Memoria Anual 2009

ISSN: 1659-2905

Contraloría General de la República

San José, Costa Rica

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

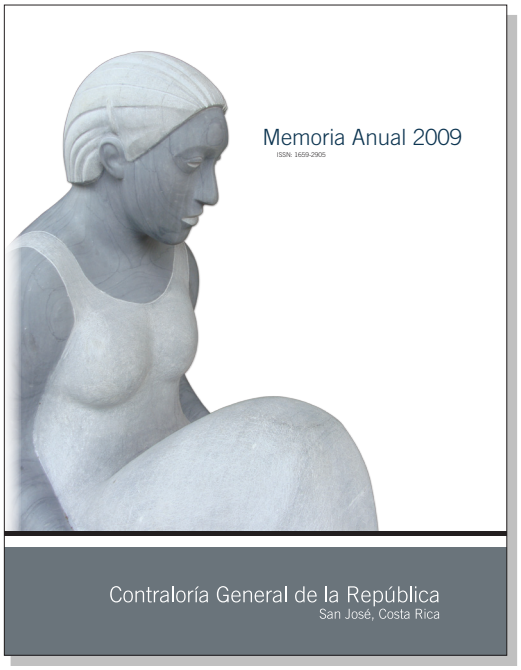
COSTA RICA

Memoria Anual 2009

ISSN: 1659-2905

Portada Memoria Anual 2009

La fotografía artística que inspira la portada retrata un ángulo de perfil de la escultura La Espera, elaborada por el artista costarricense Crisanto Badilla, en quien converge una notable habilidad, la experiencia de una vida dedicada al arte y la sensibilidad que antecede a las grandes obras.



Esculpida en mármol gris, esta enorme figura femenina (1,07 m de altura) fue creada en Italia en el año 2007 y terminada en La Campana, el taller de fundición que el mismo artista instauró hace 31 años en la ciudad de Heredia. En 2009, esta bellísima escultura formó parte de la muestra que su autor exhibió durante un mes en la explanada de la Contraloría General de la República, como parte de las actividades de conmemoración del 60 aniversario del ente contralor.

La imagen de una mujer adulta, en actitud contemplativa, simboliza el proceso de reflexión profunda y madura que ha venido desarrollando la Contraloría General de la República, con especial énfasis en el 2009, año de su 60 aniversario, para analizarse a sí misma y afrontar con aplomo los retos de un entorno siempre cambiante, que le demanda, hoy como desde sus inicios, una labor de fiscalización eficiente y oportuna, que a su vez facilite la gestión y el buen gobierno de nuestras instituciones.

La actitud expectante de la mujer confluye con una expresión serena; dos atributos que resulta necesario combinar para ejercer una escucha atenta de las inquietudes y necesidades de los diversos actores sociales, y delinear, a partir de su confrontación y análisis, la visión que trace nuestro accionar hacia el futuro: sólido, pertinente y seguro; acorde con el espíritu que hace seis décadas inspiró a los constituyentes a crear la Contraloría General de la República.

Concepto, diseño y arte final: Publicaciones, Contraloría General de la República, V.H.C. - Fotografía: G.G.O.

