones de éste en las cuales, incluso, las empresas contratistas continuaron trabajando; por lo tanto se giraron las respectivas disposiciones tanto al MOPT como al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), con el propósito de corregir las deficiencias determinadas, así como también de que se realice la investigación correspondiente a fin de determinar las eventuales responsabilidades de los diferentes involucrados en la ejecución y control de este proyecto (contratista, consultora y funcionarios del MOPT y CONAVI). Información más detallada sobre estos resultados de fiscalización se presenta en el acápite 2.4 del presente capítulo, referente al CONAVI.

Por otro lado, la Contraloría determinó irregularidades en el otorgamiento de permisos sin goce de salario y prórrogas a esos permisos a funcionarios del MOPT, mediante los cuales éstos laboraron en el CONAVI. En razón de lo anterior, se giraron disposiciones correspondientes al Ministerio para que efectuara las acciones correctivas procedentes; asimismo, se dispuso a la Dirección General del Servicio Civil, realizar el estudio correspondiente a fin de verificar el cumplimiento de la normativa establecida en el "Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento", en materia de Recursos Humanos, sobre lo actuado por el MOPT y el CONAVI. La referida situación originó una Relación de Hechos.

RECUADRO N° 9

Resultados del estudio sobre la operación del Programa de Control de Emisiones Vehiculares

De acuerdo con los resultados de un estudio realizado por la Contraloría sobre la operación del Programa de Control de Emisiones Vehiculares (PCEV), se observó que ese Programa tenía como objetivo primordial reducir los altos niveles de contaminación del aire producidos por fuentes móviles, así como verificar la totalidad de la flota vehicular del país que, de acuerdo con la legislación, debía pasar la prueba del ecomarchamo. No obstante, no fue posible para el Órgano Contralor determinar el grado de éxito de dicho programa, debido a que no se tuvo acceso a los archivos, ni a la base de datos que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) debía mantener en esta materia, lo cual impidió obtener información oficial suficiente y confiable.

Pese a que el MOPT es la entidad responsable del control de emisiones vehiculares, los funcionarios del Ministerio que han tenido bajo su responsabilidad el PCEV, manifestaron desconocer sobre la existencia de estudios, evaluaciones o informes estadísticos acerca de los resultados de la gestión del MOPT en materia de control de emisiones. Tampoco en el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) ni en la Contraloría Ambiental, fue posible obtener informes acerca de la labor y los resultados del PCEV. Lo anterior, denota falta de apoyo al Programa por parte de las autoridades del Gobierno. Esta falta de apoyo político se refleja también en los recursos financieros y humanos asignados a dicho programa, los cuales fueron disminuyendo sostenidamente entre los años 1996 y 2000.

Por otra parte, a pesar de que el MOPT es el ente encargado de controlar las emisiones vehiculares y el MINAE el de la rectoría en materia de degradación ambiental, dichas entidades no disponen de datos oficiales, permanentes y sistemáticos, que permitan conocer la evolución de la contaminación del aire por fuentes móviles en el Área Metropolitana de San José y su incidencia en la salud de la población, a efecto de sustentar la toma de decisiones y diseñar las políticas públicas adecuadas.

En relación con los asuntos comentados se giraron disposiciones al MOPT para que se corrijan las debilidades determinadas en torno al orden y archivo de la documentación relativa al control de emisiones vehiculares, la base de datos que exige la Ley de Tránsito y sus reglamentos, la elaboración de un manual de procedimientos para la Unidad de Control de Emisiones del Consejo de Transporte Público y el contenido, periodicidad y destinatario de informes que se deben rendir en varias instancias respecto del tema en comentario.

1.2.5 Ministerio de Educación Pública

El presupuesto inicial aprobado para el Ministerio de Educación Pública (MEP) para el año 2001 fue de ₡250.647,6 millones.

Un 63% de ese monto (₡158.189,0 millones) corresponde a servicios personales, rubro que incluye los sueldos para cargos fijos.

Las transferencias corrientes ascienden a ₡80.642,3 millones y representan el 32% del presupuesto inicial total. Este renglón incluye las partidas para el pago de cargas sociales y el financiamiento de la educación superior por medio del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES); también incluye transferencias a juntas de educación de escuelas y juntas administrativas de colegios para atender gastos de operación y de construcción de infraestructura educativa, entre otros.

Los servicios personales y las transferencias corrientes representan, en conjunto, el 95% del presupuesto inicial total.

En cuanto a los indicadores de gestión, es preciso señalar que todos los programas del Ministerio tienen definidos sus indicadores de desempeño, los cuales consisten en fórmulas para medir la eficacia, con base en las cuales

se asigna un valor a las metas.

No se definen indicadores de desempeño para medir la eficiencia y la economicidad. Además, se definen actividades para cada programa y subprograma y se les asigna un costo global pero no se hace un desglose de estos costos por objeto del gasto.

La importancia que en Costa Rica se ha dado a la educación, puede apreciarse al analizar el gasto en ese rubro, el cual se mantiene en un nivel elevado en respuesta a la disposición constitucional relativa a la asignación de un 6% del Producto Interno Bruto para la educación. Si se compara el monto del presupuesto del MEP con el total del presupuesto de la República, al Ministerio le correspondió en el presupuesto inicial del año 2001 un 21% del total de gastos presupuestados.

El presupuesto inicial del Ministerio muestra en el año 2001 un incremento del 16% con respecto al presupuesto inicial del año 2000; no obstante, a pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio por medio de las juntas y de otras instituciones públicas y privadas para enfrentar el problema de las grandes carencias y necesidades de los centros de enseñanza públicos en aulas, pupitres, sillas, mesas, bibliotecas, laboratorios, centros de informática, gimnasios, comedores, baños, etc. el problema persiste.

La ejecución del presupuesto del MEP según programa se presenta en el cuadro que se inserta a continuación:

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS
-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	251.820,4	13.400,4	1.633,8	236.528,7	251.562,9
501-00 Administración Central	336,0	0,0	0,0	336,0	336,0
563-00 Transferencias Crédito BID No. 667 Ley 7315	552,9	0,0	0,0	552,9	552,9
564-00 Transferencias Crédito BIRF No. 3414 Ley 7315	113,6	0,0	0,0	113,6	113,6
570-00 Definición de la Política Educativa	348,8	102,7	1,8	240,5	345,0
571-00 Desarrollo y Seguimiento del Sistema Educativo	4.528,3	2.169,4	112,6	2.213,5	4.495,5
572-00 Administración del Sistema Educativo	11.520,4	2.901,5	1.086,2	7.480,0	11.467,7
573-00 Implementación de la política educativa	184.126,8	7.814,1	433,2	175.740,4	183.987,7
01 Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos	105.483,4	2.866,7	12,5	102.606,3	105.485,5
02 III Ciclo y Educación Diversificada Académica	41.523,3	2.167,5	181,2	39.175,7	41.524,4
03 III Ciclo y Educación Diversificada Técnica	19.449,4	1.613,3	175,4	17.655,6	19.444,4
04 Enseñanza Especial	7.539,0	365,2	0,0	7.173,8	7.539,0
05 Educación para Jóvenes y Adultos	6.446,7	391,6	36,3	6.007,9	6.435,8
06 Administración Regional del Sistema Educativo	3.685,0	409,7	27,9	3.121,1	3.558,7
574-00 Transferencias a la Educación Superior	49.130,2	412,7	0,0	48.688,4	49.101,2
580-00 Dirección y Administración	1.163,3	0,0	0,0	1.163,3	1.163,3

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

Como se puede observar en el cuadro anterior, el programa Implementación de la Política Educativa absorbe la mayor cantidad del presupuesto aprobado para el MEP para el año 2001 (¢184.126,8 millones, equivalentes al 73% del total). Este programa se constituye en el más importante, no solo por la suma asignada sino por la misión que tiene (prestación del servicio educativo en los diferentes ciclos, niveles y modalidades que conforman el Sistema Educativo Costarricense, garantizando la formación integral de las personas para el ejercicio pleno de la ciudadanía).

Los subprogramas que conforman este programa son: Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos; III Ciclo y Educación Diversificada Académica; III Ciclo y Educación Diversificada Técnica; Enseñanza Especial; Educación para Jóvenes y Adultos; y Administración Regional del Sistema Educativo. Los primeros tres de esos subprogramas abarcan el 90% del presupuesto asignado al programa.

En cuanto al cumplimiento de las metas, el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria remitido por el Ministerio de Hacienda, ofrece la siguiente información:

Con respecto al subprograma Enseñanza Preescolar, I y II Ciclos, la asignación presupuestaria se ejecutó en un 100% (¢105.485,5 millones, que incluyen ¢7.814,1 millones de gasto comprometido.)

La gran mayoría de metas correspondientes a este subprograma presentan niveles de logro bastante significativos; además, en cuanto a la cobertura del ciclo materno infantil se superó la meta establecida.

El objetivo de ampliar las oportunidades de acceso a la educación preescolar, en cumplimiento del mandato constitucional, se alcanzó en un 79%, ya que por razones de dispersión de la población no se logró el 100%, según la información antes citada.

En relación con el subprograma III Ciclo y Educación Diversificada Académica, la meta de ofrecer el servicio educativo a los 169.657 jóvenes en III ciclo y educación diversificada académica, supliendo las necesidades

básicas de un servicio de calidad, se logró en un margen mayor al propuesto inicialmente, pues se brindó el servicio educativo a un total de 170.660 estudiantes.

Respecto del subprograma III Ciclo Educación Diversificada Técnica, en el cual se definió un producto, se sobreestimó la producción final, por lo cual de la meta definida inicialmente se logró en un 98%. El presupuesto de este subprograma se ejecutó en un 100%.

En cuanto al subprograma Enseñanza Especial, la meta definida se logró en un 90%, ya que se dio una disminución de 1.913 estudiantes en la demanda con respecto a lo estimado; no obstante, constituye un resultado favorable para el desarrollo del sistema educativo, en vista de la importancia que se le ha dado a la integración de la población discapacitada a los programas de enseñanza regular.

En el subprograma Educación para jóvenes y adultos, la meta propuesta inicialmente fue superada, pues se esperaba la matrícula de 59.168 estudiantes y se alcanzó una matrícula de 59.323.

En relación con el subprograma Administración Regional del Sistema Educativo, se logró el 99% de la meta propuesta debido a la falta de recursos; no obstante, la ejecución presupuestaria ascendió al 97% (85% excluyendo el gasto comprometido). El resultado obtenido permite mejorar la calidad de la educación, mediante talleres, sesiones de trabajo y elaboración de documentos que coadyuvan con el éxito de la labor docente.

A través de la gestión realizada por el MEP, se alcanzó el 95% de las metas programadas, con un gasto (devengado) de ¢238.162,5 millones, que en términos relativos significa un 95% del presupuesto definitivo para ese año.

Cabe señalar que a partir del año 2000 se crea en el Ministerio el "Programa Más aulas para ser mejores", con la finalidad de mejorar las condiciones de calidad y equidad de la educación mediante la atención urgente

del déficit de aulas escolares, comedores y baterías sanitarias que se ha acumulado en los últimos años. Para tal fin, en el año 2001 se presupuestaron recursos por ₡5.000,0 millones, que se transfieren a las juntas de educación de escuelas y a las juntas administrativas de colegios, las cuales pueden realizar toda clase de contrataciones administrativas para la consecución de sus fines, observando lo establecido sobre el particular en la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento y en las disposiciones especiales sobre la materia. También se agregó al programa la colaboración del Componente de Infraestructura Física Escolar del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE).

De acuerdo con los resultados de un estudio de fiscalización sobre infraestructura educativa, ese Ministerio, a través del “Programa Más aulas para ser mejores”, no está logrando las metas esperadas en términos económicos y de tiempo para enfrentar adecuadamente la problemática de la infraestructura educativa en el país y para disminuir razonablemente el faltante de aulas, y además ha debilitado los controles y aumentado la exposición al riesgo de usos indebidos de los fondos destinados a la construcción de las edificaciones de centros educativos, ya que los recursos que se transfieren a las juntas de educación y administrativas, son manejados en un ambiente de control caracterizado por una alta exposición al riesgo.

Durante el año 2001 se sometieron a refrendo un total de 44 contratos relacionados con la construcción de infraestructura educativa, emitiéndose la aprobación en el 100% de las gestiones.

Los documentos contractuales, debidamente refrendados, representan una inversión de ₡2.699,7 millones, de los cuales ₡1.676,1 millones se destinaron a la construcción de escuelas en las Regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetar Norte y Huetar Atlántica y ₡946,1 millones representan la construcción de obras nuevas en 21 colegios rurales. Asimismo, se destinaron ₡58,5 millones para la construcción de las sedes regionales de Santa Cruz y Upala y ₡19,0 millones para

la construcción de viviendas para los maestros rurales de los cantones de Upala y Los Chiles.

Otros asuntos relativos a problemas del programa en mención que se presentan en el área de la contratación administrativa pueden observarse en el recuadro N° 10.

En la Memoria Anual 2000 de la Contraloría General de la República se resaltó el hecho de que, de acuerdo con información suministrada por la Dirección General de Presupuesto Nacional, la partida sueldos para cargos fijos muestra un sobrante presupuestario de ₡2.341,9 millones al 31 de diciembre de 1999 y de ₡7.629,3 millones al 31 de diciembre del 2000. Esa misma subpartida al 31 de diciembre del 2001 presenta un sobrante de ₡5.562,4 millones (sin considerar los remanentes que posiblemente se produjeron por concepto de cargas sociales), con lo cual se evidencia una inadecuada asignación de recursos que atenta contra el equilibrio entre cobertura y la demanda social por alcanzar una educación de calidad.

Otros estudios de fiscalización que la Contraloría General llevó a cabo durante el año 2001 en el Ministerio de Educación Pública son: el estudio sobre el funcionamiento de los Centros Integrados de Educación de Jóvenes y Adultos (CINDEAS), el seguimiento de disposiciones emitidas en el informe N° 78/97 relativo a la compra de equipo y mantenimiento de comedores escolares, (estudio que permitió determinar que no obstante haber transcurrido aproximadamente 3 años desde que las disposiciones fueron giradas, un 17% fueron cumplidas, otro 17% se encontraba en proceso y un 66% no habían sido cumplidas a la fecha de la realización del seguimiento), el estudio relativo al uso de los fondos recaudados por el pago de los educandos en programas de bachillerato por madurez, educación a distancia, tercer ciclo y primaria; y el estudio referente a la evaluación del control interno relativo al trámite de los documentos de ejecución presupuestaria que remite el Ministerio para su visado en la Contraloría General.

Algunos comentarios sobre el “Programa más aulas para ser mejores”

Tradicionalmente, las aulas escolares han sido construidas por el Área de Edificaciones Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sin embargo, durante la Administración Rodríguez Echeverría, los fondos que se asignaban a dicha unidad fueron trasladados al Ministerio de Educación Pública (MEP) para que a su vez fuesen asignados a las respectivas Juntas de Educación de Escuelas y Juntas Administrativas de Colegios del país. Con el “Programa Más Aulas para ser mejores” se pretendió atender el faltante de infraestructura que aqueja a buena parte de los centros educativos del país, especialmente del área rural, contando para ello con el apoyo de las comunidades.

Desde inicios del año 2000, la Contraloría General advirtió a la Administración sobre una serie de aspectos que era necesario tomar en cuenta para el buen término del proyecto. Dentro de ellos se mencionó la necesidad de una adecuada supervisión por parte del MEP y de que los desembolsos se hicieran contra trabajo entregado. Además, pese a la independencia jurídica de las Juntas de Educación, se recomendó que ese Ministerio, como patrocinador de las obras, se reservara la potestad de objetar una adjudicación hecha a una oferta que no reuniese los requisitos.

Al respecto, el MEP no ha cumplido el papel activo que la Contraloría General indicara con el propósito de que se llegara a buen término del proyecto. Un ejemplo de ello lo dan las solicitudes de contratación directa recibidas en el Órgano Contralor, muchas veces carentes de la información más elemental y en algunos casos con tal grado de improvisación que impide conocer cual es el objeto por contratar (se sabe del mismo porque se menciona el “Programa Más Aulas para ser mejores”). La prevención para que la información básica sea remitida definitivamente atrasa las obras y confunde a quienes se les requiere, muchas veces se trata de maestros y pobladores que jamás han hecho una solicitud a la Contraloría General y sin noción de lo que establece la Ley de Contratación Administrativa. Es interesante destacar que algunas de estas solicitudes se reciben muy completas y ese formato se repite en otros centros incluso de zonas distantes entre sí, pese a que en algunos casos hasta se presentan manuscritas. Ello definitivamente hace notar la necesidad de que el MEP adopte una posición que le permita una mayor coordinación con los centros educativos interesados en participar del programa, brindando a todos el apoyo que sea necesario, durante todo el proyecto, de modo que cada escuela y colegio inicie los trámites correspondientes con algo tan básico y tan importante como es obtener la autorización de la Contraloría General para un procedimiento especial.

También resulta oportuno comentar que el programa parte de un modelo mediante el cual se estima construir como máximo dos o tres aulas por centro educativo, con un costo promedio de seis a ocho millones de colones. No obstante, se han presentado algunos casos que la Contraloría ha denegado, en los cuales, basándose en el “Programa Más Aulas para ser mejores” se ha pretendido obtener una autorización especial para hacer en forma directa instalaciones por setenta o noventa millones de colones, sin la respectiva licitación.

El tema de los montos de estas autorizaciones debe llevar a una reflexión final sobre el modelo de compra de bienes y servicios que tiene el Estado costarricense. Pareciera que ese modelo resulta poco práctico cuando se trata de casos de baja erogación en instituciones de poco presupuesto. Se puede hablar de manera hipotética diciendo que dicho modelo fue generado para lo grande y no para lo pequeño. Sin embargo, se ha llegado a comprobar que instituciones pequeñas y modestas como las juntas de educación de escuelas, si bien tienen la necesidad de contratar, no se encuentran capacitadas para aplicar el modelo de compras que establece la Ley de Contratación Administrativa. La conjugación de esas dos realidades ha venido a demostrar que es importante la existencia jurídica del artículo 2, inciso h) de la Ley de Contratación Administrativa, que permite en casos excepcionales variar el procedimiento de licitación con la autorización de la Contraloría General.

1.2.6 Ministerio de Salud

El presupuesto aprobado para el Ministerio de Salud para el ejercicio económico del 2001 fue de ₡26.280,5 millones, de los cuales se ejecutaron ₡26.053,0 millones incluyendo ₡5.647,2 millones de egresos comprometidos.

En el cuadro que se inserta a continuación, se presenta el estado del presupuesto de egresos del Ministerio, según programa.

Los programas más relevantes en cuanto al monto del gasto efectivo son el de Transferencias a Instituciones del Sector Salud (programa 623-00), que absorbe el 49% del gasto efectivo por un monto de ₡12.660,8 millones, y el de Dirección y Conducción en Salud, que consume el 24%, con un monto de ₡6.212,2 millones.

La alta participación del programa Transferencias a Instituciones del Sector Salud en el presupuesto del Ministerio obedece a que éste debe canalizar una gran

cantidad de recursos para algunos de sus entes adscritos (como el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud), para entes de asistencia médico social (como 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 y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados).

En relación con los programas del Ministerio de Salud, es importante señalar que éstos presentan la particularidad de verse reforzados financieramente mediante la inyección de recursos adicionales al Presupuesto de la República, que provienen de los presupuestos del Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) y de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), órganos adscritos al Ministerio que cuentan con fuentes específicas de financiamiento.

Es así como el programa Nutrición y Desarrollo Infantil se financió con una asignación en el Presupuesto de la República para el año 2001 por la suma de ₡1.646,6

MINISTERIO DE SALUD
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS
-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	26.280,5	5.647,2	142,1	20.263,7	26.053,0
600-00 Administración Central	97,3	0,0	0,0	97,3	97,3
607-00 Transferencias Varias. Crédito BID 636-OC-CR	36,9	0,0	0,0	36,9	36,9
610-00 Transferencias Varias	1.690,3	0,0	0,0	1.690,3	1.690,3
613-00 Transferencias, construcción y rehabilitación acueductos rurales	6,4	0,0	0,0	6,4	6,4
614-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	1.207,3	0,0	0,0	1.207,3	1.207,3
615-00 Transferencias Varias. Préstamo BIRF 3654-CR	418,4	0,0	0,0	418,4	418,4
618-00 Transferencias Varias. Fondo Especial Japonés	83,1	0,0	0,0	83,1	83,1
620-00 Transferencias Varias Fondo Internacional de Cooperación Económica de Japón	119,9	0,0	0,0	119,9	119,9
621-00 Dirección Superior y Administración General	1.985,0	195,0	108,8	1.614,4	1.918,3
622-00 Dirección y conducción en salud	6.299,9	587,0	23,9	5.601,3	6.212,2
622-01 Planificación en Salud	339,3	20,4	0,0	314,3	334,7
622-02 Normalización y Acreditación	176,5	13,1	0,0	159,9	173,0
622-03 Registro y Controles	367,1	23,7	0,0	337,1	360,7
622-04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano	524,7	47,4	0,0	464,6	512,0
622-06 Vigilancia de la Salud	724,8	72,4	0,0	642,3	714,7
622-07 Nivel Regional	4.167,6	410,1	23,9	3.683,2	4.117,1
623-00 Transferencias a Instituciones del Sector Salud	12.689,4	4.561,6	-	8.099,2	12.660,8
625-00 Nutrición y Desarrollo Infantil	1.646,6	303,5	9,4	1.289,3	1.602,2

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

millones y un gasto efectivo de ¢1.602,2 millones (recursos empleados fundamentalmente para brindar un apoyo logístico al desarrollo del programa mediante el financiamiento de 698 plazas de técnicos, profesionales y administrativos), así como con la totalidad del Presupuesto de OCIS, cuyos recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con una asignación presupuestaria definitiva de ¢5.361,5 millones y un gasto efectivo de ¢5.197,3 millones, que se utilizó, fundamentalmente, para cubrir el costo de la alimentación que se brinda en los diferentes centros de nutrición y de atención integral distribuidos en el territorio nacional, así como los salarios del personal encargado de prestar el servicio de alimentación y atención integral.

En el caso del programa de Administración Superior y Administración General, y del de Dirección y Conducción en Salud, éstos se fortalecieron con la asignación de recursos presupuestarios provenientes del CTAMS, el cual para el año 2001 contó con una asignación definitiva por la suma de ¢1.155,3 millones y un gasto efectivo por la suma de ¢956,4 millones.

Es importante aclarar que mientras el plan anual operativo del Ministerio comprende las actividades realizadas por OCIS y por CTAMS, su presupuesto se gestiona en forma independiente: una parte se incorpora dentro del Presupuesto de la República y otra en los presupuestos de OCIS y de CTAMS, que son aprobados en forma separada por la Contraloría General de la República.

En la gestión del Ministerio de Salud relacionada directamente con el Presupuesto de la República destaca el programa Dirección y Conducción de la Salud, en el cual, además de las medidas oportunas de intervención en dengue y malaria, se ha venido desarrollando, como parte de la consolidación de la rectoría del sector, una labor importante de habilitación y acreditación de establecimientos de salud y afines, tanto públicos como privados, así como un avance para operativizar la rectoría en el nivel regional.

En relación con el presupuesto de OCIS, con el que se financia casi la totalidad de uno de los programas sociales de mayor relevancia nacional dirigido a la población menor de 7 años y su familia, que viven en situación de pobreza, mediante el cual se ofrecen servicios de alimentación, educación y vigilancia del crecimiento y desarrollo, durante el año 2001 se presentaron dos situaciones importantes que dificultaron la ejecución del programa Nutrición y Desarrollo Infantil, las cuales no deberían presentarse en un programa social de tanta trascendencia.

Una de ellas consiste en dos improbaciones en el presupuesto ordinario que realizó la Contraloría General por ¢1.651,3 millones, debido a un exceso en el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria, y por ¢247,3 millones en la subpartida de servicios especiales, por falta del visto bueno de esa Autoridad, las cuales incidieron en la ejecución del programa y obligaron a las autoridades del Ministerio a realizar esfuerzos importantes para gestionar las autorizaciones correspondientes y su posterior aprobación presupuestaria.

La otra se refiere a un problema importante de flujo de fondos que ocasionó una acumulación de deudas, a cargo de OCIS, con algunos proveedores por una suma superior a ¢422,3 millones, lo que motivó una solicitud expresa de la Contraloría General para que el Ministro interviniera y se garantizara una solución oportuna a dicha problemática.

El presupuesto de CTAMS para el año 2001 presentó un cambio radical en relación con el año 2000, que se consideró positivo para el manejo presupuestario integral del Ministerio de Salud, al eliminarse por completo las asignaciones presupuestarias para el pago de salarios de un grupo considerable de empleados del Ministerio, que se financiaba con una transferencia que se incorporaba en el Presupuesto de la República a favor del CTAMS. El cambio consistió en eliminar la transferencia al CTAMS e incorporar las asignaciones presupuestarias para hacerle frente a los salarios dentro del Presupuesto de la República.

Para la Contraloría General, el manejo presupuestario del Ministerio de Salud con tres fuentes presupuestarias, dos provenientes de órganos adscritos (CTAMS y OCIS) que se consideran independientes cuando en realidad no lo son, dificulta el control de la gestión financiera y presupuestaria, así como la evaluación de los resultados. El control financiero y el presupuestario del Ministerio se llevan a cabo con sistemas independientes entre sí, lo cual impide contar con información sobre la gestión integral del Ministerio. A lo anterior, debe agregarse que esta situación se agrava aún más con la presencia de deficiencias importantes en los sistemas de información institucional y la existencia de una escasa cultura de control reflejada por múltiples y reiteradas deficiencias que han sido determinadas por la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Salud. Por ello, la Contraloría General, en aras de mejorar el control de los recursos del Ministerio y luego de establecer que tanto OCIS como CTAMS carecen de personalidad jurídica, lo cual no les da autonomía para presupuestar, emitió

disposiciones al Ministro de Salud para que realice gestiones ante el Ministerio de Hacienda, con el propósito de que dichos presupuestos se incorporen, a partir del período presupuestario del 2003, en la Ley de Presupuesto de la República.

Por otra parte, se considera relevante hacer alusión, en lo que respecta al Ministerio de Salud, a los resultados de un estudio efectuado por la Contraloría General en ese Ministerio y en el Ministerio del Ambiente y Energía, con el propósito de analizar la gestión de esos ministerios en materia de prevención y control de la contaminación ambiental.

En el caso del Ministerio de Salud, el estudio se centró en los siguientes temas:

- La gestión de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud (DPAH), respecto de la evaluación del otorgamiento y control sobre permisos sanitarios de funcionamiento (PSF) con riesgo sanitario-ambiental alto y moderado (tipo A y B1), y del control sobre los reportes operacionales.
- La gestión de las Direcciones Regionales y Áreas Rectoras de Salud en lo relativo a los PSF con riesgo sanitario-ambiental moderado (tipo B1 y B2).
- El visado de planos constructivos por parte de la DPAH y las Áreas Rectoras de la Salud (nivel local).
- Aspectos generales administrativos que inciden en la eficiencia de la DPAH tales como: manejo de archivos, certificados de PSF, deficiencias en las bases de datos y comunicación de trámites a los usuarios; así como sobre los gastos de viaje y transporte que se entregan a los funcionarios de la DPAH.

Del estudio se concluye que la gestión del Estado en materia de contaminación ambiental, no es efectiva, pues no cuenta con suficientes elementos para generar y promover las medidas necesarias para prevenirla y controlarla. En lo tocante al Ministerio de Salud, lo anterior se sustenta en las siguientes conclusiones:

El Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía por lo general actúan separadamente en la resolución de muchos casos, y aunque ocasionalmente enfocan la coordinación hacia asuntos puntuales, en ocasiones incurren en duplicidad o traslape de funciones, con el consecuente desperdicio de recursos. Esto ha propiciado una gestión ambiental que en su conjunto va en contra del principio de economía, que incide

negativamente en la calidad de la atención a los usuarios de estas dependencias, y que no logra que las actuaciones de dichas entidades se den en un conjunto armónico e interrelacionado de sus objetivos. Esta situación ha prevalecido por años, a pesar de que la Contraloría General ya lo ha advertido ante ambos ministerios, específicamente ante la actual Dirección de Protección al Ambiente Humano (DPAH) en el caso del Ministerio de Salud, y había solicitado acciones para su solución.

La gestión de la DPAH no es eficaz y eficiente, pues presenta una serie de deficiencias que pueden estar incidiendo directamente sobre la conservación del medio ambiente y la salud pública. Aunado a lo anterior, DPAH incumple funciones rectoras que el nuevo modelo del Ministerio de Salud le asignó desde 1998, cuales son la conducción, regulación, vigilancia e investigación de los elementos ambientales que inciden en la salud pública. Lo señalado se sustenta, entre otros hechos, en lo siguiente:

a) A pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio para agilizar y simplificar los trámites del PSF, dicho objetivo aún no se ha cumplido, por cuanto la mayoría de solicitudes tardan más de un mes en ser resueltas, corriéndose el riesgo de que el administrado opere su actividad industrial al margen de la normativa jurídica mientras recibe la comunicación respectiva; el servicio al usuario es poco efectivo por parte de la DPAH, lo que produce una percepción razonable y generalizada de que el trámite es engorroso. Por otro lado, no están adecuadamente segregadas las funciones en las áreas rectoras de salud, puesto que los técnicos controlan en forma completa los procesos que incluyen el visado del plano del establecimiento en donde operará una determinada actividad, la resolución de las solicitudes de los mencionados permisos y el seguimiento del permiso respectivo, lo que facilita la eventual comisión de hechos irregulares.

b) No se cuenta con una guía, por tipo de actividad económica, para realizar las inspecciones previas a otorgar un PSF, lo cual incide en la calidad y uniformidad del análisis que efectúan los técnicos a cada solicitud, quedando a su criterio y conocimiento los asuntos a evaluar, por lo que aspectos de riesgo importante pueden no ser considerados y se han dado casos en que se solicitan requisitos adicionales diferentes para permisos de una misma actividad. Además, la carencia de tal guía dificulta ejercer supervisión sobre las labores de inspección, y la labor de control posterior sobre lo actuado.

c) La DPAH no emite órdenes sanitarias sobre los asuntos que conoce, a pesar de que cuenta con las facultades legales para hacerlo, más bien ha delegado esta función en las áreas locales; además, no controla que se giren las órdenes que se trasladan al nivel local y que se cumpla con los términos exigidos en éstas. En consecuencia, no se han girado muchas órdenes sanitarias trasladadas a las áreas de salud, para prevenir al usuario acerca del incumplimiento de la Ley General de Salud, por lo cual las industrias respectivas se mantienen funcionando al margen de esa ley.

d) La DPAH no ha realizado esfuerzos para contar con información acerca de todas las industrias que se encuentran operando en el país sobre las cuales debe ejercer control sanitario-ambiental, por lo que muchas de ellas funcionan sin contar con el PSF extendido por el Ministerio de Salud. Por otro lado, los registros sobre PSF no permiten conocer aquellos concedidos por tipo de industria y tipo de riesgo sanitario-ambiental, lo que incide en la planeación y ejecución de programas de vigilancia y ha ocasionado errores al momento de emisión de algunos de estos permisos. Asimismo, no se da seguimiento a los PSF vencidos ni al cumplimiento de requisitos adicionales solicitados por la DPAH necesarios para mantener el PSF otorgado o para resolver solicitudes de PSF en trámite, lo cual ocasiona que muchas industrias operen al margen de la ley por cuanto no han obtenido su permiso o éste se encuentra vencido. Esta carencia de control debilita el impacto de la DPAH para evitar o mitigar los efectos de las industrias sobre el ambiente y la salud de las personas.

e) El control que se ejerce sobre el vertido de factores contaminantes en los cuerpos de agua por parte de la DPAH no es eficaz y eficiente, ya que se desconoce cuáles industrias deben presentar reportes operacionales ante la DPAH y cuáles ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, así como la frecuencia y el lugar donde realizan sus vertidos. Además, la revisión del reporte operacional y la comunicación de los resultados respectivos no se realiza de manera ágil y oportuna en muchos de los casos, aparte de que se han aprobado reportes que no cumplían con todos los requisitos legales y técnicos pertinentes y se han dejado de aplicar sanciones procedentes. Esto debilita la capacidad institucional para detectar y controlar el vertido de agentes contaminantes a los cuerpos de agua e impide que se tomen las medidas correctivas pertinentes y oportunas para mantener la contaminación de los cuerpos receptores dentro de los límites permisibles.

f) La información contenida en la base de datos de la Dirección de Protección al Ambiente Humano no es confiable, pues se encuentra incompleta y presenta errores de registro.

g) En la DPAH no se cuenta con un adecuado sistema de archivo y manejo de expedientes en la Unidad de Archivo. El riesgo de deterioro y extravío de expedientes se incrementa en vista de que la Unidad de Archivo de la DPAH carece de instalaciones adecuadas para conservar los documentos y no cuenta con suficientes archivos. Tanto la Contraloría General como la Auditoría Interna del Ministerio, han manifestado anteriormente la necesidad de corregir estas debilidades, sin que la citada Dirección haya realizado acciones concretas en tal sentido.

h) No es efectivo el control que realiza la DPAH sobre los certificados utilizados para confeccionar los PSF que se entregan al usuario, ni resulta confiable la información que contienen los registros que se llevan para el control de la numeración de estos certificados, lo que podría originar que los certificados sean sustraídos y utilizados al margen de los procedimientos y normativa correspondiente, sin que esto se detecte oportunamente. Esta situación fue señalada por la Contraloría General y la Auditoría Interna del Ministerio, sin que se hayan iniciado acciones para subsanarla.

1.2.7 Regímenes especiales de pensiones

Los objetivos estratégicos de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), contemplados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2001 (Ley N° 8050 de 7 de diciembre del 2000), estaban orientados a desarrollar una capacidad de respuesta del 100% ante la demanda generada en 3 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), totalmente automatizado.

No obstante la necesidad imperante de automatizar los procesos de trabajo, la DNP no ha sido capaz de implementar el SIG, previsto para el año 1998, con el cual se pretendía integrar todas las áreas, funciones y productos finales e intermedios de esa Dirección, con el fin de verificar los derechos de pensión y mantener actualizadas las planillas de pago a pensionados, por lo

que esa unidad continúa realizando en forma manual muchos de los procesos relacionados con el otorgamiento de pensiones y reajustes, lo que origina deficientes tiempos de respuesta a los usuarios de dichos servicios y, en consecuencia, la presentación de una cantidad considerable de recursos de amparo en contra de la Dirección.

Así por ejemplo, durante los meses de diciembre del 2000 a julio del 2001, la DNP atendió un total de 679 recursos de amparo, lo que requirió gran parte de sus recursos en detrimento de las labores diarias que le corresponde ejecutar, pues el 90% del personal del Área de Pagos y el 70% del Área de Otorgamiento de Derechos, está dedicado a esa labor, lo que incide en que no se puedan atender las tareas propias de esas unidades con la oportunidad y agilidad requeridas.

Por otra parte, las solicitudes de reajustes y las facturas de gobierno que se originaron por la falta de atención oportuna de las solicitudes fueron en ascenso, de modo que para el período comprendido entre diciembre del 2000 y junio del 2001, se registraron 999 trámites por concepto de solicitudes de reajustes, los cuales dado que no fueron aplicados durante ese período se convierten en facturas de gobierno, por lo que solamente para dicho lapso el total de facturas pendientes de pago ascendió a 2.216.

En virtud de que con el SIG, la Administración pretendía solucionar gran parte de la problemática existente en la DNP, relacionada principalmente con la ausencia de automatización -señalada en varias oportunidades por la Contraloría General y por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-, se ha utilizado el atraso en la implementación del referido sistema como justificación de que no se hayan solucionado varios problemas de la DNP, principalmente lo relacionado con las revalorizaciones a los montos de pensión como en derecho corresponde, situación que a su vez promueve que se sigan manteniendo pensiones en condiciones de sobrepago o subpago.

Aunado a lo anterior, existen graves deficiencias en la DNP, que afectan la administración de los diferentes regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, las cuales se hubieran corregido si se hubieran cumplido disposiciones importantes emitidas por la Contraloría General, así como recomendaciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por fallas en los procedimientos, la DNP no ha logrado la exclusión oportuna y efectiva de causahabientes por caducidad del derecho, con el consecuente perjuicio económico por las sumas pagadas de más. Se evidenció la ausencia de 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.

Asimismo, se determinó la falta de oportunidad en el envío de los datos depurados al Registro Civil, requisito indispensable para que esa dependencia pueda informar oportunamente a la DNP, las variaciones en la condición de los pensionados por defunción o cambio en su estado civil. Además, el hecho de no informar a esa misma dependencia los movimientos por concepto de inclusión de 1.092 nuevos pensionados durante el período comprendido entre noviembre del 2000 y mayo del 2001 podría provocar que no se determinen en forma oportuna posibles fallecimientos y que se continúen pagando pensiones en forma improcedente.

No obstante los esfuerzos que la Administración realizó en cumplimiento de algunas disposiciones y recomendaciones, la Contraloría General considera que es preocupante que a pesar de que las disposiciones en referencia se giraron a la DNP desde el año 1998, encaminadas a solucionar la problemática determinada en esa época, no se hayan cumplido satisfactoriamente, pese al tiempo transcurrido y a la importancia de los temas tratados, aspectos que constituyen controles básicos para garantizar la salvaguarda de la gran cantidad de recursos que se destinan anualmente al pago de pensiones con cargo al presupuesto nacional, que para el año 2001 fue de ¢123.506,9 millones, por lo que la Contraloría reiteró la urgencia de subsanar las debilidades determinadas en aras de un mejor uso de los recursos públicos destinados a los regímenes que administra la Dirección Nacional de Pensiones.

Aun cuando se ponga en operación el SIG, este sistema no será capaz de solventar, en forma inmediata, los tres tipos de trámites que tienen a la DNP en una severa crisis, sea los reajustes, las facturas de gobierno y los recursos de amparo; sin embargo, no se han tomado medidas concretas para solventar las causas que generan tal problemática, sino que gran parte de los recursos disponibles se destinan a la atención de uno de los efectos, es decir la resolución de los recursos de amparo,

lo que dificulta a la DNP lograr una mejora significativa en la oportunidad de los trámites que por ley le corresponde atender a esa Dirección. Asimismo, dada la magnitud de la citada problemática, es probable que la inversión en recursos financieros y humanos que se está realizando en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como parte de los esfuerzos por mejorar el proceso de otorgamiento de los derechos de pensión, no genere resultados significativos o el valor agregado esperado.

Es por esa razón que la Contraloría General solicitó urgentemente a los jefes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección Nacional de Pensiones que se realicen acciones en procura de una solución definitiva a la problemática en que por años ha estado inmersa esa Dirección, en evidente detrimento de los

recursos públicos y del servicio que está obligada a prestar a sus usuarios.

Por otra parte, considerando que el tema de las pensiones ha sido planteado como uno de los componentes que contribuyen en forma importante a la rigidez del presupuesto y al déficit del Gobierno de la República, y dado que el presupuesto de la República dedica un título para la inclusión de las partidas para el pago de pensiones con cargo a ese presupuesto, se considera oportuno brindar información de carácter financiero acerca de los regímenes correspondientes a estas pensiones en comparación con el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Con tal propósito se ha incluido, dentro del presente acápite, el recuadro N° 11.

RECUADRO N° 11

Resultados financieros de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y su comparación con el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social

En relación con la carga financiera que representan para el presupuesto nacional los regímenes especiales de pensiones, cabe señalar que el déficit de esos regímenes en el año 2001 representa un 2,1% del PIB, cifra superior a la del año anterior en un cuarto de punto del producto, incremento que se viene presentando desde el año 2000. No obstante, es importante hacer notar que la producción del país en estos dos últimos años ha crecido muy poco al tiempo que el gasto en pensiones es inflexible, hechos que explican los aumentos de la razón déficit/PIB.

Las implicaciones fiscales de este faltante son importantes, pues el déficit en las pensiones del Estado es uno de los principales causantes del déficit financiero del Gobierno de la República.

En contraste, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), es superavitario y aún más, presenta un aumento significativo del superávit como proporción del PIB en el último año (casi un 100% de incremento). Se observa un aumento considerable del superávit, ocasionado porque el registro contable de las inversiones del Régimen en TUDES (títulos de la deuda del Gobierno de la República denominados en unidades de desarrollo) se cambió de valor histórico (valor de la unidad de desarrollo al momento de la compra del título) a valor presente (valor de la unidad de desarrollo al día). Además, se debe tener en cuenta el bajo crecimiento de la producción, lo cual contribuye a aumentar aún más esa proporción.

El aporte directo del Estado al régimen de pensiones de la CCSS, por concepto de la cuota patronal y estatal es relativamente reducido si se compara con el gasto que hace el Estado en las pensiones y con el faltante que anualmente enfrenta.

INFORMACIÓN FINANCIERA SOBRE REGÍMENES DE PENSIONES -En millones de colones-

	1994	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto pensiones Estado	30.990,9	61.937,3	76.665,5	87.204,9	101.474,5 *	124.736,9
Deficit pensiones Estado ^{1/}	-25.904,1	-55.275,2	-67.098,2	-74.510,2 *	-91.136,3 *	-113.064,5
% del PIB	-1,56	-1,85	-1,85	-1,65	-1,85	-2,10
Superávit Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) ^{2/}	16.348,4	18.997,0	29.610,2	38.941,1	44.622,6	95.928,2
% del PIB ^{3/}	0,99	0,64	0,82	0,86	0,91	1,78
Aporte del Estado a IVM ^{4/}	2.016,1	4.387,2	4.823,6	5.854,9	6.746,6	7.968,7
% del PIB ^{3/}	0,12	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15

* Debitado a que en la liquidación de egresos del presupuesto nacional, en el título 16 se incluyó la contribución estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) el dato aportado en la Memoria Anual de 1999 y en la del 2000, según correspondía, no fue el correcto.

1/ Incluye cuota patronal del Estado por seguro de salud (SEM) de los pensionados.

2/ Exceso productos/gastos (neto) en estados financieros de la CCSS.

3/ Nueva serie.

4/ Reglamentario, según estados financieros de la CCSS. Incluye cuota patronal y estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación del presupuesto de la República y de los estados financieros del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.

1.2.8 Ministerio de Justicia y Gracia

Para cumplir con la gestión que le corresponde, para el año 2001 se asignó al Ministerio de Justicia y Gracia la suma de ₡15.217,6 millones en el Presupuesto de la República, lo cual significa un incremento porcentual del 14% en relación con el presupuesto definitivo asignado para el año 2000.

Los recursos asignados se destinan en un 63% a atender las necesidades por servicios personales, en un 13% para materiales y suministros y en un 11% para transferencias corrientes; el 13% restante se destina a atender necesidades por servicios no personales, maquinaria y equipo, construcciones adiciones y mejoras, aportes a instituciones de asistencia médica y servicio de la deuda.

En cuanto al gasto efectivo se observó que prácticamente se dio una ejecución del cien por ciento, ya que según la liquidación correspondiente, se ejecutó un total de ₡15.144,5 millones (incluyendo ₡1.747,8 millones de egresos comprometidos). La composición de ese monto según el objeto del gasto mostró porcentajes idénticos a los que se señalaron para el presupuesto definitivo.

Del análisis de los objetivos y metas propuestos para el año 2001 y su expresión financiera en el presupuesto, se determinó que el 73% del gasto efectivo del Ministerio, se dedicó a atender las necesidades de la administración penitenciaria, en el programa de ese mismo nombre (Administración Penitenciaria). A continuación se inserta un cuadro demostrativo del estado del presupuesto de egresos del Ministerio de Justicia y Gracia al 31 de diciembre del 2001.

Es importante considerar que para ese período la atención de la actividad penitenciaria, al igual que en años anteriores, se complementó con los recursos presupuestados por el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, (que han sido objeto de aprobación por parte de la Contraloría General de la República) y que en el año 2001 contó con un presupuesto definitivo de ₡1.975,0 millones para llevar a cabo su gestión básica relacionada con el desarrollo, mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura penitenciaria y la consolidación de proyectos productivos que contribuyan a la reinserción de los privados de libertad a la sociedad. Sin embargo, a partir del año 2003, el presupuesto del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes deberá formar parte del presupuesto asignado al citado programa de la ley de presupuesto nacional, lo que se espera que contribuya a valorar el cumplimiento de la gestión en esta materia y de la prioridad otorgada por el Gobierno a solucionar la problemática de falta de infraestructura penitenciaria.

Por otra parte, mediante el programa Partidas no asignables a programas, se destinó el 15% de los recursos a satisfacer los objetivos relacionados con la seguridad jurídica de los habitantes en materia de bienes inmuebles y catastrales, así como sobre los derechos de propiedad intelectual y los de autor. Estos recursos complementan los destinados a los mismos objetivos dentro del presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional (que no se incorporan al Presupuesto de la República), ya que más del 60% de éstos se dedican a satisfacer los pagos de personal que labora para dicha Junta Administrativa.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y GRACIA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMA

-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	<u>15.217,6</u>	<u>1.747,8</u>	<u>200,9</u>	<u>13.195,7</u>	<u>15.144,5</u>
779-00 Actividad Central	528,5	109,3	2,6	407,1	519,0
781-00 Procuraduría General de la República	1.341,7	132,2	11,4	1.185,4	1.328,9
783-00 Administración Penitenciaria	11.141,0	1.439,0	187,0	9.465,2	11.091,2
784-00 Partidas no asignables a programas	2.206,4	67,4	0,0	2.138,0	2.205,4

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

Siempre en relación con la seguridad jurídica de los habitantes, pero en lo atinente a los objetivos de prevención de la violencia y el delito, la regulación de los espectáculos públicos y sobre los audiovisuales e impresos en territorio nacional, así como lo relativo al fomento de la resolución alterna de conflictos, en el programa Actividad Central, se dedicó el 3% de los recursos del Ministerio.

El 9% restante del presupuesto, se dedicó a atender los objetivos relacionados con las actividades de consultor y representación del Estado que le competen a la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, en relación con aspectos relacionados con la vinculación del plan y el presupuesto, se observó lo siguiente:

a) En la ley de presupuesto se incluyen los siguientes elementos a manera de marco estratégico: misión, objetivos institucionales permanentes, y objetivos estratégicos institucionales. Para cada programa se muestra también una misión, definición de los productos finales, objetivos estratégicos programáticos, y metas. Adicionalmente se definen indicadores de desempeño.

b) En estos programas del Ministerio de Justicia y Gracia se observa que no se da una adecuada desagregación de objetivos y metas y productos esperados a partir de las ideas rectoras que se definen.

c) En el informe de evaluación presupuestaria remitido a la Contraloría General de la República por el Ministerio de Hacienda, se refleja como resultado un logro de metas muy superior a lo planeado, aspecto que conviene ser evaluado adecuadamente a fin de

determinar si la situación obedece más bien a fallas de planificación, que llevan a subestimar los resultados esperados, y no a factores de eficiencia en la gestión.

d) Adicionalmente, en los decretos que modificaron el presupuesto del 2001, se efectuaron variaciones al presupuesto del Ministerio de Justicia, sin que exista evidencia de que tales variaciones se acompañaran de ajustes en la planificación.

Cabe señalar, finalmente, que en el año 2001 la Contraloría aprobó dos "addenda" al contrato para la remodelación del módulo de alojamiento del Centro de Atención Institucional de San José, suscrito entre el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes (dependencia de la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio) y la empresa Constructora Moca S.A., por un monto global de ₡ 42,3 millones, lo cual permitió a esa dependencia ejecutar obras extras en dicha remodelación.

1.2.9 Ministerio del Ambiente y Energía

El Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) tuvo un presupuesto definitivo de ₡ 11.843,9 millones para el ejercicio económico del 2001.

En relación con dicho presupuesto, la ejecución (devengado reconocido) alcanzó una suma de ₡ 9.261,1 millones, que representa un 78% de los recursos asignados en el ejercicio económico. El detalle correspondiente puede observarse en el siguiente cuadro.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2001
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, SEGÚN PROGRAMAS
-En millones de colones-

Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado			Total
		Comprometido	Devengado por reconocer	Devengado reconocido	
TOTAL	11.843,9	2.453,7	78,2	9.261,1	11.793,0
879-00 Actividades Centrales	680,8	240,6	64,5	349,3	654,5
883-00 Tribunal Ambiental Administrativo	50,0	5,7	0,4	43,4	49,4
884-00 Desarrollo Minero y de Hidrocarburos	162,7	28,9	0,6	131,8	161,3
887-00 Conservación y Manejo de la Biodiversidad	3.007,0	296,7	10,4	2.685,8	2.992,9
888-00 Hidrometeorología Aplicada	433,0	89,1	0,7	338,6	428,5
889-00 Evaluación y Control Ambiental	31,2	12,0	1,6	15,6	29,2
897-00 Conservación y Uso Racional de la Energía	5,4	5,4	0,0	0,0	5,4
936-00 Transferencias del Sector Energía y Minas	7.473,8	1.775,2	0,0	5.696,5	7.471,8

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

Si se compara el presupuesto definitivo del ejercicio del 2000 con el del 2001, se observa un decrecimiento de un 23% al pasar de ¢15.416,4 millones a ¢11.843,9 millones (igual situación ocurre al realizar el mismo ejercicio con el monto correspondiente al gasto efectivo, que cambió de ¢15.389,0 millones en el 2000 a ¢11.793,0 millones en el 2001). Tal y como se mencionó en el acápite 1.1.1, esta disminución se explica, principalmente, por el hecho de que en el presupuesto inicial del 2001 ya no se incorpora la partida para la atención del laudo producto del procedimiento arbitral contra el Gobierno de Costa Rica, por la expropiación de la Finca Santa Elena, puesto que esa partida fue girada en el año 2000.

En cuanto a la distribución del presupuesto por programas, tal y como puede observarse en el cuadro anterior, cabe mencionar que de los ocho programas que lo conforman los más relevantes por el monto asignado para el período 2001 fueron: Transferencias del sector energía y minas, Conservación y Manejo de la Biodiversidad, y Actividades Centrales.

El monto de ¢5.696,5 millones que fue ejecutado por el programa de Transferencias del sector energía y minas, en términos porcentuales equivale al 62% del total de gastos ejecutados (gasto devengado reconocido) en el período, lo que indica que el Ministerio contó con un 38% del presupuesto para atender las actividades propias de los otros siete programas.

Según la clasificación funcional del gasto efectivo, que fue de ¢11.793,0 millones (incluyendo compromisos), un 90% de los recursos, es decir ¢10.683,0 millones, se destinaron a servicios económicos. De estos recursos, un 69% del gasto efectivo se aplicó en actividades relacionadas con los recursos naturales renovables, un 29% a actividades de energía y una menor proporción a actividades propias de las industrias extractivas.

Según la clasificación económica del gasto efectivo, un 74% es decir un monto de ¢8.784,9 millones corresponden a gastos corrientes, mientras que el 26% restante o sea un monto de ¢3.008,1 millones, es aplicado a gastos de capital. Asimismo, del total de gastos corrientes efectivos, un 27% se destinó al pago de sueldos y salarios.

En relación con la estructura programática para el período estudiado, se mantienen los mismos ocho programas presupuestarios que en el año 2000, siendo el más relevante en cuanto a la asignación y ejecución de los recursos el de Conservación y Manejo de la Biodiversidad

y el de Transferencias del Sector Energía y Minas, aunque también es importante analizar el programa de Evaluación y Control Ambiental, en razón de la importante actividad sustantiva que se realiza, no obstante el relativamente reducido monto de la asignación y ejecución presupuestaria correspondiente.

El programa de Conservación y manejo de la Biodiversidad tuvo un gasto efectivo de ¢2.992,9 millones, que corresponde a un 25% del total de gastos efectivos del presupuesto, de los cuales un monto de ¢2.499,0 millones, esto es un 83%, corresponde al pago de servicios personales, consistente con la función de control y protección de los recursos naturales.

Los productos finales que el MINAE ha definido como relevantes para el programa de Conservación y Manejo de la biodiversidad en el presupuesto de la República, no reflejan el grado de alcance de los objetivos y las unidades de medida establecidas no están formuladas de manera apropiada. Por ejemplo, se formula como unidad de medida la Gestión de áreas silvestres protegidas, lo que no constituye en sí una unidad de medida, ni da evidencia acerca del objetivo que el programa pretende alcanzar; el indicador de resultado que se asocia a esta unidad de medida no es consistente con este fin. Resulta relevante definir indicadores de gestión referidos, por ejemplo, al número de hectáreas vigiladas por guardaparque, así como el costo de vigilancia por hectárea.

Con respecto a los resultados de la gestión obtenidos según las metas establecidas en el presupuesto ordinario del MINAE del año 2001 es importante destacar, entre otros, los siguientes asuntos:

- En el caso del programa Conservación y manejo de la biodiversidad, se logró cumplir en un 100% la meta planteada de 27.600 hectáreas en el pago de servicios ambientales; sin embargo, es un resultado que está por debajo de lo alcanzado en el año 2000 (28.611 hectáreas) y aún más de la meta planteada de 151.600 hectáreas en el Compromiso de Resultados del año 2001, según información del Compromiso de Resultados por el Sistema Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- En este mismo programa, según el informe anual de evaluación presupuestaria, enviado por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General, se cumplió con las actividades de capacitación programadas en materia de educación ambiental, así como la realización de 4 auditorías en planes de manejo forestal en 4 áreas de

conservación con el apoyo financiero de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), superándose con ello la meta prevista de 2 auditorías.

- Respecto de las actividades de supervisión y control, se programaron 1.500 actividades, efectuándose 1.275 patrullajes y supervisiones de los recursos naturales. El incumplimiento de la meta se dio, principalmente, por la reducción de cuotas de combustible y viáticos. De igual forma, según el informe del Ministerio de Hacienda, en el caso de la programación de 2.100 monitoreos a las industrias forestales, se efectuaron 1.680, obteniendo un 80% de cumplimiento.

En el citado informe no se consignó información relativa a los 30 monitoreos que se estimaron para las áreas silvestres protegidas.

- Con respecto al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), es necesario señalar la problemática que presenta la administración de las áreas silvestres protegidas en cuanto a la tenencia de la tierra (ver, al respecto, el recuadro N° 12).