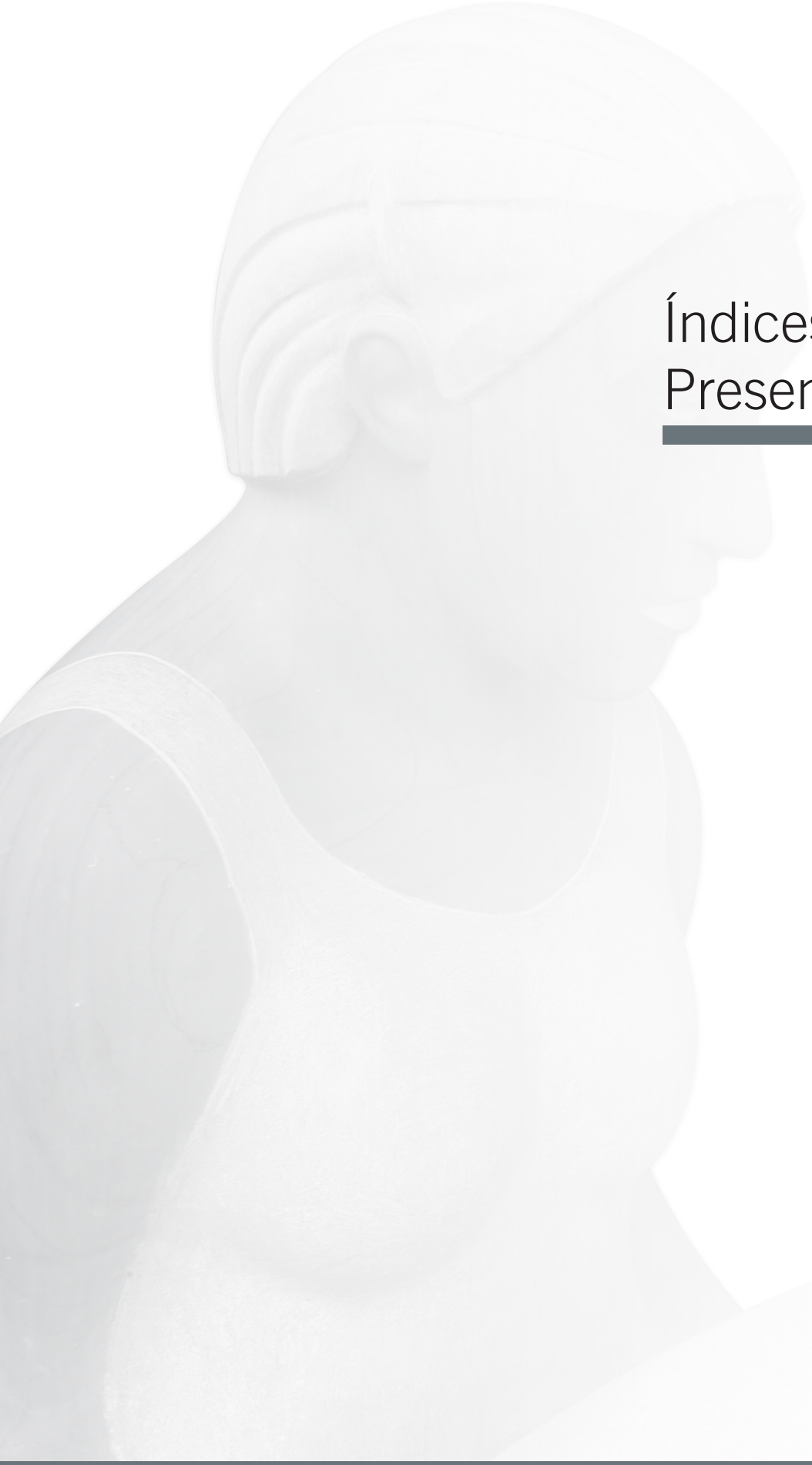
350.97286
R

Costa Rica. Contraloría General de la República.
Memoria Anual 2009. – San José, Costa Rica : La Contraloría, 2010.

V., cm

Anual
ISSN 1659-2905

1. Finanzas públicas - Costa Rica.
2. Finanzas públicas - Publicaciones Periódicas
3. Costa Rica. Contraloría General de la República - Publicaciones Periódicas



Índices y Presentación

Índice General

Índice de Cuadros x
Índice de Cuadros del suplemento estadístico xv
Indice de Gráficos xviii
Índice de Recuadros xviii
Índicie de Anexos Informe de Labores xix
Índice de Siglas xx
Presentación xxv

Primera Parte
Opiniones y Sugestiones

Introducción 3

1 Desafíos de la Planificación y la Presupuestación en Costa Rica 5
1.1 Planificación con visión de conjunto y largo plazo: instrumento fundamental para el desarrollo 6
1.2 Articulación de la planificación y el presupuesto: efectividad institucional ante la demanda ciudadana 10
1.3 Mejores condiciones de vida de los costarricenses requieren de una gestión orientada a resultados 13

2 Transferencias de recursos públicos bajo el modelo de administración concedente: debilidades y retos 18
2.1 Concepto de "Administración Concedente". La transferencia dineraria como mecanismo de gestión 18
2.2 Debilidades en la planificación, coordinación interinstitucional y control de las transferencias dinerarias otorgadas al sector privado 19
2.3 Ajustes necesarios a la normativa que regula la transferencia de recursos públicos al sector privado 23
2.4 Transparencia y rendición de cuentas: impacto social de los programas financiados con transferencias 24