RECUADRO N° 12

Problemática de la administración de las áreas silvestres protegidas en cuanto a la tenencia de la tierra

El Estado adeuda a particulares un aproximado de 79.281 hectáreas, correspondientes a las categorías de manejo de Parques Nacionales y Reservas Biológicas, Monumento Nacional y Reservas Naturales Absolutas. Esto representa un monto aproximado adeudado de US\$54,7 millones a particulares en dichas categorías de manejo, sin contabilizar lo adeudado a particulares por las restantes categorías como zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y humedales. En el cuadro y gráfico siguientes se muestra un resumen de la tenencia de la tierra por categoría de manejo.

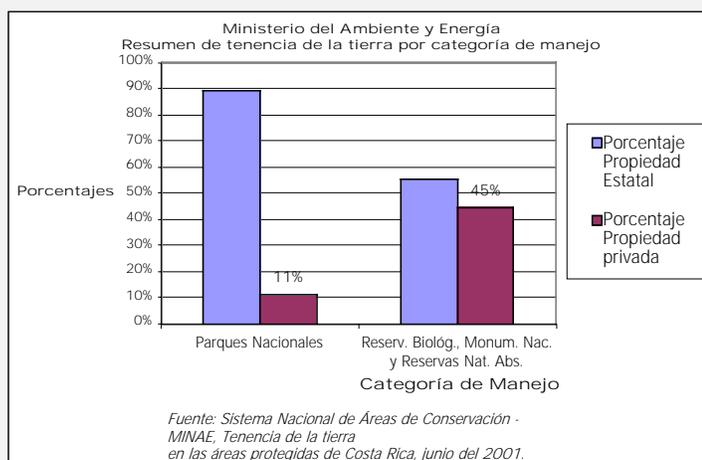
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
RESUMEN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA POR CATEGORÍA DE MANEJO

Categoría de manejo 1/	Area total (Ha)	Area (ha) Propiedad Estatal	Porcentaje Propiedad Estatal	Area (ha.) Propiedad privada	Porcentaje Propiedad privada	Monto Aproximado Adeudado (\$)
Parques Nacionales	624.081,00	555.204,00	89%	68.877,00	11%	48.4
Reserv. Biológicas, Monum. Nac. y Reservas Naturales Abs.	23.300,00	12.896,00	55%	10.404,00	45%	6.3
Total	647.381,00	568.100,00	88%	79.281,00	12%	54.7

1/ No incluye otras categorías como zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacional de vida silvestre y humedales.

2/ Según estimaciones del SINAC.

Fuente: Sistema Nacional de Áreas de Conservación - MINAE. Tenencia de la tierra en áreas protegidas de Costa Rica, junio del 2001.



Por otra parte, los resultados del estudio realizado por la Contraloría General, en relación con la denuncia por supuesta inversión millonaria en instalaciones de uso público en abandono en el Parque Nacional Carara, determinaron la ausencia de una planificación y supervisión adecuadas sobre el proyecto de construcción y remodelación de instalaciones. Lo anterior por cuanto el MINAE no definió prioridades para el desarrollo ordenado de las obras, además de que algunas obras no reunían las condiciones pactadas en los términos de referencia por cuanto el proyecto no fue construido totalmente y se presentaron variaciones en la estructura y los materiales utilizados que afectaron la calidad de las obras terminadas. Esto evidencia la falta de una fiscalización adecuada y oportuna por parte del MINAE que permitiera verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de la debida documentación de los cambios aprobados durante el proceso constructivo. La situación descrita en el informe permitió determinar el incumplimiento, por parte de la Administración, de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, así como de las leyes y reglamentos de la construcción e instalaciones mecánicas existentes en el país.

Cabe mencionar también el programa Evaluación y Control Ambiental (aun cuando su presupuesto representa sólo un 0,3% del total del Ministerio) por cuanto la Contraloría General efectuó un estudio relacionado con la función que le corresponde ejercer a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, al cual se le ha venido dando seguimiento.

Este programa define como productos finales las resoluciones de estudios de impacto ambiental, así como las resoluciones de evaluación ambiental preliminar y los certificados sobre estados de denuncias de contaminación al aire por emisiones vehiculares. Al respecto, cabe citar que la dificultad para evaluar resultados, se presenta desde la forma en que están planteadas las metas, por cuanto se alejan de los resultados esperados en materia de la función de evaluación y control asignada; por ejemplo, se establece como meta el 100% de aplicación del manual de procedimientos de SETENA para la elaboración de estudios de impacto ambiental, sin hacer referencia a la minimización del impacto ambiental negativo de las actividades productivas, uno de los efectos de la acción de evaluación. Asimismo, se establece como meta aplicar en un 100% los mecanismos e instrumentos de control ambiental contemplados en la Ley Orgánica del

Ambiente, lo cual es una función intrínseca a la misma institucionalidad de la Ley.

En el caso de los indicadores del programa en mención se observan errores en el planteamiento de indicadores de eficiencia, eficacia o calidad, lo cual puede inducir a conclusiones falsas con respecto a los avances en estas dimensiones del desempeño. Por ejemplo, se establece como indicador de eficiencia el número de funcionarios capacitados dividido por el total de funcionarios de SETENA, sin especificar una relación de optimización de insumos a resultados (lo cual define un indicador de eficiencia).

Como resultados de la gestión de este programa, en el citado informe remitido por el Ministro de Hacienda a la Contraloría se señalan que la SETENA concentra su trabajo en tres áreas: la evaluación ambiental preliminar, la evaluación de estudios de impacto ambiental y el área de auditoría y seguimiento ambiental. De los 738 formularios de evaluación preliminar (FEAP), se les otorgó la resolución de evaluación preliminar a 607 proyectos (un 82%), quedando pendientes 131 expedientes para el año 2002. En el caso de los estudios de impacto ambiental, se tiene que ingresaron 249 documentos por evaluar, de los cuales se programó 208 para ser evaluados por la Comisión Plenaria, de los cuales, a su vez, finalmente se evaluaron 197. Por último, respecto al área de auditoría y seguimiento ambiental, se realizaron 168 visitas, formalizándose 55 denuncias. El informe recomienda la coordinación entre los distintos entes de control ambiental: SETENA, Tribunal Ambiental Administrativo, Contraloría Ambiental, Dirección de Geología y Minas y Conservación y Manejo de la Biodiversidad.

También sobre la SETENA la Contraloría General efectuó un estudio de fiscalización cuyos resultados muestran que la gestión del Estado sobre la contaminación ambiental, no es eficaz, pues no cuenta con suficientes elementos para poder promover las medidas necesarias para prevenirla y controlarla, tal como lo establecen la Constitución Política, la Ley Orgánica del Ambiente y la normativa conexas.

Se realizó además un estudio de fiscalización sobre la contaminación del aire por emisión de vehículos en el Área Metropolitana, al cual se hace una primera referencia en el recuadro N° 9, incluido en el acápite correspondiente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), ya que los resultados de este estudio se relacionan tanto con el MINAE como con el MOPT.

Un asunto que forma parte de los resultados del estudio de fiscalización a que se refiere el párrafo anterior tiene que ver con las políticas económicas del Gobierno asociadas con la reducción de la contaminación por emisiones vehiculares; al respecto, de la diversidad e interrelación de las mismas se concluye de la necesidad de abordarlas en forma integral para que no se contrapongan, ni debiliten los esfuerzos por mantener bajo control los niveles de contaminación del aire causada por fuentes móviles, especialmente en la zona metropolitana de San José, en donde los índices son más preocupantes.

En nuestro país las políticas citadas en el párrafo anterior, generalmente han sido estudiadas y diseñadas por cada una de las instituciones que intervienen en forma separada, como es el caso de aquellas asociadas con la calidad de los combustibles, el tipo de motor y edad de la flota vehicular del país (asociada con la política fiscal), la congestión vehicular y el transporte público, las cuales no han sido consideradas dentro del contexto de su fin último, que es el control de la contaminación.

En relación con el asunto en comentario la Contraloría dispuso al MINAE definir un mecanismo que permita, a nivel interinstitucional, analizar, discutir y formular recomendaciones relativas al establecimiento de políticas económicas que afecten la contaminación del aire, con la discusión y el análisis permanente de estos temas, designando a una instancia como encargada de coordinar y propiciar dicha discusión. Entre otros, deberán formar parte de este foro permanente: el MINAE, como ente rector del sector ambiente, el MOPT como responsable del control de emisiones vehiculares, el Ministerio de Salud como rector ambiental en el campo de la salud humana, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) como responsable de la calidad de los combustibles que se consumen en el país, y el Ministerio de Hacienda, como responsable de la política fiscal del país y su impacto sobre la importación de vehículos. Lo anterior a fin de unificar criterios y establecer políticas integrales que apunten en una misma dirección y resulten en un mayor control sobre los niveles de contaminación del aire.

Continuando con los resultados de la gestión obtenidos según las metas establecidas en el presupuesto del MINAE del año 2001 se tiene, por último, el programa Transferencias al sector energía y minas, que está dirigido a apoyar los procesos que coadyuven en el logro de la misión institucional del MINAE, mediante la inclusión de aquellas transferencias necesarias para el sector. Entre las transferencias relevantes es importante mencionar,

en términos del gasto reconocido, la realizada a RECOPE por ₡3.090,4 millones, "para compensar el ingreso dejado de percibir por alzas en el precio del producto terminado...", la transferencia al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal por la suma de ₡1.150 millones y a la Fundación de Parques Nacionales por ₡140,0 millones, que consumen el 77% del total transferido.

En este programa, no hay indicadores para evaluar la gestión de los distintos entes descentralizados a los que se transfieren los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos establecidos, como son el Fondo de Parques Nacionales y el Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal. En general, al MINAE como órgano concedente de fondos públicos, corresponde diseñar y poner en práctica mecanismos de control que garanticen el buen manejo de los fondos.

Cabe citar además, que la Contraloría también realizó una fiscalización en el MINAE en relación con la concesión otorgada al MOPT para la extracción de materiales del cauce del río Grande de Tárcoles, dándose especial énfasis a un aumento autorizado del volumen a extraer, y la participación de una empresa constructora en la misma zona de concesión. Al respecto, entre otros, se determinaron debilidades en el trámite realizado por el MINAE, descoordinación en las instancias de aprobación del MINAE, además de que la autorización del aumento en el volumen a extraer no contó con el debido respaldo técnico.

1.3 Conclusión

1.3.1 Aspectos físicos de la gestión institucional

En relación con los resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico del 2001, y con base en los ministerios y títulos analizados en los acápitales anteriores, se extraen las siguientes conclusiones:

1. Las modificaciones a la parte financiera del presupuesto no contemplan los ajustes a la parte correspondiente a la gestión de las diferentes instituciones, lo cual debilita al presupuesto como instrumento para la planificación, el control y la evaluación de la gestión. Esto se observa, al menos en los ministerios de Seguridad Pública y de Justicia y Gracia, pero posiblemente puede generalizarse al resto de los ministerios.

2. El artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP), exige que en el informe de resultados físicos se incluyan los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios públicos y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. A partir de esta norma, que debe servir como parámetro para realizar la evaluación de resultados físicos, se derivan los siguientes aspectos:

a. En muchos casos la definición de los indicadores con base en los cuales se lleva a cabo la evaluación, resulta insuficiente, en el tanto que se refieren únicamente a cantidad de productos alcanzados, sin que exista la posibilidad de evaluar los resultados a que llevaron dichos productos, y mucho menos a que se pueda cuantificar el costo unitario de los productos generados. Esto significa que la evaluación que se hace con estos indicadores es una evaluación que se puede llamar de primer nivel, sin que se esté acercando a una evaluación de efectos que sería el segundo nivel de la evaluación, y menos a una evaluación del impacto que tiene sobre el bienestar del ciudadano las acciones desarrolladas a partir de un plan de trabajo y de un presupuesto que da contenido a dicho plan. Por esta razón se encuentra que en muchos casos se enuncian los indicadores como cantidades de productos alcanzados, tales como número de colegios que fueron parte del programa DARE, la cantidad de registros de insumos que cumplan con las regulaciones vigentes para proteger la salud y el medio ambiente, o el número de kilómetros de carreteras que fueron mantenidas o mejoradas, o la cantidad de jóvenes que se matriculó en los programas de III Ciclo y Educación Diversificada, y así existen muchos ejemplos más que limitan la evaluación a un recuento de los productos logrados, sin que a la par exista necesariamente un análisis del efecto logrado o del impacto definitivo generado por dichos productos, que finalmente es lo que interesa al ciudadano, y que por consiguiente impiden cumplir con ese mandato de la LAFPP.

b. Asimismo, en el proceso de evaluación es importante tener presente que éste arranca con la autoevaluación que realiza cada uno de los ministerios, lo cual conlleva el riesgo de que se dé un sesgo hacia la sobrevaloración de la labor realizada. Si a esto se agrega el hecho de que en algunos casos las mismas auditorías internas o la labor de fiscalización realizada por la Contraloría General revelan la existencia de condiciones de prestación del servicio o de sistemas de control interno que cuestionan abiertamente la información que respalda el indicador o el resultado logrado, como en el caso del

MAG, por lo que se plantea entonces la necesidad de que existan instancias externas al evaluado que puedan dar algún grado de certeza al resultado alcanzado, lo cual en las circunstancias actuales hacen difícil ese trabajo, por no decir imposible, pues si bien se están haciendo esfuerzos aún falta mucho para perfeccionar el modelo que se ha venido impulsando.

c. La calidad de los indicadores para hacer la evaluación se convierte en otro elemento crítico para dar efectivo cumplimiento a lo que establece el artículo 52 de la LAFPP. Así, en la formulación de los planes de trabajo durante este ejercicio económico, se ha encontrado que se definen unidades de medida del indicador que realmente no son tales, y su definición no se asocia con el objetivo que el programa presupuestario pretende alcanzar. También se da una deficiente formulación de metas, lo cual dificulta la construcción del indicador y la evaluación de resultados, pues algunas metas no trascienden el nivel de las actividades de los procesos internos de las unidades. También ha sido posible detectar indicadores mal definidos, lo que indudablemente puede llevar a conclusiones erróneas sobre el desempeño institucional. Por estas razones se encuentran en los acápite anteriores del presente capítulo, comentarios que señalan que en la programación del período existieron algunas inconsistencias en la definición de indicadores, principalmente en lo relacionado con la fijación de las fórmulas, como ocurre en el caso del subprograma Vigilancia Aérea. O bien, que la evaluación de la gestión hacendaria podría enriquecerse con la elaboración de indicadores que reflejen el costo de la gestión, y a la vez sirvan para fijar metas para mejorar la eficiencia de los procesos. También se dice que en el caso de los indicadores de un programa del MINAE se observan errores en el planteamiento de indicadores de eficiencia, eficacia o calidad, lo cual puede inducir a conclusiones falsas con respecto a los avances de estas dimensiones del desempeño. En consecuencia, la pertinencia del indicador para medir lo que se requiere medir y su construcción se convierten en otro reto para la Administración, si se quiere avanzar hacia un buen sistema de rendición de cuentas y de medición del desempeño institucional.

3. Existe una desvinculación importante entre el plan de trabajo de las instituciones y el presupuesto y los diferentes elementos involucrados entre ellos, lo que limita el potencial que tienen estas herramientas como instrumentos de gestión y de evaluación de dicha gestión. Por ello se encuentran en el punto de gestión institucional

de esta Memoria Anual, elementos como que los programas de un ministerio no muestran una adecuada desagregación de objetivos y metas y productos finales, objetivos estratégicos, programáticos y metas; o bien, que no se establecen indicadores para evaluar la gestión de los distintos entes descentralizados a los que se transfieren recursos para el cumplimiento de sus objetivos; o que mientras que en el plan anual operativo de un ministerio se incluyen todas las actividades realizadas por sus órganos adscritos, el presupuesto del primero con el de los segundos se gestiona en forma independiente, pues uno lo aprueba la Asamblea Legislativa y los otros los aprueba la Contraloría General; también se destaca el hecho de que en la evaluación de la ejecución presupuestaria, el criterio de análisis utilizado ha sido, principalmente, el monto de recursos asignados y su importancia relativa, sin embargo, esos montos no se identifican claramente con las prioridades estratégicas ministeriales. Con este comentario se expresan críticas al presupuesto como instrumento de planificación y de información sobre la gestión institucional. Las críticas pueden resumirse en que el presupuesto no refleja adecuadamente el plan, lo cual se convierte en una limitante más para pretender medir el costo unitario de los servicios prestados, y hacen aún más difícil pronunciarse sobre los aspectos físicos de la gestión de la Administración Central.

4. Es importante destacar la existencia de presupuestos independientes que co-financian programas de los ministerios aprobados en el presupuesto de la República, y que tales presupuestos deberían ser integrados a este último. Al respecto, hay que señalar que la existencia de programas financiados conjuntamente con varios presupuestos resta transparencia a los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía debiera poder contar con información confiable, clara y suficiente relativa a la distribución y utilización de sus contribuciones al Estado. En este caso podría estarse frente a una desatención de la regla de la universalidad del presupuesto, contemplada en la Constitución Política, en el entendido de que los presupuestos de instituciones como CTAMS, OCIS y el Patronato de Construcciones del Ministerio de Justicia y Gracia no debieran aprobarse aparte del presupuesto de la República, y para efectos de la evaluación de la gestión esta circunstancia no permite tener una visión global del desempeño de los ministerios que están en esa situación.

5. Es necesario que el Ministro de Hacienda tome las medidas necesarias para no dejar de presentar a la Contraloría en el futuro todos los informes a que se

refiere el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en particular el estado de tesorería, los estados financieros consolidados y el informe sobre la administración de bienes, acompañados de los comentarios y análisis respectivos. Similar consideración debe hacerse en relación con el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en lo que respecta al informe mencionado en dicha norma legal. Esto es importante, porque será a partir de esos informes que se puedan hacer una evaluación integral del desempeño del Gobierno de la República, y mientras no se cuente con todos ellos será muy difícil poder emitir un dictamen completo de la liquidación de presupuestos y de los resultados logrados con tales recursos.

Por todas estas razones resulta difícil dictaminar la ejecución física del presupuesto del Gobierno de la República, pues no existen elementos suficientes para determinar la bondad o no de los resultados logrados durante el ejercicio económico 2001; sin embargo, se puede concluir que los indicadores de desempeño, en términos generales, aún no permiten valorar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. La información que se obtiene, en términos generales, en principio no aporta elementos que posibiliten establecer relaciones de eficiencia, eficacia y economicidad con que se brindan los servicios, aspectos que se relacionan con la finalidad básica de un adecuado mecanismo de evaluación.

1.3.2 Gestión financiera global

Una vez analizada la gestión financiera global del Gobierno de la República, si bien no se encuentran señalamientos tan graves como para dictaminar negativamente la liquidación del presupuesto, el dictamen que se rinde se hace con salvedades, en el tanto que interesa llamar la atención sobre los siguientes aspectos que deberán ser atendidos por los gobernantes, para que se corrijan y se alcancen las metas que conducen a una administración más ordenada de la Hacienda Pública, y especialmente para que se pueda ir dando cumplimiento a las nuevas reglas que ha venido a establecer la LAFPP.

a. Sobre el principio del equilibrio

Una vez más el Gobierno de la República termina un ejercicio fiscal con un presupuesto desequilibrado: recursos provenientes del endeudamiento fueron utilizados para enjugar el faltante que enfrenta al financiar

sus gastos ordinarios de operación con el producto de los impuestos y otros ingresos corrientes, los que solo le permitieron hacerle frente al 76% de los gastos corrientes ejecutados.

Esta situación, que se concentra prácticamente en su totalidad en el financiamiento del pago de intereses con recursos provenientes de la colocación de títulos de la deuda, ha persistido por muchos años ya, y tanto la Contraloría como representantes del Gobierno y de la ciudadanía han censurado y denunciado su presencia, pues constituye el germen de una deuda, ora interna, ora externa, que agobia al Gobierno y le deja poco margen para el desempeño de sus funciones. Incluso la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado que este mecanismo de financiamiento del gasto corriente es inconstitucional.

Aunque la sana política de abstenerse de financiar gastos ordinarios de operación con recursos provenientes del endeudamiento puede derivarse de una lectura estricta de la Constitución Política, han sido necesarias leyes que vengan a establecerla en forma expresa, como ocurrió con la Ley para el equilibrio financiero del sector público, de 1984.

Sin embargo, tales leyes no han bastado; el problema persiste y ha alcanzado dimensiones lo suficientemente grandes como para que la misma Contraloría llegara a advertir, cinco años atrás, la imposibilidad de darle solución en forma inmediata sin provocar graves consecuencias en el campo socio-económico.

La LAFPP, publicada en octubre del año al que corresponde la presente Memoria Anual, provee de un nuevo impulso para la consecución del sano principio. "Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital" –establece esta Ley– y concede al Poder Ejecutivo un plazo de tres ejercicios económicos para tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Por otra parte, recientemente la Asamblea Legislativa aprobó en segundo debate el proyecto de ley¹ que, considerando que los gastos por concepto de intereses se componen de una parte para reconocer el efecto de la inflación y otra que corresponde a la retribución real por el beneficio de contar con los recursos empréstitados, dispone considerar dicha parte que reconoce el efecto de la inflación como un gasto de capital para efectos del presupuesto de la República.

¹ Expediente N° 14.456.

Cabe anotar que ya en el año 2000 el Poder Ejecutivo había intentado instaurar el procedimiento descrito por la vía de una reforma, mediante decreto ejecutivo, a la ley del presupuesto de ese año. Sin embargo, en esa oportunidad la Contraloría se manifestó en desacuerdo y denegó su aprobación al proyecto de decreto que, con tales propósitos, le presentó el Poder Ejecutivo.

Dicha disposición, en caso de llegar a culminar como ley de la República, vendría a facilitar el cumplimiento del principio del equilibrio, al reducir el monto del gasto financiado con endeudamiento que quedaría incluido en la categoría de gasto corriente, y podría decirse que se está ante el inicio de una nueva etapa en materia del cumplimiento del principio del equilibrio en el presupuesto de la República. Resta, sin embargo, añadir un ingrediente indispensable para tal propósito, cual es que tanto los gobernantes como los jerarcas y funcionarios de las instituciones públicas realicen su mejor esfuerzo, en lo que a cada uno corresponde, por procurar la correcta recaudación de las rentas que el legislador ha dispuesto para el financiamiento de la gestión pública, determinar y evitar los gastos innecesarios en el presupuesto de la República y orientar su gestión hacia altos y sostenidos niveles de eficacia y eficiencia, todo ello sin dilación alguna.

b. Sobre la partida presupuestaria ingresos por distribuir

Contrario a lo ocurrido en el ejercicio económico del 2000, para el período bajo análisis la partida presupuestaria de ingresos por distribuir, nuevamente muestra un saldo considerable, superior a los ₡2,000.0 millones, lo cual obedece a los anticipos aduaneros pagados al Estado por las agencias de aduanas, a efectos de cubrir la liquidación y pago de las pólizas a su cargo.

Sin embargo, esta situación atenta contra la utilidad del presupuesto como instrumento de control y como fuente de información, además de que se constituye en un elemento que puede distorsionar las estimaciones de los tributos correspondientes, al darse desviaciones importantes respecto a la recaudación real.

Por otro lado, esta forma de registro de los ingresos públicos puede lesionar la transparencia en dicho registro, y hasta imposibilitar la realización de estudios periódicos de valuación del comportamiento de los ingresos públicos, esto por cuanto en dicha cuenta se encuentran

comprendidos ingresos que aún no están asignados a sus respectivas cuentas, dentro de los que están el impuesto de ventas, selectivo de consumo, derechos de importación y el impuesto único a los combustibles, sin saberse qué montos corresponden a cada uno de ellos.

En relación con este tema un estudio de fiscalización que realizara la Contraloría General, encontró que, adicionalmente, existen limitaciones importantes que dificultan el control de la determinación y recaudación de los ingresos tributarios aduaneros, y que no se da un proceso adecuado de conciliación de la información sobre recaudación aduanera que brindan la Dirección General de Aduanas y la Contabilidad Nacional.

c. Sobre el tema de las revalidaciones

Del total de saldos del presupuesto del año 2001 que se revalidan en el presupuesto del año 2002, unos ¢20 mil millones corresponden a saldos que se habían revalidado en los dos años anteriores sin mostrar ejecución alguna. Estos saldos, que en un 64% se concentran en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, plantean la necesidad de que el Ministerio de Hacienda y las unidades ejecutoras de los proyectos correspondientes realicen un análisis a efectos de determinar posibles proyectos o gastos que deban ser desestimados. Con la promulgación de la LAFPP, el mecanismo de las revalidaciones se instaura en forma permanente.

d. El déficit en la ejecución del presupuesto

Desde hace ya varios años se ha venido presentando un déficit al comparar los ingresos ejecutados con los gastos ejecutados, siendo para el ejercicio fiscal del 2001, de ¢81.314,0 millones (para el año 1999 y para el año 2000 la cifra correspondiente es de: déficit de ¢76 mil millones y déficit de ¢49 mil millones, respectivamente), el cual surge como resultado, por una parte, de que dentro de los egresos ejecutados se incluyen los egresos comprometidos, que no significan una erogación pecuniaria para el Gobierno, y, por otra parte, de la política de colocación de títulos valores que sigue el Ministerio de Hacienda, de manera que no coloca toda la emisión que se le autorizó, con el fin de evitar gastos mayores provenientes de los intereses que generen dichos títulos una vez colocados, máxime si en el plazo inmediato esos recursos estarán ociosos, lo cual puede ser razonable, al considerársele como una sana práctica de administración financiera.

Sin embargo, asociada a esta política se puede estar dando una situación relacionada con la posible retención del pago de un egreso reconocido y financiado con ingresos tributarios o con deuda interna, lo cual parece ser explicado por el fuerte incremento que se observa en el saldo de la cuenta de pasivo del balance general de la Hacienda Pública, que se utiliza para el registro de egresos reconocidos pendientes de pago, cuyo saldo pasa de ¢79.583,4 millones al 31 de diciembre del 2000 a ¢213.084,6 al 31 de diciembre del 2001, lo que podría estar reflejando una práctica inconveniente a la luz de los principios de equilibrio y anualidad presupuestaria.

e. Sobre los activos fijos

Del análisis del Balance General se observa una desproporción entre el activo total y el pasivo total, tanto que el segundo supera en alrededor de 7 veces al primero, lo cual obedece a que el activo fijo está registrado a su valor histórico, y no es objeto de todos los ajustes necesarios para que reflejen su valor real, asimismo no se cuenta con una base actualizada de dichos activos, por lo tanto los ajustes por depreciaciones o revaluaciones no se hacen.

La desactualización en estas cuentas distorsionan la información que presenta el Balance General, e incluso no reflejan con exactitud y confiabilidad suficientes la información ahí contenida lo que desnaturaliza los análisis y conclusiones que se puedan realizar con base en esos datos.

Con la entrada en vigencia de la LAFPP, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, debería empezar a trabajar en pos de resolver esta situación, por lo que sería de esperar que esto le permita tener un buen registro de todos los activos del Gobierno de la República.

f. Sobre el gasto extrapresupuestario

Si bien este es un aspecto que se ha venido mejorando en los últimos años, aún persiste un monto de alrededor de ¢2.300,0 millones en gastos que se han atendido extrapresupuestariamente, especialmente en lo referente al recibo de certificados de abono tributario en pago de impuestos. Por esta razón debe tenerse cuidado de no volver a esta práctica, en el tanto que debilita al presupuesto como fuente de control y como herramienta para el desarrollo de una buena política hacendaria.

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

Tal y como se ha indicado en ocasiones anteriores, el presupuesto de la República constituye un instrumento administrativo orientador para el cumplimiento de los cometidos estatales hacia el logro del bienestar de todos los habitantes de la República; en ese sentido, el presupuesto en un Estado moderno cumple fundamentalmente tres roles: a) un instrumento para racionalizar la asignación de los recursos públicos; b) un instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; y c) un instrumento coordinador indispensable para alcanzar los fines de la política económica.

Ahora bien, del análisis del Informe anual de evaluación presupuestaria correspondiente al ejercicio económico del 2001 que el Ministro de Hacienda remitió a la Contraloría, se derivan las siguientes observaciones de carácter general:

- Para el período 2001 se mantienen prácticamente invariables las estructuras programáticas que se definieron en el período anterior para los entes que componen el presupuesto del Gobierno de la República. Desde esa perspectiva, las dudas en cuanto a la utilización rigurosa de la técnica de presupuestación por programas continúan, dado que hay títulos contenidos en la ley de presupuesto, para los cuales la estructura que formalmente se visualiza como programática obedece en la práctica a la estructura orgánica funcional vigente, sin que necesariamente refleje una orientación hacia los bienes y servicios sustantivos que se requiere brindar, ni se identifiquen claramente las instancias responsables de la ejecución y seguimiento de los objetivos y metas propuestos dentro de las diferentes categorías programáticas.
- Una situación prácticamente invariable en la estructura y composición de los gastos del Gobierno de la República, y que resulta preocupante en torno a la

situación prevaleciente, es la poca flexibilidad y margen de maniobra que tiene el Gobierno en cuanto a la disposición de los recursos que se incorporan en el presupuesto, ya que la mayor proporción de los recursos se destina a cubrir obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda pública, transferencias -que en la mayoría de los casos tienen su origen en leyes específicas- y el costo de la planilla del Gobierno. Esta situación, además de ser recurrente, repercute directamente en el problema del déficit fiscal, el constante financiamiento del déficit mediante la colocación de títulos de la deuda y la posposición e incumplimiento de obligaciones del Estado (como, por ejemplo, con la Caja Costarricense de Seguro Social y con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), entre otros. Este problema tiene importantes repercusiones en los ámbitos social, político y económico, y su atención requiere de propuestas concretas, viables y concertadas por parte de las autoridades involucradas, por lo que resulta necesario continuar con la apertura de espacios e instancias que permitan abordar la problemática de una manera sistemática y continua. De lo anterior debería generarse, como reiteradamente lo ha sugerido la Contraloría General, un plan que contenga medidas por aplicar en un plazo prudencial.

- Se observan en el presupuesto algunos cambios en la forma en que se muestra la información y que también podrían incidir en el fondo de la misma, toda vez que se relacionan con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda para realizar la evaluación presupuestaria correspondiente. Por ejemplo, para cada título presupuestario se mantiene la definición de la misión y de los objetivos permanentes institucionales, y los objetivos específicos se denominan objetivos estratégicos institucionales, sin que ello produzca una variación significativa en el contenido.
- Adicionalmente, a diferencia del año anterior, se incorpora en el nivel de programas y subprogramas la definición de misión, aspecto que de no darse el seguimiento requerido, podría generar confusión en la

eventualidad de que se presenten diferencias de enfoque con la misión institucional.

Las deficiencias en la etapa de la formulación presupuestaria que ha señalado la Contraloría en anteriores ediciones de su Memoria Anual, siguen presentándose y requieren de una atención especial:

a. No se ha logrado constatar la existencia de algún mecanismo formal que vincule los objetivos y metas de los distintos programas con las asignaciones presupuestarias.

b. La asociación de elementos de costo para las distintas metas es un mecanismo que se requiere implementar.

c. No se incorpora información que permita establecer la posible vinculación de los contenidos de los programas, con las acciones estratégicas y objetivos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo.

d. Se mantiene una importante asignación de transferencias dentro de los presupuestos ministeriales, en muchos casos dirigidas a entidades adscritas que funcionan dentro de la misma Organización, lo que tiende a distorsionar la posterior evaluación a partir del Presupuesto Nacional. En el caso de entidades que ejecuten recursos provenientes de subvenciones, es necesario que se valore su incorporación dentro de la definición del modelo de evaluación presupuestaria, tal como se indicó en la Memoria Anual 2000.

e. No se ha logrado establecer en el sistema el modo de medir e incorporar en la programación de objetivos, metas e indicadores, los efectos de los recursos que se revalidan e incluyen en el presupuesto por medio de decreto ejecutivo o incluso por medio de leyes que lo modifican.

En este sentido es importante insistir en que no obstante que la normativa jurídica contiene disposiciones que

tienden a introducir la evaluación de resultados y la rendición de cuentas como parte de las rutinas operativas y administrativas en la administración pública, desde el punto de vista operativo y de funcionamiento hay muchos aspectos por mejorar. Entre éstos, uno que resulta sustantivo es la participación de los entes ejecutores como actores principales en los procesos de formulación de sus planes anuales operativos y sus correspondientes presupuestos, aspecto que en muchos casos se convierte en uno de los principales obstáculos para el proceso, debido, principalmente al escaso compromiso que tienen en torno a esta temática.

En ese sentido, se requiere un proceso de mejoramiento paulatino y permanente, con la presencia de una labor de seguimiento para introducir, oportunamente, mejoras significativas a los mecanismos de evaluación. Al llevar adelante este proceso se contribuirá a atender la fuerte demanda por parte de la ciudadanía para que la administración pública se someta al ejercicio de la rendición de cuentas.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Como se señaló en el capítulo anterior (en el acápite 1.1.2) el Gobierno de la República, como es lo usual, presentó un déficit financiero considerable en el 2001, igual al del año 2000 en proporción al PIB (3%). No obstante, la situación fiscal debe evaluarse con criterios que, por una parte, empeoran los indicadores (atrasos en obligaciones, o deudas contingentes que el Gobierno asumiría en un futuro cercano, como son los Bonos de Estabilización Monetaria del Banco Central de Costa Rica) y, por otra, hacen un reconocimiento de ajustes con sentido económico (la corrección de cuentas originada en la inflación, que se estima relevante en el caso de los intereses).

De esta forma, el déficit financiero efectivo no recoge adecuadamente la situación del erario. En la edición anterior de la Memoria Anual, se realizaron los ajustes del primer tipo mencionado, los cuales llevan el déficit

subyacente a niveles de 8% del PIB y más. En el cuadro que se inserta en esta página se ha considerado también la corrección a la deuda no indexada por causa de la inflación.

Los resultados han señalado que, si bien durante varios años hasta 1998 se mantuvo un equilibrio fiscal (en el sentido de una deuda total estable en relación al PIB), a partir de 1999 se observa una tendencia al desbordamiento. Ello, en razón de varios orígenes: por una parte, la elevada captación de recursos por parte del Banco Central en el año 1999; por otra, la acumulación de sustanciales atrasos del Gobierno en el giro de transferencias. Finalmente, eventos de la macroeconomía como la disminución de la tasa inflacionaria, el creciente porcentaje de títulos indexados y, de mucha importancia, la escasa dinámica de la producción nacional.

SECTOR PÚBLICO RESUMEN DE RESULTADOS FISCALES 2000 - 2001

-En millones de colones-

	2000		2001	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-147.208	-3,0%	-162.781	-3,0%
Déficit Gobiernos Locales	1.739	0,0%	2.106	0,0%
Déficit Instituciones Públicas de Servicio *	3.888	0,1%	-55.121	-1,0%
Déficit de Gobierno General **	-119.063	-2,4%	-153.312	-2,8%
Superávit Empresas Públicas No Financieras	17.607	0,4%	37.998	0,7%
Déficit del Sector Público No Financiero **	-102.714	-2,1%	-115.344	-2,1%
Déficit de Instituciones Públicas Financieras	-38.235	-0,8%	-76.973	-1,4%
Déficit del Sector Público **	-142.994	-2,9%	-192.290	-3,6%
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-87.679	-1,8%	-61.879	-1,1%
Déficit del Sector Público Combinado ***	-190.393	-3,9%	-177.223	-3,3%

* Incluye adquisición de valores del Gobierno.

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

*** Sector Público No Financiero y Banco Central

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
CARGA TRIBUTARIA, SUPERÁVIT PRIMARIO Y DÉFICIT, 1995-2001
(Como porcentajes del PIB)

Año	Carga tributaria	Destinos específicos	Carga ajustada	Superávit primario	Intereses deuda	Déficit registrado	Ajustes *	Déficit subyacente	Déficit operac.	Deuda total
1995	11,38	3,31	8,07	0,45	4,58	-4,13	-5,70	-9,83	-1,7	39,7
1996	11,91	3,84	8,07	0,88	5,04	-4,16	-3,67	-7,83	-1,8	40,6
1997	12,06	3,85	8,21	-0,50	4,28	-4,78	-3,00	-7,78	-3,3	40,4
1998	12,14	4,17	7,97	-0,41	3,31	-3,72	-2,10	-5,82	-0,6	39,6
1999	11,67	4,30	7,37	1,46	3,76	-2,30	-7,90	-10,20	-6,2	42,4
2000	12,21	4,32	7,89	0,60	3,67	-3,07	-6,00	-9,07	-4,4	47,0
2001	12,86	4,72	8,14	0,96	3,99	-3,03	-4,50	-7,53	-3,0	49,2

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

De tal manera que el total de obligaciones fiscales (del Gobierno de la República y del Banco Central), sean documentadas o flotantes, han estado aumentando en los últimos tres años. El porcentaje de la deuda total (en ese sentido amplio) en relación con el PIB, de un 40% entre 1995 y 1998, se ha acercado al 50% más recientemente.

Por lo anterior, un «déficit combinado» del Sector Público de 3,3% (inferior al del año 2000), no es signo de una mejoría sustancial en el equilibrio fiscal. Se hace impostergable la búsqueda de medidas extraordinarias que reviertan la trayectoria mantenida.

Las cifras de deuda consolidada (o documentada) para todo el Sector Público que se muestran a continuación son, en cambio, relativamente completas en tanto lo que se queda por fuera (atrasos de obligaciones) se da preponderantemente entre entidades del propio sector público. De esta forma, la deuda total (sin consolidar respecto a entidades bancarias) es un 44,3% del PIB en el 2001, contra 41,4% en el 2000.

SECTOR PÚBLICO
SALDO DE LA DEUDA DOCUMENTADA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, POR INSTRUMENTO

	Préstamos directos	Bonos	Otros créditos	Total
DEUDA INTERNA 1/	<u>97.869,7</u>	<u>1.635.683,5</u>	<u>82.227,7</u>	<u>1.815.780,9</u>
Deuda Intra - Sector Público	<u>95.628,1</u>	<u>881.397,1</u>	<u>15.360,1</u>	<u>992.385,4</u>
Con Banco Central de Costa Rica	50.501,8	74.577,4	0,0	125.079,2
Con Bancos Comerciales Públicos	7.443,1	192.168,8	0,0	199.612,0
Con la Caja Costarricense del Seguro Social	0,2	350.597,1	0,0	350.597,3
Con Otras Instituciones Públicas	37.683,0	264.053,8	15.360,1	317.097,0
Deuda con el Sector Privado	<u>2.241,6</u>	<u>754.286,4</u>	<u>66.867,5</u>	<u>823.395,6</u>
DEUDA EXTERNA 2/	<u>1.889,2</u>	<u>1.557,2</u>	<u>178,4</u>	<u>3.624,8</u>

1/ En millones de colones

2/ En millones de dólares

La afectación específica de ingresos evidenciada en el cuadro anterior, es un agravante de la situación fiscal. Dado que, en presencia de déficit, todos los programas de gasto habrían de compartir el ajuste fiscal, algo que un estricto apego a la destinación de ingresos no permitiría hacer para aquellos programas beneficiarios. Por tanto, la acumulación de deudas flotantes con dichas instituciones es la realización de tal ajuste. Con el agravante de que tales obligaciones no fenecen sino que, por el contrario, agravan la situación de desequilibrio en ejercicios posteriores.

La cronología es bastante clara. Los destinos específicos per se no causan déficit, pero en presencia de éste, ciertamente contribuyen a generar un problema de difícil control, a menos que los programas beneficiarios compartieran el peso del ajuste en forma efectiva y no solamente provisional.

La panorámica del gasto público, a nivel del Gobierno General Consolidado, es de un crecimiento en referencia al PIB. Si bien revisiones a las cifras de cuentas nacionales pueden hacer variar los indicadores, preliminarmente se señala que el gasto ha aumentado más de 2% del PIB entre 1999 y 2001. Visto por

categorías funcionales, el aumento es especialmente notorio en las funciones sociales, de las cuales Educación, Salud y los Seguros Sociales reúnen la mayor parte de la dinámica. En la primera son la Primaria y la Secundaria las que muestran más variaciones, mientras que las pensiones conforman un renglón en aumento en el caso de los Seguros Sociales.

Las funciones económicas han decaído, en especial por la baja en los certificados de abono tributario. Pues, contrariamente, el Transporte ha tenido aumentos, producto de la ejecución de proyectos por parte del Consejo Nacional de Vialidad. En el caso de los Recursos Naturales, durante el año 2000 se hicieron notables erogaciones por adquisición de terrenos, que no se recogen en el 2001.

Los intereses de la deuda continúan aumentando su participación en el gasto y en el PIB.

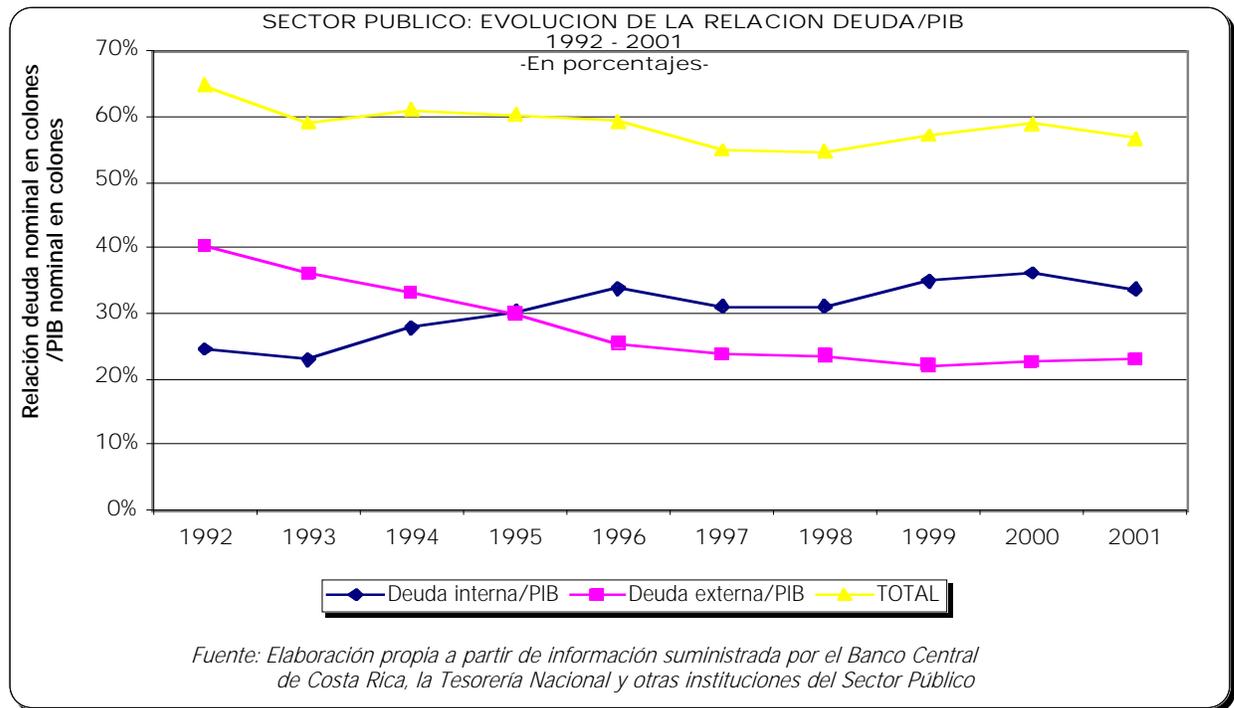
Las tendencias descritas no son sino una continuación de lo que a lo largo de varios años, invariablemente, han presentado las cuentas fiscales. El cuadro N° 30 de la cuarta parte de la presente Memoria Anual recoge la composición económica del gasto cruzada con la funcional.

GOBIERNO GENERAL: COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO 1999-2001
-En millones de colones-

	1999			2000			2001		
	MONTO	% del GASTO	% PIB	MONTO	% del GASTO	% PIB	MONTO	% del GASTO	% PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4.494.401			4.915.089			5.380.794		
TOTAL GASTO CONSOLIDADO	984.411	100,00	21,90	1.115.981	100,00	22,71	1.306.355	100,00	24,28
Funciones generales	106.493	10,82	2,37	124.110	11,12	2,53	147.756	11,31	2,75
1. Servicios Generales	51.797	5,26	1,15	58.705	5,26	1,19	70.320	5,38	1,31
2. Defensa	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
3. Orden Público y Seguridad	54.696	5,56	1,22	65.405	5,86	1,33	77.436	5,93	1,44
Justicia y reclusión	36.360	3,69	0,81	41.653	3,73	0,85	50.921	3,90	0,95
Seguridad	18.336	1,86	0,41	23.752	2,13	0,48	26.515	2,03	0,49
Funciones Sociales	606.800	61,64	13,50	707.801	63,42	14,40	835.104	63,93	15,52
4. Educación	178.419	18,12	3,97	211.912	18,99	4,31	250.114	19,15	4,65
Primaria y Secundaria	126.240	12,82	2,81	152.701	13,68	3,11	181.203	13,87	3,37
Vocacional	11.094	1,13	0,25	13.226	1,19	0,27	16.068	1,23	0,30
Superior	41.085	4,17	0,91	45.985	4,12	0,94	52.843	4,05	0,98
5. Salud	181.722	18,46	4,04	209.144	18,74	4,26	242.922	18,60	4,51
6. Seguro Social y Asistencia Social	194.778	19,79	4,33	232.512	20,83	4,73	285.769	21,88	5,31
Pensiones	152.690	15,51	3,40	177.989	15,95	3,62	214.307	16,40	3,98
Estado	87.205	8,86	1,94	101.416	9,09	2,06	124.737	9,55	2,32
CCSS	56.386	5,73	1,25	65.660	5,88	1,34	77.198	5,91	1,43
Otras	9.099	0,92	0,20	10.913	0,98	0,22	12.372	0,95	0,23
Otras	42.088	4,28	0,94	54.523	4,89	1,11	71.462	5,47	1,33
7. Vivienda y Servicios Comunitarios	43.522	4,42	0,97	45.780	4,10	0,93	43.261	3,31	0,80
8 Recreativos, Culturales y Religiosos	8.359	0,85	0,19	8.454	0,76	0,17	13.038	1,00	0,24
Funciones Económicas	124.260	12,62	2,76	122.996	11,02	2,50	126.184	9,66	2,35
9. Combustibles y Energía	670	0,07	0,01	3.143	0,28	0,06	4.143	0,32	0,08
10. Agric., Silvicultura, Caza y Pesca	27.647	2,81	0,62	34.406	3,08	0,70	28.460	2,18	0,53
Agropecuarios	17.413	1,77	0,39	19.425	1,74	0,40	19.050	1,46	0,35
Recursos Naturales	10.234	1,04	0,23	14.982	1,34	0,30	9.410	0,72	0,17
11. Minería, Manufactura y Const.	117	0,01	0,00	127	0,01	0,00	176	0,01	0,00
12. Transporte y Comunicaciones	50.029	5,08	1,11	56.269	5,04	1,14	71.628	5,48	1,33
13. Otros Servicios Económicos	45.797	4,65	1,02	29.050	2,60	0,59	21.777	1,67	0,40
CAT	37.590	3,82	0,84	24.998	2,24	0,51	12.953	0,99	0,24
Otros	8.207	0,83	0,18	4.052	0,36	0,08	8.824	0,68	0,16
Otros Gastos	146.858	14,92	3,27	161.074	14,43	3,28	197.311	15,10	3,67
14. No Clasificados	146.858	14,92	3,27	161.074	14,43	3,28	197.311	15,10	3,67
Intereses de la deuda interna	115.712	11,75	2,57	131.887	11,82	2,68	148.625	11,38	2,76
Intereses de la deuda externa	29.180	2,96	0,65	26.799	2,40	0,55	43.530	3,33	0,81
Otros	1.966	0,20	0,04	2.388	0,21	0,05	5.156	0,39	0,10

Durante el período 2001, el saldo de la deuda interna del Sector Público experimentó un incremento del 2% con respecto al año 2000, siendo así la tasa de crecimiento más baja presentada en los últimos 10 años. Si adicionalmente, se compara este rubro con respecto al Producto Interno Bruto, su peso relativo presenta una disminución significativa, al pasar de un 36,2% en el año 2000 a un 33,7% en el 2001. Estos resultados se deben en gran medida a la disminución de la deuda del Banco Central de Costa Rica, la cual pasó de ₡334.348,7 millones en el año 2000 a ₡169.106,3 millones en el 2001, reflejando una disminución de un 49%

Esta relación Deuda Interna/PIB creció en forma sostenida durante la década de los noventa, pasando de un 25% en 1992 a un 36% en el año 2000; caso contrario ocurre con la relación Deuda Externa/PIB la cual durante los años noventa había presentado una significativa caída, pasando de un 40,3% en 1992 a un 22,8% en el 2000, resultado de una política de reconversión de la deuda externa por deuda interna, vigente durante muchos años y cuyo fin era aliviar la presión de la deuda externa, financiándose mediante la emisión y colocación de bonos internamente que permitieran poner al día el pago tanto del principal como de los intereses de los empréstitos contraídos en el exterior.



Como consecuencia de esa reconversión de deuda, ambas relaciones han presentado una evolución en sentido inverso, reflejo una de la otra, y en donde la deuda interna como porcentaje del PIB ha ganado participación, mientras la deuda externa presenta un comportamiento contrario.

En 1995 ambas relaciones llegan a converger, alcanzando un porcentaje con respecto al PIB de alrededor un 30% tanto la deuda interna como la externa. A partir de ese año y explicado principalmente en la mayor utilización de colocación interna de bonos como fuente de financiamiento, no sólo por el Gobierno de la República sino también por otras instituciones del Sector Público, la deuda interna llega a representar un porcentaje con respecto al PIB mayor al presentado por la deuda externa.

A partir de la Ley N° 7671 del 25 de abril de 1997, se autoriza al Gobierno de la República a emitir títulos valores en dólares hasta un monto de US\$500,0 millones, con el único fin de convertir parte de la deuda interna en títulos de moneda extranjera, es decir se inicia nuevamente un proceso de reconversión de deuda, esta vez de deuda interna a deuda externa. Este proceso se ve reforzado con la Ley N° 7970 del 22 de diciembre de 1999, en la que se autoriza a colocar en el mercado internacional la suma de U.S.\$1.450,0 millones en fracciones anuales.

Al analizarse la composición de la deuda interna del Sector Público por deudor, el Gobierno de la República se ubica en el primer lugar con un 82%, (frente a un 72% observado en el 2000). En segundo lugar se ubica el Banco Central, que representa un 9% de la deuda interna total (en el 2000 ese porcentaje fue de un 19%).

En cuanto a la composición de la deuda interna por acreedor, un 55% corresponde a deuda dentro del mismo Sector Público y un 45% es deuda contraída con el Sector Privado. Los montos totales de estas deudas se pueden observar en el cuadro N° 32 de la cuarta parte de la presente Memoria Anual.

En el saldo de la deuda interna bonificada del sector público al 31 de diciembre del 2001, el principal acreedor es la Caja Costarricense del Seguro Social, con ¢350.597,1 millones de colones, de los cuales ¢347.847,1 millones corresponden a títulos emitidos por el Gobierno de la República. El segundo acreedor es el Instituto Nacional de Seguros, con ¢111.860,2 millones, de los cuales ¢111.310,2 millones corresponden a títulos emitidos por el Gobierno. El tercer acreedor es el Banco Nacional de Costa Rica, con ¢77.956,2 millones, de los cuales ¢65.116,2 millones corresponden a bonos emitidos por el Gobierno de la República. El cuarto es el Banco de Costa Rica, con ¢53.026,1 millones, de los

cuales ¢44.820,0 corresponden a títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda, el quinto acreedor es el Banco Popular y de Desarrollo Comunal con un total de ¢31.363,2, de los cuales ¢30.675,1 son inversiones en títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda. Otro de los grandes acreedores de la deuda bonificada del sector público es el Instituto Costarricense de Electricidad, con ¢24.886 millones, correspondientes todos a títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda.¹

En este punto, resulta importante hacer una aclaración en lo referente al monto de la deuda Intra-Sector Público, en la cual se incluye la deuda documentada que tienen las instituciones públicas con la Caja Costarricense de Seguro Social. Casi la totalidad de esta deuda está contraída en títulos valores emitidos en su mayoría por el Gobierno de la República y en menor grado por otras instituciones de dicho Sector.

Ante la tradicional preocupación sobre el monto de la deuda con la Caja Costarricense de Seguro Social, es importante separar el análisis de la deuda total, al distinguir la deuda que se mantiene con el Seguro de Salud (aproximadamente el 10% de la deuda total con la CCSS) y la deuda contraída con el Seguro de Pensiones (77% del total), debido a las evidentes diferencias en su naturaleza. La deuda contraída con el Seguro de Pensiones debe verse como la inversión de un seguro en títulos valores cuyo riesgo es relativamente bajo.

Un ejercicio interesante consiste en reclasificar las deudas con el Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, como una deuda con el Sector Privado, pues dichas inversiones respaldan un derecho futuro de pensión de cada uno de los cotizantes del régimen. De esta forma, las inversiones que realiza la Caja con el dinero de dicho fondo, cuyo monto asciende a los ¢269.458,7 millones, podrían considerarse no como una deuda del Sector Público con la Institución (intra sector público), sino con los cotizantes de dicho régimen de pensiones, lo cual implicaría que se catalogue como una deuda con el Sector Privado.

Si se realiza ese ajuste, se obtiene que el monto que realmente se debe considerar como adeudado a la Caja como institución, el cual sería del orden de ¢81.138,5 millones y la deuda con el Sector Privado pasaría a ser de ¢1.023.745,1 millones, aumentando el porcentaje de la deuda interna del Sector Público que corresponde a compromisos con terceros, el cual llegaría a representar un 60,2% del monto total.

La razón de este ejercicio consiste en que las políticas de condonación de parte de las carteras de inversiones en títulos del Gobierno de la República en poder de algunas Instituciones Públicas con el fin de disminuir la presión de la deuda interna, deberían excluir de sus

¹ Se excluye el Banco Central porque los datos incluyen colocaciones dadas por subasta conjunta: Ministerio de Hacienda – Banco Central de Costa Rica.

objetivos el monto de inversiones en poder del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social, dado que se limitaría fuertemente la programación de la liquidez futura que requiere ese régimen.

Por lo tanto, este tipo de políticas implicaría una disminución de los retornos esperados al momento del cálculo de las primas de cotización, lo cual provocaría a su vez, un eventual aumento de las primas futuras cobradas a los trabajadores, una disminución en el monto real de las pensiones futuras que percibirían los pensionados o un aumento en la edad de pensión.

Para el caso de los títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda y que se encuentran en propiedad del Banco Nacional de Costa Rica (¢65.116,2 millones), del Banco de Costa Rica (¢44.820 millones) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (¢30.675,1), estas inversiones representan el capital de trabajo de dichas instituciones financieras, de modo que si se condonaran esas inversiones de acuerdo con políticas que giren alrededor de este tipo de objetivos, se pondría en riesgo su solvencia a largo plazo.

Finalmente, en el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, al igual que algunas instituciones públicas que prestan servicios públicos, parte de sus inversiones en títulos valores se originan de tarifas cobradas a los usuarios en periodos anteriores y de depósitos de garantía cobrados por la institución a los usuarios de los servicios, que representan obligaciones con terceros. En el caso de los ingresos por tarifas, una parte se destina para gastos operativos, administrativos y de mantenimiento, y el complemento se destina para financiar proyectos de inversión actuales y futuros, lo cual se denomina "contribución para el desarrollo"².

Por lo tanto, eventuales políticas de condonación de deuda implicarían una limitación sobre las posibilidades de inversión futura del Instituto Costarricense de Electricidad y de cualquier otra empresa pública que presta servicios públicos bajo la regulación de la ARESEP, pues esos fondos de inversión fueron cobrados durante periodos anteriores a los usuarios por medio de las tarifas de los servicios públicos.

De ahí, que la Contraloría General de la República considera necesario que se tomen en consideración todos estos aspectos en las políticas que adopte el Gobierno de la República en su afán de disminuir la presión de la deuda interna sobre las finanzas públicas. Si bien se comparte la posición de que las finanzas del Estado atraviesan por una situación crítica que en buena medida obedece a la creciente deuda interna, las posibles vías de solución que se pretendan implementar deben ser no sólo viables, sino además sanas desde el punto de vista de la buena administración de los fondos y bienes del Estado.

Deuda Externa

El monto de la deuda externa para el ejercicio del 2001 llegó a la suma de US\$ 3.624,8 millones, presentando un aumento de un 3% con respecto a diciembre del 2000. Este monto incluye una disminución generada por los diferenciales cambiarios de las monedas de contratación con relación al dólar, que en total significó una disminución de US\$ 66,8 millones en el monto total de la deuda externa.

En cuanto a la composición de la deuda por instrumento de financiamiento, es importante señalar que los bonos han ganado participación como fuente de financiamiento externo en los últimos años, pasando de representar un 39% en 1999 a un 43% en el 2001. Esto obedece principalmente a las autorizaciones otorgadas al Gobierno mediante las leyes N° 7671 del 25 de abril de 1997 y la N° 7970 del 22 de diciembre de 1999. Por lo tanto, es de esperar que en el futuro la participación relativa de los bonos aumente dentro de la gama de instrumentos financieros.

Los principales deudores son el Gobierno de la República, el Banco Central de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Electricidad, los cuales en conjunto representan el 93% de la deuda externa total. Sin embargo, el Gobierno ha aumentado su participación respecto a la deuda externa total llegando a representar un 52%.

Cabe señalar que la ley N° 7970 que aprobó la emisión de títulos valores para ser colocados en los mercados internacionales, faculta al Gobierno de Costa Rica, por medio del Ministerio de Hacienda, para efectuar la emisión futura de U.S.\$950,0 millones más en los próximos tres años, por lo que es de esperar que el porcentaje de participación del Gobierno en la deuda externa total siga en aumento.

Al igual que con la deuda interna, el Banco Central presenta una disminución en sus obligaciones con el exterior, pasando de US\$910,4 millones en el año 2000 a US\$835,5 millones en el 2001, significando una reducción de un 8% de su deuda externa total.

El Instituto Costarricense de Electricidad, tercero en importancia como deudor de la deuda pública externa, al igual que el Banco Central, experimenta una caída de un 7% en el monto de su deuda, pasando de US\$684,3 millones en el año 2000 a U.S.\$633,3 millones en el 2001.

Para un mayor detalle de lo acontecido con la deuda del Sector Público, se presentan los cuadros numerados del 32 al 38, en la cuarta parte de la presente Memoria Anual.

² Véase el inciso b de artículo 3 de la Ley de ARESEP y el voto 6252-97 de la Sala Constitucional.

2. Sector Descentralizado

Este acápite incluye el análisis y los comentarios a los que arriba la Contraloría General de la República sobre la gestión institucional de entidades del Sector Descentralizado, las cuales deben presentar periódicamente sus liquidaciones presupuestarias al Órgano Contralor. Al igual que en el caso de las dependencias o programas que forman parte del Gobierno de la República, citadas en acápites anteriores, el análisis y comentarios que aparecen con respecto a las entidades del Sector Descentralizado están basados en la evaluación presupuestaria del período económico del 2001 y en la labor de fiscalización realizada por la Contraloría en ese mismo período.

La estructuración del acápite y por ende los resultados contenidos en él, obedecen a la forma selectiva como se escogieron las instituciones que se consideró pertinente abordar, de acuerdo con parámetros de importancia relativa como son el monto de su presupuesto, los objetivos que constituyen su razón de ser, íntimamente relacionados con el interés de la ciudadanía en el quehacer diario de éstas, o de la relevancia de los resultados de la fiscalización que llevó a cabo la Contraloría durante el período objeto de esta Memoria Anual.

2.1 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

El presupuesto de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) aprobado para el año 2001, ascendió a ¢1.689,3 millones. Del total de ingresos se hizo efectivo la suma de ¢1.668,3 millones, que representan un 99% de los recursos estimados. En relación con los egresos, se ejecutó la suma de ¢1.469,2 millones, o sea un 87% del total del monto presupuestado.

La ARESEP incorpora en el Plan-Presupuesto del año 2001 dos programas que son el de Administración General y el de Regulación de los servicios públicos.

En relación con el proceso de planificación que se ejecuta en la Autoridad Reguladora, el Órgano Contralor resaltó, entre otros aspectos, la importancia de que esa entidad proceda a la elaboración de planes de mediano y largo plazo de los proyectos de inversión u otros que deba ejecutar, de manera que la actividad de regulación asignada legalmente se efectúe con eficiencia y eficacia.

Durante el 2001 se efectuó un estudio en esa entidad sobre los procesos y políticas establecidos por la ARESEP al formular el proyecto de cánones a cobrar a los prestatarios de los servicios públicos. Ese estudio permitió observar que el proyecto de cánones, en el caso de los períodos presupuestarios del 2000 y 2001, no mantuvo una estrecha y clara vinculación con el diagnóstico institucional, el plan de trabajo para aprobación de ese proyecto, el Plan Anual Operativo (PAO) y el presupuesto de la entidad.

Asimismo, el referido estudio evidenció que en los últimos cinco años, la Autoridad Reguladora ha mantenido saldos de superávit como práctica generalizada. La ARESEP ha procedido a mantener dicho superávit, entre otras medidas, por medio de la subejecución del presupuesto de gastos aprobados, el cual está ligado a determinados objetivos y metas, provocando un debilitamiento en el desarrollo y la prestación de sus funciones.

Es criterio de la Contraloría General de la República que la ARESEP deberá definir los cánones de regulación de conformidad con el principio del servicio al costo; verificar que toda subejecución presupuestaria, que incida en el nivel de cumplimiento de metas y objetivos aprobados por la Junta Directiva de esa entidad en el plan anual operativo, cuente con el debido respaldo técnico que señale el impacto de tal decisión, el cual deberá ser sometido a la aprobación de dicha Junta; y formular el proyecto de cánones en estrecha relación con los productos derivados del diagnóstico institucional, plan operativo anual y presupuesto, considerando que todos forman parte integral del proceso presupuestario de la ARESEP.

Por otra parte, es importante considerar un asunto relativo a la contribución para el desarrollo de los servicios públicos brindados por instituciones públicas. Al respecto cabe señalar que la Sala Constitucional mediante la sentencia N° 6252-97 del 2 de octubre de 1997, clarificó el concepto de servicio al costo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N° 7593 de 9 de agosto de 1996), el cual consiste en aquel que determina la forma de fijar las tarifas y precios de los servicios públicos, de manera que estén conformados únicamente por los costos necesarios para prestar los citados servicios; no obstante, este costo puede incorporar una previsión para el financiamiento de obras y servicios, actuales o futuros, la cual estará sujeta a los trámites de aprobación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

En ese sentido, la fijación tarifaria debe darse sobre la base de información ajustada a la realidad, que incorpore proyectos de inversión y expansión del servicio, lo cual sólo se puede asegurar cuando el regulado desarrolle sistemas de información y planificación adecuados y confiables. Así, la ARESEP tiene la responsabilidad de fiscalizar y dar seguimiento al desarrollo y la confiabilidad de dichos sistemas de información y planificación.

Asimismo, la ARESEP debe velar porque los proyectos de inversión planificados por el prestatario tengan siempre como finalidad el desarrollo integral del servicio (relativo a calidad, continuidad, oportunidad, cantidad, confiabilidad y prestación óptima), actuar que no debe ser considerado de ninguna forma como coadministración, sino como aseguramiento de la prestación del servicio.

De esta forma, la regulación no debe circunscribirse sólo a la fijación de precios, sino que debe abarcar el desarrollo integral del servicio público de conformidad con las normas definidas de manera previa, formal y uniforme por la ARESEP, donde la función de fiscalización y seguimiento debería ser fundamental y orientadora de su actuar.

Con base en lo anterior y enfocando la atención en los prestatarios de naturaleza pública, las tarifas de los servicios brindados por instituciones públicas deben incluir dentro de su estructura un componente destinado para el financiamiento de proyectos de desarrollo de los servicios, lo que implica, necesariamente, que la institución debe realizar una planificación adecuada de los citados proyectos.

Dicha planificación de proyectos tiene que obedecer a las necesidades de desarrollo de los servicios prestados por la institución pública, las cuales requieren de inversiones para su debida satisfacción y, por lo tanto, del respectivo financiamiento. Es en este sentido que los recursos provenientes de las tarifas guardan especial relevancia, ya que ellas deben permitir de una u otra manera el financiamiento de tales inversiones, sea mediante el pago de créditos por las inversiones realizadas previamente (amortización, intereses, diferenciales cambiarios, etc., relativos al capital ajeno) o mediante fondos destinados directamente para proyectos en ejecución o por realizar en un futuro (capital propio).

Adicionalmente, al prestatario público se le establecen los fines, funciones y obligaciones de la prestación del servicio público por medio de ley de la república, por lo

que su incentivo para mantenerse prestando el servicio no es la obtención de una retribución que se traduzca en ganancias, como es el caso del prestatario privado, sino que es el imperativo legal definido en su propia naturaleza jurídica.

En virtud de que los fines de un prestatario público son brindar, tanto en el presente como en el futuro, servicios públicos con calidad, oportunidad, sostenibilidad, continuidad y confiabilidad, necesariamente dicha institución requiere de políticas tarifarias claras, que le permitan desempeñar óptimamente sus actividades operativas y administrativas, así como también, desarrollar los proyectos de inversión para expandir y ampliar los servicios que brinda; todo ello sin olvidar que tales servicios deben prestarse bajo el principio rector y estricto de "servicio al costo".

Por su parte, en la mayoría de las tarifas vigentes, el concepto incorporado por la ARESEP con la finalidad de generar los recursos para desarrollar los servicios se denomina rédito para el desarrollo, el cual se expresa como un porcentaje de la base tarifaria, que en la generalidad de los casos corresponde a los activos netos revaluados. Este porcentaje de rédito es definido a priori por la Autoridad Reguladora, para cada servicio, en forma independiente de los proyectos de desarrollo planificados y priorizados por el regulado. Dicha metodología no asegura que los recursos que potencialmente se generarán por concepto del citado rédito, sean suficientes y oportunos para realizar las inversiones que requiere el desarrollo del servicio, esto ante la falta de un ligamen directo entre dichas inversiones y el rédito fijado en la tarifa.

Con base en lo anteriormente expuesto, es opinión de la Contraloría General que los mecanismos para incorporar en la tarifa los recursos para el desarrollo de los servicios, tal como los aplica la ARESEP en las fijaciones tarifarias, no aseguran el financiamiento de los proyectos de desarrollo, sobre todo por la falta de una vinculación clara entre la tarifa y las necesidades de los recursos, actuales y futuros, requeridos para el desarrollo de los citados proyectos, lo cual hace incierto el cumplimiento del principio rector y estricto de servicio al costo. Esto obligaría a la ARESEP a evaluar dichos mecanismos, de forma tal que éstos sean reflejo del supracitado principio y, además, en el mismo orden de ideas, que ese ente regulador alcance el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, establecidas en la normativa vigente.

En virtud de lo anterior, los recursos que se necesitan para cubrir los proyectos de inversión, actuales o futuros, deben valorarse con fundamento en dos elementos principales:

- a) Los recursos destinados a satisfacer el costo del uso del capital ajeno en proyectos de inversión existentes, el cual impone el pago de amortizaciones, costos financieros y otros gastos conexos; y,
- b) Los recursos generados como "capital propio" para la ejecución inmediata y próxima de los proyectos de inversión, los cuales se programan y planifican de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad, expansión, mejoramiento, etc. de los servicios públicos.

En este orden de ideas, según opinión de la Contraloría General, el concepto que enmarca los recursos necesarios para el financiamiento de los proyectos de inversión se puede denominar "contribución para el desarrollo del servicio público", y se le llama contribución porque alude a quienes realmente han aportado, durante el pasado y en el presente, los recursos para el desarrollo de los servicios públicos, es decir, se refiere a los usuarios de tales servicios. Obviamente, esta contribución debe tomar en cuenta, además de los proyectos de inversión, la capacidad y disponibilidad de pago de estos usuarios.

Esta forma de concebir el desarrollo de los servicios públicos procura establecer un mecanismo alternativo que permita proporcionar mayor garantía al prestatario, y por extensión a los usuarios, de que los servicios se desarrollarán integralmente, con tarifas equilibradas, razonables e inspiradas en el principio de "servicio al costo". Asimismo, que sirva de instrumento para que la institución pública, como prestatario, y la ARESEP, como regulador, puedan rendir cuentas a los usuarios sobre el uso y optimización de los recursos que se generan y destinan al desarrollo de los proyectos de inversión.

Al respecto, la Contraloría General solicitó a los prestatarios públicos de los servicios, el desglose y la cuantificación de los recursos que potencialmente se generarían por medio de las tarifas vigentes para financiar los proyectos de desarrollo, tanto actuales como futuros, comprobándose que la mayoría de estas instituciones no han podido demostrar que utilizan estrictamente esos recursos para los fines fijados por la ARESEP. Esto genera incertidumbre en cuanto al cumplimiento del principio de servicio al costo, hace que las tarifas pierdan relevancia técnica y, sobre todo, propicia el financiamiento de gastos administrativos y operativos con recursos destinados tarifariamente para el desarrollo de los

servicios, lo que consecuentemente puede provocar un deterioro de los servicios públicos e insatisfacción de necesidades básicas de la población.

Aunado a lo anterior, la utilización por parte de los prestatarios públicos, de recursos tarifarios para finalidades distintas a las fijadas originalmente, a juicio de la Contraloría General se ve acentuada en razón de que la ARESEP no ha desarrollado cabalmente sus funciones y obligaciones relativas al seguimiento y fiscalización del uso de las tarifas, de la ejecución de los proyectos y de la prestación, en general, del servicio público. Ello trae como consecuencia que se produzcan deficiencias en la asignación de los recursos que debieron destinarse al financiamiento del desarrollo integral del servicio, aspecto que finalmente afecta la prestación y continuidad de los servicios públicos.

En virtud de la obligación de estas instituciones públicas de rendir cuentas por el uso y destino de los recursos aportados por los usuarios de los servicios, así como por el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, los prestatarios públicos y la Autoridad Reguladora deben velar porque su actuar asegure, por medio de una prestación óptima de los servicios públicos, la retribución a los usuarios de todos los recursos aportados por éstos, pues no hay que perder de vista que son ellos quienes, en definitiva, aportan el contenido económico para que se brinden dichos servicios, situación que, a criterio de la Contraloría General, no se cumple en forma satisfactoria actualmente.

2.2 Caja Costarricense de Seguro Social

Para el año 2001, el presupuesto de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fue aprobado por la suma de ₡ 481.263,4 millones, se presentó en un solo documento y mediante la modalidad de presupuesto por programas, compuesto por dos macro-programas, a saber, seguro de salud y seguro de pensiones, debidamente consolidados. Estos dos macro-programas se subdividen en cuatro programas: servicios de salud, pensiones, administrativo e inversiones que se subdivide en dos subprogramas, uno para la inversión de atención a la salud y otro correspondiente a la atención de las pensiones.

En el presupuesto de la CCSS para el período 2001, se omitieron valores meta de indicadores como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, la incidencia de enfermedades infectocontagiosas, y otros indicadores

de resultados, situación que obligó a la Contraloría General ha emitir la observación pertinente para su incorporación en el siguiente presupuesto. Además, se condicionó la autorización de los egresos para la adquisición de equipo de cómputo a la formulación de un plan maestro de mediano plazo.

La gestión financiera de la CCSS para el período del 2001 se resume en las cifras que se presentan en los siguientes cuadros:

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2000 - 2001
- En millones de colones corrientes-

	Seguro de salud			Seguro de pensiones			Consolidado		
	2000	2001	% variación	2000	2001	% variación	2000	2001	% variación
Presupuesto total	253.532,7	297.384,4	17,3	123.363,1	183.879,0	49,1	376.895,8	481.263,4	27,7
Ingreso Total	256.244,8	288.823,7	12,7	177.522,5	188.210,1	6,0	433.767,3	477.033,8	10,0
% Ejecutado	<u>101,1</u>	<u>97,1</u>	<u>(4,0)</u>	<u>143,9</u>	<u>102,4</u>	<u>(41,5)</u>	<u>115,1</u>	<u>99,1</u>	<u>(16,0)</u>
Gasto efectivo	220.683,2	253.625,1	14,9	115.267,7	166.807,2	44,7	335.950,9	420.432,3	25,1
Compromisos	14.016,6	19.259,1	37,4	178,0	648,1	264,1	14.194,6	19.907,2	40,2
Gasto total	<u>234.699,8</u>	<u>272.884,2</u>	<u>16,3</u>	<u>115.445,7</u>	<u>167.455,3</u>	<u>45,1</u>	<u>350.145,5</u>	<u>440.339,5</u>	<u>25,8</u>
% Ejecutado	<u>92,6</u>	<u>91,8</u>	<u>(0,8)</u>	<u>93,6</u>	<u>93,6</u>	<u>0,0</u>	<u>92,9</u>	<u>91,5</u>	<u>(1,4)</u>
SUPERÁVIT	<u><u>21.545,0</u></u>	<u><u>15.939,5</u></u>	<u><u>(26,0)</u></u>	<u><u>62.076,8</u></u>	<u><u>20.754,8</u></u>	<u><u>(66,6)</u></u>	<u><u>83.621,8</u></u>	<u><u>36.694,3</u></u>	<u><u>(56,1)</u></u>

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO 2000 - 2001
- En millones de colones constantes - (1)

	Seguro de salud			Seguro de pensiones			Consolidado		
	2000	2001	% variación	2000	2001	% variación	2000	2001	% variación
Presupuesto total	73.731,4	79.199,0	7,4	35.876,0	48.970,4	36,5	109.607,3	128.169,4	16,9
Ingreso Total	74.520,1	76.919,1	3,2	51.626,4	50.123,9	(2,9)	126.146,5	127.043,0	0,7
% Ejecutado	<u>101,1</u>	<u>97,1</u>	<u>(4,0)</u>	<u>101,1</u>	<u>97,1</u>	<u>(4,0)</u>	<u>202,2</u>	<u>194,2</u>	<u>(8,0)</u>
Gasto efectivo	64.178,2	67.545,1	5,2	33.521,7	44.423,9	32,5	97.699,9	111.969,0	14,6
Compromisos	4.076,3	5.129,1	25,8	51,8	172,6	233,4	4.128,0	5.301,7	28,4
Gasto total	<u>68.254,5</u>	<u>72.674,2</u>	<u>6,5</u>	<u>33.573,5</u>	<u>44.596,5</u>	<u>32,8</u>	<u>101.827,9</u>	<u>117.270,6</u>	<u>15,2</u>
% Ejecutado	<u>92,6</u>	<u>91,8</u>	<u>(0,8)</u>	<u>92,6</u>	<u>91,8</u>	<u>(0,8)</u>	<u>185,2</u>	<u>183,6</u>	<u>(1,6)</u>
SUPERÁVIT	<u><u>6.265,6</u></u>	<u><u>4.245,0</u></u>	<u><u>(32,2)</u></u>	<u><u>18.052,9</u></u>	<u><u>5.527,4</u></u>	<u><u>(69,4)</u></u>	<u><u>24.318,6</u></u>	<u><u>9.772,4</u></u>	<u><u>(59,8)</u></u>

(1) Se calculó utilizando el "Deflador implícito del PIB": 1991 = 100,0

En forma consolidada los ingresos totales de la CCSS para el período del 2001, con base en registros de efectivo, ascendieron a ₡477.033,8 millones. Por su parte, los gastos totales para este mismo período ascendieron, a ₡440.339,5 millones. La diferencia entre ingresos y egresos efectivos de tal período refleja (sujeto a la liquidación de compromisos), un saldo positivo por ₡36.694,3 millones, disminuyendo el superávit acumulado del período 2000 en ₡46.927,5 millones, el cual obedece principalmente a la adquisición de títulos valores emitidos por el sector público a largo plazo, esto en el seguro de pensiones.

En cuanto al cumplimiento del Plan Anual Operativo del 2001, se observa que el seguro de salud logró sobrepasar las metas establecidas para las consultas integrales, urgencias, odontológicas y especializadas, los egresos hospitalarios, las intervenciones quirúrgicas, el control de calidad de medicamentos, la cantidad de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), la consolidación de las Juntas de Salud y la implementación de los compromisos de gestión en 124 establecimientos. Asimismo se establece que otras metas no se cumplieron en su totalidad, tales como el despacho de medicamentos, exámenes de laboratorio, las citologías y la reducción de la lista de espera. Al respecto cabe destacar que en el caso del despacho de medicamentos y exámenes de laboratorio, la ejecución del 2001 es superior a la efectuada en el 2000.

Adicionalmente, a finales del 2001 se promulgó la Ley de Administración Financiera (N° 8131 de 18 de setiembre del 2001), la cual es aplicable a la CCSS únicamente en lo que atañe a materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. Este hecho genera variaciones sustanciales en la gestión de la CCSS, donde debe considerarse el hecho de que a partir de la vigencia de dicha ley se le exime de la sujeción a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria.

Como parte de la fiscalización realizada en la CCSS, el órgano contralor realizó dos estudios, el primero respecto del cumplimiento de acuerdos de Junta Directiva, relacionados con el informe N° AHC-125-R-2000, denominado "Evaluación del cumplimiento de la normativa institucional e internacional sobre la investigación de seres humanos en los centros asistenciales de la Caja Costarricense de Seguro Social", emitido por la unidad de Auditoría Interna de la CCSS y el segundo sobre el proyecto modelo de atención integral de salud en Montes de Oca y Curridabat, según convenio

entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica (UCR).

En el primer estudio mencionado la Contraloría General considera que las investigaciones en humanos que se realizan en los servicios asistenciales de la CCSS, se siguen realizando sin observancia de la normativa específica. Por lo tanto, el Órgano Contralor dispuso a la CCSS realizar en forma inmediata una investigación dirigida a la identificación de las razones que motivaron la reiterada falta de acciones para mantener el debido control sobre las investigaciones que en seres humanos se realizan en la Caja, así como la determinación de los funcionarios.

Respecto a este asunto de las investigaciones en seres humanos, resulta fundamental destacar lo apremiante del establecimiento de regulaciones con rango de ley por cuanto, tal como lo indica la Fiscalía General de la República del Ministerio Público, en la Solicitud de desestimación de la causa N° 99-22180-042-PE del 19 de junio del 2001 "... nuestro ordenamiento jurídico no dispone de sanciones para las personas infractoras con lo que la normativa existente se vuelve ineficaz e insuficiente para el control jurisdiccional de tal actividad".

El segundo informe efectuado por la Contraloría sobre los documentos que propiciaron la relación entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Caja Costarricense de Seguro Social para la prestación de los servicios de salud en los cantones de Montes de Oca y Curridabat, convenios, contratos y compromisos de gestión, permitió establecer que la UCR, al momento de suscribir estos documentos con la CCSS, carecía de la capacidad instalada y de los recursos necesarios para prestar directamente los servicios del primer nivel de atención de la salud, que le contrató la CCSS, por lo cual se vio en la necesidad de crear a través de la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación (FUNDEVI) -con los recursos de la CCSS- toda la estructura necesaria que le permitiera prestar los servicios de salud, propiciando una figura ficticia de la Vicerrectoría de Acción Social, bajo el nombre de "Programa de Atención Integral de Salud para los cantones de Montes de Oca y Curridabat", el cual le está generando recursos económicos a la Universidad por la prestación de un servicio que no deriva de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico, consultoría y cursos especiales, realizadas por ese ente universitario, contraviniendo lo que establece el voto N° 6412 del 26 de noviembre de 1996 de la Sala Constitucional.

La Contraloría General considera que tanto la CCSS como la UCR no actuaron con prudencia, al establecer una relación contractual, donde la UCR actuando como proveedor no ofrece a la CCSS las condiciones jurídicas y técnicas para prestar el servicio. Sobre este particular se dispuso a la Junta Directiva de la CCSS que la relación contractual existente con la UCR para la prestación de los servicios de salud en dichos cantones, no se extienda más allá de la finalización del compromiso de gestión para el año 2002, además que se ordene la realización de los estudios pertinentes que permitan establecer la opción u opciones alternativas que garanticen la continuidad del servicio.

En el periodo 2001 se remitió a la Contraloría, en consulta por parte de la Asamblea Legislativa, el proyecto de "Ley Modificación de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social No. 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas", cuyo propósito fundamental era permitirle a dicha institución la compra directa de implementos médico-quirúrgicos, productos químicos y conexos, excluyendo su adquisición de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa según el marco constitucional, legal y reglamentario vigente e incluyéndola como parte del procedimiento creado por disposición de la Ley N° 6914 de 28 de noviembre de 1983 y el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, envases, empaques y reactivos de junio de 1997. Dicho proyecto se sustentaba en el "Estudio de Identificación de los Productos Críticos", elaborado por la propia Caja Costarricense de Seguro Social. Estudio que destaca que los obstáculos fundamentales que enfrentan dichas compras son: las publicaciones en el Diario Oficial La Gaceta, los recursos de objeción al cartel, de apelación y los recursos de revocatoria.

Al respecto, la Contraloría le remitió a la Asamblea Legislativa un informe en el cual dejó evidenciado, entre otros aspectos que: a) Dentro de un procedimiento, los tiempos de la fase recursiva deben y pueden ser siempre planificados. b) Las vías recursivas son una garantía constitucional de los potenciales oferentes. c) Volcar el peso de una inadecuada planificación en la fase recursiva atenta no sólo contra la institucionalidad del país, sino que distrae la atención de las verdaderas causas. d) Los recursos de objeción y apelación que se tramitan ante la Contraloría General relacionados con la Caja Costarricense de Seguro Social, en un cien por ciento han sido resueltos dentro del plazo establecido.

La Contraloría General mediante resolución RC-640-2001 solicitó a la Junta Directiva de la CCSS que emitiera

políticas tendientes a agilizar los procedimientos de contratación administrativa, las mismas fueron requeridas a la administración gerencial de la Caja y aprobadas por esa Junta Directiva en enero del 2002. La efectividad de esas políticas deberá valorarse en el corto plazo, no obstante, su éxito depende de variados factores tales como: capacitación suficiente del personal encargado de los procedimientos de contratación, adecuado y suficiente soporte tecnológico, estabilidad de las comisiones recomendadoras, revisión de los procesos internos de compra; entre otros, asuntos que no van a depender de la Ley de Contratación Administrativa sino de la forma como internamente esos procesos han sido implementados.

En materia de refrendo de contratos, en el 2001 la CCSS presentó a la Contraloría General un primer convenio para construir el Hospital Nacional del Cáncer, el cual fue devuelto sin aprobación. En razón de ello, el convenio fue corregido por las autoridades del Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC) y de la CCSS, acatando las observaciones efectuadas, y presentado el convenio nuevamente para refrendo, gestión que fue aprobada.

En cumplimiento de la determinación del Instituto Costarricense Contra el Cáncer de cumplir con los procedimientos de contratación administrativa, se refrendó el contrato de servicios profesionales para la elaboración del anteproyecto del Hospital Oncológico Nacional, que sirva de base para la elaboración del cartel de la licitación pública que se pretende efectuar. (Oficio N° 2038 (DI-AA-554) del 26 de febrero del 2002).

Por otra parte, la CCSS realizó diversas contrataciones a lo largo del 2001 e inicios del 2002, para mejorar la infraestructura hospitalaria del país. Destaca principalmente lo concerniente al proyecto para el diseño, la construcción y el equipamiento del nuevo Hospital de Alajuela, el cual se logró contratar mediante la modalidad de "llave en mano". De igual forma, se refrendaron varios contratos relacionados con la construcción y equipamiento de otros hospitales nacionales, como el contrato para construir la Zona 5 del Hospital de Liberia; también la ampliación y remodelación del Hospital de San Vito; mejoras en el Hospital de las Mujeres, entre otros.

Asimismo, la CCSS se ha preocupado por realizar estudios orientados a mejorar los procesos organizacionales bajo los cuales se orientan sus actividades, buscando alcanzar mejores grados de eficiencia y eficacia en sus labores. Tal es el caso del

contrato que se aprobó para efectuar un estudio de esa naturaleza en el Hospital Rafael Angel Calderón Guardia.

Además, respecto de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS), se atendieron gestiones propuestas por la CCSS, o bien por el propio Ministerio de Salud, en las que se presentaban para aprobación la construcción de diversos centros de ese tipo en distintas localidades del país. Para cumplir esos objetivos, se siguieron diversas modalidades que le permitieran a la Administración poner en operación los EBAIS, las cuales iban desde contratar la construcción de las instalaciones mediante licitaciones públicas, hasta realizar convenios de cooperación con otras entidades públicas. Sobre esta última modalidad, debe destacarse que no todas fueron aprobadas.

Se presentaron además gestiones en las que se licitó ya no la construcción de las instalaciones, sino la prestación propia del servicio en lugar de las autoridades de la CCSS o del Ministerio de Salud. Respecto a esta modalidad, la Contraloría General, no obstante haber refrendado tal contratación, advirtió a la CCSS su responsabilidad de implementar oportunamente mecanismos de control periódicos y eficientes que le permitieran a esa institución llevar a cabo una estricta labor de fiscalización sobre la prestación de los servicios contratados.

2.3 Consejo Nacional de Concesiones

Durante el año 2001 el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), contó con un presupuesto de ₡1.431,8 millones. Sin embargo, en su ejecución se presentaron diversos inconvenientes principalmente destaca la situación financiera en materia de ingresos, ya que básicamente se dependió del superávit institucional, en vista de que por concepto de recursos propios únicamente se obtuvo la suma de ₡3,6 millones. Asimismo, se contó con ₡73,6 millones producto de "Renta de factores productivos y financieros" y en ese período no se recibió transferencia alguna por parte del Gobierno de la República, lo que ocasionó que se dependiera de esas fuentes de recursos.

En repetidas ocasiones la Contraloría General ha externado su preocupación por la situación financiera de la entidad, principalmente en lo referente a las fuentes de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas. Esta situación se hizo evidente en el año 2001 ya que el

CNC no gestionó la transferencia del Gobierno de la República.

Durante este período las fuentes de recursos no fueron las adecuadas, ya que a pesar de que esta institución nació con el fin de impulsar el desarrollo del país, aún no cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para poder llevar a cabo su labor. La situación se ha tornado preocupante desde el punto de vista de que el superávit institucional está constituido básicamente por la ejecución de la garantía de cumplimiento de la concesión de la autopista Bernardo Soto, lo cual representa un ingreso de naturaleza fortuita y que se presenta por una única vez.

En cuanto a los egresos, la partida más importante de esta entidad es Servicios no personales, ya 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 48% del gasto total, además, otra suma importante se ejecutó en cuentas pendientes de ejercicios anteriores (37%) que también fueron gastos por concepto de consultorías.

En relación con la planificación institucional, el Consejo Nacional de Concesiones reflejó serias deficiencias en el proceso de formulación del plan y el presupuesto, dado que se incumplieron aspectos básicos del plan anual operativo que fueron señalados a través de diferentes medios, tanto por escrito como en diversas reuniones con funcionarios de la entidad.

Por otra parte, la Contraloría General efectuó dos estudios de fiscalización referentes a la gestión realizada por el Consejo, así como un informe parcial sobre los resultados del Proyecto Hospital contra el Cáncer.

En el estudio correspondiente a la gestión del Consejo se determinó que aún no cuenta con una estructura organizativa que le sirva de apoyo para realizar sus funciones en una forma eficiente, lo que ha traído como resultado que se utilicen los contratos de consultorías para atender labores ordinarias. Asimismo, no se han gestionado ante diversas instancias las autorizaciones necesarias para contar con las plazas que requiere en el desempeño de sus funciones. Además, el CNC no llegó a oficializar ni formalizar mediante un convenio de cooperación interinstitucional con el MOPT las situaciones de traslados, préstamos, relaciones de coordinación y otros servicios facilitados por ese Ministerio a esa entidad.

Al respecto, se giraron disposiciones relativas a que se efectúe una revisión urgente y actualizada de los trámites y requerimientos pendientes ante las instancias del Sector Público relativas a lograr la aprobación y conformación de la estructura organizativa del Consejo, y que se realicen las gestiones necesarias, a efecto que se proceda a ordenar las situaciones entre ese Consejo y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Sobre el Informe parcial de los resultados del Proyecto Hospital contra el Cáncer se determinó, que existió incumplimiento de compromisos adquiridos por parte del Instituto Costarricense contra el Cáncer, ya que según el convenio suscrito con el Consejo Nacional de Concesiones, dicho Instituto debería colaborar con la suma de US\$3.500 mensuales, lo cual no sucedió, además, unilateralmente decidió dar por terminado el convenio sin aparentes justificaciones del caso. Ante el incumplimiento del Instituto, el Consejo Nacional de Concesiones no reaccionó ni cuestionó la decisión tomada, pese a que existía un acuerdo del Consejo que autorizaba la contratación de un gerente a tiempo completo para el proyecto, lo cual representaba una erogación con cargo al presupuesto del Consejo.

En vista de la situación comentada, se giraron disposiciones al Consejo de cita, con el fin de que se proceda a cobrar las sumas pendientes, determinar los responsables, así como establecer las regulaciones que permitan definir criterios, políticas, lineamientos, alcances, controles, grado de participación, responsabilidad y cualquier otro aspecto necesario para una definición clara sobre los convenios que en el futuro firme dicho Consejo.

En cuanto al cumplimiento de objetivos y metas se trabajó durante el año en diversos proyectos de concesión, dentro de los cuales es válido mencionar el proyecto de concesión de la carretera San José - Caldera para el que se tenía como meta del año 2001 gestionar los derechos de vía. Según la información aportada por el Consejo Nacional de Concesiones para este proyecto, se alcanzó un 72% de lo proyectado. De igual forma, en el Proyecto Corredor Viaductos San José - San Ramón, se tenía como meta para el 2001 hacer el levantamiento del inventario de expropiaciones y según los datos aportados en dicho proyecto se obtuvo un grado de avance del 90%.

Sin embargo, para el 2001 se tenía también como meta evaluar y adjudicar ofertas para el Proyecto de concesión de la administración, operación, explotación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación del Sistema

Ferrovial Nacional. En cuanto al cumplimiento del objetivo, se indica en la evaluación que se alcanzó un 100%. No obstante, la adjudicación fue declarada desierta en vista de que el único oferente no se ajustó a los términos del cartel. Ante esta situación el Consejo replanteará el esquema de Concesión del Sistema Ferrovial Nacional con base en un diagnóstico de las razones por las cuales la oferta fue poca.

Preocupa a la Contraloría General el hecho de que un proceso tan desgastante y oneroso llegue a su término con un resultado no satisfactorio, a sabiendas de los beneficios que podría traer el uso del ferrocarril como medio alternativo de transporte de carga y pasajeros, tales como el desahogo de la red vial que sufre un deterioro mayor en las condiciones actuales.

2.4 Consejo Nacional de Vialidad

Para el año 2001 se le aprueba al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) un presupuesto total de ₡59.327,4 millones, siendo la partida de Transferencias corrientes del Gobierno de la República la que representa el 90,5% del total de los recursos.

El CONAVI recibió del monto presupuestado la suma de ₡37.157,9 millones que representa el 62,6%. Además, se presupuestó por concepto de transferencias de ejercicios anteriores la suma de ₡19.955,2 millones correspondientes a recursos del año 2000; sin embargo, al efectuarse la liquidación de compromisos a junio del 2001 quedó pendiente de ingresar un monto de ₡7.455,2 millones, cifra que no fue revalidada por el Ministerio de Hacienda. Se concluye que por concepto de transferencias en el período del año 2001 el CONAVI dejó de percibir en total ₡22.003,2 millones, suma que representa el 37,1% del total de ingresos presupuestados para el año 2001.

Los recursos que se asignan para cumplir con la responsabilidad de ampliar y conservar la Red Vial Nacional, se deben aplicar las siguientes prioridades: (1) Conservación, (2) Mantenimiento rutinario, (3) Mantenimiento periódico, (4) Mejoramiento, (5) Rehabilitación y (6) Construcción de obras viales nuevas.

Para el año 2001, la ejecución del presupuesto aprobado fue de ₡45.181,8 millones que representa el 76,2% de dicho presupuesto. Este monto incluye ₡12.701,5 millones de compromisos pendientes que en términos relativos implica el 28,1% de lo ejecutado.

Durante el año 2001, la Contraloría General realizó cuatro estudios de fiscalización. Se llevó a cabo una auditoría operativa orientada a evaluar la gestión del Consejo Nacional de Vialidad, mediante el análisis del cumplimiento de sus objetivos y metas, en concordancia con la infraestructura administrativa y la base jurídica con que cuenta la organización.

Al respecto, se determinaron una serie de asuntos relativos, entre otros, a la estructura orgánica, deficiencias en torno a la contratación de personal, inconsistencias entre planes y presupuestos y la ocurrencia de inversión incompleta en proyectos de infraestructura vial.

En cuanto al proceso de conformación y consolidación del CONAVI, los resultados de fiscalización muestran que no obstante que el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) al 26 de julio del 2000 ya contaba con las debidas autorizaciones para el nombramiento completo de su personal, al 22 de febrero del 2001, únicamente se habían ocupado 21 plazas de personal de apoyo, y las plazas estratégicas de ese Consejo, estaban ocupadas por funcionarios nombrados por medio del "Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo Nacional de Vialidad y Ministerio de Obras Públicas y Transportes" ("Convenio CONAVI – MOPT"), y por consultores pagados por medio del "Convenio CONAVI – UCR". Cabe señalar que la contratación de consultores por medio del Convenio CONAVI – UCR, contraviene lo establecido en el Artículo 21 del "Reglamento de Organización y Funcionamiento del CONAVI", dado que las personas que cumplen funciones, tanto en puestos de Dirección así como parte del personal de apoyo de la Dirección Ejecutiva del CONAVI, las realizan bajo la modalidad de servicios profesionales y no dentro de una relación laboral estatutaria.

En relación con la aprobación de permisos sin goce de salario a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), se determinó que el MOPT aprobó permisos sin goce de salario a funcionarios, con la finalidad de que fueran contratados posteriormente mediante el "Convenio CONAVI – UCR" cuya coordinación está a cargo del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR), y de la Dirección de Conservación Vial, por parte del CONAVI. Dichos permisos se han otorgado al margen de lo que establece la normativa que rige dicha materia, ya que se da el incumplimiento de lo establecido en el Reglamento al Estatuto del Servicio Civil. Además, esos permisos se han otorgado en forma extemporánea.

Por la situación antes descrita, se solicitó una intervención de la Dirección General del Servicio Civil para que realice una investigación sobre las actuaciones de la Dirección de Recursos Humanos del MOPT en materia del otorgamiento de los permisos sin goce de salario; es necesaria también la revisión por parte de esa Dirección General, de las políticas en materia de delegación de autoridad en el otorgamiento de esos permisos.

Dichos funcionarios a quienes se les otorgó los permisos sin goce de salario fueron contratados por medio del "Convenio de Cooperación Técnica Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Universidad de Costa Rica (UCR)". Dichos funcionarios nombrados como Consultores de Alto Nivelæ continuaron en las mismas funciones de Director de Obras y de Ingeniería del CONAVI. En el caso del Director de Obras continuó firmando documentos de importancia, labores que son competencia exclusiva de un funcionario de la Administración.

También se determinó que algunos de esos funcionarios contratados como consultores y asesores hicieron uso de activos del CONAVI y del MOPT amparados al "Convenio CONAVI - UCR ", lo cual estaba en contradicción con lo que establecían los contratos firmados entre estos asesores y la Universidad de Costa Rica.

Adicionalmente, se observaron varias facturas y copias de cheques por pagos de reparaciones de vehículos que se habían realizado en un taller, cuyo propietario y representante legal de la empresa es el mismo funcionario que autoriza los arreglos de los vehículos y firma las Órdenes de Servicio como Asesor responsable de la Dirección de Conservación Vial del CONAVI. La anterior situación es sumamente grave y podría implicar responsabilidad penal, razón por la cual serán las autoridades jurisdiccionales, según gestión que se promovió ante el Ministerio Público, las que establezcan las responsabilidades pertinentes.

Otro asunto concerniente a esos resultados de fiscalización se refiere al análisis de la vinculación plan - presupuesto, al respecto, de conformidad con la estructura orgánica propuesta para el CONAVI, la Unidad de Planificación y Control sería la encargada de planificar los proyectos viales, los cuales deben formularse en concordancia con los planes maestros preparados por la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, sin embargo, dicha Unidad no ha contado con los recursos humanos, materiales y tecnológicos para realizar su

gestión. En este sentido, es importante indicar que la planificación del CONAVI inicialmente estuvo a cargo de una firma consultora, posteriormente se recurrió a funcionarios del MOPT y a la contratación de consultorías externas.

Además, pese a la planificación que se realizó para los períodos 1998, 1999 y 2000, el CONAVI se abocó a ejecutar los proyectos que le fueron transferidos por ley, los cuales fueron programados y formulados en su oportunidad por el MOPT.

En relación con lo anterior, se efectuó un análisis sobre el proceso de planificación y el comportamiento presupuestario del CONAVI, a partir de la aprobación de su primer presupuesto en el año 1998, determinándose inconsistencia entre planes y presupuestos e inversión incompleta en proyectos de infraestructura vial.

En virtud de todo lo mencionado se emitieron disposiciones relativas a los permisos sin goce de salario y sus prórrogas, a la contratación del recurso humano, el uso de activos por parte de consultores, formulación del plan anual operativo y sobre la evaluación de la gestión de ese Consejo. Además, con base en este estudio se elaboró una Relación de Hechos.

Otro de los estudios se refiere a los resultados de las visitas de fiscalización en sitio realizadas a una serie de proyectos que ejecuta el CONAVI, tales como aquellos ubicados en la Región Atlántica (Guápiles, Siquirres y Limón), en el Pacífico Central y la Región Sur (San Isidro, Coto Brus y Río Claro), mediante esas visitas se evaluó el avance físico de los proyectos. En virtud del resultado de la fiscalización, se giró al CONAVI disposiciones sobre la ejecución de las contrataciones de las actividades de mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico, el proceso licitatorio de esas contrataciones, y sobre la vigilancia que debe darse para la protección de las obras.

Entre otros resultados relevantes relacionados con el estudio al que se refiere el párrafo anterior se tiene lo concerniente al mantenimiento rutinario de la Región Atlántica y Región Zona Sur, asunto en el cual se observó que en las principales rutas que se atendían, en varios metros de longitud e incluso en varios kilómetros, se colocaba mezcla asfáltica a mano, o con pavimentadora (finisher), actividades que no corresponden a un mantenimiento rutinario, sino que desde el punto de vista técnico, lo que debió aplicarse era un mantenimiento periódico, trabajos que no se han podido ejecutar ya que las respectivas licitaciones estaban

atrasadas por diferentes motivos. La situación encontrada, ha generado que los recursos asignados mediante las licitaciones de mantenimiento rutinario se apliquen en gran medida al recarpeteo asfáltico que por ser una actividad de alto costo, posiblemente ha dejado escasos recursos para aplicarlos en el mantenimiento rutinario como es la limpieza de drenajes y control de vegetación.

En relación con el mismo asunto en comentario, también fue observada la ausencia total y oportuna de la demarcación vial horizontal de algunas rutas nacionales, que han sido atendidas mediante el mantenimiento rutinario y periódico, se trata de rutas como la carretera Interamericana Sur, la Autopista Bernardo Soto, rutas en los centros de población de Alajuela y Heredia, ruta entre la intersección Manolo´s y el Barrio San José de Alajuela y otros, con elevados volúmenes de tránsito promedio diario, al igual que las antes mencionadas.

Otro resultado se refiere a las estaciones de pesaje (Búfalo, Esparza, Villa Briceño y Ochomogo), en las que se observó que las edificaciones de las dos casetas, las cuales aparentemente se encuentran terminadas, estaban en un total abandono y descuido por no contar con una adecuada vigilancia. Lo anterior demuestra de parte del CONAVI, órgano que ejecutó dichas obras, un total desinterés y descuido de estos bienes públicos que están a su cargo, en donde las reparaciones necesarias de esas obras para su adecuado funcionamiento, significará una erogación adicional de recursos.

También se obtuvieron resultados importantes respecto de la visita de fiscalización al puente sobre el río Grande de Térraba (Paso Real) en el cual se observó que persistían los daños en la losa del puente, el cual da paso a la ruta hacia el cantón de Coto Brus. Durante esa visita se observaron huecos de considerable tamaño en el centro del puente y cerca del bastión de entrada al puente en dirección hacia Coto Brus, el cual ha sido reparado provisionalmente con láminas metálicas, lo que provoca que los usuarios invadan el carril contrario para evitar pasar por esas deficientes reparaciones, lo cual podría provocar accidentes, máxime que también no existe una adecuada señalización preventiva que advierta oportunamente a los usuarios de esa ruta, sobre los daños de la mencionada estructura.

Otro resultado importante de este estudio de fiscalización se refiere a la construcción de proyectos a cargo de la Dirección de Obras del CONAVI. Sobre el particular, durante la gira realizada se visitaron los siguientes proyectos que ejecuta la Dirección de Obras del CONAVI:

Puente sobre el río Estero Negro, Pozón – Tárcoles, Jacó – Loma, Loma – Parrita, Puentes menores en la ruta Parrita – Quepos, Barú – Piñuela – Palmar Norte Secciones I y II, Pedregoso – Santa Rosa – San Ramón. Se observó que esos proyectos presentan atrasos en su ejecución, con la agravante de que en algunos de ellos los plazos contractuales ya están vencidos, situación que puede ocasionar el encarecimiento de esas obras.

Otro de los estudios de fiscalización realizados fue la evaluación del control y el manejo administrativo de los plazos contractuales que se establecieron para la construcción de las obras del Proyecto Barú-Piñuela-Palmar Norte, Secciones I y II, Fase C, Etapa Final; y además, la identificación de los posibles costos adicionales del proyecto que se han originado por los atrasos ocurridos durante su ejecución. Ver resultados de esta fiscalización en el recuadro N° 13.

También se efectuó en el CONAVI un estudio sobre el proceso de contratación administrativa utilizado por ese Consejo para divulgar las obras que ejecuta. Al respecto se determinó que las contrataciones por servicios de información y publicidad que realizaron el MOPT y el CONAVI en forma directa, incumplieron con lo estipulado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, por cuanto los montos de los gastos realizados sobrepasaron en forma considerable los límites de contratación establecidos y no se utilizó el tipo de procedimiento que correspondía.

Además, las campañas de información que realiza el CONAVI, para cumplir con su Ley de creación, no obedecen a acciones debidamente programadas, justificadas, documentadas y aprobadas oportunamente por ese Consejo. En relación con los documentos de respaldo y la justificación de los gastos que realizó el CONAVI incumplen con lo estipulado en el Manual de normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, relacionadas con la autorización y registro de operaciones por parte de la entidad, así como con el uso de formularios para sustentar las operaciones realizadas y respaldar dichas operaciones con justificantes suficientes y documentos originales.

Dicho informe contiene disposiciones sobre la contratación de los servicios de información y publicidad, y el cumplimiento de la normativa de contratación administrativa. Además en materia de control interno se requiere que se implemente y se ponga en práctica los mecanismos necesarios para respaldar y documentar las compras de bienes y servicios que realiza esa entidad.

En materia de refrendo de contratos, durante el año 2001 la Contraloría refrendó el contrato de servicios profesionales de consultoría para elaborar el diseño de doce puentes en la carretera Naranjo - Florencia (Ciudad Quesada), contratación que se da en el contexto del Proyecto de Estudios Complementarios y Diseños Finales de la Nueva Carretera Naranjo – Florencia.

También se solicitó la aprobación de las fórmulas matemáticas de reajuste del precio que serían incorporadas en los convenios de construcción de los puentes menores de la carretera Parrita - Quepos, los cuales habían sido refrendados por el Órgano Contralor.

Al respecto, en un principio se determinó que el plazo para la ejecución de las obras, establecido en los contratos administrativos, había fenecido a la fecha en que fueron sometidos a refrendo los correspondientes “addenda”. Sin embargo, una vez aclarada la situación por el CONAVI, se procedió a efectuar el análisis económico de las fórmulas respectivas y a dar su aprobación

Por otra parte, la Contraloría improbo las ampliaciones de plazo y la posibilidad de incluir más recursos a los contratos de obra pública de la carretera Barú-Piñuela-Palmar Norte, Secciones I y II Fase C, suscritos por el Consejo Nacional de Vialidad y dos agrupaciones de empresas, fundamentado ello en información insuficiente, pues no se aportaron todas las órdenes de servicio y modificación emitidas, los programas de trabajo – originales y modificados- con su ruta crítica, los informes de la empresa que se desempeña como consultora del proyecto, lo que impidió efectuar un adecuado estudio.

Además, fue rechazado el argumento que se pretendió utilizar como fundamento para justificar las modificaciones, el cual fue el acaecimiento de hechos tales como la huelga producto del trámite del Proyecto de Ley de transformación del Instituto Costarricense de Electricidad, los retrasos en el suministro de asfalto por parte de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y los atrasos en el trámite de exoneración de impuestos por parte del Ministerio de Hacienda, hechos que habían acontecido con más de un año de antelación, lo que resulta totalmente inaceptable a la luz de la normativa, imponiéndose la obligación de adecuarse a los términos del artículo 22.2 del Reglamento General de la Contratación Administrativa. Igualmente la improbación se relacionó con los términos de los resultados expuestos en el informe de un estudio de fiscalización.

La Contraloría advirtió que a futuro se debería presentar una resolución administrativa que acredite la viabilidad de las modificaciones presentadas, advirtiendo y demostrando que no se encuentran en una situación

como la descrita por la Contraloría en el citado informe, aspecto que reviste de gran importancia para efectos de la fiscalización de la procedencia de los "addenda" a los contratos de obra pública.

RECUADRO N° 13

Resultados de la fiscalización efectuada al Proyecto Barú-Piñuela-Palmar Norte, Secciones I y II, Fase C, Etapa Final

Se efectuó un estudio para evaluar el control y el manejo administrativo de los plazos contractuales que se establecieron para la construcción de las obras y, además, identificar posibles costos adicionales del proyecto que se han originado por los atrasos ocurridos durante su ejecución. Se refiere exclusivamente a la Licitación Pública N° 31-95, última contratación realizada por el MOPT para la conclusión de esta obra.

Se determinó que en ninguna de las dos secciones en que se dividió el proyecto para efectos constructivos, se concluyeron los trabajos objeto de la contratación, dentro de los plazos contractuales originalmente pactados. Al término de dichos plazos, en la Sección I apenas se había avanzado un 40,1% en la ejecución de las obras, mientras que en la Sección II se había avanzado un 74,9%. Las razones para que se diera esa situación obedecen tanto a ineficiencia por parte de las empresas constructoras, como a incumplimientos de parte de la Administración en aspectos esenciales para la buena marcha del proyecto. Las razones imputables a los contratistas se refieren básicamente a la insuficiencia de recursos aportados para la ejecución de las obras, tales como maquinaria, materiales y personal, y las razones imputables a la Administración se asocian a los atrasos en obtener los permisos para explotación de las fuentes de materiales, adquisición de los derechos de vía y rediseño del puente sobre el río Balsar.

A pesar de la ineficiencia demostrada por los contratistas en la ejecución de las obras, la Administración les autorizó ampliaciones en los contratos, en monto y plazo, con lo cual disimuló los posibles incumplimientos contractuales por parte de éstos al no terminar a tiempo los trabajos originalmente contratados.

Para implementar las referidas ampliaciones era necesario tramitar "addenda" a los contratos. Sin embargo, dichos documentos no se prepararon con la debida anticipación antes del vencimiento de los plazos contractuales originales, por lo cual la Administración ordenó suspensiones totales en ambas secciones del proyecto faltando pocos días para el vencimiento de dichos plazos, con la intención de que los contratos no fenecieran jurídicamente. Dichas suspensiones se prolongaron por lapsos de casi nueve meses en la Sección I y cinco meses en la Sección II, sin que existieran razones de fuerza mayor o caso fortuito que impidieran la ejecución de las obras. Las verdaderas razones que condujeron a emitir esas órdenes de suspensión se debieron a la falta del trámite oportuno por parte de la Administración de los documentos que permitieran la continuidad en la ejecución de los trabajos.