3 Cooperación Internacional: retos de la administración de recursos 26
3.1 Eficiencia, evaluación y transparencia de recursos de cooperación internacional 27
3.2 Fondos privados: rendición de cuentas y transparencia 31

4 Situación actual de las reformas normativas en materia de contratación administrativa y retos de la Administración Pública para la gestión eficiente y eficaz de las compras públicas 34
4.1 Estado actual del marco normativo que regula la contratación administrativa 35
4.2 Perspectivas de mejora de la gestión de compras públicas 40
4.3 Conclusión 43

5 Control Judicial de las conductas que afectan la hacienda pública 44
5.1 La vigilancia de la hacienda pública y el Estado social y democrático de derecho 44
5.2 Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República 46
5.3 Amplitud del ámbito de actuación de la Contraloría General de la República en materia contencioso administrativa 47
5.4 Oportunidades de la Contraloría General de la República en el marco de la implementación del Código Procesal Contencioso Administrativo 49
5.5 Procesos iniciados con motivo del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo 50
5.6 Conclusiones 51

6 La legislación sobre la zona marítimo terrestre requiere cambios urgentes 52
6.1 Degradación de la ZMT: debilidades institucionales, de administración y ocupación 52
6.2 Acciones de la Contraloría General para el resguardo de este bien público 55
6.3 Consenso entre expertos para reformar la ley de la ZMT 56
6.4 Elementos para una reforma integral a la ley sobre zona marítimo terrestre: propuestas para el debate parlamentario 58

Segunda Parte
Memoria del Año Económico

Introducción 63

Capítulo I
Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República 64

1 Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central 64
1.1 Evolución del presupuesto del Gobierno Central y sus principales características 64
1.2 Ejecución de las prioridades del gasto en el presupuesto de la República 71
1.3 Principales desviaciones de la presupuestación 76
1.4 Otros temas puntuales de la ejecución del presupuesto de egresos 77
1.5 Comportamiento de los ingresos del presupuesto 83
1.5.1 Ingresos totales del presupuesto 2009 83
1.5.2 Ingresos corrientes y carga tributaria 2006-2009 85
1.5.3 Liquidación de los ingresos tributarios y principales factores que incidieron en el resultado 86
1.5.4 Ingresos por concepto de financiamiento 91
1.6 Conclusión 92

2 Informe anual sobre la administración de bienes..... 93
2.1 Presentación de los informes por parte de las instituciones de la Administración Central 93
2.2 Uso del SIBINET por parte de las instituciones de la Administración Central 94
2.3 Inventario de bienes reportados en el Informe..... 94
2.4 Actualización del inventario de bienes en el SIBINET..... 95
2.4.1 Razonabilidad de los porcentajes de bienes reportados en los informes de bienes remitidos por las entidades de la Administración Central..... 95
2.4.2 Inconsistencias en la información contenida en el SIBINET 96
2.5 Perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y valoración de los bienes..... 97
2.6 Carencia de un sistema integrado para el control de bienes públicos..... 98
2.7 Registro de los bienes tangibles e intangibles dados en concesión..... 99
2.8 Conclusión 99

3 Resultado contable del periodo y Estados Financieros consolidados..... 101
3.1 Estados Financieros correspondientes al Resultado Contable del periodo 2009 101
3.1.1 Aspectos que afectan el registro contable de las operaciones del Poder Ejecutivo 102
3.1.2 Comentarios sobre el Balance General del Poder Ejecutivo 104
3.1.3 Revisión de aspectos del Estado de Resultados del Poder Ejecutivo... 122
3.1.4 Comentarios sobre el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto del Poder Ejecutivo 125
3.2 Estados financieros consolidados de la Administración Central y de los Poderes de la Republica..... 127
3.3 Proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)..... 132
3.4 Conclusión 133

4 Estado de Tesorería..... 134
4.1 Estado de Flujos de Efectivo 134
4.2 Gestión de Tesorería..... 140
4.2.1 Flujo de Caja..... 140
4.2.2 Cumplimiento de la autorización de emisión máxima 145
4.2.3 La Caja Única del Estado..... 146
4.3 Conclusión 151