A pesar de las referidas órdenes de suspensión, las empresas constructoras continuaron trabajando en el proyecto y la empresa consultora que tenía a cargo la supervisión de las obras, también continuó realizando su labor, con lo cual se contradicen las mismas instrucciones giradas por la Administración en el sentido de suspender los trabajos en ambas Secciones del proyecto. Además, durante los citados períodos de suspensión no se les contabilizó los días laborados a los contratistas, con lo cual se propició la ineficiencia de éstos, ya que durante esos períodos aprovecharon para recuperar parte de los atrasos que presentaban en sus programas de trabajo sin que les corrieran los plazos contractuales.

Además de que los contratistas trabajaron sin que les corriera el plazo contractual, y la Administración supervisó dichos trabajos a pesar de haber ordenado las suspensiones, ésta aprobó los pagos a las empresas constructoras correspondientes a los trabajos ejecutados durante esos períodos, utilizando para ello el mecanismo de indicar fechas incorrectas en las estimaciones de obra, las cuales no coinciden con la fecha real de ejecución de los trabajos, aparentando con ello que éstos se habían ejecutado antes de las suspensiones del proyecto.

Los atrasos en la conclusión de esta obra –que a la fecha de corte del estudio eran de 9 meses en la Sección I y de siete meses en la Sección II– generaron costos adicionales para el proyecto, tales como: los pagos realizados a la empresa consultora por el tiempo adicional de permanencia en la obra, los mayores costos de las obras que se hayan producido por el aumento en los reajustes de precios en ese tiempo adicional, y los costos para los usuarios y la economía del país asociados al hecho de no entrar en operación el proyecto en la fecha prevista.

En virtud de las situaciones antes señaladas, se giraron disposiciones al Ministro de Obras Públicas y Transportes y al Presidente del Consejo de Administración del CONAVI, con el propósito de evitar que se vuelvan a presentar atrasos en este proyecto y otros que estén en ejecución, en cuanto al cumplimiento de requisitos que deben ser resueltos antes del inicio de las obras; subsanar las deficiencias detectadas en cuanto a los mecanismos de control interno utilizados para el manejo de los plazos contractuales; y determinar las eventuales responsabilidades.

2.5 Consejo Técnico de Aviación Civil

El presupuesto aprobado del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) para el año 2001, fue de ¢13.364,5 millones. Los ingresos efectivos fueron de ¢13.897,7 millones, con lo cual se alcanzó una recaudación de más del 100% de lo previsto. Asimismo, se realizaron gastos por la suma de ¢11.164,3 millones, con lo que se produjo un superávit del período por la suma de ¢2.733,4 millones.

La institución cuenta con cuatro programas presupuestarios, de los cuales el programa sustantivo se denomina Servicios de Dirección y Regulación Aérea y el gasto en este programa representó durante el año 2001 un 22% del total. Asimismo, el programa que alcanzó un nivel de gasto superior fue el de Servicios Administrativos que representó el 62%. En cuanto al programa N° 3 Desarrollo de la infraestructura y sistemas representó un 15%. Finalmente, el programa N° 4 está conformado por el Departamento de Empresas Comerciales, cuya función principal ha sido atender los negocios producto de la venta de artesanías y alimentos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber. Sin embargo, con la entrada del Gestor Interesado la actividad de dichas Empresas se reduce considerablemente. Durante el 2001 inicia el proceso de liquidación, que aún no ha concluido, ya que aún se mantiene una actividad mínima.

El año 2001 fue un período coyuntural para esta entidad ya que a partir del 5 de mayo inicia operaciones el Gestor Interesado, quien ejercerá durante 20 años la administración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, según lo dispuesto en el Contrato de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios (Ver algunas consideraciones respecto del contrato en recuadro N° 14). Por esta razón, el presupuesto sufre algunos ajustes, principalmente en su estructura de ingresos, ya que a partir de la entrada del Gestor, todos los recursos son manejados a través de un fideicomiso, que efectúa los giros de acuerdo con lo que establece el Contrato.

Asimismo, se presentan situaciones importantes en el ámbito presupuestario en vista de que se crea el Órgano Fiscalizador, figura que nace con el referido Contrato de Gestión Interesada y cuya función principal de acuerdo con el Decreto N° 29455-MOPT es velar por el cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones y derechos de las partes de conformidad con lo dispuesto en el Contrato de Gestión Interesada y la legislación aplicable

Con ocasión de tal contrato se producen una serie de cambios en la ejecución presupuestaria, en vista de que el Gestor asume las tareas de carácter administrativo, así como el desarrollo de la infraestructura necesaria para la operación del Aeropuerto.

Durante el año 2001 se recibe una transferencia del Gestor por la suma de ¢4.234,1 millones. En cuanto al destino de estos recursos, el Consejo Técnico de Aviación Civil acordó realizar una transferencia de recursos al Gobierno de la República Central, según lo consignado en las leyes N° 7723 de 9 de diciembre de 1997 y N° 8090 del 23 de febrero del 2001.

Dicha transferencia se efectuó por la suma de ¢5.608,7 millones que constituye el gasto más importante del presupuesto. En cuanto a este gasto se hizo ver a la Administración que se aprobaría la erogación en el entendido de que el Consejo Técnico señaló que "... la donación no afecta en forma alguna los programas y los proyectos en curso ni los planificados; tampoco el cumplimiento de sus fines y propósitos...".

Por otra parte, en cuanto a las inversiones efectuadas por la Institución en proyectos de infraestructura para el mejoramiento de los diferentes aeropuertos y aeródromos del país, el año 2001 se caracterizó por niveles muy bajos en la partida Construcciones adiciones y mejoras, debido principalmente a los límites de gasto impuestos, así como la situación apuntada en relación con la transferencia al Gobierno de la República Central para amortizar la deuda interna. No obstante, según la evaluación de la gestión realizada se indica que en cuanto al objetivo de "Desarrollar en el país, la infraestructura aeronáutica necesaria para asegurar un eficiente servicio y transporte aéreo de conformidad con la normativa vigente", se obtuvo un porcentaje de cumplimiento del 80%, ya que se pudo cumplir con 597 de las 746 obras programadas para el año 2001.

En relación con el Contrato de Gestión Interesada y particularmente sobre el acuerdo tomado por el Consejo Técnico de Aviación Civil para diferir ingresos provenientes del Gestor, la Contraloría General atendió diversas consultas emanadas de la Asamblea Legislativa. Dichos requerimientos fueron formulados por una Comisión Investigadora. Producto de dichas consultas, el Señor Contralor General y un equipo de fiscalizadores rindieron cuentas sobre los aspectos que a la Contraloría General le competen en materia del referido Contrato así como del acuerdo citado. En el análisis efectuado se señaló que la Contraloría General verificó que se cumplieran las condiciones necesarias para aplicar el

acuerdo por medio de la fiscalización de la ejecución del contrato, las verificaciones financieras por medio de modelos de proyecciones, la solicitud y revisión del acuerdo formal tomado por el Consejo y la certificación de parte del CETAC en la cual se argumenta que no se verán afectadas sus funciones normales con el acuerdo.

Respecto de la evaluación institucional, el Consejo Técnico de Aviación Civil ha trabajado en la elaboración de algunas unidades de medida e indicadores, de los cuales se cuenta con algunos resultados para el año 2001. Sin embargo, aún no ha sido posible con esas herramientas poder llevar a cabo una medición de resultados que propicie la rendición de cuentas.

Para el programa sustantivo se obtuvo que en el objetivo de "Garantizar y evaluar la eficiencia y la seguridad de las actividades operacionales en el territorio nacional, en cumplimiento con la normativa vigente" se cumplió en un 80%, ya que de 237 inspecciones del parque aéreo nacional únicamente se realizaron 184.

Por otra parte, en cuanto al objetivo institucional de proporcionar los servicios de control de tránsito aéreo, información aeronáutica, búsqueda y salvamento y protección a la navegación aérea nacional e internacional, la evaluación de la gestión indica que se ha cumplido en un 100%.

RECUADRO N° 14

Algunos comentarios relacionados con contrato de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios

El contrato se refrendó en diciembre del 2000. No obstante, se establecía una serie de actos preliminares que debían cumplir tanto el Consorcio Adjudicado (Gestor), como el Consejo Técnico de Aviación Civil, para poder otorgar la orden de inicio, la cual se giró el 04 de mayo del 2001.

La importancia de este proyecto como uno de los principales casos de ejercicio de administración indirecta de las funciones del Estado, por medio de particulares, en la que se conserva la titularidad de los bienes de dominio público (afectación constitucional sobre los aeropuertos nacionales), se ha visto opacada en cierta forma por la manera en que se ha efectuado su ejecución, mediante actos del Gestor que han propiciado constantes procedimientos de multas por entrega tardía de informes o de acciones básicas por cumplir, así como faltas en la operación y mantenimiento del mismo. Ello generó una serie de conflictos con los usuarios del Aeropuerto, especialmente con las líneas aéreas.

De igual forma, previo a recibir el Gestor los préstamos otorgados por sus acreedores, se determinó mediante la actualización del modelo de proyecciones financieras del contrato, la necesidad de cubrir una suma de dinero mayor a la proyectada en la oferta, pero ante la negativa del Gestor de cubrirla totalmente, la necesidad de obtener esos recursos para el inicio de la construcción de las obras y el interés público que reviste esa contratación, el CETAC optó, dentro de sus potestades discrecionales, por realizar una interpretación integral del contrato y para ayudar a las negociaciones del Gestor y los Bancos acreedores (IFC), utilizó una metodología del contrato por la cual se difieren parte de los ingresos del CETAC entre los tres primeros años, bajo una serie de condiciones que debían realizarse según criterio de la Contraloría General, entre ellas que:

- a) El monto máximo a diferir es de \$12.4 millones según lo estableció el CETAC, aunque para definirlo existió una serie de discusiones sobre el mismo, considerándose inclusive que podría haber sido menos. Ello lo verificó el Órgano Contralor; no obstante, este monto debe verse conjuntamente con el resto de condiciones para aceptar su racionalidad y proporcionalidad.
- b) Esa cantidad es un monto máximo durante los tres primeros años, por lo que al final de cada año debe estudiarse mediante costos reales, cuál es la verdadera cantidad que se tiene que diferir.
- c) Ese dinero debe recuperarse al año octavo del contrato, para lo cual se debe utilizar una tasa de descuento de 9,9%, de manera que el CETAC recupera los ingresos diferidos más los intereses, por lo que el valor presente de los ingresos diferidos debe ser igual al valor presente recuperado por el CETAC en los años siguientes.

Sin embargo, es importante destacar que actualmente el contrato ha pasado por un periodo crítico en relación con una serie de problemas que incluyen dudas sobre la conformación de la sociedad gestora y la capacidad técnica y de experiencia de sus integrantes para afrontar el proyecto; dudas sobre la metodología utilizada para cobrar las tarifas a los usuarios; problemas para el cobro de tarifas a algunos usuarios; dificultades respecto a la forma en la que se deben efectuar las comunicaciones entre las partes, entre otros, los cuales de no resolverse oportunamente dentro de las posibilidades que brinda el mismo contrato de gestión interesada, podrían poner en riesgo la continuidad de ese proyecto.

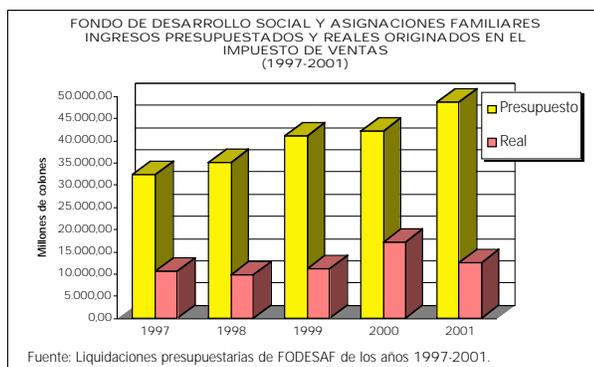
2.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Para el año 2001 el presupuesto ordinario del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) fue de ¢107.583,7 millones, pero lo ejecutado fue de ¢69.363,3 millones, 64% del total presupuestado, que se distribuyó entre 27 programas. El 76% de esos recursos (¢52.911,0 millones) se transfirieron en atención a disposiciones legales expresas y el 24% restante (¢16.452,3 millones) fue distribuido directamente por la Dirección General de Asignaciones Familiares (DESAF).

En relación con el traslado de los recursos del Impuesto de Ventas que debe hacer el Ministerio de Hacienda al Fondo, es importante señalar que desde el año 1994 ese Ministerio no le ha girado el monto correspondiente; por ejemplo, durante el año 2000 sólo le giró un 41% del total de la transferencia (¢17.262,1 millones de ¢42.300,0 millones) y durante el año 2001, sólo había girado el 26% del total (¢12.500,0 millones de ¢48.739,0 millones).

Sobre dicho asunto, el Órgano Contralor en un informe referente a la liquidación del FODESAF del año 2000, señaló lo establecido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el voto N° 4529-99, en el sentido de que el Poder Ejecutivo deberá respetar el monto establecido en la Ley del Impuesto de Ventas a favor de los programas sociales y dispuso al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, continuar haciendo las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda para obtener los recursos mencionados, lo cual se traducirá en beneficio para los más necesitados.

En el gráfico siguiente se puede observar la situación comentada para los últimos 5 años:



El asunto en comentario genera graves problemas de planificación y ejecución de los programas, ya que la DESAF se ve obligada a realizar recortes en las transferencias que originalmente había comprometido, lo cual se puede apreciar 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 2001

-En miles de colones-

Unidad ejecutora	Presupuesto definitivo	Monto girado	Diferencia no girada	Porcentaje
BANHVI	41.302,1	22.878,5	18.423,6	45,0%
C.C.S.S.	24.452,9	14.789,5	9.663,4	40,0%
C.N.P.	5.761,1	2.047,7	3.713,4	64,0%
INAMU	2.304,4	748,8	1.555,6	68,0%
ICODER	1.152,2	360,9	791,3	69,0%

Fuente: Liquidación presupuestaria de FODESAF al 31 de diciembre de 2001.

Lo comentado en los párrafos anteriores ha promovido la paulatina reducción de los recursos destinados a la atención de la población más desposeída, provocando una desnaturalización del propósito original del Fondo.

Por otro lado, la Contraloría General ha insistido en la necesidad de que la distribución del 22,5% de los recursos del FODESAF, que asigna la DESAF mediante convenio, se realice con base en criterios técnicos producto de un proceso de planificación y evaluación plasmado en un plan estratégico, que garantice que los fondos se están aplicando realmente en beneficio de los pobres.

En este sentido es importante señalar que en el reglamento de la Ley N° 5662 de 23 de diciembre de 1974 se establecen a la DESAF claras funciones de planificación y evaluación sobre el uso de los recursos del Fondo, sin embargo esa Dirección no cuenta con una metodología para la distribución de los recursos que permita realizar una adecuada priorización y selección de los programas por financiar.

La falta de ese plan estratégico para la distribución de los recursos ha provocado que se financien algunos programas orientados a resolver problemas de diversos grupos poblacionales, cuyos integrantes no necesariamente están en condiciones de pobreza. Además, para definir el monto de los recursos del FODESAF que se asignará a cada programa no se toman en cuenta aspectos como el costo de atención ni la cantidad de beneficiarios de escasos recursos económicos, razón por la cual los recursos del FODESAF se utilizan para personas pobres y no pobres.

La Contraloría General indicó en un informe emitido sobre los resultados de un estudio de fiscalización, que la DESAF no cumple apropiadamente con las funciones establecidas en la Ley N° 5662 antes mencionada y en su reglamento, relacionadas con la planificación, realización de auditorías externas, seguimiento, control

y evaluación del impacto de los programas que se financian con recursos del FODESAF, sobre los cuales tiene competencia.

Se evidenció además que la DESAF ha realizado muy pocos estudios de los programas y ha dirigido sus esfuerzos básicamente a llevar un monitoreo de éstos, por medio del Sistema de Información Gerencial (SIG) que brinda información sobre variables numéricas relacionadas con los objetivos, metas y costos de los diferentes programas del FODESAF involucrados en el sistema y sobre el porcentaje de avance de éstos, sin embargo el sistema no es confiable al utilizarse como un control administrativo de escritorio, basado en información que remiten las unidades ejecutoras, sobre la cual no se hacen verificaciones en el campo.

También, se determinó que la DESAF no realiza un análisis sobre la contrapartida de las unidades ejecutoras de los programas del FODESAF, para hacer frente a los costos indirectos de operación y gastos administrativos, lo que ha provocado que con recursos del Fondo se asuman tales costos y gastos, lo que resulta ilegal por cuanto la Ley N° 5662 de repetida cita establece en su artículo 17, que los recursos del FODESAF se destinarán única y exclusivamente en beneficio de los costarricenses de escasos recursos económicos. Además, el artículo 24 del reglamento señala que los recursos del Fondo deben ser aplicados exclusivamente para el pago de costos directos del programa y que las unidades ejecutoras deberán efectuar los aportes necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de todas las actividades previstas en los planes anuales.

En cuanto a la revisión de los convenios celebrados por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se ha detectado que éstos carecen, en muchas oportunidades, de un estudio complementario que detalle puntualmente todo lo relacionado con el proyecto que se piensa llevar a cabo.

Asimismo, se ha observado que no se hace un estudio previo de la capacidad administrativa y financiera de la entidad ejecutante que determine que ésta se encuentra apta para llevar a cabo, con su infraestructura y personal propio, los proyectos objeto del convenio. Así por ejemplo, se ha notado que en algunos convenios expresamente se posibilita para que, con recursos del FODESAF, las entidades ejecutantes cancelen bienes o contraten servicios para su operación, los cuales, de otra forma, podrían haberse utilizado propiamente en la ejecución del objeto convenido.

La deficiente planificación, distribución, control y evaluación que realiza la DESAF sobre los recursos del Fondo, asociado a la ausencia de sistemas adecuados para la selección de los beneficiarios y a las graves deficiencias de control interno determinadas en algunas unidades ejecutoras, según la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República, ha ocasionado que se giren disposiciones urgentes de acatamiento inmediato y a corto plazo al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con el fin de reorientar estos recursos en beneficio de los costarricenses de escasos recursos económicos.

2.7 Instituto Mixto de Ayuda Social

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) cuenta con ingresos tributarios y no tributarios, así como con transferencias corrientes y de capital. Entre dichos ingresos, se destacan por su importancia relativa, los recaudados por concepto de aplicación de impuestos a las nóminas de empleadores públicos y privados, impuestos a moteles y afines, venta de bienes de las tiendas libres, así como los dividendos de las utilidades generadas por dichas tiendas y finalmente las transferencias otorgadas por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que se constituyeron en el recurso de mayor relevancia en el año 2001, a saber, cerca de un 33% de los recursos presupuestados.

La institución formula su presupuesto de gastos a través de una estructura programática dividida en 5 programas, de los cuales el sustantivo lo constituye el Programa de atención integral para la superación de la pobreza, por medio de este programa el IMAS conjuga acciones de asistencia, promoción y desarrollo social, para tales efectos lo subdivide en dos subprogramas, a saber, uno de Asistencia Social y otro de Promoción y desarrollo social.

El subprograma de Asistencia Social tiene como objetivo el coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias que carezcan de los medios de subsistencia, mediante la dotación de diversos incentivos asistenciales y procura su incorporación en los programas de promoción y desarrollo que permitan su movilidad social, económica y fortalecer la estructura familiar. Para el logro de este objetivo, este subprograma se subdivide en varias líneas de acción, cuyo rubro de egresos más relevante lo constituyen las Transferencias corrientes, subpartida "Auxilio económico".

En cuanto al subprograma de Promoción y desarrollo social, el cual pretende 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 social por medio de la integración a la acción productiva y al disfrute de los diversos servicios que brinda el Estado, por intermedio del IMAS. En el nivel de los egresos, los recursos se distribuyeron por líneas de acción, a través de transferencias corrientes y de capital, en el rubro de Auxilio económico.

El IMAS tuvo un presupuesto para el año 2001 de ¢21.462,2 millones, de los cuales se ejecutaron ¢15.579,0 millones, lo que representó una ejecución de un 73%. En el 2000 el presupuesto aprobado para el IMAS fue de ¢21.357,1 millones, de los cuales se ejecutaron ¢19.806,3 millones, lo que significó un 93% de ejecución.

Conviene aclarar que la disminución de la ejecución en comentario, tiene su origen en que en el 2001 se percibieron menos recursos de los presupuestados, ya que se proyectó una recaudación de ¢21.462,2 millones y se percibieron sólo ¢16.088,7 millones, debido a que en cuatro de los cinco rubros de ingresos más relevantes, se percibieron sumas significativamente inferiores a las presupuestadas.

Lo anterior permite concluir que partiendo de las recaudaciones reales, la ejecución realizada durante el 2001 fue de un 97%, lo cual se puede considerar bastante aceptable. Cabe destacar que precisamente esa diferencia entre los ingresos presupuestados y los percibidos durante el 2001, dio lugar a que la Contraloría General girara las disposiciones pertinentes con el propósito de que a partir del presupuesto del 2002 se eviten situaciones como la antes señalada, y atender con ello los principios presupuestarios básicos de Previsión, Universalidad y Exactitud, contenidos en el "Manual de normas técnicas sobre presupuesto...", en el sentido de que las estimaciones de ingresos deben ser sustentadas en comportamientos reales de los diferentes rubros, a fin de que se apeguen en la medida de lo posible a la realidad.

En relación con la evaluación de los logros alcanzados en su programa sustantivo, el IMAS utiliza únicamente indicadores cuantitativos, a saber, se basa en el número de subsidios entregados a los beneficiarios en comparación con la cantidad que se planearon entregar en el Plan anual operativo y los ajustes que se le hicieron en el transcurso del año. No obstante, el IMAS ha omitido

incorporar en dichos planes algún tipo de indicadores cualitativos, que permitan evaluar de una manera más completa su gestión anual, aspecto en el que ha venido insistiendo la Contraloría General.

Si bien es cierto el IMAS durante el 2001 realizó una buena ejecución con respecto a los recursos recaudados, para efectos de evaluar su gestión anual, de acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, se tuvo el inconveniente de que dicha evaluación se basó únicamente en una valoración cuantitativa sobre el número de subsidios entregados a través de su programa sustantivo, pues en ausencia de indicadores de tipo cualitativo no se dan resultados del impacto que los programas desarrollados por el IMAS tienen en el combate contra la pobreza extrema.

Además de lo anterior es importante destacar que se carece de un diagnóstico y de un "Plan nacional de lucha contra la pobreza", aspecto sobre el cual la Contraloría General se ha manifestado en reiteradas ocasiones, en el sentido de que es indispensable su elaboración, a efecto de lograr establecer una mejor estrategia de combate a la pobreza, de una forma más sistemática, sostenida e integrada y en una estrecha coordinación con otras entidades públicas y privadas.

Estas y otras deficiencias propias de la forma en que se han manejado las entregas de los subsidios, han sido señaladas no solo por el Órgano Contralor, sino también por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su labor de unidad fiscalizadora de los fondos otorgados por el FODESAF.

En cuanto a las Tiendas Libres que administra el IMAS, se ha observado un esfuerzo sostenido por parte de la Administración del Instituto por buscar alguna alternativa que permita superar las situaciones irregulares sobre el manejo que se le ha dado a dichas tiendas, que en reiteradas oportunidades se le han señalado por parte de la Contraloría General, por la Auditoría Interna del IMAS, así como por Asesorías Externas.

En cuanto a ese particular, en el transcurso del año 2001 la Administración se propuso desarrollar un proyecto de modernización de las Empresas Comerciales, se trata de un nuevo modelo de operación, con el cual se pretende tener una participación mixta, 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 extravío de mercancías. Recientemente se suscribió un contrato de servicios bancarios entre el IMAS y el Banco Nacional

de Costa Rica, el cual cuenta con el refrendo de la Contraloría General, mediante el cual se acordó que dicho Banco sería el encargado de brindar el servicio de cajeros humanos en las tiendas en referencia, así como el servicio de agencia de aduanas, BN almacenes y transporte y distribución de mercancía a las tiendas libres.

La Contraloría General ha hecho la observación de que si en el futuro se decidiera incorporar un administrador de las Tiendas Libres en referencia, será necesaria la suscripción de un contrato en el cual quede claramente definido el papel a desempeñar por cada una de las partes, a fin de garantizar el establecimiento de todos aquellos procedimientos y mecanismos necesarios para efectuar una adecuada supervisión por parte del IMAS, a fin de salvaguardar sus intereses.

Otro proyecto de relevancia que la Administración del IMAS estuvo trabajando durante el año 2001, fue lo

relativo a la creación de un Fideicomiso en el Programa de atención integral para la superación de la pobreza, el cual, con la promulgación de la Ley N° 8184 de 17 de diciembre del 2001, "Adición de un nuevo artículo 9 a la Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza", estaría contando con la base jurídica requerida para su implementación. No obstante, la Contraloría General le indicó a la Administración del IMAS la necesidad de que previo a la ejecución de los recursos que se destinen para dicha finalidad, será necesario que se suscriba un contrato de fideicomiso, el cual deberá ser debidamente refrendado por parte del Órgano Contralor, de conformidad con lo señalado en el Artículo 14 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 de 18 de setiembre del 2001). Para consultar más detalles sobre lo ocurrido en torno a la creación del fideicomiso antes citado ver recuadro N° 15

RECUADRO N° 15

Algunos comentarios sobre la creación de un Fideicomiso en el Programa de atención integral para la superación de la pobreza

En cuanto al refrendo de contratos cabe señalar que el IMAS, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA), celebraron un convenio cuyo objetivo era desarrollar un programa que apoyara la microempresa, mediante el otorgamiento de créditos y la facilitación de servicios financieros a personas en estado de pobreza y pobreza extrema que desearan incursionar en el sector de la microempresa, especialmente mujeres, para lo cual promovieron la constitución de un fideicomiso de crédito que sirviera de respaldo económico o garantía, en caso de que esas personas no pudieran cancelar. Con ese fideicomiso también se estaría fomentando el desarrollo de actividades de agricultores o productores que se enmarcaran dentro del Programa de Reconversión Productiva.

La documentación presentada a la Contraloría General reveló que el IMAS carecía del respaldo legal que le permitiera promover la constitución de ese contrato de fideicomiso, contando tan sólo con una norma contenida en un decreto ejecutivo que en términos generales le permitía realizar esas contrataciones. Al revisar esa norma, se determinó que no era suficiente, ya que de acuerdo con los criterios emitidos por la Contraloría General, sólo por disposición legal se podrían destinar recursos públicos para convertirlos en propiedad fiduciaria, en vista de que ello implica, en cierta forma, que esos recursos se vean limitados en cuanto a los controles presupuestarios o de contratación administrativa propios que corresponde efectuar sobre los fondos públicos. Además, mediante ese contrato de fideicomiso se estaría realizando una serie de actividades sustantivas del IMAS, que implicaban delegar en la estructura orgánica encargada de ejecutarlo, una serie de competencias propias de la Administración, lo cual reforzó la tesis de que se requería de una ley que expresamente le autorizara al IMAS a realizar ese proyecto.

Por otra parte, tanto el contrato de fideicomiso como el convenio de cooperación suscrito, presentaban una estructura orgánica para la administración de los recursos, en la cual se incorporaba a los jerarcas de una serie de entidades que ni siquiera participaban con su firma en el convenio de cooperación, tales como el Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción y la Ministra de la Condición de la Mujer. Se agregaba además una Unidad Ejecutora que era administrada por un Gerente con una serie de funcionarios a cargo, así como los coordinadores de cada uno de los sectores que se pretendían atender con el fideicomiso. Finalmente, se encontraba un comité para la aprobación de los apoyos que prestaría el Fideicomiso.

Con esa estructura, se reducía totalmente las funciones del fiduciario y sus responsabilidades, pero se creaba una especie de "administración paralela", que era sostenida con los propios recursos del fideicomiso. Esa misma estructura resultaba muy similar a la que presenta el propio IMAS en la atención de los distintos programas que desarrolla.

Por todo ello, esa gestión se devolvió sin refrendo por parte de la Contraloría General. Ahora bien, cabe señalar, que en cumplimiento de parte de lo expresado en ese documento, la Administración promovió un Proyecto de Ley que le permitiera al IMAS cumplir con la constitución de ese fideicomiso, el cual se aprobó mediante la Ley N° 8184 antes citada de 17 de diciembre del 2001.

2.8 Instituto Nacional de Aprendizaje

El presupuesto definitivo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para el año 2001 fue por la suma de ¢25.424,4 millones y el ingreso real ascendió a ¢41.937,9 millones, para un superávit de ingresos por un monto de ¢16.513,5 millones, que representó un 65% de ingresos adicionales a lo presupuestado, lo que puede ser explicado por el superávit acumulado el cual está contenido en la suma antes citada del ingreso real, ese superávit al 31 de diciembre del 2000 fue de ¢23.362,2 millones, quedando para el período 2001 un ingreso parcial de ¢18.575,7 millones, más la utilización de parte del superávit en el año 2001 por ¢6.627,2 millones, datos estos dos últimos que suman el monto de los ingresos del período por ¢25.202,9 millones. Del total de ingresos, el mayor aporte proviene de los rubros denominados Impuesto sobre la nómina a cargo de los empleadores (¢14.583,1 millones), Ingresos de la propiedad (¢3.743,7 millones) y Recursos de vigencias anteriores (¢6.627,2 millones), que en conjunto corresponde al 99% de la recaudación total.

En términos generales, entre el año 2000 y 2001, el ingreso pasó de ¢21.554,1 millones a ¢25.202,9 millones, lo que representa un incremento de un 17%. El rubro de ingresos que más contribuyó a esta variación, entre 2000 y 2001, correspondió a los recursos de vigencias anteriores. Es importante señalar que para el ingreso proveniente del Impuesto a la nómina de los empleadores, para el año 2001, se observó un descenso en la recaudación, lo que tiene su explicación en la aplicación de la Ley de Protección al Trabajador.

Por otra parte, el gasto real ascendió a la suma de ¢20.834,2 millones, lo que muestra una subejecución de los egresos por un monto de ¢4.590,2 millones, equivalente a una economía presupuestaria de un 18%.

Es importante hacer notar que la evaluación 2001 presenta la limitación de no estar vinculada en el nivel de metas con el presupuesto, lo que hace imposible conocer el grado de efectividad con que está trabajando el INA. De la revisión efectuada, se determinó que no se hace referencia al costo real de las metas lo que impidió medir, en toda su dimensión, el nivel de cumplimiento de objetivos y metas establecidos en el Plan 2001.

Los principales resultados alcanzados por el INA, en el año 2001, están referidos al número de acciones formativas, la cantidad de participantes atendidos y las

horas de capacitación, por lo que se propuso en el Plan 2001, las siguientes cantidades respectivamente, 9.021, 109.352 y 1.053.519, cuyo resultado real alcanzó la cantidad de 8.540, 115.303 y 769.762, para una ejecución del 94,6%, 105,4% y 73,1%, también respectivamente. De acuerdo con los datos anteriores, se observa que con menos acciones formativas y un número menor de horas de capacitación, se logró atender a un número mayor de participantes, sin que se logre determinar, con la información disponible, que se esté desmejorando la calidad de las acciones formativas.

El costo real de llevar a cabo las acciones formativas, participantes atendidos y horas de capacitación, en los programas Formación y Servicios Tecnológicos y Gestión Regional, ascendió a la suma de ¢14.298,4 millones.

Durante el período 2001, la Contraloría realizó en el INA un estudio de fiscalización sobre la situación de los ingresos más relevantes de esa institución con el fin de dimensionar la importancia, estado y tendencia presupuestaria de esos recursos y los factores que inciden en la recaudación de los mismos. Entre los resultados de este estudio cabe mencionar el relativo a la disminución del presupuesto ordinario de ingresos del INA, determinándose que los presupuestos iniciales de ingresos de la cuenta Impuesto sobre la Nómina para el 2001, en vez de aumentar, más bien disminuyeron en un 1% producto de la rebaja de ese impuesto que pasó del 2% al 1,5%, que tiene su aplicación con la entrada en vigencia del SICERE, fundamentado en la Ley de Protección al Trabajador.

Asimismo, los ingresos por Renta de Factores Financieros –producto de las inversiones–, en el 2001 decrecieron en un 7%, porque una parte del Superávit Acumulado no se invertirá sino más bien se aplicará en la ejecución de gastos, como se desprende de los cinco presupuestos extraordinarios aprobados por la Contraloría General.

En relación con lo anterior, debe indicarse que el INA realizó recientemente un “Estudio de pronóstico del impacto financiero de la Ley de Protección al Trabajador (7983) en las finanzas del Instituto Nacional de Aprendizaje”, mostrando que sus ingresos crecerán con cierta moderación. No obstante, a la fecha de conclusión del estudio efectuado por la Contraloría, no había una resolución definitiva en relación con el contenido de dicho informe y respecto a las implicaciones que eventualmente se podrían derivar sobre los ingresos de esa entidad, al darse la aplicación de la Ley antes citada. En virtud de ello, se le indicó a la Junta Directiva del INA que se dispongan las acciones que resulten

pertinentes, en relación con ese estudio, con el objeto de atender oportunamente las situaciones que ahí se plantean sobre los ingresos y recursos del INA y su aplicación.

Otro resultado de fiscalización es el relacionado con el incremento del superávit acumulado del INA, al respecto el superávit que ha venido acumulando ese Instituto en cada período económico –producto de los ingresos, gastos y compromisos–, siempre ha sido significativo e incremental, a la luz del presupuesto inicial para el siguiente año. El Órgano Contralor indicó al INA, en el año 2000, la preocupación de que esa entidad continúe acumulando sumas considerables como superávit, así que se le solicita que se revise dicha situación y se adopten las medidas de corto y mediano plazo, que orienten el mejor uso alternativo de los recursos.

En cuanto a la problemática detectada por las unidades de control y fiscalización del INA, el estudio permitió determinar que la Unidad de Inspección y Cobros y la Auditoría Interna del INA, efectuaron estudios sobre los ingresos de esa institución. Entre los principales resultados se puede citar algunos problemas en las etapas de empadronamiento, facturación y recaudación, así como que la CCSS mantiene un acceso restringido a la información sobre los aportes que le corresponden al INA y el convenio de recaudación suscrito con la CCSS es muy antiguo y no ha sufrido reformas integrales.

Por su parte la Auditoría Interna del INA ha preparado informes relativos a los ingresos de dicho Instituto, los cuales muestran inconvenientes tanto en la gestión de cobro administrativo como, también, en la gestión de cobro judicial –sistema de información, aspectos operativos, acción en los tribunales y aspectos contables financieros–. En virtud de ello, la Contraloría le indicó al INA que disponga de las medidas que correspondan en relación con el informe preparado por el Área de Inspección y Cobros de ese Instituto y que se dé seguimiento sobre las recomendaciones dictadas en los otros informes emitidos sobre ingresos.

2.9 Patronato Nacional de la Infancia

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) tiene como principales fuentes de financiamiento las transferencias de FODESAF y los fondos que provienen de lo dispuesto en la Ley de Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos (N° 7972 de 22 de diciembre de 1999), además de otras fuentes de financiamiento que comprenden un porcentaje más bajo de los ingresos.

Cabe destacar que por concepto de transferencias del Gobierno de la República producto de un 7% del Impuesto sobre la Renta no se consigna suma alguna en el presupuesto nacional y por consiguiente tampoco en el presupuesto del PANI.

Al Patronato se le aprobó para el 2001 un presupuesto definitivo de ¢6.792,0 millones.

Los recursos indicados fueron distribuidos en el presupuesto de egresos, en seis programas, dentro de los cuales uno es de carácter administrativo y los restantes cinco son sustantivos o técnicos. De estos últimos destacan por el monto asignado de presupuesto los programas de Protección a la niñez y la adolescencia y Atención a la infancia y adolescencia con un 27% y 21% del presupuesto inicial respectivamente.

Para la ejecución de los programas se suscriben convenios de cooperación con instituciones de bienestar social, organizaciones no gubernamentales y personas. Los recursos considerados en el presupuesto ordinario para cubrir las necesidades con estas organizaciones fueron insuficientes lo que motivó la incorporación de nuevos recursos asignados por FODESAF para ese fin. La falta de previsión en la administración de los recursos del PANI provocó que las organizaciones no recibieran los recursos oportunamente, perjudicando a la población menor de edad a cargo de las organizaciones indicadas.

Situaciones de esta naturaleza debieron preverse oportunamente, no obstante, el plan anual operativo presentó deficiencias importantes, que se comunicaron a la Junta Directiva, Administración Superior y Auditoría Interna, en el informe sobre los resultados del estudio del presupuesto ordinario para el año 2001, dentro de las que es conveniente rescatar el que no se partió de un diagnóstico técnicamente elaborado, de políticas claras, así como deficiencias en el establecimiento de objetivos y metas y en la cuantificación de estas últimas. Adicionalmente no se da una adecuada vinculación entre el plan y el presupuesto y el documento fue omiso en la definición de indicadores de gestión. Aspectos como los comentados no permiten que el plan–presupuesto se constituya en una verdadera herramienta para la administración en el proceso de toma de decisiones y por ende para la evaluación de la gestión institucional.

Con respecto a la ejecución del presupuesto del PANI para el año 2001, es conveniente señalar que durante dicho período se recibió un 83% de los recursos presupuestados, o sea ¢5.650,4 millones. El comportamiento de las principales rentas, que en

conjunto representan un 88,4% de lo recibido, se presenta en el siguiente cuadro.

PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES RENTAS PERÍODO 2001

-En millones de colones-

Recurso	Presupuesto	Ejecutado	%	Diferencia
Transferencia FODESAF	4.609,2	4.424,4	96	184,8
Transferencia Ley 7972	1.116,4	301,0	27	815,5
Transferencia Consejo Seguridad Vial	470,0	272,8	58	197,2

Fuente: Liquidación presupuestaria al 31/12/2001 PANI

Como se muestra en el cuadro, el PANI es una entidad que depende de las transferencias, y la transferencia que debería ser más significativa según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la entidad como es la correspondiente al 7% del Impuesto sobre la Renta, la cual debe ser otorgada por el Gobierno vía presupuesto nacional, no se recibió en el periodo objeto de análisis ni en periodos anteriores, lo cual ha sido objeto de estudio por parte de la Sala Constitucional, disponiendo que los recursos deben ser transferidos según los términos de la ley.

De los recursos que por lo dispuesto en la Ley N° 7972 antes citada, debieron ser trasladados al Patronato para el desarrollo de proyectos de reinserción educativa de las madres adolescentes en situación de riesgo social, así como para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niños y niñas discapacitados o en riesgo social, incluso los agredidos que requieran tratamiento integral, fue transferida la suma de ₡301,0 millones, lo cual constituye únicamente un 27% de los recursos presupuestados, muchos de los cuales no fueron aplicados a proyectos sino que se mantuvieron en la subpartida de asignaciones globales, lo anterior por la ausencia de una visión gerencial clara y la carencia de verdaderos sistemas de planificación en el PANI.

En relación con los egresos, el presupuesto de ₡6.822,0 millones fue ejecutado en un 79%, constituyendo los egresos por concepto de transferencias los más significativos con un 31% del total después del grupo de servicios personales con un 40%.

Dentro de las transferencias, las que demandan mayor cantidad de recursos con un gasto por ₡1.085,7

millones, son las que se clasifican en la subpartida de subvenciones a instituciones privadas sin fines de lucro, subpartida que se vio agotada al mes de junio del 2001 sin que el Patronato contara con recursos para hacer frente a los convenios suscritos con las instituciones de bienestar social, que tienen a su cargo la atención de menores de edad. Esta situación provocó gran polémica a nivel nacional, con intervención de la prensa, Defensoría de los Habitantes, organizaciones gremiales, Contraloría General de la República y otros, pues el servicio suministrado a los menores por estas organizaciones fue afectado al sufrir atrasos las subvenciones que se les otorga, no obstante con recursos de FODESAF se logró cubrir las necesidades del período vía presupuesto extraordinario.

La situación financiera y presupuestaria de la institución fue muy difícil en el período 2001, pues no solo la carencia de recursos financieros y humanos la afectó para cubrir de manera adecuada la demanda de la población menor de edad, sino que a este aspecto se debe sumar la problemática en materia administrativa donde no se cuenta con herramientas que suministren información de manera oportuna para la toma de decisiones, aunado a falta de gestión de los niveles gerenciales en procura de un desarrollo de la institución para el mediano y largo plazo.

La carencia de instrumentos de medición y de indicadores de gestión no permite dar resultados de impacto y programar adecuadamente los recursos en función de los requerimientos legales y sociales. A partir de lo anterior los resultados que suministra el Patronato en el documento "Informe de cumplimiento de metas según productos finales e intermedios del cuarto trimestre y anual del 2001", no son más que la recopilación sobre lo actuado sin evaluación sobre la gestión de la entidad.

A partir de los resultados obtenidos de los estudios de fiscalización efectuados en el PANI, se puede concluir que el Patronato no está cumpliendo adecuadamente con los objetivos que le establece su ley orgánica. No obstante no se puede perder de vista que los recursos con que cuenta para ello son insuficientes, asunto ya comentado en párrafos anteriores. En el recuadro N° 16 puede observarse con más detalle comentarios y conclusiones a los que arriba la Contraloría producto de su labor de fiscalización en esa institución.

Comentarios y conclusiones importantes sobre los resultados de estudios de fiscalización en el PANI

Los resultados expuestos en los informes de fiscalización de la Contraloría General permiten concluir adicionalmente que existen importantes deficiencias en la planificación y ejecución de los programas del PANI; sin embargo, la Junta Directiva ni demás autoridades han tomado acciones oportunas y efectivas para corregir esas deficiencias, ni han planteado proyectos o programas de largo plazo para solucionar en forma sostenida e integrada, y con carácter preventivo, los grandes problemas que aquejan a los niños y adolescentes en riesgo social.

Las deficiencias se pueden resumir en los siguientes puntos: ausencia de un plan estratégico técnicamente elaborado, falta de gestión para conseguir los recursos económicos que por ley corresponden a la institución, fallas en la supervisión técnica y financiera de las diferentes alternativas de protección a menores, lo que impide garantizar la idoneidad y transparencia en el empleo de los recursos y la mejor calidad de vida de los menores, en igualdad de condiciones. Además, el PANI se ha limitado a buscar soluciones de muy corto plazo que no ofrecen una atención adecuada a la problemática de la niñez en riesgo, que día a día va en aumento.

Como parte de las soluciones se han contratado algunos servicios con organizaciones no gubernamentales o personas, sin embargo, se verificó la formalización de una serie de contrataciones realizadas por la Administración, en las cuales se presenta una clara violación de los procedimientos que rigen la materia de contratación administrativa.

Por otro lado, la Junta Directiva del PANI no tomó las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de sus propios acuerdos, dentro de los que se incluyen los referentes a las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna sobre aspectos importantes de la institución, algunos de los cuales se reiteraron por parte de la Contraloría General, entre los que se pueden mencionar: insuficiencia de los controles técnicos y financieros sobre los recursos que se transfieren a las diferentes alternativas de protección, inadecuada gestión administrativa en el empleo de los recursos del fondo de bienes de menores y las pensiones de la CCSS para niños con discapacidad, entre otros.

El estudio realizado sobre la liquidación presupuestaria del PANI, permitió determinar el incumplimiento de disposiciones legales y técnicas en materia presupuestaria, tales como: inadecuados procedimientos de verificación y registro en la ejecución de los ingresos y egresos, mal tratamiento de los compromisos presupuestarios y ejecución de egresos sin contenido presupuestario. Lo anterior se da, entre otras causas, por la ausencia de un buen sistema de planificación, ejecución y control presupuestarios, todo lo cual tiene como consecuencia que no se dé una verdadera retroalimentación a dicho proceso, que la información que se genera a partir del presupuesto no sea confiable y que el plan presupuesto no constituya una herramienta útil para la toma de decisiones en la institución, sino más bien en un requisito de presentación ante la Contraloría General.

Ante situaciones como las señaladas fueron emitidas a la institución una serie de disposiciones con el fin de mejorar la gestión de la Administración en procura de una mejor calidad de vida de la población menor de edad, especialmente aquella en riesgo social. Para lo anterior se requiere de la consolidación de un verdadero sistema de plan-presupuesto, el desarrollo de sistemas de información y la implementación de un sistema de planificación estratégica, todo lo cual debe estar acompañado de la capacitación específica en las diferentes áreas.

2.10 Universidad de Costa Rica

La Universidad de Costa Rica (UCR) presenta un diagnóstico institucional, como parte componente del Plan Anual Operativo, el cual contiene una descripción de los programas: Docencia, Investigación, Acción Social, Vida Estudiantil y Administración. En dicho diagnóstico se incorpora información parcial de carácter interno pero es omiso en el análisis del contexto externo de la Institución. Se definen las políticas institucionales, los objetivos generales o estratégicos, los objetivos operativos o específicos, las metas y las actividades y los indicadores de gestión. No se informa sobre las

unidades de medida, los responsables, la fuente y el monto del financiamiento, así como del total del presupuesto por meta. Las metas se caracterizan por ser precisas, establecidas para ser logradas en un año, coherentes, realistas y cuantificables, incluyen indicadores de gestión al menos para los programas sustantivos de la Universidad.

El presupuesto inicial aprobado para la UCR ascendió a ₡32.633,0 millones.

Dentro de los ingresos sobresale el rubro de transferencias corrientes (₡26,959,0 millones) dentro de

las cuales predomina la proveniente del Gobierno de la República por concepto de financiamiento de la educación superior. Otros rubros que pueden destacarse son el de venta de bienes y servicios (8% del presupuesto inicial total) y derechos y tasas administrativas (5%) que incluye los ingresos por concepto de derechos de matrícula.

Con respecto a los egresos aprobados según programa se destacan el programa de Docencia (38% del presupuesto) y el programa de Investigación (18%), seguido de los programas de Administración (10%), Dirección Superior (12%) y Desarrollo Regional (10%).

En cuanto al presupuesto de ingresos, se presenta en los párrafos siguientes una síntesis del comportamiento reflejado por los ingresos reales durante el ejercicio económico del 2001, dándose principal atención a los rubros que por su magnitud e importancia presentaron situaciones especiales.

En la estructura de los ingresos tanto presupuestados como los realmente recaudados, sobresalen los conceptos de: Transferencias corrientes por ₡28.340,7 millones (80,2%), Venta de bienes y servicios ₡1.735,2 millones (5%), Derechos y tasas administrativas ₡1.624,0 millones (4,6%), y los Recursos de vigencias anteriores ₡2.362,4 millones (6,7%), los cuales representan un 96,5% del total de ingresos liquidados por el monto de ₡35.310,4 millones.

Dentro de los ingresos por concepto de Transferencias corrientes está el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES) que proviene del Presupuesto Nacional a través del Ministerio de Educación Pública, programa 574 Transferencias a la Educación Superior, el cual presentó una recaudación de ₡27.178,3 millones, constituyéndose como los ingresos más importantes dentro de la partida de Transferencias corrientes. Sólo el FEES representa el 96% del total de recursos recibidos por ese concepto, y el 77% de los ingresos totales institucionales recibidos. Si comparamos la cifra realmente recibida con la suma consignada en el presupuesto de la Universidad de Costa Rica y aprobada por la Contraloría General, no se presenta diferencia, lo cual indica que el Gobierno de la República está cumpliendo cabalmente con los compromisos asumidos en los convenios de financiamiento de la educación superior.

Es interesante resaltar la trascendencia de los ingresos que obtiene la Universidad de Costa Rica a través del FEES, los cuales se constituyen en el sustento financiero

fundamental para ella. Este fondo es calculado tomando en cuenta factores de crecimiento automático como el ajuste por inflación, el Producto Interno Bruto real por habitante -PIB- y el crecimiento demográfico, lo cual proporciona niveles de mayor estabilidad y seguridad a las finanzas universitarias.

Es razonable pensar que la Universidad de Costa Rica requerirá mayores recursos financieros para enfrentar las necesidades futuras, aumento en la demanda educativa, más edificios, más laboratorios, más material de información (bibliotecas), más maquinaria y equipo, más tecnología de punta, lo que ejerce una presión muy fuerte en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos tal y como lo mandan los convenios de financiamiento de la educación superior, en los cuales se planteó la necesidad de orientar las acciones hacia la generación de rentas y recursos propios por parte de las universidades públicas, como forma para adquirir recursos adicionales.

El grado de dependencia de la Universidad de Costa Rica de los recursos provenientes del FEES es muy alto, esto podría limitar considerablemente su misión, así como los planes de expansión en las actividades sustantivas universitarias, nos referimos a la docencia, la investigación, la acción social, la vida estudiantil, el desarrollo regional y las inversiones en infraestructura, a no ser que este aporte creciera lo suficiente para cubrir esas necesidades futuras, situación que se considera muy difícil de alcanzar.

Como fuente complementaria de recursos al FEES, están los Derechos y tasas administrativas. Este rubro está constituido aproximadamente por doce conceptos, entre ellos están por ejemplo: los derechos de matrícula, derechos de confección de carné, derecho de examen de admisión, derechos de laboratorio, y otros similares. Los derechos de matrícula se constituyen en el concepto más importante dentro de esta partida de Derechos y tasas administrativas.

El rubro de Venta de bienes y servicios es el medio por el cual la Universidad de Costa Rica hace llegar nuevos recursos a las arcas institucionales y se constituye como uno de los mecanismos para ampliar la relación entre la Universidad y la comunidad nacional.

Los Recursos de vigencias anteriores, corresponden a superávit generados por la institución que se originan en los excedentes de ingresos como en la subejecución de los gastos que se producen por la actividad de la Universidad a través de las Empresas Auxiliares, Cursos Especiales, Fondos Restringidos y los Fondos Corrientes.

El superávit de compromisos refleja la suma de ¢813,0 millones y el obtenido por las Empresas Auxiliares ¢578,4 millones.

En relación con los egresos cabe señalar que la mayor parte de los recursos de la Universidad se destinan a financiar los gastos por concepto de servicios personales que absorben en términos porcentuales un 54,8% del total de gastos ejecutados al 31 de diciembre del 2001; si a esos datos les sumamos los gastos reales de la partida Transferencias corrientes al sector público en la que se incluyen las cuotas patronales como la de la Caja Costarricense de Seguro Social, la del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, los aportes establecidos por la Ley de Protección al Trabajador (N° 7983 de 16 de febrero del 2000) por ejemplo, las cifras aumentan para convertirse en un 63,5% del total de gastos reales. Ese porcentaje sigue creciendo si consideramos en el análisis todos los conceptos que se denominan «masa salarial», definidos en el Consejo Universitario en el artículo 9 de la sesión 4415 del 9 de febrero de 1999.

De los egresos reales que componen la masa salarial se identifican cinco grupos que en términos generales representan aproximadamente el 76,3% del total de gastos generales al 31 de diciembre del 2001. Estos son: Servicios personales por ¢18.112,0 millones (54,8%), Transferencias corrientes sector público ¢2.872,0 millones (8,7%), Prestaciones laborales por ¢1.720,1 millones (5,2%), Salario escolar por ¢1.255,2 millones (3,8%) y Honorarios, consultorías y servicios contratados por ¢1.246,2 millones (3,8%).

La partida de Servicios personales es la más sobresaliente, incluye todas las remuneraciones básicas en dinero al personal permanente y transitorio de la Universidad. Además, comprende los incentivos derivados del salario o complementarios a este, así como gastos por concepto de dietas y gastos de servicios especiales.

En la distribución porcentual de este gasto sobresalen las subpartidas de Sueldo base (34,3%), Anualidades (25,6%) y Otros incentivos (26,1%). En cuanto a la subpartida de Sueldo base el presupuesto total al 31 de diciembre del 2001 fue de ¢6.628,2 millones y el gasto total a esa misma fecha fue de ¢6.576,9 millones, el disponible presupuestario fue de ¢51,3 millones. Respecto del Reconocimiento por años de servicio. (Anualidad), el gasto real al 31 de diciembre de 2001 ascendió a ¢4.628,2 millones, monto que representó el 99% del monto total del presupuesto aprobado, resultando un disponible al final del ejercicio económico de ¢44,3 millones.

2.11 Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.

El presupuesto de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), aprobado para el año 2001 ascendió a la suma de ¢83.628,4 millones. Cabe destacar que de ese monto la CNFL programó un 58% para la adquisición de materiales y suministros, en donde la compra de energía representa un 91,7% de lo considerado en dicha partida. Además, se observó que un 11,6% de los recursos presupuestarios de esa Compañía son para el servicio de la deuda institucional y los desembolsos financieros respectivos.

Los ingresos efectivos alcanzaron la cifra de ¢78.299,6 millones, o sea un 93,6% de lo presupuestado, de los cuales la menor recaudación se da en el renglón de Venta de energía producida, donde el ingreso fue un 52% inferior a lo programado.

Por su parte, los egresos por un monto de ¢76.600,7 millones fueron ejecutados en un 91,6% de lo presupuestado, considerando entre otros elementos que se subejecutó en un 30,5% la subpartida de Impuesto sobre las ventas y en cerca de un 18% los egresos por concepto de Servicio de la deuda.

Los resultados de la evaluación del período realizada por la entidad, muestran que los índices establecidos relativos a calidad de la red de distribución y de gestión comercial, se aproximan a lo estimado y los de generación no alcanzaron las expectativas. No obstante, con esta información no se permite concluir sobre la adecuada o inadecuada gestión desarrollada por la institución durante ese período; considerando que no se aporta datos en relación con índices de referencia del mercado nacional o internacional de empresas dedicadas a esta misma labor, además de que los comentarios son insuficientes para dar una opinión sobre dicha gestión.

Durante el año 2001 la Contraloría General efectuó una fiscalización sobre el sistema plan-presupuesto de la CNFL. En tal sentido, se determinaron algunas debilidades en el citado sistema, razón por la cual la Compañía se comprometió a concluir el proceso de elaboración de los manuales de formulación, ejecución y control del presupuesto; elaborar un instructivo sobre unidades de medida para las metas y sobre indicadores de gestión; incorporar en el Sistema Administrativo, Contable y Presupuestario de la entidad, los módulos que permitan realizar la ejecución, control y evaluación del presupuesto del 2001 y la formulación del plan anual

operativo ; e incluir en el plan-presupuesto del año 2002 los costos de las principales metas.