5 Estado de la Deuda Pública 152
5.1 Composición y comportamiento de la deuda pública..... 152
5.2 Gestión y estrategia de colocaciones 154
5.3 Riesgos del portafolio..... 155
5.4 Servicio de la deuda 156
5.5 Costo financiero de la deuda..... 157
5.6 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009..... 158
5.7 Conclusión 166

Capítulo II
Dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) 168

1 Informe del Ministerio de Hacienda sobre los resultados físicos y la gestión presupuestaria de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2009 169
1.1 Presentación y contenido del informe por parte del Ministerio de Hacienda 170
1.2 Análisis del Informe de evaluación emitido por el Ministerio de Hacienda 171
1.2.1 Resultados de la gestión 172
1.3 Sistema de costos de bienes y servicios 182
1.4 Conclusiones, recomendaciones y disposiciones del informe de Evaluación emitido por la DGPN 182
1.5 Consideraciones finales sobre la evaluación por parte de esta Contraloría 185

2 Análisis del informe emitido por MIDEPLAN, sobre los resultados del cumplimiento de los objetivos, las metas, las prioridades y acciones estratégicas del plan nacional de desarrollo 188
2.1 Aspectos metodológicos del Informe de Evaluación 188
2.2 Comportamiento de las metas a nivel nacional y sectorial en el 2009 193
2.2.1 Metas a nivel nacional 193
2.2.2 Metas a nivel sectorial 199
2.2.2.1 Sector Social 201
2.2.2.2 Sector Seguridad Ciudadana 206
2.2.2.3 Sector Educación 207
2.2.2.4 Sector Salud 209
2.2.2.5 Sector Infraestructura 213
2.3 Conclusiones 216

Capítulo III
Temas relevantes fiscalizados en el Sector Descentralizado 218

1 Necesidad insoslayable de un enfoque integral y sostenible en materia de seguridad ciudadana 218

2 Sobre la gestión de las entidades del Sector de Infraestructura y Transporte y su impacto 226

3 Sector Energía y Telecomunicaciones 231
3.1 Un mercado bien regulado da seguridad a los participantes 231
3.2 Situación económico-financiera de las instituciones autónomas y empresas públicas 232

3.3 La apertura de los mercados exige acciones inmediatas para enfrentar la competencia 234
3.3.1 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 234
3.3.2 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL) 239
3.3.3 Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH) 240
3.3.4 Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE) 242
3.3.5 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) 246

4 Sector Ambiente 250
4.1 Inadecuada gestión presupuestaria en varias entidades del Sector Ambiente 250
4.2 SINAC y MINAET desarrollaron una débil gestión en resguardo del Patrimonio Natural del Estado 252
4.3 El MINAET y otros entes no realizan una adecuada gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras 254

5 Sector Municipal 256
5.1 Resultados de la gestión presupuestaria y financiera 256
5.1.1 Comportamiento de los ingresos 257
5.1.2 Comportamiento de los egresos 259
5.1.3 Superávit o déficit en el sector municipal: resultados de una inadecuada gestión financiera 261
5.1.4 Falta de capacidad administrativa para ejecutar los fondos transferidos por el Gobierno Central 266
5.2 Importancia de fortalecer el sistema contable en los gobiernos locales 267
5.3 Disposición final de los residuos sólidos: crítico problema nacional 269
5.4 Efectividad en la gestión del recurso humano municipal: un reto impostergable para el desarrollo local 272
5.5 Necesaria revisión y derogatoria de la normativa que regula los festejos populares 274

6 Sector Social 276
6.1 Atención de necesidades de formación y capacitación profesional y técnica para el desarrollo socioeconómico del país 276
6.2 Incumplimiento de objetivos y falta de financiamiento en el INVU 279
6.3 Protección especial a las personas menores de edad por parte del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) 282
6.4 Planificación y evaluación en la consulta externa de la CCSS 284

7 Sector financiero 288
7.1 Los bancos del sector público ante la crisis financiera 288
7.2 El INS ante un mercado en competencia 295
7.2.1 Algunas acciones con miras a la apertura del mercado de seguros 295
7.2.2 Regulación y supervisión del mercado de seguros 296
7.2.3 Estructura programática 296
7.2.4 Evolución de los ingresos y gastos del período 297