Asimismo, en un estudio de fiscalización efectuado por el Órgano Contralor sobre la procedencia de una compensación de cuentas por cobrar contra deudas contraídas entre la CNFL y el ICE, permitió concluir que no existe asidero jurídico que faculte la compensación de cuentas por cobrar, en este caso de la Compañía, con cuentas por pagar al ICE.

Por su parte, en otro de los estudios efectuados en esa entidad, relativo al proceso de facturación de los servicios de electricidad, se determinaron una serie de debilidades de control interno que van en detrimento de un manejo eficiente de los recursos públicos y de sanas prácticas administrativas; entre ellas, que el archivo maestro de abonados de la Compañía presentó inconsistencias en el campo de nombre y apellidos del cliente, registros duplicados e información referente al campo del número de las órdenes de servicio que en algunos casos muestra

valor cero y en otros, números repetidos dos o más veces; la Dirección Comercial no cuenta con un estudio técnico que permita identificar los criterios utilizados por la administración para la definición de los parámetros de fluctuación de consumo, tampoco se localizaron procedimientos y políticas por escrito, que regulen todo lo relacionado con esa materia; no se comprobó la existencia y aplicación de mecanismos de control para supervisar la labor de los técnicos comerciales encargados del análisis y depuración de servicios con inconsistencias de consumo; no se ha implementado un plan de acción tendiente a minimizar los efectos que pudiera ocasionar la aparición de cualquiera de los elementos de riesgo identificados y expuestos en el plan de contingencias vigente en el Departamento de Informática de esa Compañía; ni se ha implementado un proceso de planificación de aseguramiento de la calidad en las tecnologías de información, que incluyan una revisión del cumplimiento general de estándares y procedimientos de la función de los sistemas de información.

RECUADRO N° 17

Comentarios sobre la contratación para construir el Sistema de alimentación eléctrica de la ciudad de San José

En cuanto a las adquisiciones que realizó la CNFL durante este periodo del 2001, cabe mencionar lo relacionado con la Licitación Pública con financiamiento para la construcción del sistema de alimentación eléctrica de la ciudad de San José. El citado procedimiento, cuyo acto adjudicatario fue apelado, se anuló por considerarse que se habían alegado puntos de vital importancia para la sana administración de fondos públicos al estar de por medio un endeudamiento del Estado por un monto de US\$52,6 millones. En ese sentido, se tomó en consideración que el artículo 52 de la Ley de la Contratación Administrativa de manera tajante fija la obligación de que “antes de iniciar la licitación con financiamiento, la Administración deberá obtener las autorizaciones previstas en el ordenamiento jurídico para el endeudamiento y para el empleo de este mecanismo”. Si embargo, en este caso particular la CNFL había obtenido únicamente la autorización del MIDEPLAN -en la que se verifica que el proyecto es de interés nacional y que es posible iniciar los trámites para una eventual endeudamiento sin referirse al posible ofrecimiento concreto- y, amparados a una disposición cartelaria, pretendían solicitar las restantes autorizaciones -emitidas por el Consejo Nacional de Financiamiento Externo (CONAFE) y la Autoridad Presupuestaria- una vez que estuviera firme el acto de adjudicación. Es así como en la resolución de la Contraloría se consideró fundamental que, de previo a tener un acto de adjudicación en firme, la Administración debe contar con la venia de las autoridades encargadas de velar por las políticas de endeudamiento del país.

El manejo del caso dio un aporte importante, ya que permitió hacer una interpretación integral tanto de las normas de la Ley de Contratación Administrativa y del Reglamento General de Contratación Administrativa que sustentan esa figura procesal, como de los criterios de las entidades involucradas -Administración, Autoridad Presupuestaria, Banco Central, CONAFE- así como de otras normas incluidas en decretos ejecutivos- estrechamente vinculadas con el tema, lo cual dio como resultado una posición en la que se concilian la rigidez literal de la norma -ya que ésta exige las autorizaciones antes del inicio del procedimiento, lo cual es imposible porque es hasta la apertura de ofertas que se conocen los términos del financiamiento que se ofrece,- con la prudencia de no permitir la adjudicación en firme a favor de una oferta determinada cuyas condiciones de endeudamiento podrían posteriormente ser rechazadas, exponiendo a la Administración al cobro de daños y perjuicios, junto con otra serie de inconvenientes.

En materia de refrendo de contratos, durante el 2001 a la CNFL se le denegó el refrendo del Convenio de Cooperación suscrito entre el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., vinculado con la extracción y utilización de biogás en el Relleno Sanitario de Río Azul. Dicho resultado se debió a diversas consideraciones de carácter jurídico y económico que podrían influir en futuras negociaciones de la CNFL.

Entre otros aspectos, vale la pena mencionar que el Convenio en comentario, no fue enviado a la Contraloría General oportunamente para su respectivo refrendo y, aún así, la CNFL lo considera como antecedente para llevar a cabo una negociación posterior para la extracción y utilización de biogás en el Relleno Sanitario de Río Azul, cuyo contrato tampoco fue refrendado en virtud de los inconvenientes que presentó el convenio que le dio nacimiento así como por otros aspectos de fondo.

Ahora bien, en lo que respecta al clausulado del Convenio de cita, se determinó que el artículo 8, dispone que la CNFL podrá asociarse o contratar con otra empresa la extracción y utilización de biogás, cláusula que generó dudas por cuanto no fundamenta la viabilidad de dar a terceros dicha explotación por la vía de la asociación o contratación; tampoco es clara en cuanto al papel que asumirá el Ministerio de Salud o la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en toda esa negociación.

2.12 Consejo Nacional de Producción

El presupuesto del Consejo Nacional de Producción (CNP) aprobado por la Contraloría General para el 2001 fue de ¢19.863,4 millones, el cual se decrementa en un 21,8% con respecto al 2000. Así también la ejecución presupuestaria del año 2001, alcanzó un monto de ¢10.612,3 millones.

Los ingresos más representativos del CNP son los que provienen de la Venta de bienes, que representa un 39% del total de los ingresos estimados. Asimismo, en cuanto al rubro Venta de existencias estabilización intermediarios,

se presenta una sobrestimación importante para el ejercicio económico de 2001. En lo relativo a las transferencias otorgadas por la Fábrica Nacional de Licores y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se determinó que para el primer caso el monto presupuestado se sobrestimó y no se recaudaron los recursos proyectados probablemente por la aplicación de la Ley N° 7972 antes citada, y para el segundo caso se recibió menos de un 50% de lo estimado. En vista de lo anterior, el Órgano Contralor ha insistido en la necesidad de que la entidad mejore los métodos de estimación de los ingresos, así como la gestión de cobro, con el fin de tener mayor certeza acerca de los recursos disponibles para sufragar adecuadamente sus gastos operativos y administrativos.

El CNP tiene a su cargo el desarrollo y ejecución del Programa de reconversión productiva del sector agropecuario; sin embargo, la Contraloría General de acuerdo con la normativa vigente con anterioridad a la nueva de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 de 18 de setiembre de 2001) no tenía información sobre el detalle de la aplicación de los recursos ni sobre el plan que sustentaba dicha aplicación. Es así como, queda al CNP en adelante la tarea de reformular el presupuesto de manera que muestre la estimación de ingresos y egresos del fideicomiso de reconversión productiva y obtener así información suficiente que permita dar mayor seguimiento al uso de estos recursos.

En el estudio del presupuesto ordinario del CNP para el 2001, se determinó que las acciones realizadas por el Consejo en materia de reconversión productiva se enfocan sólo al financiamiento de proyectos productivos y no a la dirección y coordinación del programa del sector agropecuario.

Por otra parte, el Órgano Contralor, se ocupó de establecer una serie de parámetros para la ejecución de los recursos del Programa de Reconversión Productiva de manera que se facilitara la operacionalización de las acciones en este sentido, para ello se parte del concepto de "reconversión", y abarca aspectos de planificación, gradualidad, participación del sector privado y coordinación e integración interinstitucional. Al respecto, ver detalles en el recuadro N° 18

Resultados del estudio del presupuesto ordinario del CNP del período 2001 en materia de Reconversión Productiva

La Contraloría General de la República indicó en su informe de presupuesto ordinario para el 2001 que la Ley “Crea Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario CNP” (N° 7742 de 19 de diciembre de 1997), encomienda al CNP la rectoría del programa de reconversión productiva y la formulación de un plan anual con esa finalidad, que impacte no solo el accionar del CNP sino el del resto de las instituciones del sector agropecuario. En otros términos, que por imperativo de la Ley citada, el desarrollo del programa de reconversión debe darse dentro de un marco de coordinación e integración intrasectorial. Sin embargo, en el estudio realizado en esa institución, la Contraloría pudo constatar que el Plan formulado por el CNP para el ejercicio económico del 2001, no se orienta hacia un verdadero proceso de reconversión productiva, sino que enfatiza únicamente en el financiamiento de proyectos productivos de manera dispersa.

Posteriormente, en junio del 2001, la Contraloría General estableció los parámetros para la ejecución de los recursos del Programa de Reconversión Productiva, los cuales se exponen a continuación:

a) Concepto de Reconversión Productiva

El concepto de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario se debe entender como el proceso técnico que busca una transformación hacia la modernización de la producción agropecuaria. Sobre el particular, el legislador plasmó como objetivo en la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, que dicho programa transforme integralmente los procesos productivos del sector agropecuario, para insertarlos en el mercado internacional.

La Ley reformó también el artículo 3° de la Ley Orgánica del CNP, para establecer la finalidad que debe buscar ese Consejo como ejecutor del Programa de Reconversión Productiva, señalando literalmente:

“el consejo tendrá como finalidad 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 de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros, mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica.”.

El Programa de Reconversión Productiva se formuló con el fin de preparar al productor agropecuario para enfrentar los retos de la globalización, procurando que dicho productor sea más competitivo y eficiente, mediante la aplicación de un proceso de transformación de sus actividades productivas en pro de su modernización y verticalización, o sea, conceptuando la agricultura no solo como una actividad primaria sino como un sector ampliado, integrado a la agroindustria, la comercialización y otros procesos y sectores de la economía, en donde el productor agropecuario tenga la posibilidad de participar con mayor valor agregado y obtener mayores beneficios al aumentar su competitividad.

b) Planificación

En virtud de que la reconversión productiva es un proceso orientado hacia la modernización y verticalización de las actividades productivas del sector agropecuario costarricense, desde el debate legislativo se estableció la necesidad de que su ejecución se realizara en consonancia con un plan nacional consensuado y de largo plazo.

Asimismo, la Ley estableció que la reconversión se debe realizar bajo el marco de un Plan Nacional que involucre a las organizaciones de productores, el Estado y las instituciones del sector agropecuario. El Plan ordenado por la Ley, conceptuado como un plan de elaboración conjunta entre las instituciones y organizaciones del sector, es el que traza la trayectoria a seguir para lograr la pretendida modernización de la actividad agropecuaria y el que marca la pauta para asignar los recursos del programa de reconversión.

Por lo anterior, los gastos que el CNP pretenda realizar con cargo al Programa de Reconversión Productiva deben estar amparados a un Plan Anual de Reconversión Productiva, concebido en la forma descrita. Es así como los gastos deberán ser consistentes con el marco estratégico comentado y los objetivos y metas de los proyectos deben ser definidos en atención a los parámetros ahí expuestos, tal y como la Contraloría General le ha señalado a dicho Consejo.

(continúa...)

c) Gradualidad

Los proyectos ejecutados y financiados por reconversión productiva deben obedecer a una planificación que de forma gradual permita alcanzar la modernización del sector agropecuario. Con lo anterior, se pretende que el programa avance según el cumplimiento de las etapas de la cadena agroproductiva, desde la organización del productor, avanzando a la producción primaria, posteriormente a la industrialización del producto y finalmente a su comercialización.

Así, por ejemplo, no sería razonable que el CNP realice gastos en el área de mercadeo si no ha realizado suficientes esfuerzos previos en lo que se refiere a organización o industrialización, por cuanto el productor no estaría preparado para enfrentar los desafíos de la apertura de mercados.

d) Participación del sector privado

Los proyectos que se ejecutan con fondos de reconversión productiva no solo deben obedecer a un plan nacional de reconversión ajustado a un proceso gradual, sino que en la determinación y ejecución de dicho plan deben participar activamente las organizaciones de productores agropecuarios, en especial aquellos representados en la Junta Directiva del CNP, quienes, con la colaboración y en conjunto con las instancias técnicas gubernamentales deben definir los proyectos a realizar.

De ahí que si bien el legislador decidió utilizar la capacidad instalada del CNP para convertirlo en el ente ejecutor del programa, ello no significa que la reconversión sea un proyecto exclusivo de dicha entidad, por el contrario, el programa es consensuado y debe surgir y extenderse a todo el sector agropecuario (público y privado).

En síntesis, las actividades que dentro del marco de reconversión productiva realice el CNP directamente, o bien los proyectos ejecutados por organizaciones de productores y financiados con esos fondos, deben obedecer al plan de reconversión concebido mediante el acuerdo de todos los sectores involucrados en la actividad agropecuaria.

e) Coordinación e integración interinstitucional

En virtud de que el Programa de Reconversión Productiva corresponde al sector agropecuario en general, que trasciende por mucho al CNP, se dispuso la coordinación e integración de las instituciones públicas del sector agropecuario en las labores de planificación y ejecución de dicho programa. Por lo anterior, al reformar la Ley Orgánica del CNP se integró en su Junta Directiva al Ministro de Agricultura y Ganadería como su Presidente, al Presidente Ejecutivo del CNP, al Presidente Ejecutivo del IDA, al Gerente de SENARA y al Gerente del PIMA.

Por lo anterior, resulta claro el requisito de que los proyectos que se ejecuten con recursos de reconversión productiva deben reflejar una coordinación de las instituciones públicas del sector agropecuario, tanto en su definición como en su ejecución.

Así, a partir de un planeamiento conjunto y una ejecución integrada y coordinada, la Junta Directiva del CNP, en su condición de ejecutora del programa, debe lograr el uso eficiente de los recursos públicos cuya administración le ha sido encomendada y evitar la duplicidad de funciones, de modo que las instituciones del sector puedan llegar a ser, en su conjunto, el facilitador estatal requerido por el productor agropecuario para alcanzar competitividad nacional e internacional.

f) Proyectos de reconversión ejecutados en forma directa por el CNP

El Órgano Contralor determinó que el CNP, en su condición de ente ejecutor del programa, puede realizar en forma directa proyectos de reconversión productiva, sin embargo, por ser este un programa diferenciado de otros fines que persigue la Institución, deberá tenerse especial cuidado en que los fondos de reconversión se utilicen únicamente para la obtención de los objetivos y metas del programa.

En suma, es importante hacer énfasis en que para utilizar los recursos de reconversión productiva, se deben observar los criterios de planificación, gradualidad, participación del sector privado y coordinación interinstitucional expuestos, de manera que se asegure contar con todos los elementos necesarios que conduzcan en forma sistémica al logro de los fines del Programa de Reconversión Productiva.

Además, en el plan anual operativo del 2001 se observa que no se guarda ninguna vinculación con el presupuesto, se formula utilizando como criterio las distintas actividades productivas del agro y a nivel de las regionales que lo conforman. Al respecto, esta Contraloría General considera que la formulación del plan se debe realizar a nivel de los componentes de la cadena agroproductiva como organización, producción primaria, agroindustria y mercadeo, evaluando cada nivel de acuerdo con los instrumentos previstos en la Ley N° 7742 antes señalada, sea capacitación, transferencia tecnológica, extensión agropecuaria y financiamiento, asimismo que los planes enviados por las regionales se consoliden a nivel institucional; hacia lo cual debe evolucionar ese Consejo. Es importante señalar que a pesar de que la citada Ley obliga al CNP a formular un plan anual de reconversión productiva, éste no se ha formulado y resulta indispensable para orientar el accionar del sector agropecuario hacia un verdadero proceso de reconversión productiva.

Por otra parte, con el propósito de corregir las deficiencias del plan anual operativo, el órgano contralor ha asesorado a ese Consejo para introducir mejoras, y como parte de los logros alcanzados al 31 de diciembre de 2001 se encuentra la formulación del plan estratégico de reconversión productiva, documento que se encuentra bastante avanzado y la conformación de una Comisión de Alto Nivel conformada por representantes de las principales instituciones del sector agropecuario, la cual tiene como finalidad propiciar la integración y coordinación del sector público agropecuario.

Con respecto a los estudios de fiscalización que ha realizado la Contraloría General, se menciona el relativo a la utilización de los recursos asignados al CNP mediante la Ley N° 8047 de 24 de noviembre del 2000, la cual en sus artículos 2° y 3° autorizó el pago de intereses y gastos legales adeudados por pequeños productores que resultaron afectados en sus actividades agropecuarias por causa de los huracanes Micht y Floyd, y por el denominado Sistema de Baja Presión de la Cuenca del Caribe, situaciones que los imposibilitó para atender puntualmente sus obligaciones financieras y que los colocó en riesgo de perder propiedades cedidas en garantía por créditos adquiridos en bancos comerciales, fideicomisos, entidades financieras públicas o privadas o establecimientos comerciales.

La citada ley, autorizó al Instituto Nacional de Seguros (INS) a transferir ¢1.000,0 millones provenientes de la Reserva Técnica de Contingencias del Seguro Integral de Cosechas al CNP, para la ejecución de este programa de ayuda.

En el estudio realizado se estableció que con recursos provenientes de la Ley N° 8047 mencionada anteriormente, se cancelaron intereses y gastos legales por ¢101,8 millones a cuenta de productores que en el momento en que se presentó el fenómeno natural que afectó el cantón en el cual efectuaron la inversión, ya tenían sus obligaciones financieras desatendidas; que tenían operaciones de crédito que a la fecha de vigencia de la Ley estaban actualizadas en el pago de sus intereses; o que tenían operaciones de crédito formalizadas con posterioridad a la fecha en que finalizaron los efectos del único o del último fenómeno natural que afectó el cantón en el cual se efectuó la inversión.

Además, se efectuaron pagos a las entidades acreedoras por ¢698,6 millones a cuenta de productores seleccionados, que no fueron justificados en forma adecuada o que definitivamente no fueron justificados. La suma indicada corresponde al 79,5% del total pagado por concepto de intereses y gastos legales a las entidades acreedoras. Asimismo, se efectuaron pagos a estas entidades por ¢4,0 millones que fueron aplicados al pago del principal de operaciones de crédito adeudadas por productores, concepto no incluido en la Ley.

Se concluye que el CNP no ejerció controles suficientes y adecuados para garantizar el correcto uso de esos recursos, lo que propició, inclusive, la utilización de dineros en forma distinta a la prescrita por la Ley y su Reglamento y la calificación errónea del beneficiario según los términos de la Ley N° 8047 de repetida cita. La situación expuesta impidió a la Contraloría General pronunciarse en forma positiva acerca del cabal cumplimiento de los objetivos de esa Ley.

2.13 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

El presupuesto aprobado al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) para el año 2001 ascendió a la suma de ¢31.799,2 millones, el cual se incrementó en un 20,2% en relación con el presupuesto del año anterior. De acuerdo con la estructura programática del presupuesto los programas sustantivos que constituyen el 79,4% de los recursos estimados son: el Programa 2 denominado Operación y mantenimiento de Acueductos, y el Programa 3 denominado Inversiones, en los cuales se incluyen los recursos destinados a mantenimiento de los acueductos, infraestructura física y equipamiento. Del total de ingresos estimados se hizo efectiva la suma de ¢28.449,4

millones, que representan un 89,5% de lo programado. Este déficit en los ingresos se originó principalmente en los rubros de Intereses sobre préstamos concedidos a empresas públicas no financieras y a gobiernos locales, Intereses sobre depósitos a plazo (empresas públicas financieras), Venta de servicios y en las Transferencias de capital: BID- 636 y 637 O.C/C.R.. En relación con los egresos, del monto presupuestado se ejecutaron gastos por la suma de ₡26.106,3 millones, es decir un 82,1%.

En el referido plan-presupuesto, el ICAA fijó para el año 2001 ciertas áreas estratégicas de trabajo institucional, entre otras: el desarrollo de infraestructura de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en centros urbanos, el desarrollo de acueductos rurales, el alcantarillado sanitario del Área Metropolitana; y la calidad del agua y protección del medio ambiente.

En razón de las áreas estratégicas antes mencionadas, ese Instituto programó un 14,2% de los recursos presupuestados para el año 2001, en la partida presupuestaria de Construcciones, adiciones y mejoras, la cual se ejecutó en un 76,7%. Por su parte, el servicio de la deuda representó una suma significativa de un 13,3% del total de recursos presupuestarios para ese año, constituyendo los egresos reales un 70,6% de la suma estimada. Esto puede explicarse por el bajo nivel de crecimiento que han experimentado las tarifas de los servicios que presta ese Instituto, lo que estaría conduciendo a que se haga uso del endeudamiento y no de los recursos generados por la operación, como medio para el financiamiento de sus proyectos. Tal situación se torna aún más preocupante, si se considera el volumen de recursos que se requiere para la ejecución de la cartera de proyectos a que se hizo referencia anteriormente, todos ellos de carácter impostergable para el país.

Durante el año 2001, la Contraloría General realizó un estudio de fiscalización en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), en relación con el convenio suscrito entre ese Instituto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 28 de abril de 1994, específicamente en lo que se refiere a la implantación del sistema de facturación identificado como Sistema Comercial Integrado. En el recuadro N° 19 se detallan deficiencias encontradas sobre facturación incluida en este sistema y cuya gestión de cobro no se realizó.

En relación con ese estudio, la Contraloría General dispuso a la Junta Directiva tomar los acuerdos respectivos, a fin de que se instruya a la administración a establecer los mecanismos de cobro pertinentes, de conformidad con la normativa aplicable, para que el Instituto recupere las facturaciones de servicios de agua y alcantarillado sanitario incorporadas a la denominada Bolsa de Lecturas y que no fueron puestas al cobro en su oportunidad, procurando la minimización de los costos involucrados en dicha gestión; así como el ordenar la realización de los estudios pertinentes, con el propósito de que se valore la pertinencia de establecer las acciones de orden administrativo y legal que correspondan, contra aquellos funcionarios que resulten responsables por no haber puesto oportunamente al cobro la facturación de los servicios de agua y alcantarillado supracitada.

Por otra parte, en materia de contratación, mediante oficio N° 11398 se devolvió sin refrendo un addendum al contrato de obra para la construcción de un alcantarillado sanitario en Los Guidos y San Miguel de Desamparados. Al inspeccionar dicho proyecto se observó que, si bien el objeto era construir un sistema de alcantarillado para resolver el problema sanitario y ambiental de las citadas comunidades, lo cierto era que el proyecto no tenía contemplado un punto de conducción y tratamiento de los afluentes, con lo cual se determinó que dichas obras serían inoperantes. Tal situación resulta preocupante ya que pudo demostrarse que existe falta de planificación y coordinación en la institución, en lo que a ejecución de proyectos se refiere, con lo cual se podría estar invirtiendo millones de colones en la realización de obras que luego no se utilizarían y, por ende, que no tendrán función ni beneficio alguno para las comunidades, todo lo contrario, son el resultado de la ineficacia en el uso de los recursos públicos de la entidad.

Condonación de deudas por servicios de agua potable y alcantarillado

Se determinó que, una vez implementado el Sistema Comercial Integrado, quedaron de dos a cuatro meses de lecturas de consumo de agua y servicios de alcantarillado sanitario que las distintas oficinas regionales del Instituto no pusieron al cobro, interfase a la que se denominó "Bolsa de Lecturas", en la cual la estimación de las sumas de las facturas no cobradas ascendía a ¢1.310,1 millones, incluyendo un ajuste de ¢5,2 millones determinado por la Contraloría General.

No obstante que la situación en comentario fue puesta en conocimiento de la Junta Directiva del ICAA, que a su vez encomendó a la Administración la preparación de una propuesta para dar la solución que más convenga a los intereses institucionales, y de que la propuesta de la Dirección Comercial y el criterio de la Asesoría Legal de ese Instituto, se emitieron en el sentido de no cobrar la facturación en referencia, ese órgano colegiado, a la fecha del estudio, no había tomado un acuerdo para resolver la problemática en mención.

En razón de lo anterior, el análisis técnico y jurídico efectuado por la Contraloría General, permitió demostrar que los montos incorporados a la "Bolsa de Lecturas", y que a la fecha no habían sido puestos al cobro por el ICAA, son facturaciones de consumos de agua y servicios de alcantarillado que constituyen un acto de la Administración, con categórica claridad de contenido, motivo y fin, de conformidad con los artículos 85 y 88 del Reglamento de Prestación de Servicios a los Clientes de ese Instituto; y que el monto de ¢1.310,1 millones incorporado a la citada Bolsa corresponde efectivamente a una deuda cobrable al cliente, máxime si se considera que en la Ley Constitutiva de dicho Instituto (N° 2726 de 14 de abril de 1961) y sus reformas y en la Ley General de Agua Potable (N° 1634 de 18 de setiembre de 1953), no existe norma jurídica alguna que habilite la condonación de las obligaciones surgidas por la prestación del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, por lo que el no cobrar tal suma podría generar un perjuicio económico para el ICAA, en los términos y monto ya citados.

2.14 Instituto Costarricense de Electricidad

El presupuesto del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) correspondiente al año 2001 fue aprobado por un monto total de ¢366.249,5 millones, con lo que se observa una disminución del 0,2% respecto al presupuesto aprobado para el año 2000 (¢366.896,3 millones).

Durante el año 2001, el ICE contó con cinco programas presupuestarios: Corporativo, Telecomunicaciones, Energía, Apoyo a Telecomunicaciones y Apoyo a Energía.

El ICE destina un 28,6% de su presupuesto a la adquisición de maquinaria, equipo, materiales y suministros, en su mayor parte para satisfacer los requerimientos de los proyectos que se ejecutan en las áreas de telecomunicaciones y de energía. Por otra parte, un 14% de los recursos presupuestarios se comprometen para el servicio de la deuda y desembolsos financieros de la entidad.

Los ingresos efectivos totales ascendieron a ¢343.258,5 millones, de lo cual se obtiene un déficit de ingresos del 6,2% (¢22.991,0 millones), porcentaje que se

considera poco significativo. Este déficit se originó principalmente en menores ingresos por venta de energía local y servicios telefónicos nacionales, internacionales y celular; asimismo, una parte del déficit se encuentra asociada a un menor ingreso por venta de otros servicios.

En relación con los egresos, del monto presupuestado se ejecutó la suma de ¢274.849,2 millones, que equivale a un 75%. Las partidas más significativas que reflejan subejecución son: servicios no personales (¢12.842,2 millones), materiales y suministros (¢7.186,6 millones), maquinaria y equipo (¢15.406,3 millones) y asignaciones globales (¢27.828,9 millones). Según indicó el Instituto, la subejecución en la partida de maquinaria y equipo se debe, principalmente, a retrasos en los trámites de adquisición de equipo de cómputo y software.

Con respecto al Plan Anual Operativo (PAO) para el 2001, puede señalarse que la vinculación de este Plan con el Presupuesto se da en el nivel de los proyectos pero no en el de las metas de los diferentes proyectos, lo que no permite conocer sobre la asignación de costos entre esas metas y dificulta el control y la evaluación efectivos del plan-presupuesto. Asimismo, algunos de los indicadores de gestión que se incluyen en el PAO, no son aptos para medir la eficacia en el logro de los

objetivos y metas propuestos en el citado Plan, debido a que algunas de las metas no son medibles o no están debidamente cuantificadas.

En el marco de la realización de estudios por parte de el Órgano Contralor, relacionados con contrataciones, inversiones y gastos, se evidenció una débil gestión y planificación administrativa y financiera en este Instituto,

así como inoportunidad en la toma de decisiones por parte de su Administración, lo cual no sólo implica poner en riesgo los recursos públicos que le han sido encomendados a esa entidad, sino que incide sobre la esfera patrimonial, en detrimento de los proyectos y programas que se ejecutan y del servicio que se debe o pretende brindar (ver recuadro N° 20).

RECUADRO N° 20

Insuficiencias en la gestión administrativa y financiera del ICE

De los diferentes estudios de fiscalización que la Contraloría realizó en el ICE se pueden citar algunos ejemplos puntuales que evidencian un problema importante en la gestión administrativa y financiera de la institución. El primer caso se da con la contratación de una ampliación de 80.000 líneas para el servicio de telefonía celular, la actuación inoportuna de la Administración ocasionó un perjuicio económico de ¢400 millones al Instituto, al no cumplir con las condiciones necesarias para que las empresas contratistas instalaran en el tiempo previsto los equipos de radiobase correspondientes.

Un segundo ejemplo se tiene con el incumplimiento de la empresa Positron en la instalación y puesta en operación del hardware, software y sistema de comunicación para el Sistema de Emergencias 9-1-1, según arrendamiento con opción de compra, la Administración de ese Sistema de Emergencias no gestionó el respectivo reclamo por los daños y perjuicios ocasionados, de conformidad con lo establecido en el documento contractual, sin considerar los gastos incurridos por el 9-1-1, a fin de colaborar con el contratista en la operación del mencionado sistema de comunicación.

El tercer caso gira en torno a la operación de colocación, a escala internacional, de bonos por US\$50 millones y su posterior redención, se dieron algunas situaciones que denotaron falta de planificación administrativa y financiera por parte del Instituto; de ahí la ausencia de un estudio que permitiera, entre otros, detectar las necesidades de fondos, identificar las metas financieras, analizar instrumentos y productos financieros, detallar proyectos de inversión prioritarios a financiar, elaborar un plan financiero, y establecer los mecanismos de evaluación que permitieran la toma de decisiones y la puesta en marcha de acciones efectivas, con el propósito de corregir oportunamente las desviaciones o debilidades del plan en referencia. Las actuaciones apresuradas o las omisiones en procedimientos observadas pueden atribuirse tanto a una falta de experiencia del ICE respecto de la operación del mercado financiero internacional como a la falta de previsión de las actividades relacionadas con ese tipo de transacciones, que aunque no ocasionaron lesiones al patrimonio de la entidad, tampoco garantizaron que los mecanismos utilizados hayan generado la alternativa más rentable, segura y menos riesgosa para financiar proyectos de inversión del Instituto.

Asimismo, en un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría se analizó el proceso seguido por el ICE en la contratación de la empresa Técnicos en Telecomunicaciones Sociedad Anónima Laboral (T en T SAL), para la prestación de varios servicios, y se determinó la existencia de vicios en las contrataciones que constituyen un irrespeto a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales N° 7407, del 3 de mayo de 1994, y los principios que la inspiran; también se observaron deficiencias en la definición previa de la necesidad de contratar este tipo de actividades y en el orden de la determinación del costo final pagado por el ICE y del control y seguimiento en la ejecución de los contratos suscritos (ver recuadro N° 21).

Si bien al amparo de la Ley de Sociedades Anónimas Laborales y su reglamento, es factible contratar en forma prioritaria o de privilegio con sociedades anónimas laborales actividades que han sido declaradas como auxiliares, resulta indispensable que la entidad interesada despliegue en forma eficiente y de antemano toda la actividad administrativa que le facilite la determinación de las actividades que procede trasladar a este tipo de empresas, lo cual implica la valoración, mediante los estudios pertinentes, de la ventaja económica sustancial y la eficiencia en el servicio y el bienestar de la clase trabajadora.

Resultados del estudio sobre la contratación de la empresa Técnicos en Telecomunicaciones Sociedad Anónima Laboral

En el estudio de fiscalización realizado por la Contraloría General se analizó el proceso seguido por el ICE en la contratación de la empresa Técnicos en Telecomunicaciones Sociedad Anónima Laboral (T en T SAL), para la prestación de los servicios de verificación, depuración y actualización de la base de datos del Sistema Integrado Mecanizado de Operaciones (S.I.M.O.) –conocido también como depuración de la red telefónica-, el suministro de los servicios de mano de obra para la instalación de órdenes de servicio telefónico (OST) y la atención de los centros de despacho regional (119 regional).

Al declarar, por parte del ICE, algunas actividades como auxiliares, cuya determinación debía ser avalada por el Ministerio de Trabajo según la normativa vigente en ese entonces, la ejecución de éstas se traslada a sociedades anónimas laborales; sin embargo, hay actividades que representan una labor estratégica en la operación del sistema telefónico, por lo que deberían estar bajo la operación del personal especializado del Instituto. Además, no se localizaron estudios técnicos que demostraran, sin lugar a dudas, que las actividades citadas fuesen de apoyo o auxiliares, que su traslado a sociedades anónimas laborales representaba para el Instituto una ventaja económica sustancial y que, bajo la nueva modalidad de prestación de la actividad o del servicio, se mejoraría la calidad de los citados servicios.

Por otra parte, y para efectos de contratar las actividades en referencia, el ICE determinó el monto del ahorro en instalaciones al contratar durante cinco años una cantidad determinada de servicios, aportando la institución los vehículos; sin embargo, se corroboró que dichos ahorros fueron sobrestimados, lo que permitió concluir que el costo de contratar los servicios dados a T en T SAL es más alto que si el ICE realizara esas labores con su propio personal.

A su vez, conviene señalar que en los procedimientos de selección y adjudicación de las contrataciones (en los cuales participaron la empresa T en T SAL y SEMUTEL SAL) se utilizaron para la identificación de la propuesta más beneficiosa, criterios como los de apoyo de personal, relación salario - costo ICE y representatividad. Al respecto, el ICE otorgó el máximo puntaje a la sociedad que presentó el mayor apoyo de los trabajadores de depuración de la red telefónica, aunque no necesariamente las empresas oferentes contaran con el respaldo de la totalidad de ese personal, lo que a todas luces parecía necesario para asegurarse que esa actividad se realizara con al menos la misma calidad con que se venía haciendo. Del mismo modo, violentando el principio de igualdad de trato se introdujo el criterio de representatividad, con el cual se otorgaba la máxima cantidad de puntos a la concursante que contara con el apoyo de la organización laboral más representativa del Sector de Telecomunicaciones, aspecto con el que de antemano se daba ventaja a T en T SAL sobre otras sociedades anónimas laborales que participaran, puesto que era público y notorio que la Asociación Nacional de Técnicos en Telecomunicaciones (ANTTEC) es la agrupación laboral con mayor número de afiliados en ese Sector y, al mismo tiempo, era socio capitalista mayoritario de T en T SAL.

Durante el 2001, en el caso del ICE existió una acentuada actividad en el campo de la adquisición de tecnología en telecomunicaciones, después de algunos años en que no se hicieron inversiones relevantes en ese ámbito. Los casos destacables al respecto se detallan a continuación:

a) Procedimiento Abreviado 1-2001 para el arrendamiento con opción de compra de 400.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas con tecnología GSM en la banda de 1800 MHz.

Este procedimiento fue realizado previa autorización de la Contraloría General. En el concurso participaron, únicamente, el Consorcio Ericsson II y, en forma conjunta, Alcatel Cit y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En agosto del 2001 fue adjudicado

a Alcatel Cit y Banco Centroamericano de Integración Económica, por un monto de US\$ 151,0 millones.

El Consorcio Ericsson II apeló el acto de adjudicación en setiembre del 2001, pero el recurso presentado fue declarado sin lugar en diciembre del mismo año, pues su oferta era ilegible por varios incumplimientos sustanciales al cartel en que se especificaban las condiciones técnicas de los equipos requeridos por el ICE. No obstante, en atención a la cuantía e importancia de esta contratación para el interés nacional, no se dejaron de considerar los reparos que el Consorcio Ericsson II formuló a la oferta de Alcatel-Cit y el BCIE y, como resultado, se concluyó que la adjudicación no presentaba las infracciones que se le habían formulado, tanto desde el punto de vista técnico como jurídico.

b) Contratación directa de 160.000 soluciones telefónicas inalámbricas GSM bajo el supuesto de "único oferente".

En febrero del 2001, el Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad acordó contratar directamente con la firma Alcatel-Cit y Arrendadora Interfin S.A. la ampliación de la red de servicios móviles en 160.000 usuarios con tecnología GSM y la compra de 250.000 tarjetas SIM para el servicio de prepago y tarjetas MIC para enrutamiento. El no acudir a los procedimientos de licitación pública como correspondía a una negociación de esta cuantía (US\$25,4 millones) fue apoyado en el supuesto de "único oferente".

Después de un análisis del caso, que fuera denunciado por la Asociación Nacional de Técnicos y Trabajadores en Telecomunicaciones y por la firma Nortel Networks ante la Contraloría General de la República, pudo constatar que, efectivamente, la excepción de "único oferente" no se presentaba, lo que motivó un pronunciamiento expreso de la Contraloría que censuró el proceder del Instituto. Posteriormente, el ICE comunicó a la Contraloría que procedió, de común acuerdo con la empresa Alcatel-Cit y la Arrendadora Interfin y sin responsabilidad para las partes, a dar por terminada esta contratación dejándola sin efecto.

c) Contratación para la adquisición de 83.000 soluciones

En agosto de 1999, el Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad acordó contratar directamente con la firma Ericsson Telecom, S.A. la modernización de 83.000 líneas telefónicas. Cuatro meses después se acepta la donación de equipo marca Ericsson, como parte de esa modernización de líneas. El monto de la contratación ascendió a US\$6,2 millones, y se tramitó sin procedimiento licitatorio en razón de la excepción de "único oferente", supuesto que es siempre una valoración de la propia entidad que lo invoca.

Posteriormente, a fines de ese mismo año, la empresa Alcatel - Cit denunció la inobservancia del procedimiento de licitación. La Contraloría General de la República procedió a investigar los hechos denunciados y a sustanciar un procedimiento administrativo ordinario, tendiente a verificar la verdad real de los hechos y la posible nulidad absoluta, evidente y manifiesta tanto de la contratación directa, como de la donación de equipo aceptada meses después.

Durante el procedimiento ordinario llevado a cabo, se constató que el Instituto Costarricense de Electricidad

procedió a la "modernización" de equipos para telefonía fija adquiridos durante las décadas de los años 60 y 70 y calificados como obsoletos, gracias a lo cual se pasó de la tecnología analógica a la tecnología digital, con la consecuente capacidad de que prestaran servicios mucho más amplios.

Valorado lo actuado, se concluyó que el Instituto realmente lo que efectuó fue una compra de equipo nuevo de una tecnología digital, apoyándose en una "modernización" que no se produjo pues el equipo anterior era análogo, alegando en forma incorrecta un supuesto de único oferente.

Por resolución de junio del 2001, se dispuso que los hechos denunciados resultaban nulos de forma absoluta, es decir, grave; pero que sin embargo, ésta nulidad no era además "evidente y manifiesta", condiciones necesarias para que procediera la declaración de nulidad de un acto declaratorio de derechos en sede administrativa.

Posteriormente, por resolución de octubre del 2001 se conoció del recurso de apelación, el cual fue rechazado en todos sus extremos, y se dispuso al Instituto llevar a cabo las acciones legales pertinentes para demandar judicialmente la nulidad absoluta de la contratación y de la donación, así como fijar políticas que rigieran la actualización y sustitución del equipo de telecomunicaciones.

En enero del 2002, y a petición de la Contraloría, el Consejo Directivo del Instituto acordó corregir un acuerdo previo y el escrito original de interposición para solicitar la declaratoria de nulidad y declarar la lesividad de la donación de equipo hecha por Ericsson Telecom.

Los hechos descritos evidencian la falta de políticas en materia de contratación en el área de telecomunicaciones, el atraso de esta área provocado por distintas razones, y la urgencia (no eficiencia) con la cual se pretenden tramitar todos los procedimientos, lo que desemboca en una resistencia de la Administración a utilizar los procedimientos concursales existentes y por último, pretender aplicar una realidad tecnológica como la de equipos propietarios (que sólo aceptan aditamentos de la misma marca) a nivel general, limitando el concurso entre los oferentes y los principios constitucionales que rigen la contratación administrativa. Esto deja una serie de lecciones que deberían ser consideradas por la institución en futuras actuaciones en relación con esta materia. Ver recuadro N° 22.

Principales consideraciones con respecto a la problemática sobre la adquisición de tecnología por parte del ICE

Del análisis de las actuaciones del ICE se puede extraer una serie de consideraciones sobre la problemática que reviste la adquisición de tecnología por parte de la institución y que obviamente afecta la aprobación de este servicio. Entre las principales consideraciones se pueden citar las siguientes:

- a) Empleo inadecuado de la excepción de oferente único. Para la compra de equipos en telefonía móvil, concretamente la denominada "Global System for Mobile" (GSM), el Instituto procedió a contratar directamente con la empresa Alcatel Cit, mientras que para la adquisición de equipos de esa misma tecnología y en la misma frecuencia, procedió a realizar un concurso público toda vez que siempre fue entendido que se trataba de tecnología abierta, no propietaria. A lo anterior, ha de considerarse el hecho de que una de las empresas interesadas manifestó a la Contraloría que se encontraba en capacidad de satisfacer lo requerido por el Instituto con el contrato celebrado con la firma Alcatel-Cit, pues la tecnología GSM se basa en estándares de interconexión abiertos en donde interactúan equipos de diferentes proveedores. De la misma forma, se adquirió equipo con la empresa de la cual se había comprado hace más de 20 años para llevar a cabo una "modernización" la cual a la postre no podía calificar pues lo que sucedió en la realidad, fue la compra de un equipo nuevo, con una tecnología digital. El uso del supuesto de "único oferente" para ampliar equipo analógico fue incorrectamente invocado, pues el resultado final fue el de culminar con equipo de telefonía digital que no es una solución para la cual la tecnología es propietaria.
- b) Modificación de políticas en adquisición de tecnología. El Consejo Directivo del Instituto fue muy claro en su momento para limitar las ampliaciones de los equipos en telecomunicaciones que ingresan a su patrimonio por donación de empresas suplidoras de éstos. Esta restricción tenía la finalidad de no encadenar a la entidad a un solo proveedor. No obstante, frente a un caso concreto el Consejo Directivo procede a hacerla desaparecer, para dar paso libre a una ampliación de un equipo contratando a la empresa que lo donó. Tal proceder debe ser reprochado pues no es sino luego de varias denuncias y del pronunciamiento de la Contraloría General de la República, que el Instituto desiste de seguir adelante con esa ampliación.
- c) Problemas para establecer las bases para ofertar y el objeto a contratar. Las numerosas modificaciones a las condiciones para ofertar efectuadas por la Administración a instancia de los potenciales interesados en la compra de las 400.000 soluciones en telefonía móvil, así como las alteraciones que, a solicitud del Instituto, fue preciso efectuar a la autorización conferida por la Contraloría reflejan que, de alguna manera, no existió claridad al arranque sobre las bases de la contratación y la correcta delimitación del objeto a contratar.
- d) Arrendamiento con opción de compra como alternativa más conveniente. La modalidad más frecuente para satisfacer las necesidades en materia de telecomunicaciones se perfecciona bajo el contrato de arrendamiento con opción de compra, para lo cual el ICE puede invocar diferentes razones (límites en el gasto público autorizado, prevención de la obsolescencia de los equipos, etc.). Sin embargo, al recurrirse a esta forma de contratación no es posible establecer parámetros de verificación sobre la razonabilidad de los costos si se hubiere llevado a cabo una compra. La prestación de un servicio público tan estratégico como las telecomunicaciones con bienes que no integran el dominio del Instituto, pues son arrendados, puede representar otro reparo para acudir a esta modalidad.

En materia de refrendo de contratos, en el año 2001 se refrendó un convenio de cooperación interinstitucional entre el ICE y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), por medio del cual se facilitaba un equipo propiedad de ese Ministerio, producto de una donación realizada por la empresa Cisco Systems, para que el ICE pueda establecer una red de Internet 2 entre diferentes instituciones de educación superior y otras entidades, y ponga en marcha la primera fase del "Proyecto para el Establecimiento de una Red de Internet Avanzada".

Dicho convenio inicialmente no fue refrendado por la Contraloría debido a la omisión de algunos documentos, situación que luego de ser corregida permitió su refrendo, especialmente se consideró que el uso de los equipos donados, no implica que el desarrollo del Sistema Nacional de Telecomunicaciones se implemente por medio de tecnología cautiva que obligue al ICE, para

futuras ampliaciones y transformaciones a contratar a ese mismo proveedor. Por el contrario, en el convenio se estableció con claridad que para el proyecto se tendría que procurar emplear tecnología abierta, y que en caso de que el ICE se apartara de esa disposición, el MICIT estaba obligado a finalizar el derecho de uso conferido y de recuperar el pleno dominio sobre los equipos.

También, la Contraloría refrendó dos contratos realizados por el ICE para la ampliación del Sistema Nacional de Telecomunicaciones para los períodos 2000-2001, los cuales se refieren a los arrendamientos con opción de compra de equipos que permitan mejorar los servicios de telefonía fija en ciertas áreas del país. Ambas contrataciones tienen como monto total, la suma de US \$63.327.585,40.

En estos arrendamientos con opción de compra de los equipos, los oferentes participaron mediante ofertas

conjuntas, en las que cada uno delimitó sus responsabilidades, de manera que el BCIE, como dueño de los equipos, asume las obligaciones propias para garantizar el goce y disfrute de los mismos al ICE, mientras que las empresas se encargan de su fabricación, instalación y mantenimiento. Sin embargo, previo a que las empresas fabricantes ejecuten sus obligaciones, el ICE deberá realizar todas las gestiones necesarias para la debida programación de las principales actividades tendientes al cumplimiento de las responsabilidades que asume en esa contratación, para evitar incurrir en los supuestos que le permitirían al arrendante (BCIE) hacer efectivo el cobro de los eventuales daños y perjuicios, ya que de presentarse tal situación, el ICE debería necesariamente iniciar de inmediato las investigaciones para determinar las responsabilidades que pudieran haberse originado.

El ICE se encuentra obligado a tomar las provisiones que sean necesarias, para garantizar que el servicio brindado al usuario no se vea afectado por la reparación o sustitución de equipo por parte de las empresas fabricantes, o al menos, se minimicen los eventuales perjuicios a los abonados. Asimismo, tomar las medidas que el contrato o la legislación prevén para resarcirse cualquier daño o perjuicio que se le llegara a producir al ICE por esos hechos.

Adicionalmente, la Contraloría refrendó dos contratos suscritos por el ICE que contribuirán al desarrollo del Proyecto Eólico La Tejona, ubicado en el cantón de Tilarán, Guanacaste, cuyo objetivo es promover el desarrollo y la explotación racional de fuentes de energía ambientalmente amigables (no contaminantes).

Por otra parte, se denegó el refrendo a contrataciones mediante las cuales el ICE se comprometía a pagar el servicio de alimentación a sus funcionarios, así como al contrato para brindar el servicio de transporte a los empleados del Instituto, ya que no existía fundamento legal que permitiera al ICE asumir el pago de dichos servicios en beneficio de sus empleados. En estos casos llama la atención el actuar de los jefes y otros funcionarios del ICE, ya que insistieron en la obtención del refrendo sobre contrataciones que implicaban una alta erogación de recursos (alrededor de ¢200 millones anuales) con base en argumentos que, en principio, resultan improcedentes.

2.15 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

El presupuesto de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), para el año 2001 ascendió a un monto de ¢18.628,7 millones.

En cuanto a los ingresos de operación (sin considerar los recursos del superávit), ascendieron a ¢12.189,2 millones, que en comparación con lo estimado de ¢13.151,7 millones, se dio un déficit de ¢962,5 millones.

Respecto a la ejecución de los gastos, éstos fueron de ¢14.745,7 millones, lo que representa un 84% del total presupuestado. De dicho monto, ¢2.538,2 millones constituyen compromisos presupuestarios, sea un 17%, que se originan en los grupos de maquinaria y equipo, construcciones, adiciones y mejoras y deuda interna.

Con base en los anteriores datos, JAPDEVA obtuvo un superávit presupuestario total de ¢2.057,9 millones, el cual fue menor en un 57% al de 2000, donde se obtuvo ¢3.233,8 millones. Como resultado de la menor recaudación de las rentas y considerando que los gastos operativos se incrementaron en 12,9% con respecto al año 2000, ha provocado una reducción en las razones de liquidez y de rentabilidad de esa entidad con respecto al 2000.

Con base en lo anterior y a pesar de que señala que la estructura de JAPDEVA es bastante razonable y sólida, la Administración debe tomar las acciones concretas para que la situación sea corregida oportunamente, ya que repercute negativamente en la consecución de los objetivos de construcción, administración, mantenimiento y operación de los puertos.

Como parte de la planificación institucional, esta entidad presentó indicadores de gestión, sin embargo, no se incluyen como tales en el Plan Anual Operativo, en especial en el programa de administración portuaria que es el programa sustantivo de esa Entidad y que se le asignó cerca del 84% de los recursos en el presupuesto del 2001. Se incorporaron indicadores relacionados con el "Desarrollo Regional" sin embargo, en conjunto no permiten cuantificar los logros y el impacto relacionados directamente con el objetivo del Programa de Administración de Desarrollo.

En un estudio especial practicado en esa entidad, se hizo hincapié en la ausencia de una política portuaria adecuada, de permanente adaptación a los requerimientos del comercio exterior, lo cual conduce a un encarecimiento de las medidas esporádicas de modernización, debido a la necesidad de recuperar modificaciones atrasadas. Lo anterior ocasiona pérdidas de más de US\$ 15 millones por año, creando importantes perjuicios al comercio exterior y a la economía en general del país.

La Contraloría General realizó un estudio de fiscalización durante el 2001, específicamente, sobre el Proyecto de Ampliación y Equipamiento de la Terminal Multipropósito de Moín en Limón, proyecto financiado mediante un contrato de préstamo aprobado por la Asamblea Legislativa, y que a la fecha no han ingresado los citados recursos.– En el estudio realizado se le llamó la atención a JAPDEVA por los atrasos y costos adicionales en la ejecución de la obra, motivados por el no inicio a tiempo de las obras, posibles reajustes de precios, trabajos adicionales, entre otros. La Contraloría señaló a JAPDEVA que debe tomar las medidas de control interno que sean pertinentes, a fin de garantizar que el proyecto en mención sea ejecutado por el Contratista en el tiempo previsto y en estricto apego a las especificaciones técnicas que aseguran la calidad requerida de la obra.

Además, se le instó a la Asamblea Legislativa, que se procediera a realizar un estudio mediante el cual se determinara la problemática que enfrentan los «contratos de préstamo» como el de ese Proyecto, y la respectiva estrategia para solventarla, debido a que el uso de los recursos que se gestionan por medio de esos contratos, por diversos motivos, no llegan a su destino con la oportunidad que se requiere, y más bien provocan que el Gobierno tenga que girar recursos millonarios superfluos por concepto de las respectivas comisiones de compromiso que tales contratos establecen.

Por otra parte, se efectuó un estudio de fiscalización relativo a las inversiones en desarrollo. Se determinó que JAPDEVA presupuestó ₡810,1 millones, pero dado a la carencia de parámetros que midan el impacto en el desarrollo de la provincia de Limón, no se puede determinar si el citado monto ha logrado los fines de la Ley Orgánica de JAPDEVA y del Plan Regional de Desarrollo. En el estudio practicado se determinó la existencia de irregularidades de tipo administrativo, en lo que respecta a algunas contrataciones realizadas con asociaciones de desarrollo para la ejecución de diferentes proyectos en la provincia de Limón, lo cual originó la

emisión de disposiciones para que las irregularidades determinadas fueran subsanadas.

Al respecto, conviene indicar que en años anteriores la ejecución de proyectos de desarrollo promovidos por JAPDEVA se realizaba por medio de aportes que se giraban a asociaciones de desarrollo; no obstante, debido a los resultados obtenidos en un estudio realizado por la Contraloría General, JAPDEVA decidió ejecutar esos proyectos por medio de contrataciones administrativas.

En adición a lo anterior, producto de un estudio realizado en ocasión de una denuncia presentada ante la Contraloría, se elaboró una Relación de Hechos relativa al cese de funciones de un funcionario de JAPDEVA. Al respecto, se estima que el impacto a nivel institucional que pueda tener la relación de hechos en cuestión es muy alto, considerando que los presuntos responsables de los hechos que se presentan en la susodicha Relación de Hechos, son funcionarios del más alto nivel de esa institución.

En cuanto a la evaluación del Plan Presupuesto y considerando las limitaciones con que cuenta JAPDEVA para realizar una verdadera medición de su gestión, esa entidad señala, que de las metas programadas para el 2001, se determina un cumplimiento del Plan Operativo Institucional y su presupuesto de 83,5% y 79%, respectivamente.

En relación con la gestión de la actividad operativa, se apunta que dadas las limitaciones que ha tenido JAPDEVA para realizar una verdadera rendición de cuentas, y consecuentes con las observaciones hechas por la Contraloría general sobre este tema, en la evaluación hecha por JAPDEVA, se disponen varias acciones y recomendaciones para mejorar la citada evaluación, las cuales fueron acogidas por el Consejo Administrativo.

Respecto de otros estudios especiales se determinaron anomalías en contrataciones realizadas por JAPDEVA respecto de lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa (Nº 7494 de 2 de mayo de 1995), y el Reglamento que sobre la materia se encuentra vigente en esa Junta, por lo cual se giraron las disposiciones necesarias con el fin de corregirlas, para que los procesos futuros de contratación que realice esa entidad se enmarquen dentro de dicha normativa, y su gestión sea más eficiente, obteniéndose así un mayor beneficio para la Región Atlántica.

Se encuentran en trámite dos Relaciones de Hechos, con la finalidad de que se determine si es procedente incoar un procedimiento administrativo para establecer si al Presidente Ejecutivo del IDA, y al Presidente Ejecutivo de JAPDEVA, les cabe alguna responsabilidad por no haber solicitado ante el Órgano Contralor la realización de un estudio para determinar si a un alto funcionario de JAPDEVA, le resultaba aplicable la normativa contenida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, N° 7428 de 7 de setiembre de 1994, y para que se determine el inicio de un procedimiento administrativo, a efecto de definir si al Director Ejecutivo de FODELI, fondo que está constituido por una suma importante de recursos públicos (US\$ 10,0 millones), le resulta aplicable la prohibición establecida en el artículo 72 supramencionado; lo anterior por cuanto, de acuerdo con lo señalado en esta última Relación de Hechos, el funcionario en cuestión fue despedido del IDA debido a que «incurrió en una serie de faltas consideradas graves», pues tuvo una actuación «evidentemente perjudicial a los intereses institucionales» (del IDA), con claro favorecimiento a terceras personas, y además, «violatoria de todos los principios de fiscalización y control».