Capítulo IV
Evolución de las finanzas públicas 299

1 Situación fiscal del Gobierno Central 299

2 Resultado financiero del sector público 301

3 Superávit presupuestario del Sector Público 303

4 Conclusión 307

Tercera Parte
Informe de Labores

Introducción 311

1 Acciones para fortalecer el gobierno corporativo de la CGR 313

2 Aspectos relevantes de la gestión en función de los objetivos estratégicos institucionales 314
2.1 Principales ámbitos del universo de fiscalización posterior 314
2.1.1 Macroproyectos en áreas de mayor riesgo 314
2.1.2 Consolidado de productos de la fiscalización posterior 316
2.1.3 Denuncias 317
2.1.4 Declaraciones juradas de bienes 319
2.1.5 Fiscalización previa 320
2.1.5.1 Aprobación presupuestaria 320
2.1.5.2 Contratación administrativa 321
2.2 Fortalecimiento del sistema de control interno en la administración pública 324
2.3 Apoyo técnico a la discusión en el ámbito legislativo en materia de Hacienda Pública 325
2.4 Acciones para enfrentar la corrupción y la percepción de impunidad 327
2.4.1 Competencias otorgadas por medio de las recientes reformas judiciales 327
2.4.2 Análisis de las Declaraciones Juradas de Bienes apoyado en TI 328
2.4.3 Procedimientos administrativos 329
2.4.4 Compromisos especiales en la lucha contra la corrupción 330
2.5 Aportes a la rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria 331
2.6 Aporte a la discusión nacional sobre los controles previos externos 332
2.6.1 Foros sobre la pertinencia de los controles previos externos 332
2.6.2 Proyecto de ley de funciones atípicas 332
2.7 Bases para la medición del valor público 333
2.7.1 Medición del valor público aportado por la fiscalización posterior 333
2.7.2 Otras mediciones de resultados de la fiscalización integral 335

2.7.2.1 Acciones judiciales interpuestas por la CGR.....335
2.7.2.2 Expectativas de mejora derivadas del cumplimiento de disposiciones 336
2.7.2.3 Servicios de capacitación externa.....338

3 Gestión administrativa..... 340
3.1 Gestión del potencial humano.....340
3.2 Gestión de recursos financieros.....341
3.3 Gestión de las tecnologías de información.....342
3.4 Promoción del desarrollo sostenible en la gestión interna 343

4 Perspectivas de la gestión institucional para el 2010..... 344
4.1 Procedimientos administrativos y el recurso de la oralidad 344
4.2 Proyecto de construcción del Auditorio de la CGR 344

5 Conclusión 345

Auditoría Interna
Informe de Labores

1 Programa de aseguramiento de calidad y mejora de la auditoría interna 346

2 Función coadyuvante de la auditoría interna 347

Índice de Cuadros

1.1 Transferencias de instituciones públicas a entidades privadas: Monto Girado por año en millones de colones constantes Año base 1991 21
2.1 Gobierno Central: Variación real del Gasto Devengado 2006-2009 68
2.2 Gobierno Central: Composición del gasto devengado según partida 2006-2009 70
2.3 Gobierno Central: Composición del gasto devengado según clasificación funcional 2006-2009 72
2.4 Gobierno Central: Gasto social devengado 2006-2009 80
2.5 Gobierno Central: Ejecución Mensual acumulada de la partida de Bienes duraderos 2006-2009 82
2.6 Gobierno Central: Ingresos totales ejecutados del Presupuesto de la República 2008-2009 85
2.7 Gobierno Central: Variación anual de los ingresos corrientes, ingresos tributarios, PIB e Inflación, Importancia relativa respecto al PIB de los ingresos corrientes, de los ingresos tributarios y de los principales impuestos 2006-2009 86
2.8 Gobierno de la República: Resultados de la liquidación de los ingresos tributarios 2009 87
2.9 Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2009 89
2.10 Variaciones de bienes reportados por instituciones de la Administración Central Período 2008 y 2009 94
2.11 Situación del proceso de identificación y registro de los bienes inmuebles de la Administración Central con relación al informe del PCRC 98
2.12 Poder Ejecutivo: Balance General Condensado al 31 de diciembre del 2009 y al 31 de diciembre del 2008 105
2.13 Poder Ejecutivo: Detalle de las variaciones anuales del Pasivo No Corriente, 31 de diciembre 2009 y 31 de diciembre 2008 106
2.14 Poder Ejecutivo: Resumen de las variaciones anuales en el Endeudamiento a Largo Plazo, 31 de diciembre 2009 y 31 de diciembre 2008 107
2.15 Poder Ejecutivo: Evolución de la Ecuación Contable y relación Pasivo/Activo Período: 2005 a 2009 107
2.16 Poder Ejecutivo: Importes de la ejecución presupuestaria de partidas por concepto de construcciones, adiciones y mejoras, contabilizados en cuentas de bienes terminados en la contabilidad patrimonial 110
2.17 Poder Ejecutivo: Saldos en los registros contables del SIGAF con el concepto de "no patrimoniados" 111
2.18 Diferencia en el valor de los bienes registrados en el SIGAF y en el SIBINET 113
2.19 Poder Ejecutivo: Detalle de asientos de diario para ajustar la cuenta 2213001010 "Obligaciones Asignaciones Familiares" 117