2.16 Banco Nacional de Costa Rica

En el presupuesto del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) se incorporan únicamente los ingresos y gastos operativos más las inversiones en activos fijos, no reflejándose las captaciones de recursos, los desembolsos por préstamos, los recursos que se reciben por endeudamiento, las recuperaciones de préstamos y los gastos por incobrables.

Partiendo de lo anterior, tenemos que durante el ejercicio económico del 2001, el presupuesto total del BNCR fue de ₡ 155.950,0 millones, del cual se recaudaron ingresos por ₡ 125.797,5 millones (80,7% de lo estimado).

En cuanto a los gastos, el Banco Nacional muestra también una ejecución de un 80,7% de lo programado, producto principalmente de los gastos financieros, generados por los intereses que debió atender por la captación de recursos financieros del público y los intereses pagados por este concepto de las obligaciones que la institución mantiene con el Banco Central de Costa Rica y con otras entidades del país.

Los gastos generales y de administración constituyen otro grupo importante dentro de los egresos del Banco, representaron un 33,1% del total de los gastos operativos, dentro de los cuales, tuvieron un gran impacto las

obligaciones por conceptos salariales que se atendieron por las 4023 plazas que estuvieron ocupadas. Al respecto, cabe mencionar que se mantuvo un total de 532 plazas vacantes, producto del plan de contención del gasto establecido por la Gerencia General del banco para el año 2001.

Además, se realizaron inversiones en equipo de cómputo y en infraestructura, aspecto fundamental dentro del proceso de modernización que se ha venido gestando en ese Banco.

El Banco Nacional de Costa Rica sigue siendo la entidad más grande del sistema bancario nacional. Al concluir el año 2001 sus activos representaron el 53% del total del sector de bancos estatales, 0,4 puntos porcentuales superior al año anterior que se ubicó en 52,6%. La cartera de crédito del Banco, a esa misma fecha, constituyó el 51,3% y las inversiones en títulos y valores el 53,5% del sector. Lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
PARTICIPACIÓN DEL BANCO EN EL SECTOR DE BANCOS ESTATALES
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2001

Variables	Banco Nacional de Costa Rica	Banco de Costa Rica	Banco Crédito Agrícola de Cartago
Activo Total	53,0%	34,5%	12,4%
Cartera de Crédito Bruta	51,3%	41,3%	7,4%
Inversiones en títulos y valores	53,5%	31,9%	14,6%
Cuentas Corrientes	50,8%	42,0%	7,2%
Depósitos de Ahorro	57,6%	32,7%	9,8%
Depósitos a Plazo	62,0%	25,9%	12,1%
Utilidad Neta	33,8%	57,3%	8,9%

Fuente: Superintendencia General de Entidades Financieras

Del análisis evolutivo del balance de situación se observó que, durante el año 2001, los activos del banco se disminuyeron en un 3,2% con respecto a los que se tenían en el 2000, contrario a lo sucedido en ese período cuando el activo creció en términos reales un 7,5%. Asimismo el activo productivo muestra un decrecimiento real del 1,2%. Lo anterior como consecuencia del poco dinamismo de la situación económica, lo que provocó una sensible baja en la demanda de crédito, así como también a la política adoptada por el Banco durante gran parte del año, en cuanto al manejo de activos y pasivos, y a los cambios que se dieron en el segundo semestre en la normativa de la SUGEF que llevaron al Banco, entre otros, a restringir el crecimiento de la cartera de crédito de riesgo y a mejorar la calidad de la cartera formalizada.

Esto se evidencia en el hecho de que la cartera de crédito, en términos reales experimentó en el 2001 un incremento de tan solo un 1,1% respecto al período anterior, año en el que su crecimiento fue del 16%.

De igual forma el pasivo total, en términos reales mostró un decrecimiento del 4%, donde las captaciones, las cuentas corrientes y ahorros que representaban el 41,3% en el 2000, al finalizar el 2001 significaron el 46,3%, no obstante, las captaciones a plazo tuvieron una menor participación.

Por su parte el patrimonio contable se incrementó en términos reales en un 15,1%, producto principalmente de la capitalización de las utilidades de junio y diciembre del 2001, así como de los ajustes al patrimonio por revaluación de activos. Cabe mencionar que este incremento en el patrimonio contribuyó a que la suficiencia patrimonial del banco se mantuviera en riesgo normal.

El estado de ganancias y pérdidas, refleja un incremento real, aunque menor al obtenido en el período anterior, en el margen financiero del 4,7%, lo cual se debe en gran parte al reducido crecimiento obtenido en los activos generadores de rendimiento, así como por la tendencia hacia la baja en las tasas de interés. De ahí que el crecimiento en dicho margen se debe a que los ingresos financieros crecieron más que los gastos financieros.

Por otra parte los gastos de administración, incluyendo costos de estructura, experimentaron un crecimiento real del 12,8%, sin embargo, a pesar de dicho comportamiento, la utilidad creció significativamente producto del comportamiento tanto de los ingresos operativos como de los gastos operativos, lo que evidencia la importancia que han tomado los ingresos por comisiones y los ingresos por participación en otras empresas dentro de los resultados del Banco.

Los componentes anteriores hicieron que el BNCR obtuviera una utilidad neta de ₡6.060,6 millones, con un crecimiento del 277% respecto al 2000. Este comportamiento se refleja también en términos reales, debido a que la utilidad fue de ₡165,7 millones

presentando un crecimiento de 245,6%, como consecuencia de un incremento en los ingresos operativos y una reducción en los gastos operativos del banco y debido a que el año con el que lo estamos comparando presentó una caída fuerte en la utilidad neta. Dicha situación se puede observar en el siguiente cuadro:

BANCO NACIONAL DE COSTA RICA
ESTADO DE RESULTADOS CRECIMIENTO REAL
-en porcentajes-

	1999	2000	2001
Ingresos Totales	17,3%	-0,4%	3,8%
Financieros	15,9%	-2,8%	-0,1%
Operativos y otros	26,8%	14,3%	24,5%
Gastos Totales	16,7%	1,4%	0,1%
Financieros	21,5%	-11,6%	-3,6%
Administrativos	24,3%	4,8%	12,8%
Operativos y otros	-39,5%	144,9%	-19,9%
Impuestos	--	-8,2%	150,9%
Utilidad	30,1%	-56,2%	245,6%

Para convertir a colones constantes se utilizó el Deflator Implícito del Producto Interno Bruto.

Fuente : Estados Financieros del Banco Nacional de Costa Rica

Finalmente, y según lo comentado anteriormente, al finalizar el año 2001, el Banco Nacional reflejó resultados satisfactorios en términos de utilidades y desde el punto de vista del modelo prudencial de la SUGEF logró mantener una calificación de normalidad en todas las áreas evaluadas -capital, activos, manejo o gestión, evaluación de rendimientos, liquidez y sensibilidad riesgos-, conocidos como CAMELS, que es un instrumento de la normativa bancaria internacional, la calificación global obtenida fue de 1,25, encontrándose dentro del rango de riesgo normal, que oscila entre 1 y 1,75. Asimismo y pese a que los cambios metodológicos implementados por la SUGEF tenían un fuerte impacto en la Suficiencia Patrimonial, el Banco logró mantener dicho indicador en estado de normalidad.

Problemática determinada en relación con la compra de equipo de cómputo

En cuanto a resultados de fiscalización en materia de compra de bienes es importante citar que el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) llevó a cabo una serie de compras de equipo de cómputo, utilizando un supuesto fraccionamiento ilícito, esa entidad procedió a promover varios procedimientos de contratación, bajo el trámite de licitación restringida, procedimiento correcto si se considera el monto de cada contratación por separado. Al respecto, ante denuncia presentada por una de las firmas proveedoras de estos bienes, la Contraloría General de la República realizó un estudio de lo actuado por el Banco Nacional, encontrándose que los citados procedimientos de licitación restringida, numerados consecutivamente como LR 83-2000, 84-2000, 85-2000, 86-2000, 87-2000, 88-2000 y 89-2000, poseían el mismo objeto, a saber, microcomputadoras, compradas en cantidades similares, pero fundamentalmente, bajo las mismas condiciones contractuales.

Tomando en cuenta la naturaleza de los bienes (231 computadoras), las similitudes en las condiciones para ofertar, la fecha de apertura de los concursos en forma consecutiva e incluso el espacio temporal en el que se realizaron las compras, la existencia de previsión presupuestaria suficiente para la compra total, y la adjudicación a un solo proveedor, el Órgano Contralor cuestionó que el Banco no llevara a cabo un solo procedimiento de licitación pública para la adquisición de la totalidad de los equipos.

Por tal motivo se procedió a dar inicio a un procedimiento administrativo mediante el cual se analice la posible existencia de un fraccionamiento ilícito, en razón de que el monto global de las adquisiciones de US\$339.339,00, exigía la aplicación del procedimiento de licitación pública.

En este momento, de acuerdo con el estado actual de las actuaciones que se han llevado a cabo, es importante dejar expuesta la preocupación por cuanto el fraccionamiento ilícito es un serio cuestionamiento que ya ha formulado la Contraloría General de la República en relación con una entidad pública que ha demostrado deficiencias importantes en llevar a cabo sus adquisiciones de bienes y servicios.

2.17 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) tuvo un presupuesto definitivo de ₡6.933,0 millones.

El presupuesto del IFAM es el producto de ingresos tributarios, no tributarios y de capital. En relación con los ingresos los más representativos son: el aporte que le corresponde del impuesto sobre bebidas alcohólicas y cervezas y por renta de factores financieros (intereses), los cuales en forma consolidada representan un porcentaje muy significativo de los ingresos.

La estructura del presupuesto del IFAM para el año 2001, fue de cinco programas: Dirección Superior, Dirección y Administración General, Financiamiento Municipal, Desarrollo Municipal y Desarrollo Institucional.

En relación con el presupuesto aprobado por la Contraloría General y el plan anual operativo propuesto por el IFAM, se determinó que este último es omiso en el señalamiento de los indicadores de gestión, lo que genera un vacío informativo fundamental para la toma de decisiones; también ese Instituto no presentó un cronograma de ejecución financiera y en la documentación presentada no es claro en la identificación del mercado público ni en detallar las unidades de medida.

Asimismo, es evidente la excesiva orientación hacia el desarrollo de programas de financiamiento en contraposición al financiamiento de las acciones de desarrollo municipal, fundamentales para ir preparando a los municipios en el nuevo rol que plantea la normativa jurídica recientemente aprobada, así como la que entrará pronto en vigencia, según se tiene previsto.

Al cierre del periodo 2001 el IFAM reportó ingresos efectivos por un monto de ¢7.247,6 millones y gastos por la suma de ¢3.204,8 millones de los cuales ¢1.950,5 millones fueron ejecutados en el programa de Financiamiento Municipal (¢805,0 millones como préstamos y ¢810,4 millones como aportes) representando un 61% del total de los egresos del periodo. Conviene al respecto centrar la atención en el superávit tan alto con que el Instituto está cerrando el periodo, el cual asciende a la suma de ¢4.042,9 millones que representa el 55,8% del total de los recursos (ingresos efectivos) con los que contó para dicho periodo, máxime teniendo presente las grandes necesidades de recursos, asesoría y capacitación que tienen las municipalidades.

De acuerdo con un estudio realizado en el IFAM sobre el financiamiento a municipalidades se determinó, que ha venido desarrollando programas de prórrogas al pago de préstamos concedidos a municipios que muestran problemas de liquidez financiera, problema de fondo al que no se le ha puesto atención, por cuanto esta concesión se ha otorgado a más de 50 municipios, o sea el 62% del sector, con el propósito de que los recursos que no se amortizan se orienten al desarrollo de obras de infraestructura del cantón y en otros casos a financiar los gastos del proyecto de Catastro Municipal y Valoración de Bienes Inmuebles. Esta situación ha generado que los ingresos por recuperación de préstamos y colocaciones, se vean afectados, además, revela la crisis financiera que atraviesan los municipios.

También mediante un estudio de fiscalización se determinó una serie de debilidades en la gestión del IFAM con respecto a donaciones que realiza a las municipalidades. Los asuntos más relevantes en torno a este estudio se incluyen en el recuadro N° 24.

En otro orden de ideas, conscientes de la importancia de que los municipios del país mejoren sus sistemas de planificación y formulación presupuestaria bajo un enfoque participativo y transparente, la Contraloría General apoyó durante el año 2001 el Proyecto denominado «Desarrollo Local» auspiciado por la Agencia de Cooperación Internacional de la República Federal de Alemania (GTZ), el Instituto de Fomento de Asesoría Municipal (IFAM), la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), el cual tomó como modelo las municipalidades de San Rafael, Oreamuno, Matina y Abangares que formularon herramientas de control financiero y de gestión, bajo un esquema de amplia participación ciudadana involucrando a ésta en la definición de proyectos y servicios que se requieren para lograr un mayor bienestar comunal.

Estas cuatro organizaciones municipales formularon su presupuesto ordinario del 2002 considerando las acciones que le corresponde a cada una como gobierno local, en función de ese proceso de planificación participativa. Esto permitirá a las organizaciones comunales involucradas, solicitar la rendición de cuentas a estas municipalidades, tanto por los proyectos ejecutados como por los que se dejaron sin realizar.

Debilidades en la gestión del IFAM respecto de donaciones que realiza a las municipalidades

RECUADRO N° 24

En un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría General en ese Instituto sobre el otorgamiento de donaciones a municipalidades, se evidenció la ocurrencia de debilidades, entre ellas: que el procedimiento utilizado por el IFAM para el otorgamiento de donaciones a municipalidades presenta deficiencias en la selección, aprobación y control de los fondos otorgados, la selección de los beneficiarios se encuentra centralizada en el Presidente Ejecutivo y no se encontró evidencia de que se hayan definido criterios técnicos que permitan priorizar la asignación de los recursos, de acuerdo con las necesidades del régimen municipal. Además, se aprobaron donaciones con base en solicitudes que no cumplían con la normativa establecida en el reglamento existente, por cuanto no se indicaba la descripción y finalidad del proyecto. Por otra parte, en relación con el control sobre las donaciones, el IFAM no ha realizado evaluaciones del uso de esos fondos, ni exige en forma rigurosa la presentación, por parte de los alcaldes, de los informes finales de los proyectos financiados con donaciones.

En el periodo comprendido entre el 1 de enero 1998 y el 31 de diciembre de 2000, el IFAM realizó donaciones por ¢47,8 millones para financiar gastos fijos ordinarios, a pesar de existir disposiciones legales en materia presupuestaria que no permiten el uso de ingresos extraordinarios para cubrir gastos fijos ordinarios, según se establece en el artículo 101 del Código Municipal. Ante los asuntos comentados el Órgano Contralor giró las disposiciones correspondientes para corregir las deficiencias determinadas.

De lo anterior se desprende la necesidad de que la Dirección Superior del IFAM realice una revisión de sus políticas, con el propósito de que la gestión institucional se apegue al ordenamiento jurídico vigente y que se orienten al mejor cumplimiento de sus objetivos y fines relacionados con el fomento y la asesoría del régimen municipal.

2.18 Instituto Nacional de Seguros

En lo que respecta al Plan Anual Operativo del Instituto Nacional de Seguros (INS), cabe señalar que tuvo algunas deficiencias, en cuanto a objetivos, metas, indicadores y el señalamiento de los responsables de la ejecución de los programas, lo que provocó que no se diera una verdadera vinculación entre el Plan y el presupuesto. Es importante mencionar que, este tipo de debilidades deben ser subsanadas para que el Plan-presupuesto se constituya en un instrumento útil a la administración para la toma de decisiones, para el uso eficiente y eficaz de los recursos, así como para la rendición de cuentas sobre la gestión realizada.

En relación con el informe de gestión institucional y el informe de evaluación del plan anual operativo del INS, no se contó con la información correspondiente, por lo tanto no es posible para la Contraloría referirse en esta Memoria Anual a la gestión física de esa entidad.

En cuanto a los resultados de carácter financiero, el presupuesto definitivo del INS para el año 2001 fue de ₡294.655,1 millones. Los ingresos efectivos totales al 31 de diciembre de ese período ascendieron a la suma de ₡286.083,7 millones, mientras que se realizaron gastos por ₡170.812,7 millones, originándose un superávit presupuestario de ₡115.271,0 millones. Cabe destacar que el INS ha presentado un incremento importante del superávit en los últimos períodos, especialmente por la subejecución de gastos a que ha estado sometido. Como dato adicional sobre los ingresos, resalta el hecho de que la institución obtuvo ingresos adicionales a los presupuestados por venta de seguros por la suma de ₡11.366,6 millones.

Según informes de ejecución presupuestaria, la composición de los ingresos efectivos del Instituto en corrientes y de capital para los años 2000 y 2001 son: en el caso del 2000 de un monto total de ₡251.841,9 millones, ₡145.688,0 millones corresponde a ingresos corrientes y ₡106.153,9 millones a ingresos de capital; en el 2001 del monto de ₡286.083,8 millones, ₡151.843,9 millones fueron ingresos corrientes y ₡134.239,9 millones ingresos de capital, para una variación en los totales de un año a otro de 13,6%, 4,2% en el caso de los ingresos corrientes y 26,5% en el de los ingresos de capital.

La mayor parte de los recursos se utilizó para atender las obligaciones por contrato de seguros, para lo cual se destinó la suma de ₡49.402,3 millones, que

representa un 34% del total ejecutado. El segundo concepto importante lo constituyó los servicios no personales que alcanzó la suma de ₡25.721,7 millones, dentro de lo cual cabe destacar el gasto considerable por concepto de ajuste del "Impuesto sobre la Renta" de los años de 1998 y 1999 por la suma de ₡3.960,0 millones. Otro egreso considerable en el período en estudio lo fue la transferencia corriente al Gobierno de la República, para cumplir con lo dispuesto en la Ley "Creación del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios para los Pequeños y Medianos Productores" (N° 8147 de 24 de octubre del 2001), para lo cual el Instituto ejecutó la suma de ₡5.523,0 millones.

Por otra parte, de los estados financieros presentados a la Contraloría General se desprende una disminución de ₡4.745,0 millones en las utilidades con respecto al período 2000, año en el que se logró una utilidad de ₡16.021,2 millones, mientras que en el 2001 se obtuvieron ₡11.276,2 millones. En el resultado anterior tuvo un efecto significativo la aplicación del Transitorio III de la Ley N° 8147 antes citada y el incremento en los costos de operación del Cuerpo de Bomberos.

Dentro de los aspectos importantes que se dieron en el período 2001 en relación con la labor de fiscalización presupuestaria, está el hecho de que en el mes de junio, el INS presentó a la Contraloría General de la República el presupuesto extraordinario N° 01-2001, en donde se incorporaba una partida para cubrir el incremento de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de ese Instituto, las cuales se pretendía igualar al monto que sobre este concepto establece la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (artículo 24), todo respaldado en lo dispuesto en el acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado en la sesión número 146 (artículo 3°), celebrada el 15 de mayo del 2001.

En el análisis realizado al efecto, la Contraloría General señaló que el reconocimiento de dietas y sus respectivos montos, a favor de entidades públicas, constituye materia privativa de ley, por lo que al ser el INS una institución autónoma, el monto de las dietas de sus directivos se rige por lo establecido en el artículo 60 de la Ley N° 7138 de 6 de noviembre de 1989, que regula el monto de las dietas de los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas y semiautónomas de nombramiento del Poder Ejecutivo, así como el número máximo de sesiones a remunerar, lo que en ese momento implicaba que, salvo disposición legal en contrario, el INS debiera ajustarse a lo estipulado en la referida norma, lo cual trajo como consecuencia que el acuerdo del Consejo de Gobierno que los excluía de la

aplicación jurídica citada, resultara improcedente, y por ende también el contenido presupuestario para esos efectos, lo que llevó a la improbación de la partida correspondiente.

La posición de la Contraloría no fue compartida ni por el INS ni por el Consejo de Gobierno, lo cual tuvo como resultado la interposición de un «Conflicto de Competencias Constitucionales» ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Entre otros asuntos relevantes relacionados con la audiencia otorgada a la Contraloría General de la República, se resaltó que la revisión desarrollada por el Órgano Contralor se encontraba respaldada en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en donde se le asigna la competencia de fiscalizar y vigilar la Hacienda Pública, lo cual involucra examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas, lo que implica comprobar la correcta utilización de los recursos públicos, de manera tal que la labor de la Contraloría consistió en revisar la legalidad del acuerdo del Consejo de Gobierno que respaldaba tal erogación, evaluación que involucra no sólo el estudio de elementos que componen el acto, sino también la competencia de quien lo dicta. Por estas razones, se le manifestó a la Sala Constitucional que, en criterio de este Órgano de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, no se estaba ante un conflicto de competencias constitucionales.

Los argumentos expuestos por la Contraloría General fueron acogidos por la Sala Constitucional, declarando que no existió conflicto de competencias o atribuciones constitucionales, al manifestar que «La Contraloría ha ejercido las funciones que le han sido asignadas por la propia Constitución Política, concretamente, las referidas a la aprobación y desaprobación presupuestaria de las instituciones públicas», desestimando de esta forma la gestión planteada por el Poder Ejecutivo.

Otro estudio de fiscalización realizado por la Contraloría en relación con el INS se llevó a cabo con el fin de determinar si la aplicación a ese Instituto de la Ley

“Sujeción de Instituciones Estatales al Pago de Impuesto sobre la Renta” (Ley N° 7722 de 9 de diciembre de 1997) se ha realizado conforme con el ordenamiento tributario pertinente.

Al respecto se determinó que se ha estado aplicando el impuesto sobre la renta al INS bajo un concepto de renta global y doble tributación a los intereses de títulos valores, lo que a partir del análisis jurídico y tributario realizado es improcedente. Tal situación se deriva en forma directa de la estructura cedular del impuesto sobre la renta no modificada por la Ley 7722 antes citada, así como de exoneraciones expresas a las reservas de seguros y sus rendimientos a ellas afectos.

El estudio permitió arribar a algunas conclusiones importantes, entre ellas, que el impuesto sobre la renta a que sujeta la Ley 7722 de repetida cita a varias entidades, entre las cuales se encuentra el Instituto Nacional de Seguros, es el establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (N° 7092 de 21 de abril de 1988) y sus reformas. Una característica sustancial de dicho tributo es su estructura cedular. Existe un impuesto sobre las utilidades y un impuesto sobre los intereses de títulos valores, entre otros, a los que se circunscribió la problemática del estudio realizado. Además, quedó manifiesta la ambigüedad del marco jurídico aplicable a la tributación de las entidades públicas, ya señalada en un informe de la Contraloría General emitido a principios del período 2001. Se consideró pertinente cuestionar la estructura cedular de la tributación para entidades públicas y financieras, dado que las justificaciones de aquélla pierden validez en dicho contexto institucional.

De acuerdo con las conclusiones del estudio se instruyó al Instituto Nacional de Seguros para que realizara consulta a la Procuraduría General de la República en lo que atañe a la base imponible dictada por la citada Ley 7722, a efecto de establecer las acciones subsiguientes para determinar su obligación tributaria respecto del impuesto sobre la renta y los eventuales recursos administrativos y judiciales.

Convenios de alianza estratégica entre instituciones públicas: Caso INS - Banco Crédito Agrícola de Cartago

Durante el ejercicio económico del 2001, la Contraloría General recibió documentos contractuales mediante los cuales el Instituto Nacional de Seguros y el Banco Crédito Agrícola de Cartago pretendían formalizar un vínculo de cooperación que posibilitara la ejecución de acciones, tareas y proyectos de provecho mutuo.

Del análisis del acuerdo de la alianza estratégica celebrada entre ambas entidades se llegó a determinar que este instrumento constituía un convenio marco que no se encontraba sujeto al refrendo contralor, en virtud de que el mismo no era generador de obligaciones específicas de las cuales pudiera derivarse una disposición inmediata de fondos públicos. No obstante lo anterior, se consideró oportuno señalar una serie de dudas sobre los términos del convenio contractual. Así por ejemplo, se cuestionó sobre la posibilidad de que, por medio de dicho convenio y en atención a la consecución de fines de interés mutuo, se delegaran actividades que fueran de competencia exclusiva de las instituciones pactantes, lo cual implicaría una transgresión al ordenamiento jurídico. Asimismo, se indicó que en el tanto se desarrollara el proyecto de mérito, mediante la suscripción de convenios particulares que comprometieran fondos públicos, se requería necesariamente del respectivo refrendo.

Además, resultó de importancia la delimitación que se hizo del ámbito de competencias de las instituciones públicas, ya que era necesario dejar patente que los actos de naturaleza administrativa debían encontrar sujeción plena al ordenamiento jurídico en general, por lo que necesariamente, la actuación de los órganos debía encontrarse fundamentada en una competencia otorgada por el sistema jurídico vigente, de acuerdo con el principio de legalidad de rango constitucional.

De esa manera, en el caso particular, se hizo énfasis en que por medio del mecanismo de la alianza estratégica no se podría ejercer competencias que no les eran propias a cada una de ellas, lo cual implica que, si bien es cierto era indispensable para el cumplimiento de los fines de las instituciones públicas pactantes el desarrollar de manera conjunta proyectos de interés común, no significaba de modo alguno que se encontrarán legalmente facultadas para asumir cualquier competencia fuera de su marco regulatorio.

Desde esa perspectiva, es necesario destacar que la Contraloría General no pretendió limitar, en esta oportunidad, a las instituciones públicas, el establecer alianzas entre ellas, pero fue enfática en que estas actuaciones deben de implementarse dentro y conforme al ordenamiento jurídico que las rige.

2.19 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El presupuesto del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) correspondiente al año 2001 fue aprobado por un monto total de ¢26.893,2 millones. En cuanto a los ingresos reales se obtuvo un monto de ¢32.626,7 millones, conformado en parte por transferencias del Gobierno de la República correspondientes a ¢773,0 millones, para ser utilizadas en la compra de terrenos y para cubrir la deuda que mantenían los campesinos con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Por su parte, se aplicaron recursos por el orden de ¢21.896,9 millones; lo que representa una utilización del 67% de los fondos disponibles. De lo anterior, se puede concluir que una parte importante de los recursos obtenidos en el año no se aprovechó para cubrir los requerimientos de bienes y servicios necesarios para el logro de los objetivos institucionales.

El presupuesto ordinario del INVU para el año 2001 se sustentó en tres áreas estratégicas, a saber: Vivienda de interés social, Vivienda para la clase media y Desarrollo urbano; sin embargo, en la revisión efectuada por el Órgano Contralor se determinó, entre otras cosas, debilidades en su formulación, en razón de que los objetivos y metas propuestos por la entidad no obedecen a un diagnóstico institucional, en el que se hayan determinado sus áreas débiles, así como las condiciones del entorno que pueden afectar su normal desempeño. Asimismo, en el Plan Estratégico no se señalan todos los indicadores que se utilizan para evaluar el avance o resultados de las actividades que se realicen.

Cabe mencionar que en el INVU, desde el año 1999 se está gestionando un programa de reestructuración, con el propósito de orientar el quehacer institucional, tanto técnica como administrativamente, de tal forma que pueda cumplir a cabalidad con los objetivos para los que fue creado. Dicha reorganización permitiría enfrentar a su vez los problemas de déficit presupuestario, que se

han producido como consecuencia de que los ingresos corrientes no han sido suficientes para cubrir los gastos corrientes del INVU-CENTRAL.

En relación con lo anterior en el documento de esa entidad denominado "ESTADO DE RESULTADOS ECONÓMICOS COMBINADOS INVU-CENTRAL, EXUNIDAD EJECUTORA INVU BID Y AHORRO Y PRESTAMO./ Por el año terminado el 31 de diciembre de 2001", los gastos generales y de administración representaron el 70% de las erogaciones totales incurridas por esa entidad en dichos programas durante el citado año.

En cuanto al cumplimiento de las metas propuestas por las autoridades del Instituto para el año 2001, se observó que las acciones llevadas a cabo en el INVU no le permitieron alcanzar las metas propuestas, lo que en alguna medida le ha imposibilitado cumplir con los fines y objetivos encomendados por su Ley Orgánica.

Asimismo, durante el año en análisis la Contraloría General efectuó estudios de fiscalización de tipo financiero de los cuales se puede concluir con claridad que el INVU ha venido presentando una deficiente situación financiera, a tal punto que no le ha permitido cumplir con algunas de sus obligaciones contractuales y legales.

También, durante el período en estudio, los jefes del Instituto no han ejercido una adecuada gestión administrativa y técnica, que les permita identificar las eventuales amenazas a que están expuestos; o bien, buscar soluciones concretas y acertadas que le permitan subsanar y corregir de forma inmediata, las situaciones comentadas por las que se atraviesa.

Los estudios de fiscalización realizados por el Órgano Contralor permitieron determinar una serie de situaciones irregulares y debilidades importantes que evidencian la situación crítica del INVU y que en algunos de los casos, a consecuencia de ello, la Contraloría General solicitó a las instancias correspondientes el inicio de los procedimientos respectivos para sentar las responsabilidades del caso.

Los resultados de los estudios de fiscalización se incluyen en varios informes, uno de ellos es el referente al Proyecto Habitacional Alwigi INVU Las Cañas IV. En relación con este estudio se determinó que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo ha recibido dineros de la Asociación Pro Vivienda la Nueva Jerusalén como depósito para adquisición de lotes, sin que exista el

sustento legal. Tampoco se encontró un expediente del proyecto donde se evidencie un contrato de financiamiento suscrito entre la citada Asociación y el INVU que regule las obligaciones o compromisos entre ambas partes. Además, dichas sumas son depositadas en la cuenta corriente del Instituto.

Por lo anterior se giraron disposiciones con el fin de que se determine la legalidad de las situaciones presentadas en ese proyecto habitacional, así como la legalidad de las sumas de dinero recibidas. Asimismo, tomar las acciones que en derecho correspondan.

Otro informe incluye los resultados del estudio efectuado en la Dirección de Ahorro y Préstamo, sobre el pago de comisión por concepto de intermediación financiera. El Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) le paga al INVU Central una comisión del 4% por concepto de intermediación financiera sobre las inversiones que se realizan con recursos de dicho Sistema, lo cual resulta improcedente de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable. Al respecto, se determinó que desde el 9 de setiembre de 1993 hasta el 30 de junio del 2000 se había cancelado por dicho concepto la suma de ¢210,3 millones. Con el fin de que se corrigiera la deficiencia determinada en el estudio, se giraron las disposiciones pertinentes.

Un tercer informe contiene los resultados del estudio efectuado sobre el adelanto de recursos por concepto de costos de operación del Sistema de Ahorro y Préstamo al INVU Central y sobre el cargo de algunos costos de dicho Instituto a ese Sistema. Al respecto cabe señalar que durante el año 2000 el INVU Central le cargó al Sistema de Ahorro y Préstamo la suma de ¢714,1 millones por costos de operación, de los cuales se determinó que en enero de ese mismo año, el Sistema adelantó ¢420,0 millones para cubrir -en principio- los eventuales gastos operativos que demandaría el Sistema durante ese período, lo cual resulta ilegal de conformidad con lo establecido por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (N° 1788 del 24 de agosto de 1954).

Asimismo, se determinó que durante el citado año algunos servicios recibidos por el Instituto y que favorecían a diferentes unidades administrativas, fueron pagados en su totalidad con recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo, situación que se demostró era improcedente. Con el fin de que se corrigieran las deficiencias determinadas en el estudio, se giraron las disposiciones pertinentes.

Se emitió además otro informe con los resultados del estudio efectuado en la Dirección de Ahorro y Préstamo de ese Instituto, sobre la situación financiera del Sistema de Ahorro y Préstamo. Se observó que el Sistema de Ahorro y Préstamo debe revisar su estrategia financiera, con el propósito de mejorar su rentabilidad y subsistencia en el mediano y largo plazo. Además, no se dispone de un plan estratégico.

Se determinó que la cuenta mayor de préstamos presenta diferencias con respecto a los registros auxiliares. Además, durante el año 2000 el crecimiento real de los activos del Sistema de Ahorro y Préstamo fue inferior a la tasa de inversión de ese período. Adicionalmente, los gastos generales y administrativos fueron superiores a los ingresos que se generan por cuotas de ingreso para cubrir esos costos.

Aproximadamente, un 32% de las operaciones de la cartera de préstamos, al 30 de setiembre de 2001, tenían un alto riesgo de morosidad. También, existe una débil gestión de cobro de las cuotas que deben pagar los asociados al Sistema sobre los diferentes planes de ahorro que tienen suscritos.

En los años 2000 y 2001 se muestra un déficit en el presupuesto de efectivo del Sistema de Ahorro y Préstamo.

Por último, se presentan problemas con la exactitud y confiabilidad de la información que contiene las bases de datos del Sistema de Ahorro y Préstamo.

Existe también un informe en el que se exponen los resultados del estudio sobre algunos aspectos relacionados con el trámite del bono familiar de la vivienda en el INVU. En el estudio realizado se observó que el INVU ha tenido como práctica, el giro y desembolso directo de una parte de los recursos del bono de vivienda familiar otorgados a distintas familias costarricenses, a una empresa privada que les suministra los materiales prefabricados para la construcción de sus viviendas. Además, en algunos casos, existen diferencias entre el monto girado y cancelado por el INVU a la citada empresa y el monto final facturado por esa empresa a los beneficiarios cuando les suministra el material respectivo, situación sobre la cual el Instituto no ejerce ningún tipo de control.

Por otra parte, esa entidad efectúa cobros indebidos a los beneficiarios del bono de vivienda familiar, por concepto de inspección y por el avalúo de los terrenos, situación que contraviene la normativa legal.

En relación con la realización de los avalúos de los terrenos, se determinaron algunas deficiencias susceptibles de mejoramiento, relacionados principalmente con la asignación y realización oportuna de estos trabajos y, la falta e incumplimiento de los requerimientos básicos.

Finalmente, una serie de deficiencias en la fiscalización de las obras tales como ausencia de supervisión de las actividades de fiscalización por parte del INVU, autorizaciones para el desembolso de los recursos del bono sin contar con la firma del respectivo fiscalizador, problemas asociados con la asignación oportuna de los fiscalizadores, incumplimiento en la presentación de requisitos como declaraciones juradas por parte de los profesionales y hasta situaciones por la falta o poca regularidad de las visitas de fiscalización.

También se tiene un informe relativo al estudio efectuado por la Contraloría General sobre la situación financiera del INVU. Al respecto ver recuadro N° 26.

Por último es importante mencionar resultados contenidos en informe sobre la gestión del INVU, en la administración y uso de los recursos que le transfiere el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), elaborado por la Dirección Supervisión de Entidades Autorizadas del BANHVI.

Al respecto, en relación con la labor realizada por ese Instituto durante el año 2001, se han detectado debilidades operativas y de control interno, como la falta de controles internos para los recursos de FOSUVI, poca disposición y esfuerzo de la entidad por mejorar los controles internos y cumplir con las directrices del BANHVI y demás normativa aplicable a esos recursos. Además, se da una escasa participación de la Auditoría Interna en el proceso de control de los fondos asignados a la entidad.

Por otra parte, se ha observado negligencia en la obligación de reintegrar oportunamente los rendimientos generados por los recursos FOSUVI, principalmente con los intereses ganados por las cuentas corrientes de algunos proyectos habitacionales.

La información contenida en este acápite evidencia una frágil gestión financiera y administrativa que muestran al INVU, en una situación vulnerable y con una alta exposición a riesgos financieros. También, como puede observarse, el INVU dispone de ingresos limitados para el desarrollo de sus operaciones, aparte de que en su gran mayoría dichos recursos tienen destino específico, situación que no le permite poseer una holgura financiera para hacerle frente a sus compromisos ante eventuales pérdidas, lo que podría erosionar su base patrimonial.

Resultados de fiscalización concernientes a la situación financiera del INVU

En un estudio de fiscalización realizado por la Contraloría General, se determinó que en el INVU no ha existido como práctica, la realización de análisis o diagnósticos, con el fin de evaluar su situación financiera y los resultados de operación de ese Instituto, con el fin de que le permitan identificar los riesgos o problemas de carácter financiero, que puedan estar afectando la liquidez, la gestión, el endeudamiento y los resultados de operación de la entidad.

En el análisis de la información financiera del INVU, se observó en cuanto a su liquidez, que si bien el indicador de solvencia ha venido creciendo en los últimos años, en el año 2000 el 50% del efectivo generado por el Instituto se originó de sus excedentes de operación (aportes del Gobierno y utilidades de períodos anteriores).

También se observó que la disponibilidad de recursos en el INVU está afectada directamente por una serie de restricciones en el uso y en el fin específico, lo cual ha generado que esa entidad enfrente, en algunos momentos, déficit y dificultades para atender correctamente parte de sus deudas.

Las estimaciones por incobrables que realizó el INVU durante el período 1998-2000, superan en cada año el 25% del saldo total por cobrar. Sobre este particular, se determinó que la morosidad en el INVU es una situación importante, que no solo incide directamente en la liquidez de la institución y en su situación financiera, sino que también afecta el desarrollo de los fines institucionales.

El resultado de la aplicación de la razón de la deuda (pasivo total/activo total) a la información contable consolidada del INVU (incluye el SAP), mostró los siguientes datos: 50,7% en 1998, 52% en 1999 y 50,1% en el 2000, de lo cual se establece que los acreedores han aportado aproximadamente el 50% del financiamiento de los activos totales del INVU.

Al analizar los resultados de operación del INVU, se determinó que en promedio, durante los últimos tres años, el margen de utilidad obtenido de las operaciones normales (Utilidad de Operación/Ingresos Netos), ha sido aproximadamente de un 30%. No obstante, al desglosar el Instituto en sus tres áreas, INVU-Central, INVU-SAP e INVU-Unidad BID, se observó una situación muy distinta, ya que el INVU-Central no cubre sus costos operativos ya que su margen de utilidad de operación resultó ser de menos 23,32 puntos porcentuales, afectado principalmente por los gastos por cuentas incobrables y los gastos Generales y de Administración.

3. Sector Municipal

Los gobiernos locales constituyen uno de los sectores de la administración pública más criticado, principalmente por su falta de acción en pro del bienestar de sus comunidades y prestación eficiente de los servicios. Es cuestionada su capacidad para responder a las necesidades que les son demandadas ante un entorno dinámico y más bien se refleja en la ciudadanía un descontento respecto de su gestión, pues se considera que los tributos municipales no son empleados eficazmente en la atención de los servicios y en la ejecución de obras comunales básicas para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional asignado a estas instituciones.

En el esfuerzo continuo de la Contraloría General por contribuir al mejoramiento de la gestión pública, han sido constantes las advertencias al régimen municipal respecto de la necesidad de fortalecer sus esquemas de administración y dirección política en concordancia con el marco legal vigente, la participación ciudadana y los recursos públicos que recibe. Se ha insistido en lo

imprescindible que es, mejorar los sistemas de planificación, ejercer un control sobre el cumplimiento de los objetivos y metas, fortalecer los procesos de rendición de cuentas, mejorar la recaudación tributaria y consolidar eficientes y eficaces sistemas de información gerenciales y financieros. Sin embargo, la realidad da cuenta que en la mayoría de los casos aún se presenta una falta de voluntad institucional por ajustar esa gestión en función de los requerimientos comunales y a una plataforma de administración moderna.

En varias municipalidades se presenta la improbación de presupuestos ordinarios, fundamentada en lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y 91 del Código Municipal, lo cual evidencia la difícil situación financiera que atraviesan esas municipalidades, por cuanto no les es posible financiar la totalidad de los egresos que les permita funcionar normalmente durante el período relativo a la aprobación presupuestaria. Dicha situación, es repetitiva en la mayoría de los casos cuyo presupuesto ordinario no se aprueba por ese motivo, dado lo precario de sus fuentes de financiamiento,

buscaron solución en la asignación de partidas específicas. Por ejemplo, en el período 2001, las municipalidades de Alvarado y Turrubares, fueron auxiliadas con la promulgación de leyes especiales que les permitiera utilizar recursos extraordinarios (donaciones) para financiar gastos ordinarios o corrientes, con el riesgo de que tales actuaciones puedan tener roces de constitucionalidad.

Las corporaciones con la problemática en comentario presentan una serie de características comunes aparte de su difícil situación financiera, entre las que se puede mencionar que tienen los presupuestos ordinarios menores del sector municipal con montos que no llegan a los ¢75,0 millones, cuentan con la planilla mínima para el funcionamiento de una municipalidad (en promedio 12 funcionarios), corresponden a cantones que presentan índices de desarrollo menores, según datos suministrados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, algunas tienen un alto porcentaje de su territorio declarado como zonas forestales protegidas, por ejemplo las de la zona de Los Santos, y otras tienen un alto desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, aspectos que influyen para que se vea disminuida la recaudación por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles. Ilustra lo anterior el caso de la municipalidad de Turrubares que tuvo un presupuesto ordinario para el 2001 de tan solo ¢18,8 millones, su principal ingreso lo constituyó el impuesto sobre bienes inmuebles con ¢8,0 millones, el ingreso por concepto de patentes ascendió apenas a ¢87 mil y el de construcciones a ¢500 mil, tienen una planilla de ocho puestos, incluido el alcalde municipal, de los cuales seis son administrativos que en total se les asigna cerca del 50% de los recursos disponibles, ante esta realidad es importante plantearse interrogantes sobre lo que puede estar pasando, cuál es la solución, si está relacionado con la zona donde se ubica la municipalidad, si afecta el grado de desarrollo o si más bien se debe a la gestión realizada. Lo único cierto es que bajo estas características es difícil un funcionamiento normal y lo más preocupante es que con esos pocos recursos que puede hacer una municipalidad por su comunidad.

En la mayoría de las municipalidades se identifica un número importante de partidas específicas que se mantienen sin ejecutar y que se viene incrementando año con año, lo cual podría originarse en la poca capacidad de ejecución que tienen, en que los recursos asignados en esas partidas específicas no son suficientes

para ejecutar las obras y proyectos previstos, o en el no giro oportuno de los recursos.

Por otra parte, la mayoría de municipalidades manejan injustificados y desproporcionados índices de morosidad en sus cuentas por cobrar, que obviamente inciden en la prestación de los servicios que brindan. El pendiente de cobro en algunos casos representa más del 50% de sus presupuestos ordinarios y lejos de encontrar una disposición agresiva por reducirlo, el comportamiento ha sido de que, año con año se incrementa. Aunado a esto y como una máxima dentro del sector municipal, en muchos casos, el resultado financiero en la prestación de esos servicios es deficitario. Los sistemas de información respecto de los costos son deficientes o no existen y las tasas que aplican por lo general muestran una importante desactualización, tan es así que en el año 2001 varias municipalidades tenían desajustes en sus tasas respecto de los costos, obligándolas a canalizar recursos que podían destinar al desarrollo de obras o a brindar otros servicios que requiere la comunidad.

En el tanto no haya una disposición de los gobiernos locales por mejorar su gestión, difícilmente brindarán servicios de calidad y de forma eficiente, máxime si se considera, la falta de planificación que la mayoría adolece, tanto de largo como de mediano plazo y los planes anuales operativos responden a la visión de corto plazo, en el que se incluyen acciones rutinarias o emergentes que por lo general no se vincula con el presupuesto ordinario, convirtiéndose así en documentos que se formulan más por cumplir con requisitos legales que como herramienta de control y toma de decisiones.

Los anteriores factores influyen de manera importante en la presentación de denuncias ante organizaciones como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General, donde la mayoría de denuncias que se reciben por eventuales irregularidades en el manejo de fondos públicos provienen precisamente del sector municipal. Para el año 2001, de 305 denuncias admitidas en la Contraloría, 151 (49,5%) estaban relacionadas con las municipalidades y se tramitaron 14 Relaciones de Hechos y 22 informes. En 14 casos se solicitó el inicio de procedimientos administrativos, 4 se remitieron al Ministerio Público y en un caso el Tribunal Supremo de Elecciones canceló las credenciales de 5 regidores municipales. Asimismo en 3 casos los Concejos destituyeron a los Alcaldes.

Consecuencias de la falta de formación o asesoría jurídica de regidores municipales.

Se ha establecido en otros foros el problema que representa la falta de formación jurídica de los regidores municipales, o en su defecto, de una oportuna y adecuada asesoría. Este aspecto ha conllevado a que se presenten en los gobiernos locales, en los últimos años, serias deficiencias de orden administrativo, que han traído consigo denuncias sobre el actuar de señores regidores, e incluso procedimientos administrativos tendientes a cancelar sus credenciales. Ejemplo de estas situaciones se encuentra en casos como los siguientes.

Un caso que se ha repetido en varios municipios y que representa un ejemplo clásico que se debe corregir, es la compra de lotes o terrenos para urbanizar que no reúnen las condiciones técnicas necesarias y que a pesar de ello, debidamente advertidos, los regidores insisten en adquirir, algunas veces con sobreprecio y además fuera de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa. Un ejemplo claro es el acaecido en la Municipalidad de Santa Ana, que conllevó inclusive la cancelación de las credenciales de los regidores infractores, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

Otro foco de interés ha sido el aspecto urbanístico, que se ha determinado como una posible causa de menoscabo a la Hacienda Pública, en tanto las municipalidades, por descuido o negligencia, no tienen el celo necesario para proteger y reivindicar el dominio público como los parques o derechos de vía que son invadidos por propiedades privadas.

En todo caso, conviene tener presente que las posibilidades de la Contraloría General en materia disciplinaria de las municipalidades se limitan solamente a las faltas de los regidores en materia de Hacienda Pública. En caso de que otros funcionarios de nombramiento interno estén involucrados en la falta respectiva, corresponde a la propia municipalidad ejercer esa potestad, muchas veces con pocos frutos concretos.

3.1 Municipalidad de San José

El presupuesto aprobado de la Municipalidad de San José para el período 2001 fue de ₡15.567,5 millones. Esta municipalidad reporta ingresos efectivos por la suma de ₡12.688,0 millones y un total de egresos ejecutados por un monto de ₡10.555,6 millones, distribuidos de la siguiente manera: un 46,9% en el programa I para la atención de gastos generales y administrativos, el servicio de la deuda y los aportes en su mayoría fijados por Ley, un 45,7% al programa II para la prestación de servicios comunales, en el programa III de inversiones, únicamente aplicó un 7,1% del total de los egresos. La diferencia resultante, un 0,3%, corresponde a la ejecución de partidas específicas.

La liquidación presupuestaria muestra un resultado con un superávit libre de ₡582,5 millones y un superávit específico de ₡1.549,9 millones. Este superávit determinado representa el 16,8% del total de ingresos con que contó esa Corporación en el período 2001, lo cual pudo limitar el cumplimiento de los objetivos que el ordenamiento jurídico les ha asignado por cuanto los referidos recursos no están siendo utilizados para esos propósitos.

También se reportó un pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2001 por ₡4.001,0 millones, monto que representa un 31,5% del total de ingresos recaudados durante el período y un incremento del 6% con respecto al pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2000, lo que refleja un elevado índice de morosidad por parte de los contribuyentes, lo que va en detrimento de la prestación de servicios que brinda esa Municipalidad.

Durante este período, la Contraloría General procedió a la revisión de los ingresos y egresos de los festejos populares de San José 1999-2000, en la que se determinó que a la hora de respaldar algunos egresos efectuados, la Comisión de Festejos no veló por el cumplimiento de lo estipulado en la normativa aplicable, ya que algunos egresos no se encuentran debidamente respaldados con los respectivos justificantes originales.

Asimismo, se determinó que se hicieron erogaciones por cerca de ₡15,0 millones que se consideran que no son razonables, en función de las facultades que concede la normativa jurídica y reglamentaria a la Comisión de Festejos.

Por lo tanto, resulta preocupante la falta de medidas de control interno que se presentaron para el manejo de más de ¢265,0 millones, monto al que ascienden los ingresos de esa Comisión de Festejos, lo cual propició en buena medida, un empleo de esos recursos en gastos apartados de lo que permite la legislación y reglamentación respectiva vigente.

En otro orden de cosas, la Municipalidad no procura que las utilidades que generan los festejos populares de fin de año, sean oportunamente distribuidos entre las entidades de beneficencia que por disposición legal les corresponde. A pesar de que la ley establece que la liquidación se debe realizar sesenta días después de finalizados los festejos, esa municipalidad presentó a la Contraloría para su revisión, en setiembre del 2001, la liquidación de los festejos 1999-2000. Por su parte, la liquidación de los festejos populares 2000-2001, no se había recibido en el Órgano Contralor para su revisión al 31 de diciembre del 2001.

Por otra parte, a pesar de sus esfuerzos por mejorar los sistemas de planificación, información y control gerencial, la Municipalidad de San José sigue mostrando importantes debilidades para garantizar el mejor uso de sus recursos financieros y continúa incluyendo en sus presupuestos y planes anuales, proyectos millonarios que en algunos casos apenas desarrolló en un 40% o menos y en otros casos ha destinado sumas muy reducidas para la ejecución de obras comunales que deja duda sobre la viabilidad de su ejecución.

En general, la Municipalidad de San José muestra una sensible debilidad en lo que se refiere a la planificación de los proyectos de inversión, propiciado en mucho por la falta de estudios técnicos que incide evidentemente en un ineficiente empleo de fondos por cuanto la comunidad de San José dejó de recibir en obras más de ¢2.700 millones.

La Contraloría General autorizó a la Municipalidad de San José a emitir bonos por un monto de ¢2.224,2 millones, para reconversión de deudas y financiar varios proyectos municipales. Además, se autorizó a la Municipalidad de San José la contratación de un empréstito con el Banco Nacional de Costa Rica, por un monto de ¢142,7 millones, cuya finalidad era la de realizar el proyecto de Modernización y Transformación de la Gestión de Compra y Administración de Bienes de dicha Municipalidad. Para la atención de la deuda del citado empréstito la Municipalidad utilizará recursos provenientes del impuesto a los bienes inmuebles.

En materia de refrendo de contratos para el 2001, la Contraloría General refrendó el contrato suscrito con un Consorcio para la actualización del catastro del Cantón Central de San José. Una vez analizado el contrato, se otorgó un refrendo condicionado, en el sentido de dejar bajo la exclusiva responsabilidad de la Municipalidad el velar porque el Consorcio acredite en el expediente los nuevos profesionales, con las mismas calidades requeridas por el cartel y propuestas en la oferta, toda vez que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica informó que, por disposición de la Comisión de Credenciales del Colegio, no se daría incorporación a los profesionales propuestos por el Consorcio.

También, la Contraloría General refrendó el contrato para atender el problema de la disposición final y tratamiento de los desechos producidos en el Cantón Central de San José, pero con las siguientes observaciones: 1) En caso de que la Administración al vencer el contrato decida prorrogarlo, deberá analizar si las condiciones de oferente único se mantienen, ya que de no ser así, deberá realizar un procedimiento de licitación. 2) Necesidad de que se ponga en funcionamiento el Comité establecido vía decreto ejecutivo para la fiscalización de las operaciones de ese parque tecnológico ambiental. 3) En vista de que el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) confirmó los actos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), esa Municipalidad se encuentra obligada a fiscalizar que el contratista cumpla las indicaciones de ese órgano para poder operar y brindar el servicio, dentro de las que se encuentran que sólo se reciba basura del Cantón Central de San José, la creación de una ruta alternativa para el ingreso de vehículos y permitir la intervención de los funcionarios de la SETENA. 4) Las condiciones señaladas en la carta de entendimiento del 09 de febrero del 2000, no forman parte de esa contratación, ya que eran sólo para otorgar los permisos de operación.

3.2 Municipalidad de Alajuela

El presupuesto aprobado para la Municipalidad de Alajuela para el período 2001 fue de ¢2.315,1 millones.

Esta Municipalidad reportó ingresos efectivos por la suma de ¢2.037,3 millones y un total de egresos ejecutados por un monto de ¢2.015,9 millones, distribuidos de la siguiente manera: un 47% en el programa I para la atención de gastos generales y administrativos, el servicio de la deuda y los aportes en su mayoría fijados por Ley,

un 46% al programa II para la prestación de servicios comunales y de ese porcentaje, un 54% corresponde al pago del servicio de recolección de basura. En el programa III de inversiones, únicamente aplicó un 2% del total de los egresos, situación que evidencia un limitado desarrollo de proyectos y obras en beneficio de la comunidad. La diferencia resultante, un 5%, corresponde a la ejecución de partidas específicas.

La liquidación presupuestaria correspondiente al período 2001, muestra un resultado con un déficit de ¢314,4 millones y un superávit específico de ¢396,1 millones. Los resultados anteriores, son producto del alto índice de morosidad a raíz de una gestión de cobro deficiente, que aunque en la evaluación del plan anual operativo se señalan los esfuerzos realizados para subsanarlos, actualmente siguen siendo un grave problema para el mejoramiento de las finanzas de ese Municipio.

Adicionalmente, se determinaron deficiencias importantes en el sistema de facturación y cobro, ya que la base de datos suministra información poco confiable, desmejorándose la gestión de cobro y por consiguiente la atención de los contribuyentes y la prestación de los servicios.

La situación financiera de la Municipalidad de Alajuela debe ser de especial atención, máxime si se considera que está adquiriendo un financiamiento de largo plazo para mejoras en el servicio de acueducto por más de ¢1,000.0 millones.

Por otra parte, al no darse una adecuada vinculación plan – presupuesto en esa Municipalidad, conllevó a que los esfuerzos realizados en el proceso de evaluación, no se basaran en parámetros de medición confiables, que permitieran determinar adecuadamente la eficiencia, eficacia y economía con que se desarrollaron los proyectos y la prestación de los servicios, el establecimiento de un modelo de rendición de cuentas y una mejor toma de decisiones.

En otro orden de cosas y como producto de la fiscalización realizada, se estableció que realizaron nombramientos de personal al margen de las normas establecidas en esta materia, por cuanto se contrataron hijos de los regidores municipales, personas sin los requisitos académicos establecidos y con cargos no afines a su profesión.

Además, permitió identificar diversas deficiencias relacionadas principalmente con la ejecución de obras,

la contratación de servicios profesionales, la suscripción de convenios de cooperación y con el cobro de tasas y tributos municipales, situación que afecta negativamente la gestión institucional y por consiguiente, impide que las operaciones administrativas y financieras se ejecuten de manera eficiente y eficaz.

3.3 Municipalidad de Cartago

Las principales fuentes de ingresos de la Municipalidad de Cartago son las patentes municipales, la venta de servicios por acueducto; recolección, depósito y tratamiento de basura y el impuesto sobre bienes inmuebles, los cuales constituyen el 73% del presupuesto. El presupuesto definitivo de esta Municipalidad para el ejercicio 2001 fue de ¢2.961,0 millones.

La Municipalidad de Cartago presta 14 servicios para lo cual presupuestó ¢1.444,3 millones, destacando los de recolección y depósito y tratamiento de basura, acueductos, aseo de vías y sitios públicos y alcantarillado.

En el Programa III Inversiones, la Municipalidad consideró en su presupuesto definitivo ¢398,1 millones, aproximadamente un 13% del total de los recursos presupuestados.

En relación con la formulación del plan anual operativo y el presupuesto no se da una adecuada vinculación plan - presupuesto, por ejemplo, para el servicio Señalización de Vías se presupuestó ¢4,3 millones, mientras que de acuerdo con el plan anual se contempla ¢14,1 millones, o bien, se incluyen proyectos en el plan que no se identifican en el presupuesto, como es el caso de la construcción de un relleno sanitario.

Además se estableció que algunos de los objetivos y metas no se alimentan del diagnóstico institucional, el cual es omiso en aspectos como estudios de mercado en cuanto a la demanda atendida y la proyectada, recursos disponibles y áreas débiles de la entidad; no se cuantifican algunas metas que se pretenden alcanzar al ejecutar el presupuesto, lo cual dificulta la evaluación de su cumplimiento y la toma de decisiones oportunas; no se incorporan indicadores de gestión, lo que genera un vacío informativo fundamental para orientar pertinentemente la gestión institucional con criterios de eficiencia, eficacia y economicidad; y en general, para el adecuado uso de los recursos públicos y para la rendición de cuentas.

Por otra parte, de acuerdo con el trámite de las últimas liquidaciones y otros documentos presupuestarios, la Municipalidad de Cartago ha reportado importantes superávits lo cual llama la atención de sobremanera, si se contrasta con la suma asignada para el desarrollo de proyectos, ¢398,1 millones.

La fiscalización realizada por la Contraloría General le permitió comprobar en materia de gestión administrativa que la Municipalidad de Cartago, cuyos ingresos efectivos ascendieron a ¢3.060,1 millones, reportó una ejecución de egresos por un monto de ¢2.231,6 millones, distribuidos de la siguiente manera: un 38,1% en el programa I para la atención de gastos generales y administrativos, el servicio de la deuda y los aportes en su mayoría fijados por Ley, un 51,6% al programa II para la prestación de servicios comunales, en el programa III de inversiones, únicamente aplicó un 7,4% del total de los egresos. La diferencia resultante, un 2,9%, corresponde a la ejecución de partidas específicas. Como se puede ver los programas más importantes son el de Gastos generales y administrativos y el de Servicios comunales que juntos representan casi el 90% del total.

El resultado de la liquidación presupuestaria correspondiente al período 2001 de la Municipalidad de Cartago, muestra un superávit libre de ¢315,9 millones y un superávit específico de ¢512,3 millones. Este superávit determinado representa el 27% del total de ingresos con que contó esa Corporación en el período 2001, lo cual pudo limitar el cumplimiento de los objetivos que el ordenamiento jurídico le ha asignado, en perjuicio del desarrollo del Cantón, por cuanto los referidos recursos no están siendo utilizados para esos propósitos

Reportó un pendiente de cobro al 31 de diciembre del 2001 por ¢763,9 millones, monto que representa un 24,6% del total de ingresos recaudados durante el período y un incremento del 7% con respecto al pendiente de cobro al 31 de diciembre del 2000, lo que refleja un elevado índice de morosidad por parte de las cuentas de los contribuyentes, lo que va en detrimento de la prestación de servicios que brinda esa Municipalidad, aspecto reiteradamente señalado a esta municipalidad mediante informes remitidos y en la anterior Memoria Anual. A pesar de que dicha situación no es reciente, no se cuenta con información que permita identificar cuáles medidas ha tomado esa Corporación para reducir el pendiente de cobro.

La Contraloría General realizó varios estudios de fiscalización en esa Municipalidad durante el período del 2001, entre ellos destaca una auditoría operativa cuyo objetivo fue identificar aquellos factores que limitan la adecuada prestación de los servicios que por ley compete brindar a la Municipalidad de Cartago y proponer alternativas de solución que tiendan a incrementar la eficiencia y eficacia de sus operaciones. El estudio consistió en el análisis de los servicios prestados por la Municipalidad de Cartago, considerando aquellos aspectos que tienen incidencia directa en la calidad con que éstos se brindan. Más detalles sobre los resultados de este estudio pueden consultarse en el recuadro N° 28.

También relacionado con los estudios de fiscalización realizados, según el seguimiento de las disposiciones cursadas por medio de los informes emitidos por la Contraloría General en relación con varios estudios realizados en esa Municipalidad, se le dispuso realizar un análisis sobre la contratación de las obras complementarias, que no estaban consideradas dentro de la adjudicación original, en las plazas: Mayor de Cartago y Memorial de la Independencia por las cuales se generó un compromiso de pago que asciende aproximadamente a los ¢50,0 millones, esto, entre otros aspectos, con el fin de determinar los funcionarios que ordenaron la ejecución de esas obras. Lo anterior, por cuanto según información suministrada por esa corporación, el órgano director del procedimiento administrativo nombrado para el caso, concluyó que no era posible determinar quien o quienes ordenaron la ejecución de las obras irregulares no amparadas al acto de adjudicación original según licitaciones públicas promovidas por la Municipalidad de Cartago. Este dictamen fue aprobado por el Concejo Municipal y posterior a esto no se retomó el caso para determinar los eventuales responsables a pesar de lo dispuesto por el Órgano Contralor, lo cual llama la atención por cuanto evidencia una falta de voluntad institucional por conocer los personeros municipales que tomaron una decisión que eventualmente puede afectar financieramente a esa corporación y la cual además, fue apartada de lo permitido legalmente. Según criterio del Área Jurídica de esa Municipalidad, la empresa constructora está demandando ante los Tribunales de Justicia el pago de ¢100,0 millones, o sea ¢50,0 millones más en relación con el compromiso pendiente de pago.

Algunos resultados obtenidos de la auditoría operativa realizada en la Municipalidad de Cartago

Los resultados obtenidos se refieren a la gestión de cobro, prestación de los servicios municipales, proceso de planificación operativa y estratégica y supervisión y control de la ejecución de las actividades sustantivas, entre ellos: Se determinó como uno de los aspectos que inciden en la prestación de los servicios, el alto índice de morosidad que reflejan las cuentas de los contribuyentes, en cada uno de los diferentes rubros que integran el pendiente de cobro, el cual ascendió a ¢654,5 millones que representan aproximadamente el 49% del presupuesto ordinario de la Municipalidad de Cartago del año 2000. Parte de éste lo constituye un atraso en el pago de patentes comerciales, el cual alcanzó una cifra cercana a los ¢73,0 millones, otros rubros que muestran atrasos importantes son: impuesto sobre bienes inmuebles por ¢281,6 millones; suministro de agua ¢93,7 millones y recolección de basura ¢48,0 millones.

En lo que respecta a la recuperación de las citadas cuentas por cobrar, se determinó que no existe una estrategia institucional coherente, por otra parte, según las pruebas realizadas se comprobó que algunos de los arreglos de pago, que realizan los contribuyentes morosos, tanto de patentes como de servicios se encuentran desatendidos, por lo que además del pendiente que adeuda el contribuyente, existe un incumplimiento del propio arreglo.

Otro aspecto que dificulta la calidad del servicio, de acuerdo con el estudio en comentario, es que la Municipalidad no formula y ejecuta el plan- presupuesto de manera vinculada, sino que se consideran como instrumentos de información separados. Esta situación se evidencia en que la ejecución presupuestaria indica, por ejemplo, que más del 80% se destinó a cubrir gastos como salarios, servicios no personales y deuda pública y sin embargo, en el PAO se incluyeron proyectos cuyos objetivos y metas están relacionados con la ejecución de obras e inversiones comunales que no se llevaron a cabo.

Asimismo, en el proceso de formulación del plan anual operativo como es el caso del correspondiente al 2000, no se advierte la participación de las diferentes unidades administrativas en su preparación, aspecto de importancia trascendental ya que es a través de dicha participación que se logra la cohesión e identificación en el logro de las metas y objetivos, propósito esencial para la adecuada integración del plan - presupuesto. Es significativo el hecho de que el plan operativo que orientó el accionar de esa organización para el año 2001, salvo pequeñas diferencias, es el mismo que se remitió a la Contraloría General de la República para el año 2000, desprendiéndose que no se tiene claridad respecto de la importancia que reviste la adecuada vinculación con el presupuesto, como expresión financiera de dicho plan, para el logro de las metas y objetivos institucionales. El plan anual operativo es omiso en el señalamiento de los indicadores de gestión que midan el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, específicamente para evaluar en qué tanto, efectivamente los servicios se están prestando con calidad, en qué medida se están ejecutando los proyectos de inversión planeados y cómo se están aplicando los recursos obtenidos por medio de partidas específicas.

Además, no existe una adecuada supervisión, control y seguimiento de las tareas, actividades y funciones tanto en las áreas administrativas como operativas de la Municipalidad.

Asimismo, se comprobó que el control sobre la ejecución de los proyectos urbanísticos no es adecuado y no permite una oportuna inspección de las obras que se inician en el Cantón, lo que aumenta la posibilidad de que se desarrollen construcciones sin que sean detectadas por la Municipalidad.

Resulta evidente la ausencia de controles en el uso de los recursos humanos y materiales, no se rinden cuentas a la Municipalidad, no existe control en el uso de los vehículos, actualmente se desconoce el estado en que se encuentran, no se dispone de un procedimiento formal para la asignación, control y el uso de vehículos, y además, se carece de un mecanismo para controlar el kilometraje y consumo de combustible.

Los asuntos comentados y el hecho del poco apoyo que se ha brindado a la Unidad de Auditoría Interna Municipal en su gestión de fiscalización, limitándose de recursos y colaboración de parte de la administración, permiten concluir que la Municipalidad de Cartago presenta debilidades de control interno y de gestión que inciden para que no se presten, de forma eficiente y eficaz, servicios como la recolección de basura, control del desarrollo urbanístico y desarrollo de proyectos de inversión.

3.4 Municipalidad de Heredia

El presupuesto aprobado para la Municipalidad de Heredia para el periodo 2001 fue de ¢ 1.489,7 millones.

En cuanto a los ingresos efectivos, estos ascendieron a ¢ 1.518,0 millones y se reportó una ejecución de egresos por un monto de ¢ 1.210,6 millones, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera: 35% en el programa I para la atención de gastos generales y administrativos, el servicio de la deuda y los aportes en su mayoría fijados por Ley, un 49% al programa II para la prestación de servicios comunales, en el programa III de inversiones, únicamente aplicó un 15% del total de los egresos. La diferencia resultante, un 1%, corresponde a la ejecución de partidas específicas.

También, se reportó un pendiente de cobro por ¢ 775,7 millones, monto que representa un 51% del total de ingresos recaudados durante el periodo, lo que refleja un elevado índice de morosidad por parte de las cuentas de los contribuyentes, lo que va en detrimento de la prestación de servicios que brinda esa Municipalidad, aspecto reiteradamente señalado a esta municipalidad mediante informes remitidos.

Por otra parte, la prestación de sus servicios presentan críticos déficits presupuestarios, entre ellos, el de recolección de basura y el de aseo de vías y sitios públicos. También se evidencia una falta de interés y planificación para el empleo oportuno de los fondos provenientes de las partidas específicas presupuestadas, ya que solamente se gastó un 38%, lo que refleja la débil gestión administrativa para aplicar esos recursos en los destinos específicos.

Con respecto a la formulación del plan anual operativo y el presupuesto, no se da una adecuada vinculación, por cuanto en el plan no se reflejan los proyectos, obras y transferencias en especie que financian en el presupuesto; el plan no permite tener la cuantificación global del costo de cada una de las metas, para obtener el costo aproximado de cada programa y, los objetivos específicos u operativos no reflejan el nivel concreto de resultados fijados para ser conseguidos en el periodo. Además, en el plan anual es omiso en señalar indicadores de gestión u otros mecanismos de medición de resultados que faciliten evaluar el desempeño institucional y, no se establece un orden de prioridades para el cumplimiento de los objetivos establecidos, en el cual se consideren aspectos de conveniencia, oportunidad, economía y eficiencia, en función de la disponibilidad de recursos.

En esta Municipalidad se realizaron dos estudios de fiscalización por parte de la Contraloría. En uno de ellos se determinó que en el cantón de Heredia ha sido muy evidente la invasión de las zonas verdes municipales ubicadas en proyectos urbanísticos sin que la Municipalidad se preocupe por una pronta recuperación

de esos terrenos, máxime que ella es la depositaria, responsable y quien debe velar para que esas zonas sean explotadas únicamente en el disfrute de sus habitantes y en la construcción de facilidades comunales. Esas invasiones, en su mayoría, son evidentemente conocidas desde hace muchos años, por esa corporación, advirtiéndose que los trámites o gestiones ejercidas por la Administración de esa Municipalidad, para recuperar esas propiedades, han sido lentas y poco efectivas, dejando pasar en algunos casos, años sin ejercer acción alguna.

En cuanto al estudio sobre la administración del Impuesto de Bienes Inmuebles, se determinaron una serie de situaciones y debilidades que se contraponen y limitan el alcance de los propósitos que dieron origen a la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles (N° 7509 de 9 de mayo de 1995) y que ocasionan, en este caso, un debilitamiento muy importante del sistema de control interno, crea riesgos que podrían eventualmente lesionar los intereses económicos y la imagen de la Municipalidad, y afectan el potencial de ese impuesto, la eficiencia en la recaudación, a pesar de que constituye la principal fuente de ingresos de esa corporación.

Entre otros aspectos, en el estudio efectuado se determinó que los ingresos recaudados no han alcanzado en los últimos años los niveles presupuestados, hay debilidades en la valoración de los terrenos, existe una cantidad importante de contribuyentes que no han presentado su declaración de bienes en 1999, 2000 y en el 2001, los valores de los inmuebles no se actualizan automáticamente, con base en la información de los permisos de construcción y los traslados de dominio y los gravámenes hipotecarios; y existen problemas asociados al cobro del impuesto, ya que hay un pendiente significativo, en el que una parte, podría prescribir, situación que obviamente, afecta la recaudación, y contraviene la normativa aplicable.

Asimismo, el sistema de facturación presenta debilidades e inconsistencias que originan riesgos importantes y no aseguran la confiabilidad, integridad y exactitud de los datos y registros relativos a la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles.

Por otra parte, en los últimos años ha habido una gran rotación de funcionarios claves en la Municipalidad, y se carece de un conjunto integrado por escrito y debidamente divulgado de políticas y lineamientos que guíen la administración del Impuesto de Bienes Inmuebles; así como la falta de recursos de toda naturaleza, lo cual ha debilitado la gestión de esa entidad.

Con respecto a lo anterior, esa corporación inició algunas acciones, para subsanar las situaciones comentadas, que comprenden, la actualización de valores de los inmuebles, mejoras en la gestión de cobro, así como la implementación de un nuevo sistema de facturación, entre otras cosas.



Tercera Parte

Informe de labores

Tercera Parte

INFORME DE LABORES

Introducción

De conformidad con el artículo 184, inciso 3) de la Constitución Política, en la Memoria que anualmente debe enviar la Contraloría General de la República a la Asamblea Legislativa, se requiere incluir un capítulo correspondiente a las labores desarrolladas durante el año al que se refiere dicha Memoria, por lo que el objetivo de este capítulo es precisamente cumplir con ese mandato.

A través del tiempo, a la Contraloría General de la República se le han venido asignando una gran cantidad de funciones de la más diversa naturaleza, que dan sustento al control y fiscalización que constitucionalmente le compete al Órgano Contralor, las cuales a nivel muy general pueden ser clasificadas, según el momento de su intervención como controles previos y controles posteriores.

Sin embargo, la labor de fiscalización es mucho más compleja, y es que la vigilancia o el control de la Hacienda Pública modernamente implica el poder hacer evaluaciones de desempeño, de resultados, de gestión, de impacto, que trascienden la mera legalidad, por lo menos en lo que a los controles posteriores se refiere.

Toda la revolución que se viene dando para establecer sistemas de rendición de cuentas tiene por fundamento trascender, justamente, la mera evaluación de la conformidad legal de lo actuado, y más bien tiene que ver con la eficiencia, la economía y la eficacia en el uso de los fondos públicos, según lo establece expresamente el mismo artículo 11 de la Constitución Política.

En razón del dinamismo y alcance que tiene la labor de control y fiscalización encomendada a la Contraloría, la Institución ha entrado en un proceso de modernización que plantea, entre otros cambios, la organización de su gestión mediante procesos y proyectos orientados a los resultados definidos tanto a nivel institucional como de cada una de las dependencias que la conforman.

Con esta nueva forma de organizar su gestión, se espera atender eficientemente tanto los mandatos

encomendados, como las solicitudes de requerimientos que se reciben de la Asamblea Legislativa, de la cual esta Institución es un órgano auxiliar, y de otros solicitantes y usuarios de los servicios que se brindan. La implementación de este nuevo modelo ha permitido, mediante el desarrollo de herramientas y técnicas, la definición de políticas que buscan facilitar la toma de decisiones, un mejoramiento continuo y la detección oportuna de problemas en el manejo de los fondos públicos y que deben ser resueltos por la Administración.

Tal y como se ha venido mencionando, el proceso de modernización al cual está sometida la Contraloría General, ha logrado en un corto plazo consolidar sus principales premisas, como las relacionadas con la estructura organizativa, la organización de la gestión por procesos y proyectos, y otros aspectos relevantes que se desarrollan con detalle en punto 3 de este capítulo.

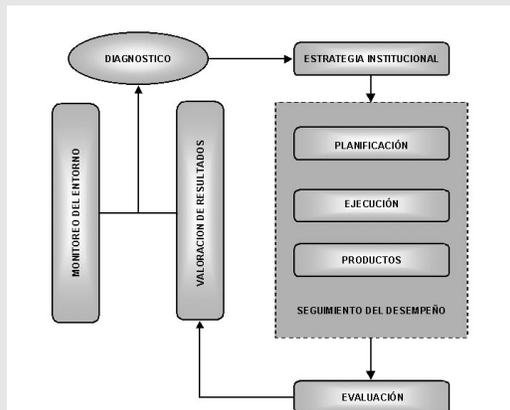
A continuación se exponen tres puntos principales de la gestión realizada en el año 2001, a saber: el cumplimiento de la programación de trabajo, la utilización de los recursos para cumplir con esa planificación y los resultados generales que a la fecha se han obtenido como producto del proceso de modernización.

1. Cumplimiento del Plan Anual Operativo

1.1 Resultados alcanzados

Durante el ejercicio de 2001 la Contraloría General de la República, desarrolló sus funciones con un nuevo modelo de organización y fiscalización operando de manera casi plena, pues el área administrativa aún no ha concluido su proceso de reorganización.

El plan anual operativo se definió con base en un nuevo modelo de gestión institucional, que cuenta con tres elementos primarios que estuvieron siendo implementados durante el año 2001, según se puede ver en el recuadro N° 29.



El modelo de gestión institucional que está desarrollando la CGR promueve dos propósitos fundamentales que son el logro de resultados y la rendición de cuentas, dicho modelo se ha conceptualizado con tres procesos fundamentales. El principal es el *Proceso de Formulación de la Estrategia Institucional* que orienta los esfuerzos que en el ejercicio de sus atribuciones debe cumplir la CGR. Esta estrategia parte de la definición de los resultados esperados por la institución en campos de acción que se consideran claves. El proceso se alimenta de aquellos hechos relevantes que se detectan en el análisis del entorno y que se han identificado como eventos que repercuten en la gestión de la Contraloría.

Con el propósito de lograr que las acciones específicas de cada División, Área y Unidad converjan a resultados comunes y generen el mayor impacto posible, se requiere de un *Proceso de Planificación Institucional* en el que de manera consistente con las orientaciones y lineamientos establecidos en la estrategia, se formule el detalle necesario de los procesos y proyectos por ejecutar, dicha planificación se constituye en el medio para implementar la estrategia establecida.

El tercer proceso fundamental del modelo es el *Proceso de Evaluación Institucional* que permite detectar las desviaciones que se van presentado en la ejecución de los planes de trabajo y es herramienta clave para tomar las decisiones que permitan reorientar la gestión hacia el alcance de los resultados establecidos.

De esta manera los procesos y proyectos que se ejecutan en las diferentes unidades y áreas, se pueden clasificar en sustantivos que son aquellos que generan productos y resultados relacionados directamente con la razón de ser de la institución, o sea, la fiscalización de la Hacienda Pública, y los procesos de apoyo técnico y administrativo, los cuales generan una serie de servicios con el propósito de que la organización disponga de ese apoyo a través de la emisión de políticas y normas de carácter institucional, tecnología y capacitación acorde con las necesidades institucionales, así como estrategias y asesoría que permitan orientar la labor de la Contraloría General hacia la consecución de los objetivos y metas, procurando siempre un mejoramiento de su desempeño; así, se tienen los siguientes resultados.

1.1.1 Programa Administración Superior y Apoyo Administrativo

Este programa es ejecutado por las siguientes unidades: División de Estrategia Institucional, Dirección General Administrativa, Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Auditoría Interna, Unidad de Cooperación Internacional y la Unidad de Prensa y Comunicaciones. Estas unidades tienen la característica de ser unidades

que apoyan en el ámbito administrativo y técnico a las labores del resto de la Institución.

Si bien es cierto, el mayor impacto de las tareas que se ejecutan en este programa inciden directamente en las áreas sustantivas de la Institución que tienen bajo su cargo la fiscalización de la Hacienda Pública, no es menos importante la proyección hacia lo externo, pues aún cuando a lo interno se busca facilitar y hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas a la Contraloría General, hacia lo externo se desarrollan mecanismos de enlace y coordinación con los órganos parlamentarios, organismos internacionales, medios de comunicación y otros grupos de interés, logrando una efectiva vinculación entre el entorno y la Institución.

En el área de recursos humanos durante el 2001 se dio inicio al alineamiento de los procesos referentes a esta materia, de conformidad con las premisas de la propuesta de modernización, lo cual conlleva entre otros, convertir a la Unidad de Recursos Humanos en una Unidad que trascienda los meros trámites y se oriente a desarrollar una verdadera gestión de recursos humanos basada en el modelo de competencias laborales, de manera que el funcionario que labore en la Contraloría tenga el perfil profesional y personal necesario para

cumplir con las delicadas labores de fiscalización, y así lograr el desempeño superior de toda la organización.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la Contraloría General ha logrado un posicionamiento importante como una de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de mayor nivel de desarrollo en la región latinoamericana, labor que ha sido reconocida con la presidencia de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS), a partir de marzo de 2001; y con la elección de la Contraloría General de la República de Costa Rica para ocupar un cargo en el Comité Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) a partir de enero de 2002, teniendo a cargo Costa Rica dentro de esta Organización, la presidencia del Comité de Reformas Estatutarias. Paralelamente, a partir del año en curso la Contraloría General ha sido designada para integrar el Comité Conductor de la Comisión de Medio Ambiente de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), lo que le permitirá a la Institución liderar el desarrollo de metodologías y capacitación en materia de medio ambiente a nivel continental, al lado de las EFS de Canadá, Estados Unidos de América y Brasil.

Aún cuando por la interposición de un recurso de amparo, la reorganización del Área Administrativa se retrasó, durante el año 2001 se inició un proceso negociado de reorganización de algunos de los servicios que ofrece esta Área, lo que ha permitido hacer más eficientes tales servicios, sin embargo, el proceso aún está inconcluso.

1.1.2 Programa Fiscalización Operativa y Evaluativa

Tal y como lo muestra la estructura organizativa de la Contraloría General, expuesta en el prólogo de esta Memoria, se conformó una División de Fiscalización Operativa y Evaluativa que es responsable del manejo de este programa presupuestario. Dicha División organizó su trabajo agrupando las instituciones y órganos públicos en áreas desde las cuales se ejerce toda la labor de fiscalización.

Uno de los principales controles a cargo de esta División tienen que ver con la aprobación presupuestaria, como elemento básico para el inicio del proceso de fiscalización integral que debe ejecutar la Contraloría, razón por la

cual en términos cualitativos, resulta de especial importancia el énfasis que se ha dado a la determinación clara de las competencias constitucionales y legales que le corresponde a la Contraloría General de la República en términos de esa aprobación presupuestaria. Concretamente, se ha venido dando el caso de que algunos órganos adscritos presentaban su presupuesto a aprobación del Órgano Contralor, lo que no estaba bien, según se determinó mediante un estudio jurídico que estableció la obligación de incorporar dichos recursos al Presupuesto Nacional, de modo que se giraron las disposiciones pertinentes para que esa incorporación se haga a partir del año 2003.

Adicionalmente, se emitieron circulares con el propósito de lograr un mayor ordenamiento en los asuntos que someten ante la Contraloría General los sujetos pasivos de fiscalización, en temas presupuestarios, de consultas, de control sobre las transferencias de recursos a privados y otras áreas propias de la fiscalización de la Hacienda Pública.

Por otro lado, un aspecto medular en la labor de fiscalización que realiza la Contraloría es el acatamiento de la Administración Activa a las disposiciones giradas en los estudios de fiscalización que se ejecutan en las instituciones, por lo que el proceso de seguimiento de disposiciones cuenta con nuevas directrices en cuanto a su elaboración, de manera que sean viables, negociadas en lo pertinente y de relevancia estratégica. Su implementación se ha seguido de cerca y se ha prestado asesoría en los casos complejos para asegurar su éxito. Se ha notado una mayor apertura de la Administración para cumplir con dichas disposiciones, aunque algunas de ellas aún se caracterizan por su renuencia.

Ahora bien, desde un punto de vista más particular, los principales productos generados por este programa se resumen en el cuadro que se muestra a continuación, los cuales fueron desarrollados por cada una de las diferentes áreas de fiscalización que componen la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, orientándose el trabajo con base en una estrategia propia para cada área. En los anexos a este capítulo se incluye un detalle de los principales productos logrados, lo que permitirá brindar una idea más amplia del trabajo desarrollado por la Contraloría General durante el año 2001.

Programa 12: Fiscalización Operativa y Evaluativa
Principales productos obtenidos durante el año 2001

Producto	Cantidad
Informes de fiscalización emitidos 1/	202
Relaciones de hechos tramitadas 2/	46
Otorgamiento de calificaciones de idoneidad	266
Visado de documentos de ejecución presupuestaria	95380
Reservas de crédito	26959
Facturas de gobierno	57977
Solicitudes de mercancías	4217
Ordenes de compra	2970
Fórmulas de gastos fijos	2704
Fórmulas de alquiler	300
Otros documentos (notas de abono, notas de cargo, acuerdos y planillas)	253
Labores de análisis presupuestario	2319
Análisis de modificaciones internas de presupuestos	30
Análisis de proyectos de decretos que modifican el Presupuesto de la República	29
Informes de aprobación de presupuestos ordinarios	374
Informes de aprobación de presupuestos extraordinarios	578
Informes de aprobación de modificaciones presupuestarias externas	400
Certificación de efectividad fiscal de ingresos del Gobierno de la República	3
Análisis de modificaciones presupuestarias internas	39
Otros asuntos presupuestarios	866

1/ Ver anexo N°1. Incluye la atención de denuncias por medio de oficios.

2/ Ver anexo N°2.

La consecución de estos productos, generan resultados en la labor de fiscalización de la Contraloría y en la gestión de las instituciones fiscalizadas, aspecto este que adelante se desarrolla de manera muy resumida para este programa presupuestario.

Dentro del sector político institucional, que abarca la mayoría de los órganos de la Administración Central y las Municipalidades, el esfuerzo se concentró durante el año 2001 en temas relacionados con la seguridad ciudadana, migración, y sobre todo con el visado de gastos que se realiza en el sector gubernamental; lo mismo que en el sector municipal los principales resultados se relacionan con una mejora en el control de los recursos públicos que administran los entes privados y una mejora sustantiva en el control de la hacienda municipal.

Dentro del sector económico se han ubicado las áreas de Ingresos Públicos; Servicios Financieros, Economía y Comercio; Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente; Servicios de Obra Pública y Transporte; y Servicios Públicos Remunerados. En estas áreas el esfuerzo se concentró, además del cumplimiento de las labores ordinarias de control presupuestario, la atención de

denuncias y consultas, en la definición de una estrategia propia de fiscalización que orientara los resultados logrados.

Así, en el Área de Ingresos Públicos, se desarrolló una estrategia de fiscalización que pretende evaluar y promover una mejora en la recaudación y en los sistemas y procesos relacionados con la gestión de los ingresos tributarios. Esta estrategia, que se inició durante el año 2001, conlleva la realización de una serie de estudios de fondo sobre ingresos (ingresos tributarios del Gobierno de la República, ingresos municipales, contribuciones sociales y exenciones tributarias y concesiones), y la ejecución de estudios específicos, al cabo de un período de cinco años (2001-2005), para luego repetir el ciclo, para efectos de establecer nuevamente el estado de la situación. Dentro de este contexto, el primer esfuerzo comprenderá el estudio sobre los ingresos tributarios del Gobierno de la República.

Como parte de esa estrategia, adicionalmente se inició el desarrollo de un sistema de información sobre los ingresos tributarios, que se encuentra en proceso, el cual apoyará la gestión del Área de Ingresos Públicos.

En cuanto a los Servicios Financieros, Economía y Comercio, el esquema bajo el cual se ejecutan los procesos permitió agrupar instituciones de esta índole, que dada la naturaleza, las funciones y su ámbito de competencia, facilitó —en algunas de las entidades— el diseño de estrategias de fiscalización consistentes y proveyó un valor agregado a otros trabajos que se planifiquen. El esquema utilizado ha propiciado la coherencia en materia de aplicación de criterios y resolución de asuntos y ha permitido una adecuada integración interdisciplinaria. Se realizaron estudios de fiscalización integrados con criterios jurídicos de manera que se logró una mayor efectividad en la canalización de los informes y en las relaciones de hechos.

También se lograron fortalecer los procesos de análisis presupuestario en aquellas entidades donde se realizaron auditorías financieras y fiscalizaciones operativas que evidenciaron fisuras o debilidades en la gestión administrativa y financiera; tal es el caso de entidades como el Instituto Nacional para la Vivienda y en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda; o bien, en el caso de los Certificados de Abono Tributario, con el que se pudo poner en evidencia las irregularidades que revisten los procesos legislativos y reglamentarios relativos a incentivos fiscales y además, prevenir las mismas debilidades en figuras similares que se estén por diseñar.

En lo que a los Servicios Públicos Remunerados se refiere se establecieron tres frentes de acción. El primero relativo a la fiscalización de los procesos de adquisición de bienes y servicios, dado que las instituciones integrantes de esta Área destinan cerca del 70% de sus presupuestos a la adquisición de bienes y servicios no personales. En segundo lugar, los proyectos de inversión y desarrollo, ya que los presupuestos de inversiones de las entidades que se agrupan en relación con los servicios públicos remunerados corresponden al 20% del monto total de esas entidades, por lo que el monto fiscalizado en relación con la inversión y desarrollo fue considerable. Finalmente, la tercer gran área de fiscalización fue el tema tarifario, pues este es el eje que liga la gestión de todas las entidades y órganos que integran el Área.

Como resultado se destaca lo referido a los estudios técnicos, jurídicos y financieros que sustentaron la planificación de actividades (financiamiento, inversión de capital, contratos y convenios, etc.), la emisión de normativa para los sujetos de fiscalización, relativa al uso y destino del rédito para el desarrollo, en las fijaciones tarifarias, para ser empleado en el desarrollo de proyectos que permitan la sostenibilidad de los servicios públicos a través del tiempo. Para esto la información

proporcionada por las entidades sobre este particular, fue objeto de un análisis sistemático durante el último trimestre del año 2001, así como de numerosas reuniones con personeros de esas entidades, a efecto de que las administraciones rindan cuentas en forma precisa y confiable sobre la utilización de estos fondos públicos, de conformidad con el destino que por ley les corresponde.

En lo que al tema de Obra Pública y Transportes se refiere, fue de especial relevancia tomar en cuenta que ya han transcurrido varios años desde que se crearon una serie de Consejos encargados de ejecutar los proyectos relacionados con esta materia, y si se considera que fueron creados para cumplir con importantes misiones, funciones y objetivos estratégicos a nivel nacional, orientados al logro del mayor desarrollo de la infraestructura en nuestro país, la estrategia de fiscalización se orientó a evaluar su desempeño. Como resultados conviene destacar la determinación de problemas en cuanto a su estructura organizativa y el personal idóneo y necesario para cumplir con sus objetivos y metas. Aunado a esta situación se determinó la falta del giro oportuno, por parte del Ministerio de Hacienda, de los recursos requeridos por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para hacerle frente a sus obligaciones.

También fue relevante el análisis del tema de la infraestructura portuaria, haciéndose hincapié en la ausencia de una política portuaria adecuada de permanente adaptación a los requerimientos del comercio exterior, lo que conduce a un encarecimiento de las medidas esporádicas de modernización debido a la necesidad de recuperar modificaciones atrasadas, por lo que se recomendó a la Asamblea Legislativa, que se proceda a realizar un estudio mediante el cual se determine la problemática que enfrentan los "contratos de préstamo", así como la respectiva estrategia para solventarla, debido a que el uso de los recursos que se gestionan por medio de esos contratos, por diversos motivos no llegan a su destino con la oportunidad que se requieren, y más bien provocan que el Gobierno tenga que girar recursos millonarios superfluos por concepto de las respectivas comisiones de compromiso que tales contratos establecen.

En el Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente, la estrategia institucional incursiona en el tema del medio ambiente como un concepto novedoso, dada la responsabilidad social de proteger el patrimonio público en todos los campos que interesan a la sociedad.

La fiscalización posterior en el Área de Medio Ambiente se enfocó principalmente al estudio de la gestión del Estado en relación con la contaminación ambiental, y como parte de la estrategia utilizada se procedió a aclarar el papel de rectoría que compete al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Ministerio de Salud en la prevención y control de la contaminación ambiental. Lo anterior, permitió plantear una serie de mejoras en la gestión de los órganos rectores de manera que salvaguarden en mayor medida la obligación del Estado de tutelar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y se denunciaron incumplimientos legales que traen como consecuencia un incremento en la degradación ambiental y los consecuentes daños a la salud humana.

Por otra parte se dedicaron esfuerzos para propiciar una gestión efectiva del Estado en la prevención y contaminación del aire, basado en un esquema de interrelaciones que incluye el papel de rectoría del MINAE y la participación de otras instituciones públicas encargadas de la prevención y control de la contaminación del aire principalmente causada por las emisiones vehiculares. Se sentaron las bases para obtener información pertinente y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas adecuadas tendientes a reducir la contaminación del aire.

Por primera vez, se presentaron resultados provenientes de un análisis integral de políticas económicas del Gobierno en materia de contaminación del aire y se plantea la necesidad de integrar su diseño para que éstas no se contrapongan, ni debiliten los esfuerzos en este campo.

Asimismo, durante el año 2001 se llegó a consolidar el planteamiento de fiscalización en lo que se refiere al timbre pro parques nacionales en cuanto a los aspectos de recaudación y beneficiarios de dicho tributo, lo que conllevó a un incremento considerable de una importante fuente de recursos para el Fondo de Parques Nacionales y la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad.

En el campo agropecuario se elaboró un criterio interdisciplinario sobre los objetivos y parámetros establecidos para ejecutar los recursos destinados a lograr la Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. Como resultado se aclaró ampliamente el concepto de reconversión productiva, su patrimonio y recursos, la necesidad de una planificación adecuada, la gradualidad que corresponde a un proceso de esta naturaleza, la necesaria participación del sector privado y la coordinación e integración interinstitucional. Este

criterio marca la pauta a las instituciones del sector agropecuario, sobre las condiciones que se deben cumplir para operar el Programa, y por tanto constituye un marco de referencia necesario para la fiscalización posterior de los fondos públicos invertidos en él.

En cuanto al pago de intereses y gastos legales adeudados por pequeños productores cuyas plantaciones fueron afectadas por fenómenos naturales, se comunicó sobre la existencia de deficiencias significativas en los procedimientos y requisitos establecidos para la distribución de los recursos asignados. Un resultado específico relacionado con este tema y producto de la fiscalización fue que permitió poner en práctica procedimientos ágiles de auditoría para responder con celeridad a los requerimientos de la Asamblea Legislativa.

Un tercer gran sector, además del político-institucional y el económico es el social, en el que se pueden aglutinar las labores que desarrollan las Áreas de Servicios de Salud, Servicios Sociales y Servicios de Educación, Culturales y Deportivos.

La estrategia de fiscalización seguida en el Área de Servicios Sociales se concentró en una fiscalización más continua, sistemática e integrada sobre algunas instituciones y programas orientados a resolver problemas sociales focalizados, con el propósito de mejorar la gestión presupuestaria, administrativa y operativa de tales instituciones y programas, así como el uso de los recursos que administran.

Destacan como resultados de la labor de fiscalización posterior desarrollada durante buena parte del año, la distribución y uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para que cumplan su objetivo de atender las necesidades de las personas de escasos recursos económicos y que no se consuman mayormente en gastos administrativos y operativos de los programas, para lo cual se ha solicitado una revisión de los programas sociales.

En cuanto al tema de la infancia se determinaron graves deficiencias en la gestión administrativa y presupuestaria del Patronato Nacional de la Infancia que han afectado el desarrollo de importantes programas en detrimento de un sector de la población tan vulnerable y tan importante para el país, cuya problemática ha empeorado en los últimos tiempos.

En lo que se refiere al Área de Educación, Cultura y Deportes, la realización de diagnósticos en estos temas permitió conocer mejor la conformación del Área, las

actividades que realizan las diferentes instituciones que la integran, y la problemática que enfrentan.

Considerando esto la fiscalización primordial fue en cuanto a la infraestructura educativa, específicamente en el programa "Más aulas para ser mejores", lo que trajo como resultado, según la muestra que fue objeto de estudio, que se llegara a la conclusión que no se está logrando las economías esperadas, en términos monetarios y de tiempo, para enfrentar adecuadamente la problemática de la infraestructura educativa en el país y para disminuir razonablemente el faltante de aulas. Además, que se han debilitado los controles y aumentado la exposición al riesgo de usos indebidos de los fondos destinados a la construcción de las edificaciones de centros educativos. En cuanto a la contratación de las obras que fueron evaluadas, se evidencia la falta de formalidad y de apego a los procedimientos y a la normativa, situación que no garantiza el logro de los principios de eficiencia, igualdad y libre competencia.

En el Área de Salud, durante el periodo 2001 la fiscalización se orientó a realizar una investigación de suma importancia dirigida a la evaluación de la gestión financiera ejercida por el Instituto Costarricense Contra el Cáncer, durante el período 1999-2000, la cual complementó las diversas gestiones llevadas a cabo tanto en la División de Asesoría y Gestión Jurídica así como de la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones, ambas unidades de la Contraloría General.

Por otra parte la labor de fiscalización se enfatizó en el análisis del modelo de prestación de servicios de salud, para la atención de los asegurados de Curridabat y Montes de Oca. Producto de esta fiscalización se dispuso la suspensión del referido modelo, una vez que concluya el compromiso de gestión correspondiente al año 2002, así como la búsqueda de alternativas de solución para garantizar la continuidad del servicio de salud en dichas zonas.

Finalmente, a mediados y finales del año 2001 la labor de fiscalización posterior se enfoca a la realización de dos investigaciones especiales, que se encuentran en trámite, relacionadas con la compra de servicios a terceros que realiza la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), para brindar a los asegurados los servicios de radioterapia, braquiterapia, y oftalmología.

1.1.3 Programa Desarrollo Institucional

La gestión de una buena parte de este programa estuvo orientada a la realización de actividades que contribuyeron a brindar soporte técnico a los procesos de fiscalización; asimismo, los procesos con productos hacia usuarios externos se realizaron atendiendo criterios de efectividad, legalidad y orientación al usuario.

De dicha gestión conviene resaltar los logros que fueron alcanzados mediante la administración de una plataforma de servicios de información y comunicación para atender diversos requerimientos de los usuarios de los servicios que presta la Contraloría General; la implementación de acciones para hacer efectivo el papel que le corresponde al Órgano Contralor como rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores; el refrendo, autorización y aprobación de actos administrativos que le corresponde efectuar a la Contraloría General, de conformidad con el ordenamiento jurídico; la prestación de servicios de capacitación en materias críticas para el mejoramiento de la gestión de los funcionarios de los entes y órganos que conforman la Hacienda Pública; y la automatización de sistemas para una atención más eficiente, oportuna y con calidad de los clientes externos, así como para un mejor desempeño en la ejecución de las labores de fiscalización superior que le competen al Órgano Contralor.

En lo que respecta a la plataforma de servicios de información y comunicación, se realizaron ingentes esfuerzos para el mejoramiento de algunos procesos en aspectos procedimentales y tecnológicos, lográndose con ello brindar un apoyo más eficiente y un mejor servicio a las unidades de la Contraloría General y a los usuarios externos, se desarrolló una ardua labor relacionada con la centralización de la atención de consultas (básica y experta en materia de presupuesto municipal). Esto ha permitido que no se distraigan recursos de otras áreas para atender dichos requerimientos, a efecto de que los funcionarios concentren sus esfuerzos en las tareas de fiscalización que les compete.

En relación con el Sistema de Control y Fiscalización Superiores, se elaboró una versión preliminar del marco estratégico para el ejercicio de la rectoría de dicho Sistema, el cual contiene el detalle de la visión, misión, objetivos estratégicos y estrategias, elementos que durante el año 2002 serán objeto de divulgación y concertación. El citado marco estratégico propiciará, entre otras cosas, la definición de una metodología de fiscalización por parte de la Contraloría General, respecto a los distintos órganos que ejercen funciones de control externo sobre los sujetos pasivos de fiscalización.

Sobre este mismo tópico, considerando que el proceso de emisión de normativa constituye una herramienta

básica para el ejercicio de la rectoría del supracitado Sistema de Control y Fiscalización Superiores y por ende para el fortalecimiento de la gestión pública, se elaboró una propuesta de políticas para la emisión de normativa, en la cual, por una parte, se identifican claramente los actores del referido proceso con sus correspondientes roles, competencias y responsabilidades, y por otra, se definen las políticas para promover la sistematización de las actividades de emisión, actualización e implantación de normativa.

Asimismo, dado que la formulación, divulgación, implantación y seguimiento del enfoque de control interno vigente forma parte del marco estratégico del Sistema de Control y Fiscalización Superiores, durante el año 2001 se formularon los principios y las normas generales de control interno, en respuesta a una necesidad de actualizar la normativa de control interno que desde hace varios años había emitido el Órgano Contralor. La orientación fundamental de esta nueva normativa radica en formar conciencia acerca del control interno y del papel que a cada quien le corresponde, para lo cual se consideraron diversos enfoques gestados por organismos internacionales con competencia en la materia, así como las necesidades de la Administración Pública de nuestro país.

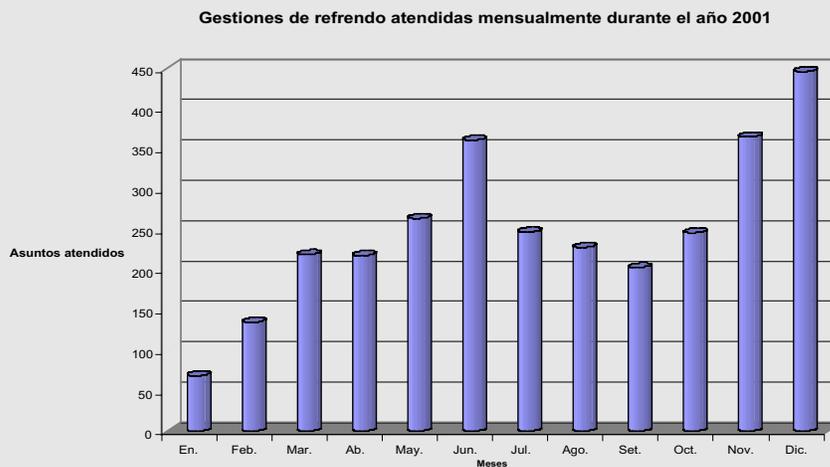
Por otro lado, se logró un mayor afianzamiento entre las relaciones del Órgano Contralor con los diferentes

componentes del Sistema de Control y Fiscalización Superior, particularmente con respecto a las auditorías internas. Sobre el particular, se elaboró un perfil general preliminar respecto a la función de auditoría interna, y se estableció un mecanismo preliminar para la asignación de recursos a esas unidades, propuestas que serán sometidas a consenso interno en el Órgano Contralor. Además, la asesoría brindada, la emisión de dictámenes e informes, la formulación de normativa en materia de auditoría y de control interno, la realización de estudios específicos y otras gestiones orientadas al fortalecimiento de las auditorías y los controles internos, ha coadyuvado a un mejor manejo de los fondos públicos y al debido logro de los objetivos institucionales de cada componente de la Hacienda Pública, en términos de eficiencia, eficacia, economía y con estricto apego al principio de legalidad.

Sobre el refrendo, autorización y aprobación de actos administrativos que le corresponde efectuar a la Contraloría General, cabe mencionar el rediseño del proceso de refrendo de contratos y convenios de la Administración Pública. Al respecto, al eliminarse una serie de actividades que no generaban valor agregado, se redujo el período de trámite de refrendo, lo anterior, pese a que durante el año 2001 el volumen de contratos y convenios refrendados se incrementó, con respecto al año 2000, en casi un 90%, a pesar de ello según se muestra en el recuadro N° 30, la respuesta de atención por parte de la Contraloría General de estas gestiones fue mejorada sustancialmente.

RECUADRO N° 30

Mejoras en la atención del proceso de refrendo de contratos



Es importante destacar que el número de días hábiles que en promedio se han tramitado las 3001 gestiones presentadas por el Sector Público costarricense a la Contraloría General, fue de 11.59 días, lo que representa una reducción de un 61.4% sobre el plazo que la ley le otorga a este Órgano Contralor para resolver, o sea, 30 días. En definitiva la etapa de refrendo constituye el escaño final de un proceso de contratación, que puede resultar en algunos casos muy extenso por los trámites que realiza la propia Administración activa, y por ello ha

realizado un esfuerzo importante, dentro del Proceso de Modernización que lleva adelante, por reducir la duración de este tipo de gestión, lo cual ya resulta palpable con resultados muy concretos. El gráfico muestra la cantidad de contratos atendidos por esta Contraloría General, destacando los meses en que se concentró la mayor cantidad de ingresos y además permite concluir que en promedio se atendieron 200 gestiones por mes aproximadamente.

Es importante resaltar el beneficio que esa disminución en el período de refrendo acarrea a la Administración, puesto que se agiliza la gestión de los entes y órganos públicos relacionada con la adquisición de los bienes y servicios requeridos, a efecto de optimizar el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos.

Aunado a ello, se implementó una base de datos computarizada en materia de contratos y convenios administrativos, la cual permite un monitoreo constante y actualizado de los documentos que son remitidos a refrendo al Órgano Contralor. Ello ha coadyuvado, sin lugar a dudas, en una mejora significativa en la toma de decisiones gerenciales en esta materia.

En relación con diversos actos administrativos que se someten a la aprobación y autorización de la Contraloría General, se han definido políticas y directrices para un mejor manejo de los respectivos procesos, y se han realizado estudios jurídicos para establecer los alcances de las competencias del Órgano Contralor en dichos procesos, todo en aras de un servicio eficiente y eficaz al usuario, en estricto apego al marco jurídico aplicable.

En cuanto a la prestación de servicios de capacitación, se realizaron eventos de capacitación impartidos a personal de la Contraloría General y funcionarios de los

entes y órganos del Sector Público, con el objeto de promover no sólo el mejor cumplimiento de las funciones de control y fiscalización de los fondos públicos, sino también la transformación y el mejoramiento constante de la gestión pública.

Dichos eventos se refirieron a materias tales como contratación administrativa; procedimiento penal; formulación, planificación y control de proyectos; sistema de plan presupuesto para las municipalidades; gestión financiera-administrativa y control interno municipal; reajuste de precios en contratos y obra pública; organizaciones de aprendizaje, correo electrónico y programa modular para gerencia y liderazgo.

Respecto a la automatización de sistemas, cabe destacar la labor efectuada en relación con el mantenimiento o desarrollo de sistemas de información que dan soporte a los diferentes procesos y proyectos que se ejecutan en la institución, convirtiéndose en un apoyo de suma importancia en la reducción de tiempos y facilitación de las tareas que se realizan en todas las unidades del Órgano Contralor.

Como resultado de la gestión que llevó a cabo este programa se muestra a continuación un cuadro con los principales productos obtenidos en el ejercicio de 2001.

Programa 19: Desarrollo Institucional
Principales productos obtenidos durante el 2001

Producto	Cantidad
Foros de mejoramiento de la función de auditoría interna e intercambio de conocimientos ¹⁾	31
Asesorías referentes cláusulas sobre reajuste de precios, contratos administrativos, control interno y auditoría	11,444
Contratos y convenios examinados ²⁾	3,001
Autorizaciones y aprobación de tarifas, tasas, contribuciones especiales y empréstitos municipales ³⁾	52
Recepción y custodia de las declaraciones juradas de bienes	3,676
Revisión de las resoluciones de incobrabilidad o de prescripciones de obligaciones tributarias enviadas por el Ministerio de Hacienda	3,913
Revisión de resoluciones que acuerden pagos a cargo de la Hacienda Pública	90
Autorizaciones de trabajo extraordinario	323
Actividades de Capacitación	37

1) Ver Anexo 3

2) Ver Anexo 4

3) Ver Anexo 5

1.1.4 Programa Asesoría y Gestión Jurídica

Este programa tiene a cargo la atención de aquellas etapas de la materia relacionada con la contratación administrativa que el ordenamiento jurídico le encarga a la Contraloría General. Asimismo, tiene a su cargo la atención de consultas en relación con los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa. Otras áreas de trabajo son la atención de procedimientos administrativos y consultas específicas sobre temas

jurídicos. El esfuerzo en este programa se concentró en el mejoramiento de los procesos que atiende, con el consiguiente beneficio para sus usuarios.

Como una iniciativa para mejorar el proceso de atención de consultas en materia de proyectos de ley, se ha considerado necesario que el resultado del análisis no se limite a una perspectiva propia de un estudio de orden eminentemente jurídico. Es por ello que se ha establecido un mecanismo para poner en conocimiento del resto de jerarcas de la institución la existencia de la

gestión de consulta para que, de apreciarlo necesario, hagan llegar los comentarios y observaciones atinentes. Actualmente, resulta poco común el caso en que exista una respuesta a la Asamblea Legislativa que involucre, únicamente, el parecer de una sola División.

Con ello se ha dotado de una visión más institucional los aportes que está en capacidad de formular la Contraloría General de la República en la discusión de los proyectos de ley.

En otro orden de ideas, como un resultado alcanzado destaca el haber atendido dentro de los plazos reglamentarios, los recursos de mérito, con número que presentan una tendencia al crecimiento y casos cada día de una mayor complejidad. Por ello se inició en una mejor forma de organización interna que permita no solo atender esa demanda de trabajo sino además optimizar el plazo de cumplimiento, dentro de los estándares de calidad esperados.

Como otro de los logros alcanzados por el programa destaca la consolidación del programa de capacitación en materia de contratación administrativa denominado Sistema Integrado de Capacitación en Contratación Administrativa (SICCA). En este programa participaron un total de trescientos veintiséis funcionarios del Sector Público costarricense y setenta de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General. Asimismo, como parte de un apoyo adicional que se brindó a la Caja Costarricense del Seguro Social en su proceso de desconcentración, se colaboró en impartir charlas de cinco seminarios de contratación administrativa organizados directamente por la CCSS.

La visión de trabajo que anima al SICCA postula que la capacitación es un medio importante para minimizar la incidencia del error en los procesos de compra de bienes y servicios, error que no está exento de costo para la Administración y de implicaciones negativas en la prestación del servicio público. Por otro lado, a lo interno de la Contraloría General se busca dotar a los funcionarios de otros programas del instrumental básico para que realicen la fiscalización de los procesos de compras, todo lo cual se inscribe también dentro de las demandas del entorno y de los objetivos de fiscalización de la Contraloría General. Esa capacitación tiene un mayor

impacto en sectores de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa donde la adquisición de bienes y servicios es muy intensa.

Con la consolidación del programa SICCA se espera que impacte en las administraciones y coadyuve con una disminución de la cantidad de recursos de objeción que se declaran con lugar.

También dentro de los resultados internos de este programa se citan dos principales, uno referente a la normalización del formato para emitir resoluciones de apelación y oficios de autorizaciones de contratación directa. Asimismo, se ha hecho el esfuerzo por normalizar el procedimiento de respuesta, en el tanto permite la identificación del producto y concentra el esfuerzo en la parte considerativa y resolutive de todas las gestiones. Esto permite dotar los productos de una mayor calidad.

Producto de la ejecución de los diferentes procesos que tiene a cargo este programa, representado por la División de Asesoría y Gestión Jurídica, a continuación se presenta un cuadro que resume la producción principal.

Programa 18: División de Asesoría y Gestión Jurídica
Principales productos obtenidos durante el 2001

Producto	Cantidad
Resolución de recursos de apelación ^{1]}	324 ^{4]}
Resolución de recursos de objeción al cartel ^{2]}	446
Solicitudes de contratación directa atendidas ^{3]}	888
Consultas sobre proyectos de ley	70
Otras consultas escritas	221

1] Ver detalle en el Anexo 6

2] Ver detalle en el Anexo 7

3] Ver detalle en el Anexo 8

4] No incluye las gestiones de adición y aclaración ni los procedimientos de revocatoria y nulidad que se interponen en contra de las resoluciones.

1.2 Actividades en atención a solicitudes de la Asamblea Legislativa

La Contraloría General de la República constituye un apoyo a la labor legislativa, que se manifiesta de diversas maneras, que van desde la consulta sobre los proyectos de ley en trámite, solicitudes de información sobre diversos aspectos de interés de los señores diputados, hasta la solicitud de estudios de fiscalización por la

identificación de posibles irregularidades en el manejo de fondos públicos.

Igualmente, es importante destacar la comparencia del Contralor General o de funcionarios de la Contraloría General ante las diferentes comisiones que operan, a fin de rendir cuentas sobre asuntos que han sido tramitados o fiscalizados por esta Institución, o bien, para conocer su criterio frente a reformas legales u otras iniciativas legislativas que se están discutiendo.

De seguido se incluye un cuadro contentivo de las gestiones que se atendieron a solicitud de ese Poder durante el año 2001.

**Asuntos Atendidos
a solicitud de la Asamblea Legislativa
-durante el año 2001-**

Materia	Cantidad
Refrendo de contratos	3
Solicitud de estudio de fiscalización	51
Solicitud de información ¹⁾	87
Solicitud de criterio o análisis	13
Asistencia a comparencias	8
Audiencias realizadas	15
Consultas sobre proyectos de ley	70
Solicitudes de contratación directa	4

1) Incluye charla sobre Sistema de Información de la Actividad Contractual, remisión de información, y otros.

1.3 Cuantificación de los recursos fiscalizados

Con el propósito de conocer la cantidad de recursos fiscalizados a través de los diferentes procesos que se ejecutan en la Contraloría General, a continuación se presenta un cuadro que resume la cantidad de fondos públicos que fueron fiscalizados, para aquellas actividades en las cuales es posible determinar dicho monto.

Es importante anotar que en el cuadro se resumen solamente 4 de los procesos en los cuales se pudo determinar la cuantía de recursos que fueron fiscalizados. Quedan por fuera los estudios de fiscalización posterior y otras actividades de fiscalización que involucran fondos públicos, así como aquellas funciones de apoyo técnico y administrativo que se realizan para dar soporte a los

procesos sustantivos, por cuanto a la fecha existe una imposibilidad para determinar con relativa exactitud el monto fiscalizado y el impacto sobre la administración pública que generan las acciones de fiscalización.

A pesar de lo anterior, nótese que el monto fiscalizado y que ha sido posible cuantificar es una suma bastante considerable, la cual involucra procesos de control previo que corresponde realizar al Órgano Contralor como parte de su proceso de fiscalización integral.

Cuantificación de las actividades
de fiscalización en las que se
puede determinar el monto fiscalizado.
- en millones de colones -
Año, 2001

Actividad realizada	Monto
Resoluciones de recursos de apelación	136.863,0
<i>Confirmatoria ¹⁾</i>	108.827,0
<i>Anulatorias ²⁾</i>	28.036,0
Contrataciones directas	120.210,0
<i>Autorizadas ³⁾</i>	107.633,3
<i>Denegadas ⁴⁾</i>	12.576,3
Autorizaciones y aprobaciones	401.984,0
<i>Aprobación de cánones regulación ARESEP</i>	1.914,0
<i>Examen de contratos y convenios</i>	390.171,9
<i>Autorización de bonos municipales</i>	2.224,2
<i>Aprobación empréstitos municipales</i>	876,0
<i>Aprobación de cánones del Consejo de Transporte Público</i>	673,0
<i>Sellado de bonos emitidos por partidos políticos</i>	6.126,0
Fiscalización Operativa y Evaluativa	3.259.192,5
<i>Aprobación presupuestaria</i>	3.088.072,5
<i>Visado de documentos de ejecución presupuestaria ⁵⁾</i>	171.120,0

1) Incluye 12 resoluciones de cuantía inestimable

2) Incluye 5 resoluciones de cuantía inestimable

3) Incluye 19 solicitudes autorizadas de cuantía inestimable y 10 sin monto señalado

4) Incluye 17 solicitudes denegadas de cuantía inestimable y 57 sin monto señalado

5) Incluye pagos por facturas de gobierno, reservas de crédito, solicitudes de mercancías, boletas de dietas, gastos de representación, alquileres y asignaciones globales.

Es importante anotar algunas observaciones relacionadas específicamente con la cuantificación de los recursos fiscalizados a través del proceso de contratación administrativa (recursos de apelación y contrataciones directas) y del proceso de refrendo de contratos, adicionando algunos análisis con respecto al año anterior.

Para una mejor comprensión de los datos que se señalan, resulta particularmente importante tener en consideración el hecho de que del año 2000 al 2001, el presupuesto global del Sector Público, para la adquisición de bienes y servicios no personales, sufrió un considerable incremento, cercano al 75.9%, lo cual a priori podría hacer pensar que en iguales o similares porcentajes podrían haberse afectado los resultados informados el año anterior.

a) Recursos de apelación:

La posibilidad de apelar los concursos de contratación administrativa no puede ser vista como sinónimo de una mala administración. En un Estado de Derecho como el nuestro, en el que se defiende la doble instancia, el objetivo debe ser el de garantizar una solución sustentada en un tiempo oportuno. El desestimular la impugnación no necesariamente conlleva una mejora en el proceso de adquisición de bienes y servicios.

Por principio, la recurribilidad acompaña todo acto administrativo, como un mecanismo del administrado que le permite defender sus derechos y fiscalizar la legalidad de la actividad de la Administración Pública, cuando su inobservancia les perjudique. La vigilancia que del sistema de contratación administrativa ejercen los oferentes legitimados es necesaria para mantener un sistema equilibrado.

De las 324 resoluciones emitidas en recursos de apelación en contra de actos adjudicatorios dictados en procedimientos de contratación administrativa, un 74,4% conllevó la firmeza del acto adjudicatorio, y una cuarta parte, o sea, en el 25,6% de los casos se anuló la adjudicación o el procedimiento. Ahora bien, traducidos estos datos a colones, en los casos en que ello fue posible, de la totalidad de recursos fiscalizados por la vía de los recursos de apelación (¢ 136.862,8 millones), un 79.5% fue confirmado (¢ 108.827,0 millones) y un 20.5% fue anulado (¢ 28.035,8 millones).

Por otra parte, si se tiene que durante el año 2001, el presupuesto global para la adquisición de bienes y servicios del sector público ascendió a la suma de ¢896.862,2 millones, se observa que por la vía de la apelación fue fiscalizado un 15.3% de la suma en mención, de la que un 12.1% conllevó la firmeza del acto adjudicatorio y solo un 3.1% su anulación. En el recuadro N° 31 se hace un análisis de la situación de las 12 instituciones con mayor presupuesto para la adquisición de bienes y servicios.

Si se comparan los resultados precedentes con los que arrojó la información relativa a la Memoria Anual 2000, ver cuadro siguiente, observamos que durante el año al que se refiere este informe se incrementó el porcentaje de recursos fiscalizados por medio del recurso de apelación en más de un 100%, toda vez que de un 7.3% de la globalidad de los presupuestos para la adquisición de bienes y servicios no personales, revisados por la vía impugnativa durante el año 2000, se pasa a un 15.3% durante el año 2001. Esto encuentra una explicación, no tanto en que durante el período al cual se refiere este informe se incrementara la cantidad de concursos y por ende de recursos de apelación, sino más bien a la existencia de seis negocios muy cuantiosos (uno del Instituto Costarricense de Electricidad, uno de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, uno del Instituto Nacional de Seguros y tres de la Caja Costarricense del Seguro Social), cuya sumatoria asciende a ¢95.568,9 millones. La no consideración de estos negocios hace que el porcentaje de recursos fiscalizados por la vía de la apelación no ascienda más que al 4.6%, inferior al señalado e incluso al del año anterior.

Comparación del incremento porcentual de resoluciones emitidas y de los recursos involucrados

	2000				2001			
	Cantidad de resoluciones emitidas	% del total de resoluciones emitidas	% del total de colones apelados	% del total de colones presupuestados	Cantidad de resoluciones emitidas	% del total de resoluciones emitidas	% del total de colones apelados	% del total de colones presupuestados
Confirmatorias	263			7,25%	324			15,26%
Anulatorias	188	71,20%	79,24%	5,74%	241	74,38%	79,41%	12,13%
	75	28,80%	20,76%	1,50%	83	25,61%	20,49%	3,13%

Este dato cobra mayor importancia de frente al incremento porcentual del presupuesto general del sector público para la adquisición de bienes y servicios no personales, por cuanto si éste creció en el orden del 75.9%, era de esperar que el número de procedimientos de contratación y de inconformidad de los oferentes también se elevara proporcionalmente.

Sin embargo, si bien se incrementó el número de impugnaciones, se mantuvo una constante, tanto en el porcentaje de resoluciones confirmatorias, como de anulatorias (con un muy leve incremento en el porcentaje de las primeras, del orden del 2.98%), como en función de las estimaciones que para cada una de esas resoluciones fueron señaladas, para las cuales los

porcentajes se mantienen prácticamente invariables (de un 79.3% de resoluciones confirmatorias en el año 2000, se pasa a un 79.7% en el año 2001). Es decir que podría pensarse en una tendencia de la cantidad de casos que se confirman y que se anulan, sin que necesariamente ello constituya un punto de equilibrio.

b) Autorizaciones de contratación directa:

Durante el año 2001 se atendieron un total de 888 requerimientos para contratar en forma directa que, tal y como se refleja en el cuadro siguiente, se clasifican en solicitudes autorizadas y solicitudes denegadas, tanto en colones, dólares o euros, como de naturaleza inestimable o sin monto alguno.

Estimación del monto fiscalizado mediante el proceso de autorización de contrataciones directas

Tipo de respuesta	Cuantía	Tipo de Cambio *	Monto en millones de colones
Solicitudes autorizadas	15.715,0		15.715,0
	267,1	€ 344.00 x US\$ 1.00	91.889,1
	0,1	€ 307 x EUR 1.00	29,2
Subtotal			107.633,3
Solicitudes denegadas	9.516,8		9.516,8
	8,8	€ 344.00 x US\$ 1.00	3.059,5
Subtotal			12.576,3
Total			120.209,7

* Para obtener una estimación en colones, cada contratación en moneda extranjera debe ser calculada conforme al tipo de cambio respectivo al día de la adjudicación, para efectos de este informe se calcula según la paridad arriba señalada, pretendiendo traer los costos a valor presente. La paridad de los marcos alemanes fue calculada al 31 de diciembre del 2001, último día en que circuló dicha moneda.

RECUADRO N° 31

Situación de las doce instituciones con mayor presupuesto para la adquisición de bienes y servicios no personales en cuanto a la apelación a sus adjudicaciones

El 82,2% de los recursos presupuestados para la adquisición de bienes y servicios no personales, durante el año 2001, correspondió a doce instituciones para las que se hizo la comparación de los datos estadísticos de resoluciones confirmatorias y anulatorias cuyos resultados se incorporan en el cuadro siguiente.

Institución	Monto del presupuesto	Monto resoluciones confirmatorias	Porcentaje confirmatorio	Monto resoluciones anulatorias	Porcentaje anulatorio	Porcentaje acumulado
RECOPE	202.112,0	2.385,9	1,18%	330,8	0,16%	1,34%
ICE	191.472,8	55.256,9	28,86%	2.768,1	1,45%	30,30%
CCSS	100.814,4	18.291,3	18,14%	2.137,4	2,12%	20,26%
INS	52.753,8	14.092,5	26,71%	347,5	0,66%	27,37%
CNFL	49.982,5	401,9	0,80%	18.343,9	36,70%	37,50%
CONAVI	36.822,6	8.663,8	23,53%	0,00	0,00%	23,53%
BNCR	29.695,0	1.927,5	6,49%	1.176,7	3,96%	10,45%
BCR	18.479,0	672,4	3,64%	84,5	0,46%	4,10%
RACSA	16.437,4	32,1	0,20%	0,00	0,00%	0,20%
ICAA	15.669,9	548,2	3,50%	56,8	0,36%	3,86%
BPDC	12.949,0	399,9	3,09%	32,0	0,25%	3,34%
INA	10.286,4	368,6	3,58%	101,1	0,98%	4,57%

(continúa...)

En el informe relativo a la Memoria Anual 2000, se manifiesta que en las instituciones en referencia, los porcentajes de recursos apelados, con respecto al de los presupuestados para la adquisición de bienes y servicios no personales, era sumamente bajo. Para el período 2001 esta situación ha variado considerablemente, no solo en cuanto a los porcentajes de confirmación/anulación, sino también en cuanto a las conclusiones que de tal comportamiento se pueden extraer, pues con la salvedad hecha del caso de RECOPE, en general se da un incremento en los niveles de interapelabilidad respecto de las instituciones con mayor presupuestación.

En primer lugar, llama poderosamente la atención un incremento muy elevado en la cuantificación porcentual del acumulado de resoluciones anulatorias y confirmatorias del Instituto Costarricense de Electricidad. No obstante, ello obedece a la realización del concurso abreviado N° 1-2001 arrendamiento con opción de compra de 400.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas con tecnología GSM en la banda de 1800 mhz, adjudicado a la firma Alcatel Cit, por un monto de \$151.012.700,54. De omitirse dicho concurso de las estimaciones realizadas, el porcentaje acumulado del ICE habría llegado a 3.17%, en lugar del 30.30% obtenido, con un parcial de 1.73% y no el 28.26% reportado en resoluciones confirmatorias, porcentaje muy similar a los resultados del período anterior.

Una situación similar se presenta con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, cuyos incrementos en el porcentaje de resoluciones confirmatorias corresponde esencialmente, en el primer caso, a tres proyectos de gran envergadura, como son los casos de la construcción del Hospital de Alajuela, el Servicio de Patología del Hospital Calderón Guardia y la Clínica Oftalmológica del Hospital México; y, en el segundo, a un solo concurso para la contratación de servicios de personas físicas que actúen como agentes de seguros independientes.

Un caso muy especial acontece con la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, única institución de las contempladas en la muestra, cuyo porcentaje anulatorio superó al confirmatorio. No obstante, ello es simplemente el resultado de la anulación de un único acto de adjudicación correspondiente a la licitación pública promovida por dicha Compañía para la construcción del sistema de alimentación eléctrica para la ciudad de San José, por un monto de \$52.569.829,26. Al igual que lo señalado líneas atrás, de excluirse dicho caso, el porcentaje anulatorio no supera el 0.52%.

De lo anterior se puede concluir que durante el 2001 se tramitaron concursos de una mayor cuantía, que sin un análisis particular pueden generar distorsión en los resultados finales.

Comentario aparte merece también el Consejo Nacional de Vialidad, respecto del cual se hace notar no sólo una disminución del acumulado anual, sino, y ante todo, que si bien durante el período 2000 le fueron anulados actos de adjudicación correspondientes al 4.16% de su presupuesto anual, en el año 2001 la situación varió considerablemente, habiendo obtenido sólo resoluciones de orden confirmatorio, tendencia a mejorar que requiere seguimiento en años venideros, sea para comprobar la hipótesis o modificarla.

Valga aclarar que los porcentajes se obtienen de las comparaciones hechas con el presupuesto de compras de las instituciones, para lo cual debe tenerse en cuenta que no todo ese dinero se destina a nuevas inversiones o a suplir bienes y servicios, sino también a honrar compromisos ya adquiridos. En otras palabras, que parte de ese presupuesto cuenta ya con un destino específico y no todo se ejecuta a través de nuevos procedimientos.

Se aclara que a diferencia del proceso señalado en el acápite anterior, en el presente caso no siempre resulta factible cuantificar la estimación de las solicitudes de contratación directa, en razón de que es común que la Administración omita ese detalle en su gestión (7.5% de los casos analizados, correspondientes a 67 gestiones), lo cual genera en buena medida el rechazo de la solicitud. Se ha percibido que una ligera

disminución de solicitudes carentes de la señalización del requisito (de un 8.7% a un 7.5%), lo cual se atribuye, tal y como se previó en el año anterior, a la emisión de la circular de febrero del año 2000.

Al igual que se hizo constar en el informe relativo a la Memoria Anual 2000, es importante resaltar el hecho de que considerando lo señalado por el artículo 83.3

del Reglamento General de Contratación Administrativa, la casi generalidad de las autorizaciones que de este tipo son concedidas por la Contraloría General, se traducen en la venia para realizar no una contratación directa en forma individualizada con un proveedor específico, sino más bien, un procedimiento abreviado en el cual ha de primar la posibilidad de escuchar diversas ofertas, pretendiéndose así que la Administración cuente con alternativas para comparar y decidir, de tal forma que el interés público y el de la Administración queden efectivamente resguardados. Tal es el caso de la autorización brindada al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para el arrendamiento con opción de compra de 400.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas con tecnología GSM en la banda de 1800 mhz, y que se tradujo en el contrato más oneroso adjudicado por la Administración Pública durante el año próximo anterior.

Ahora bien, de la comparación de datos correspondientes a los años 2000 y 2001, se observa que de las 532 gestiones atendidas durante el primero, se ha pasado a revisar 888 casos en el segundo, lo que conlleva un claro incremento del orden del 75% (356 asuntos). Estos resultados aplicados a estimaciones en colonos da por resultado que entre los años en referencia se dio un aumento de un 79% en el monto total de recursos fiscalizados, lo que representa una suma de ₡95.325.268.137,56.

En cuanto al incremento en el número de solicitudes atendidas, ello pareciera responder a una implementación más agresiva durante el año 2001, del programa del Ministerio de Educación Pública "Más aulas para ser mejores". En efecto, del total de solicitudes de contratación directa tramitadas durante el período en consideración, casi un 45% provinieron de escuelas, colegios, juntas de educación y juntas administrativa, gestionando la venia del Órgano Contralor para proceder por la vía de excepción, la construcción de aulas para distintos centros educativos del país.

Se hace notar que atendiendo a la importancia del proceso de autorización de contratación directa, se elaboró durante el año 2001 un formato y unas normas de acatamiento obligatorio por parte de los fiscalizadores, a las cuales han de remitirse para la tramitación de

cualquiera de estos asuntos, pretendiendo con ello un mayor rigor en el examen de las causales que justifican el uso de un procedimiento excepcional.

Dado que las normas y el formato respectivo rigen a partir de noviembre de 2001, es de esperar que su plena implementación durante el año 2002, impacte la ejecución del proceso de autorizaciones de contratación directa, obligando a la Administración a presentar solicitudes mejor sustentadas o elevando el número de gestiones rechazadas.

c) Recursos de objeción al cartel:

Si bien se señala que no es posible cuantificar los recursos fiscalizados por medio del proceso de recursos de objeción al cartel se juzga de importancia, por las conclusiones que del siguiente ejercicio pueden ser extraídas, formular algunos comentarios en torno a las estadísticas que para este proceso se han desarrollado.

En primer lugar, durante el período a que se contrae el presente informe, fueron emitidas un total de 446 resoluciones que resolvían un número superior de recursos de esta naturaleza, toda vez que un expediente puede contener varios recursos. Dicho número corresponde a 216 resoluciones sin lugar, lo cual conlleva a la aceptación del texto por parte de la Administración y de los interesados del pliego de condiciones, evitando que éste pueda ser cuestionado en etapas posteriores, salvo motivos de nulidad absoluta y 230 con lugar, generando el deber para la Administración de revisar y ajustar el cartel en los términos analizados en la resolución respectiva. En este último supuesto no se anula todo el cartel (excepcionalmente ocurre) sino sólo las cláusulas específicas objeto de impugnación.

Cantidad de resoluciones emitidas mediante el proceso de objeciones al cartel

	Resoluciones emitidas	Porcentaje
Sin lugar	216	48,43%
Con lugar	230	51,56%
Total	446	100,00%

Estos resultados parecen evidenciar la necesidad de que la Administración desarrolle un mayor aprendizaje en la gerencia de sus procesos de compras, con la finalidad, no de limitar el acceso a la justicia administrativa, pero sí de reducir el porcentaje de recursos de esta naturaleza que son declarados con lugar.

El pliego de condiciones representa la base misma del concurso, de allí que la Administración debería poner mayor empeño en perfeccionar y tecnificar sus carteles. La elaboración del cartel es una etapa del procedimiento bajo el dominio de la Administración, durante la cual puede incluso asesorarse, mientras que en la formulación de las ofertas comparte el escenario con los interesados y se expone a distintas variables e intereses, de donde se esperaría que el porcentaje de recursos de objeción declarados con lugar se reduzca como resultado de una elaboración más técnica del cartel. Los números globales aquí señalados quedan reforzados de la comparación de recursos de objeción que fueron interpuestos en contra de carteles publicitados por las doce instituciones con mayor presupuesto para la contratación de bienes y servicios no personales, respecto de las cuales se emitió el 64.5% de las resoluciones en esta materia.

Recursos de objeción interpuestos por las doce instituciones con mayor presupuesto para contratar bienes y servicios no personales

	Resolución de recursos de objeción al cartel		Totales	Porcentaje
	Con lugar	Sin lugar		
BCR	6	4	10	2,24%
BNCR	9	10	19	4,26%
BPDC	9	14	23	5,16%
CCSS	51	54	105	23,54%
CNFL	2	4	6	1,35%
CONAVI	8	6	14	3,14%
ICAA	4	4	8	1,79%
ICE	22	31	53	11,88%
INA	4	7	11	2,47%
INS	12	13	25	5,61%
RECOPE	6	3	9	2,02%
Totales	133	150	283	63,45%

d) Refrendo de contratos

Una cuantía importante de recursos son sometidos a fiscalización por parte del Órgano Contralor a través del proceso de refrendo de contratos con el cual se ejerce un importante control de legalidad en materia de la contratación administrativa y de convenios

interinstitucionales. A través de estos se destina gran cantidad de fondos públicos para la adquisición de bienes y servicios que le permiten a la Administración satisfacer sus necesidades o requerimientos.

Durante el año 2001, tal y como se indicó en el cuadro de cuantificación de las actividades de fiscalización el monto de recursos fiscalizados por medio de refrendo de contratos ascendió a la suma de ₡390.171.9 millones, suma que experimentó un incremento en relación con el año 2000 (₡176.486.4 millones) de aproximadamente el 121.1%.

Cabe destacar que, de esos ₡390.171.9 millones, el 53.8% de los recursos fiscalizados correspondió a dos instituciones, el ICE con un 40.8% (₡159.194.4 millones) y la CCSS con un 13% (₡50.746.4 millones), muy por debajo de dichas instituciones figura el Banco de Costa Rica (BCR) con un 6.4% de dicho total (₡24.798.2 millones). Para mayor detalle puede observarse el siguiente cuadro que contiene las 12 instituciones que mayor cantidad de recursos se fiscalizaron por esta vía.

Instituciones con mayor monto de recursos fiscalizados mediante refrendo, por monto y porcentaje -en millones de colones-
AÑO 2001

INSTITUCION	RECURSOS FISCALIZADOS	
	Absoluto	Porcentual
ICE	159.194,41	40,80%
CCSS	50.746,45	13,01%
BCR	24.798,25	6,36%
PRESIDENCIA	17.964,98	4,60%
CONAVI	14.708,00	3,77%
BNCR	12.410,66	3,18%
MOPT	12.092,74	3,10%
INS	11.217,48	2,88%
MTSS	10.457,28	2,68%
ICAA	6.883,42	1,76%
CNFL	6.568,79	1,68%
RACSA	3.788,55	0,97%
TOTAL	330.831,01	84,79%

Ello implicó que durante el año 2001 se tramitaran 3001 gestiones (2.338 contratos o addenda y 663 convenios). Así las cosas, del total de gestiones se aprobaron 2.185 (72.8%), se improbaron 583 (19.4%) y fueron retirados por la Administración 233 (7.8%).

En términos monetarios ello implicó que al 31 de diciembre de 2001 se aprobaron contratos de

adquisición de bienes y servicios y convenios al Sector Público por un monto de ¢282.222.9 millones, e improbara la suma de ¢26.119.1 millones, por su parte, el monto de los contratos retirados por la Administración ascendió a ¢81.830.2 millones. Ver recuadro N° 32 con las principales causas de improbación y retiro de gestiones.

RECUADRO N° 32

Principales causas de improbación y retiro de gestiones para refrendo de convenios y contratos

Resultado	Gestiones		Monto	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
APROBADO	2,185	72,8%	282.222,59	72,3%
RETIRADO	233	7,8%	81.830,21	21,0%
SIN APROBACIÓN	583	19,4%	26.119,13	6,7%
Totales	3,001	100%	390.171,93	100%

Principales causas por las que no se aprobaron gestiones:

- No haber cumplido con los procedimientos de contratación administrativa regulados por la Ley No. 7494, o bien, haberse apartado de los requisitos que establece esa legislación para los distintos tipos de contratación. Ejemplo de ello, la utilización de un procedimiento, como podría ser la licitación restringida, cuando según las características de la contratación correspondía realizar una licitación pública, o bien, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos para el tipo de procedimiento seguido por la Administración.
- Formalización de contrataciones administrativas en las cuales las instituciones adquirirían una serie de obligaciones con sus respectivos contratistas, sin contar del todo o parcialmente con el recurso económico para hacerle frente a dichas obligaciones (contenido presupuestario).
- Suscripción de contrataciones con terceros las cuales no se encontraban reguladas en el ordenamiento jurídico, generándose una inseguridad en cuanto a la ejecución de esos contratos, y por ende, lesionando los principios constitucionales en la materia.
- Se pretendía realizar transferencias de recursos de una institución a otra o a favor de terceros (particulares), sin que existiese alguna disposición jurídica que avalara tal actuación, y en algunos casos sin contar con la aprobación de las partidas dentro del presupuesto de las instituciones que permitieran financiar tales transferencias.
- Por no ajustarse el objeto de la contratación que se efectúa con la normativa que lo regula; ya no en relación con el cumplimiento de los procedimientos de contratación administrativa propiamente dichos sino en cuanto al incumplimiento de las restantes normas del ordenamiento jurídico que definen las características, requisitos y condiciones esenciales que deben contemplar las administraciones en la tramitación de tales contratos. Ejemplo de ello, el no efectuar los estudios técnicos y ambientales exigidos en la normativa que define las prestaciones de servicios de tratamiento, disposición y transporte de desechos sólidos.
- Modificaciones a los objetos contractuales a través de addenda (ordenes de modificación) sin contar con el respaldo técnico correspondiente (desgloses de los renglones de pago, planos, oferta adjudicataria, programas de trabajo originales y modificados, etc.), así como gestiones que pretenden modificar contratos o convenios cuya vigencia ya ha concluido.

(continúa...)

- Inadecuada incorporación a los documentos contractuales de las cláusulas de mantenimiento del equilibrio económico-financiero, por no contemplar en la mayoría de los casos los requisitos mínimos que sobre la materia ha establecido este Órgano Contralor.
- Haber incumplido con las disposiciones del Reglamento sobre Refrendos de las contrataciones de la Administración Pública. Entre ellos, no aportar los expedientes administrativos para efectos de los estudios correspondientes o hacerlo en forma incompleta, omitir la firma de alguna de las partes dentro de la contratación, no aportar el visto bueno previo de la unidad jurídica de la institución, no certificar adecuadamente las partidas presupuestarias que se utilizarán para cancelar las obligaciones contraídas, etc.

Principales causas que propiciaron los retiros de gestiones sin trámite

- La omisión por parte de la Administración de algunas piezas o documentos relacionados con la contratación o el convenio respectivo. De forma tal que, para efectos de cumplir con el Reglamento sobre refrendo, optaban por retirar el documento y completar dicha información con la finalidad de que pudiera ser evaluada por esta Contraloría General en forma integral.
- La Administración consideraba que de acuerdo con la jurisprudencia administrativa que ha desarrollado este Órgano Contralor, los documentos presentados requerían ser modificados para ajustarlos a las normas del ordenamiento jurídico que los regulan.
- Por haberse percatado la Administración de que la gestión correspondiente no requería del respectivo trámite de refrendo.
- Por requerir la Administración de algunos de los documentos que integran el expediente de los contratos o convenios para poder atender a lo interno gestiones relacionadas con ellos.

De esos 3001 contratos o convenios, las instituciones del Sector Público que presentaron más gestiones fueron en su orden, la CCSS con 524 gestiones (17.5%), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor 351 (11.7%), el ICE 265 (8.8%) y el Instituto Costarricense

de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) 122 (4.1%). El siguiente cuadro contiene las 12 instituciones que mayor número de gestiones presentaron ante el Órgano Contralor, según el resultado de la gestión.

Instituciones que remitieron mayor número de gestiones para refrendo, según resultado de la gestión y en términos porcentuales
AÑO 2001

INSTITUCIÓN	GESTIONES							
	APROBADAS		RETIRADAS		SIN APROBACIÓN		TOTAL	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual		
CCSS	489	93,4%	18	3,4%	17	3,2%	524	
CONAPAM	187	53,3%	27	7,7%	137	39,0%	351	
ICE	202	76,2%	15	5,7%	48	18,1%	265	
ICAA	105	86,1%	5	4,1%	12	9,8%	122	
MTSS	77	89,5%	3	3,5%	6	7,0%	86	
BCR	57	73,1%	11	14,1%	10	12,8%	78	
MEP	58	79,5%	5	6,8%	10	13,7%	73	
INS	47	66,2%	8	11,3%	16	22,5%	71	
MOPT	45	63,4%	12	16,9%	14	19,7%	71	
BNCR	58	92,0%	2	3,2%	3	4,8%	63	
CORTE	45	83,3%	3	5,6%	6	11,1%	54	
BCAC	35	66,0%	1	1,9%	17	32,1%	53	
TOTAL	1405		110		296		1811	

Ahora bien, considerando la cuantía de los recursos fiscalizados por la vía del proceso de refrendo de contratos y addenda, resulta importante destacar que el Órgano Contralor fiscalizó por este proceso el 43.3% del monto total del Presupuesto inicial de Adquisición Bienes y Servicios de todo el Sector Público para el año 2001.

Cabe señalar que, el monto de recursos fiscalizados por la Contraloría General, mediante esta figura, ha experimentado un importante incremento en su cuantía a partir de la ampliación de dicha figura a toda la Administración Pública en los términos del Voto N° 5947 de la Sala Constitucional, por cuanto en el año 2000 experimentó un crecimiento de alrededor del 300% al pasar de ₡44.459.0 millones fiscalizados en 1999 a ₡176.486.4 millones y finalmente, para el periodo 2001, tal y como se indicó en párrafos anteriores, a la suma de ₡390.171.9 millones.

Igual tendencia ha generado dicho voto en cuanto al número de gestiones tramitadas por el Órgano Contralor, que pasó de 810 en el año 1999, a 1521 en el año 2000 y tal como se ha indicado 3001 en el año 2001, lo que significa que el número de trámites por parte de la Contraloría General antes del Voto citado y después, se ha incrementado (de 1999 a 2001) en un 270%.

En cuanto a este proceso es importante señalar que, si bien es cierto, como se indicó se han realizado mejoras significativas en el desarrollo de éste, la Contraloría General está en estos momentos abocada al análisis de distintas alternativas de cómo dimensionar en el mediano plazo esta función, de manera que se cumpla con las labores que le competen al Órgano Contralor en este campo y se contribuya a un accionar más eficaz y eficiente de la Administración en materia de la adquisición de bienes y servicios.

2. Utilización de recursos asignados

El esquema presupuestario utilizado por la Contraloría General de la República durante el ejercicio 2001, se estructuró en cuatro programas presupuestarios con el propósito de facilitar y mejorar la gestión financiera de la Institución.

En términos del presupuesto aprobado para la Contraloría General, la asignación definitiva de recursos fue de 6.629,6 millones de colones, los cuales

representan un 0.17% del total presupuestado para todo el Sector Público que, en el 2001 fue de 3.848.587,2 millones de colones.

De lo anterior se colige que por cada colón que se presupuestó para el Sector Público el país invirtió ₡0.0017 para que la Contraloría General cumpla con sus funciones de fiscalización superior de la Hacienda Pública, lo cual significa que no se asignó en el 2001 ni siquiera un céntimo por cada colón de gasto autorizado para el Sector Público en ese período.

Considerando que estas estimaciones se refieren a los recursos aprobados para la institución en las Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio 2000 y 2001 (Ley N° 7952 de 7 de diciembre de 1999 y N° 8050 de 7 de diciembre de 2000), a continuación se hace referencia a la ejecución de los principales rubros de gasto del Órgano Contralor, excluyendo los servicios personales.

La mayor utilización de los recursos estuvo concentrada en el potencial humano, obviamente por las características de la Institución que desarrolla un trabajo de carácter intelectual.

Ahora bien, el recurso humano del cual dispone la Institución logra un trabajo oportuno y de calidad en el tanto cuente con las herramientas técnicas idóneas y el apoyo tecnológico adecuado, razón por la cual es importante referirse al uso de los recursos en otros rubros como la compra de mobiliario y equipo, así como la contratación de profesionales que apoyen trabajos especiales.

En el tema de las tecnologías y sistemas de información es significativo resaltar que durante el 2001 la Institución obtuvo la certificación de uso de software 100% legal, lo que generó una inversión en lo que se refiere a software y su mantenimiento. Además, se adquirió mobiliario y equipo para la implementación de la plataforma de servicios que ha venido a mejorar la atención de los servicios que brinda la institución, así como el desarrollo de bases de datos que dispondrán de información general sobre la composición del sector público, como por ejemplo el Sistema de Información de la Administración Contractual.

Por otra parte, como producto de las modificaciones al Código Electoral¹ con respecto al control de la deuda política², a la Institución se le generó una demanda mayor de recurso humano en vista de la obligación de

¹ Artículos 178 y 188 del Código Electoral, modificados en la Ley 8123 del 22 de agosto de 2000.

² Contraloría General de la República. Monitoreo del Entorno Institucional. Agosto, 2001.

aprobar ahora mensualmente las liquidaciones de gastos de los partidos políticos con derecho al aporte estatal. Ante tal situación se contrató temporalmente un grupo de profesionales para que atendieran tanto el trabajo que se realizaba antes de las modificaciones, así como el que se generó con la reforma de la ley, esto significó que estas labores relacionadas con la deuda política se asumieron a un costo menor. Con esta contratación se generó otra consecuencia positiva, la liberación de recurso humano fijo para la atención de otro tipo de fiscalizaciones.

Con el objeto de ir logrando un trabajo de calidad y un ordenamiento de los procesos que ejecuta la institución se contrataron profesionales del área de ingeniería industrial, para el desarrollo del proyecto de análisis y documentación de procesos.

A continuación se muestra el cuadro con el total de recursos ejecutados durante el ejercicio económico de 2001.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA - 2001
-en millones de colones-

	Prog. 9. Administración sup. y apoyo adm.	Prog. 12. Fiscalización oper. y evaluativa	Prog. 18. Asesoría y gestión jurídica	Prog. 19. Desarrollo Institucional	Subtotal ejecutado	Compromisos pendientes	Total ejecutado
Recurso humano	991,6	2.659,0	259,5	907,6	4.818,0	76,9	4.740,8
Servicios no personales	118,0	97,5	5,1	83,2	304,0	114,5	189,3
Materiales y suministros	78,0	2,8	1,5	5,5	88,0	13,2	74,6
Maquinaria y equipo	14,6	17,3	4,1	81,6	117,6	35,6	82,0
Otros gastos institución	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización e intereses	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,4
Totales generales	1202,0	2.777,0	270,4	1.078,0	5.327,5	240,3	5.087,2

3. Otros aspectos de interés

En este punto se hará referencia a aquellos aspectos relacionados con el proceso de modernización de la Contraloría General de la República, que se ha venido ejecutando a partir de mayo del año 1999, y ha empezado a mostrar sus frutos, entre otros, al implementarse un nuevo modelo de organización y fiscalización y al desarrollo de ciertos proyectos claves que han permitido la consolidación del proceso de modernización durante los últimos dos años, a pesar de que aún restan algunas acciones que llevar a cabo en cuanto a conformación se refiere.

Se ha hecho posible enfocar mejor el trabajo e incorporar una verdadera gestión gerencial en el quehacer diario de la Institución. Esto se ha logrado con la implantación de un nuevo modelo de gestión institucional, con tres componentes básicos: diseño de una estrategia institucional para cumplir con sus cometidos, una planificación ordenada que pretende vincular el plan de trabajo con el presupuesto y una

evaluación adecuada de la gestión institucional para ir instaurando un proceso de rendición de cuentas interno que permita mejorar su desempeño.

Aunado a lo anterior existe actualmente una manera más ordenada de planificar y ejecutar los procesos que tienen a cargo cada una de las unidades. Para ello se han desarrollado "mapas de procesos" con el detalle hasta la categoría de procedimiento (incluidas la secuencia y los ejecutores) y una estimación de tiempo para cada actividad que debe ser desarrollada en la ejecución del proceso. Además, para cada uno de estos se han definido los elementos o factores considerados clave para la consecución de los productos correspondientes. Se realizó también un trabajo conjunto con los ejecutores y gerentes de cada proceso, con el fin de determinar el estado actual e ideal de cada factor, y para 47 de estos procesos se estableció una propuesta de cambio orientada a reducir la brecha entre el estado actual e ideal de cada uno.

Lo anterior ha sido posible con el desarrollo de un proyecto en el que se documentaron los procesos que ejecuta la institución, excepto los de las Unidades de Recursos Humanos, Capacitación y la Dirección General Administrativa. Esto por cuanto la última no ha sido sometida al proceso de modernización ya que existe interpuesto un recurso de amparo que lo impide, y en relación con las otras dos unidades por haberse contratado una consultoría que definirá su modelo de función y por ende sus procesos.

Como producto adicional de este proyecto se están realizando las gestiones necesarias para implementar una serie de cambios en los procesos que demandan más recursos o que tienen grandes volúmenes de solicitudes de la Administración, con el objetivo de hacerlos más efectivos e incorporar continuamente nuevos elementos que mejoren la calidad, sus productos y servicios.

Con el propósito de instaurar una gestión de orientación al usuario, se ha dado énfasis al desarrollo de una plataforma de servicios de información y comunicación que atiende diversos requerimientos de los usuarios que utilizan los servicios que presta la Contraloría General. Además, se inició la operación del Sistema de Información de la Actividad Contractual del Sector Público, el cual administra información de los procesos de contratación administrativa, genera estadísticas y se enfoca en los resultados de la gestión. Este esfuerzo busca transparentar más la labor que realiza la Contraloría General, al poner a disposición del público una gran cantidad de información vinculada con la labor de fiscalización que diariamente se realiza.

En relación con la fiscalización propiamente dicha, el énfasis se ha dado a la parte presupuestaria, orientada a fiscalizar que la planificación y la presupuestación de los recursos públicos, por parte de los entes que deben presentar su presupuesto a la aprobación de la Contraloría General, se realice bajo criterios de legalidad y que el uso de sus recursos se oriente a la eficiente y eficaz satisfacción de los fines para los que se otorgaron. Como complemento a lo anterior, se han venido revisando los procedimientos e instrumentos de aprobación presupuestaria que tradicionalmente se utilizaban y se ha empezado a introducir innovaciones

que permitan mejorar la fiscalización y el seguimiento de los resultados obtenidos.

Otro de los principales proyectos iniciados durante el ejercicio de 2001, ha sido el relacionado con los ingresos públicos. La Contraloría General conocedora de que siendo el tema de los ingresos públicos de gran importancia para el desarrollo de la Hacienda Pública, se ha propuesto realizar investigaciones permanentes sobre la diversidad de componentes del sistema tributario costarricense. Para ello se está ejecutando un proyecto denominado "Libro Blanco", en el que se abordarán una serie de temas relacionados con los ingresos tributarios del Gobierno de la República, con el que se busca contribuir a la toma de decisiones, de todas las instancias involucradas, incluida la misma Contraloría General orientando la fiscalización de los ingresos públicos.

En otro orden de ideas, en la búsqueda del fortalecimiento de los sistemas de control interno y de las auditorías internas, se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado "Ley General de Control Interno", que viene a completar las disposiciones que sobre el tema contiene la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; a clarificar las responsabilidades que en esta materia tienen los actores del control, y además a fortalecer a las unidades de auditoría interna y orientarlas hacia una función asesora y preventiva. Este proyecto se encuentra en este momento dentro de la agenda legislativa para su discusión y análisis por parte del Poder Legislativo.

Otro aspecto por mencionar es el referente a la reforma promovida en la Constitución Política, la cual incorpora la evaluación de resultados y la rendición de cuentas como parte de los deberes de los funcionarios públicos, y dado el rol estratégico que desempeña la Contraloría General en su efectividad, se ha determinado la necesidad de iniciar una discusión profunda y seria a nivel nacional sobre esta temática, para asegurar un buen gobierno y con ello un buen uso de los fondos públicos. Este proceso se inició con un seminario denominado "Gobernabilidad y Rendición de Cuentas", en el que expertos extranjeros e invitados nacionales expusieron sus conocimientos y compartieron sus experiencias respecto al tema. En el recuadro N° 33 se resume el rol de las Entidades de Fiscalización Superior en relación con esta materia.

La rendición de cuentas y las Entidades de Fiscalización Superior

I. El buen gobierno y la rendición de cuentas.

Hoy día, los ciudadanos exigen, en síntesis, buen gobierno y rendición de cuentas. El buen gobierno implica una gestión que cumpla de manera eficiente con los fines asignados al Estado Social. La rendición de cuentas supone someter al conocimiento de la comunidad los resultados de la gestión, con la consecuente responsabilidad.

En Costa Rica, la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, que introduce el deber de rendir cuentas, es un oportuno reconocimiento explícito de esta exigencia de los tiempos modernos.

Pero debemos entender que ya la gente no quiere reconocimientos literarios de sus derechos y de los deberes de los funcionarios públicos. Ahora los derechos y deberes superiores son exigibles, y podemos tener la certeza de que cada vez serán demandados con mayor vehemencia. La Constitución y sus mandatos ya no pueden seguir siendo discurso, sino que debemos entenderlos como normas, como prescripciones cuyo incumplimiento puede y debe ser sancionado.

II. El papel de las entidades de fiscalización superior.

Es esta una tarea que en modo alguno es propia o exclusiva de las entidades de fiscalización superior, aunque es cierto que, modernamente, estas cumplen un papel importante en esa temática.

El Gobierno, propiamente dicho, y el Parlamento, son actores esenciales en el diseño y operación de los sistemas de rendición de cuentas. La sociedad civil, por su parte, no debe ni puede quedar excluida, habida cuenta de que, finalmente, es la destinataria última del sistema en una sociedad democrática.

Desde la perspectiva de las entidades de fiscalización superior, como es el caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica, resulta imprescindible que reconozcamos el papel primordial que debemos asumir en este contexto. En primer término, nosotros mismos debemos procurar una gestión óptima de la Institución y rendir cuentas a la comunidad. Pero también, ya en el ejercicio de nuestras competencias constitucionales y legales sustantivas, somos una instancia que permite a la comunidad acceder a la información oportuna, confiable y efectiva necesaria para valorar la gestión del Estado, supuesto básico para hacer posible la rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, los productos derivados del ejercicio de nuestras atribuciones de control y fiscalización, nos deben permitir orientar a la comunidad en relación con la gestión económica del Estado, de manera que se garantice que el patrimonio público, constituido precisamente por la comunidad con el fin exclusivo de que el Estado atienda de manera eficiente y eficaz las tareas de interés general, sea utilizado en los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico que deriva de la Constitución. Si cumplimos con esta tarea, podremos afirmar, con satisfacción, que nuestra labor es socialmente pertinente.

Fuente: Discurso de apertura del Señor Contralor General de la República de Costa Rica, en el seminario "Gobernabilidad y Rendición de Cuentas", San José, Noviembre 2001.

Aparejado a esas acciones y siendo claro que cada día se tiene un ciudadano que demanda más protagonismo en el control de la ejecución del gasto público, se ha venido implantando un proceso de admisión y trámite de denuncias que permitirá atender más oportunamente este aspecto, convirtiendo al ciudadano en un aliado en el control de la hacienda pública.

Finalmente, no debe perderse de vista que la tendencia a asignar cada vez más funciones a la Contraloría General se mantuvo durante el año 2001, lo cual de alguna manera obliga a estar revisando los esquemas de trabajo vigentes y a priorizar las áreas en las que se debe concentrar la fiscalización, pues la cantidad de recursos para hacerle frente a las nuevas funciones no varía. En el siguiente cuadro se detallan las funciones nuevas asignadas o el replanteamiento de algunas que ya existían.

**Funciones asignadas a la Contraloría General de la República,
mediante leyes durante el año 2001**

Número de Ley	Fecha	Nombre de la Ley	Artículo	Función asignada
8123	1/8/01	Modificación de los artículos 178, 180, 181, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral, Ley N°1536 de 10 de diciembre de 1952 y sus reformas	1	Apoyar al Tribunal Supremo de Elecciones, en la determinación del monto definitivo que les corresponde a los partidos políticos, en un término máximo de un mes a partir de la presentación de los comprobantes ante el Tribunal
8123	1/8/01	Modificación de los artículos 178, 180, 181, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral, Ley N°1536 de 10 de diciembre de 1952 y sus reformas	1	Revisar, apoyando al Tribunal Supremo de Elecciones, las liquidaciones y los comprobantes de los gastos admitidos por el artículo 177 del Código Electoral, en un término máximo de un mes a partir de su presentación.
8118	3/8/01	Autorización para el pago de compensación indemnizatoria a obreros artesanales que extraían oro del Parque Nacional Piedras Blancas y reforma del artículo 11 de la Ley de Creación del Depósito Libre Comercial de Gófito, N°7012 de 4 de noviembre de 1985.	3	Tramitar las modificaciones presupuestarias que la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas requiera para hacer efectiva la cancelación de una compensación indemnizatoria, individual y única, por dos millones de colones a obreros que se dedicaron a extraer oro del parque Nacional Piedras Blancas.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	1 párrafo 4	Emitir criterio respecto de la consulta que realicen los órganos competentes del Poder Ejecutivo sobre las normas técnicas básicas que se emitan para la aplicación de la presente ley.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	1 párrafo 4	Dictar normas técnicas básicas de aplicación de la presente ley a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	14	Los contratos de fideicomiso autorizados por ley constituidos por los entes establecidos en el artículo 1 de la presente ley, deberán ser refrendados obligatoriamente por la Contraloría General de la República
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	14 párrafo 2	La Contraloría General de la República aprobará los presupuestos de ingresos y egresos de los fideicomisos, fiscalizará el uso correcto de los dineros, y emitirá las directrices relacionadas con el adecuado manejo de dichos dineros.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	32	En conjunto con la Dirección General de Presupuesto Nacional elaborar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	37	Emitir criterio respecto de las clasificaciones presupuestarias de ingresos y gastos que el Poder Ejecutivo le consulte al formular el Reglamento de la presente ley.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	40 párrafo 2	Elaborar y enviar un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional ante la Asamblea Legislativa a más tardar al 30 de setiembre correspondiente
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	47 párrafo 1	Coordinar, previo requerimiento del Ministerio de Hacienda la definición de los mecanismos y la organización necesarias que propicien la desconcentración de la ejecución del presupuesto de la República y su adecuada evaluación, en procura de la agilidad necesaria de ese proceso, con apego a la legalidad y la técnica propias de esta materia
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	49 párrafo 1	Coordinar con la Dirección General de Presupuesto Nacional, la determinación de las normas técnicas generales necesarias para el control y la evaluación efectivos de la ejecución presupuestaria
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	52 párrafo 1	Dictaminar y remitir a la Asamblea Legislativa los informes elaborados por los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica especificados en la presente ley

**Funciones asignadas a la Contraloría General de la República,
mediante leyes durante el año 2001 (continuación)**

Número de Ley	Fecha	Nombre de la Ley	Artículo	Función asignada
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	61 inciso g)	Coordinar con la Tesorería Nacional, para el establecimiento de los requerimientos de información y procedimientos que deberán atender las entidades públicas y privadas para recibir transferencias de recursos de la Administración Central
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	80 inciso e)	Emitir criterio respecto de la consulta que realice la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda sobre la reglamentación de los procedimientos aplicables a la negociación, contratación, renegociación y amortización de la deuda externa del Gobierno de la República
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	93 in fine	Emitir opinión respecto de las consultas que realice la Contabilidad Nacional sobre principios y normas generales del Subsistema de Contabilidad Pública, procedimientos contables, metodología contable aplicable, estructura y periodicidad de los estados financieros, terminología y formularios para realizar transacciones que generen registros contables, todo dentro del ámbito de competencias constitucionales y legales de la Contraloría.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	112	Informar al órgano que le corresponda valorar las responsabilidades de los máximos jefes de los Poderes del Estado o de las demás entidades públicas, así como a la Asamblea Legislativa cuando se determine el incumplimiento total o parcial, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos y que ello resulte de sus decisiones y directrices o de decisiones inoportunas.
8131	18/9/01	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	113	Sustanciar el procedimiento administrativo correspondiente cuando se incurra en responsabilidad conforme con las causales del artículo 110 de la Ley 8131 y requerir en forma vinculante a la entidad respectiva la aplicación de la sanción determinada
8138	1/10/01	Autorización al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para que done diez millones de colones a la Municipalidad de Turrubares	1	Autorizar el refrendo del presupuesto que remita la Municipalidad de Turrubares incluyendo la donación por diez millones de colones que por una única vez realice el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, y cuyo destino corresponde a gastos del presupuesto municipal, programa N°1, gastos operativos.
8145	30/10/01	Adición del inciso c) al artículo 7 de la Ley de Control de las partidas específicas con cargo al presupuesto nacional, N° 7755 de 23 de febrero de 1998.	1	Retrender los presupuestos de las municipalidades que contemplen la variación del destino a los saldos de las partidas específicas y transferencias presupuestarias ya ejecutadas provenientes del Presupuesto de la República, con el fin de comprar combustibles y dar mantenimiento a la maquinaria municipal.
8147	24/10/01	Creación del fideicomiso para la protección y el fomento agropecuarios para pequeños y medianos productores	19	Ejercer el control y la fiscalización sobre los recursos del fideicomiso para la compra y readecuación de deudas de pequeños y medianos productores.
8149	5/11/01	Ley del Instituto Nacional de Innovación y transferencia en tecnología agropecuaria	1	Ejercer el control en lo relacionado con el manejo de los fondos públicos sobre el Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA), como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería.



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 2001
2. Gobierno de la República
Liquidación de ingresos de los presupuestos del ejercicio económico de 2001
3. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2001 financiado con recursos ordinarios, según título, al 31 de diciembre de 2001
4. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2001 financiado con recursos extraordinarios, según título, al 31 de diciembre de 2001
5. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2001, al 31 de diciembre de 2001, según título
6. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2001, al 31 de diciembre de 2001, según categoría de la clasificación económica
7. Gobierno de la República
Estado del presupuesto de egresos del ejercicio económico de 2001, al 31 de diciembre de 2001, según función
8. Gobierno de la República
Egresos ejecutados del presupuesto del ejercicio económico de 2001, al 31 de diciembre de 2001, por categoría de la clasificación económica, según título
9. Gobierno de la República
Liquidación definitiva de los presupuestos del ejercicio económico de 2000, al 30 de junio de 2001
10. Gobierno de la República
Ejecución efectiva consolidada, 2001 - 2000
11. Gobierno de la República
Gasto efectivo consolidado, 2001, por función, según categoría de la clasificación económica
12. Gobierno de la República
Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2001, Según deudores, instrumento y acreedores
13. Gobierno de la República
Movimiento de la deuda externa documentada ocurrido en 2001, Según instrumento y tipo de acreedor

14. Gobierno de la República
Saldo de la deuda interna documentada, al 31-12-2001, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor
15. Gobierno de la República
Saldo de la deuda externa documentada, al 31-12-2001, por período en que ocurre el vencimiento, según instrumento y tipo de acreedor
16. Gobiernos locales
Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001, según provincia
17. Gobiernos locales
Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001
18. Gobiernos locales
Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001, según categoría de la clasificación económica, por provincias
19. Instituciones públicas de servicio
Resultado de la liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001
20. Instituciones públicas de servicio
Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001 por institución
21. Instituciones públicas de servicio
Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001, por institución
22. Fondo y programas de Asignaciones Familiares
Resumen de la ejecución total por institución ejecutora, 2001
23. Empresas públicas no financieras
Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2001, según empresa
24. Empresas públicas no financieras
Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico 2001, por empresa
25. Empresas públicas no financieras
Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2001, por empresa, según categoría de la clasificación económica
26. Empresas públicas financieras
Resultado de la liquidación de los presupuestos del ejercicio económico 2001, según empresa
27. Empresas públicas financieras
Ingresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2001 por empresa, según clasificación económica

28. Empresas públicas financieras
Egresos ejecutados de los presupuestos del ejercicio económico 2001,
por empresa, según categoría de la clasificación económica
29. Gobierno general
Ejecución efectiva 2000 - 2001
30. Gobierno general
Gasto efectivo consolidado 2001,
por función, según categoría de la clasificación económica
31. Sector público
Ejecución efectiva 2000 - 2001
32. Sector público
Saldo de la deuda documentada, al 31 de diciembre de 2001,
por instrumento
33. Sector público
Saldo de la deuda bonificada al 31 de diciembre de 2001,
Por deudor, según acreedor
34. Sector público
Saldo de la deuda interna documentada correspondiente a préstamos directos, por acreedor, según
deudor, al 31 de diciembre de 2001
35. Sector público
Saldo de la deuda interna correspondiente a otros créditos, por acreedor, según deudor, al 31 de
diciembre de 2001
36. Sector público
Saldo de la deuda externa documentada, por tipo de acreedor, según deudor e
instrumento, al 31 de diciembre de 2001
37. Sector público
Movimiento de la deuda interna ocurrido en 2001,
según deudores, instrumento y acreedores
38. Sector público
Movimiento de la deuda externa ocurrido en 2001,
Según deudores, instrumento y tipo de acreedor

Contraloría General de la República

Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica
Teléfono: (506)220-3120, **fax:** (506)220-4385,
Sitio: <http://www.cgr.go.cr/>
Correo electrónico: inforcgr@cgr.go.cr

Total de ejemplares impresos: **325.**

Conceptualización y ejecución gráfica: Publicaciones.

Concepto de cubierta: Unidad de Prensa - M.A.O.

Diseño de cubierta: Publicaciones - G.G.O.