2.20 Poder Ejecutivo: Estado de Resultados Condensado Comparativo de los periodos 2009 y 2008 122
2.21 Poder Ejecutivo: Análisis Vertical del Estado de Rendimiento Financiero Periodo 2009 124
2.22 Poder Ejecutivo: Estado de cambios en el patrimonio neto al 31 de diciembre 2009 125
2.23 Poder Ejecutivo: Ajustes al superávit acumulado al 31 de diciembre 2009 126
2.24 Estados financieros consolidados: Diferencias entre cuentas recíprocas por cobrar y por pagar Periodo 2009 129
2.25 Balance General Consolidado Condensado Periodo 2009 130
2.26 Comparación de las cifras por concepto de bienes duraderos incluidas en el Informe anual sobre la administración de bienes de la DGABCA para el Poder Ejecutivo y entes adscritos y el Balance General Consolidado del grupo del Poder Ejecutivo más entes adscritos del año 2009 131
2.27 Ejemplos de los resultados de la comparación de los valores de los bienes incluidos en el Informe Anual de bienes de la DGABCA y en el Balance general consolidado de la CN 131
2.28 Resumen del flujo de efectivo, 2008 – 2009 134
2.29 Estado de Flujo de Efectivo, 2008-2009 136
2.30 Transferencias corrientes entregadas del Flujo de Efectivo 2009 Según beneficiario 138
2.31 Saldo en caja al 31 de diciembre según fondo 139
2.32 Flujo mensual de caja del Fondo General en Colones y del Fondo General en Dólares (enero-junio) 141
2.33 Flujo mensual de caja del Fondo General en Colones y del Fondo General en Dólares (julio-diciembre) 141
2.34 Comparación del flujo de caja proyectado con el flujo de caja real del Fondo General en Colones 2009 144
2.35 Colocación mensual presupuestaria de títulos de la deuda pública en 2009 145
2.36 Saldos en caja única y cuentas de control 1/ al 31 de diciembre de 2008 y 2009, según moneda 147
2.37 Montos transados en cuentas de Caja Única 2004-2009 148
2.38 Cuentas de caja única en colones con mayores saldos al 31-Dic-2009 149
2.39 Cuentas de caja única en colones con mayor monto transado en 2009 150
2.40 Deuda Pública Interna y Externa Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto 152
2.41 Deuda pública interna y externa: Indicadores de costo financiero (%) 157
2.42 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009: Monto contratado, monto desembolsado y pendiente de girar, ordenado por Unidad Ejecutora 159
2.43 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009: Porcentaje de avance financiero y físico, y periodos de ejecución 160

2.44 Cantidad de indicadores de desempeño y valoración cuantitativa por institución al 31 de diciembre de 2009 172
2.45 Porcentaje de cumplimiento de indicadores estratégicos por institución al 31 de diciembre de 2009 173
2.46 Clasificaciones de algunos indicadores en el Ministerio de Seguridad Pública Según tipo y según la Ley de Presupuesto 2009 y la Evaluación correspondiente 176
2.47 Gobierno de la República: Porcentaje de ejecución del presupuesto 2006-2009 181
2.48 Cambio de rangos de evaluación 190
2.49 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Porcentajes de cumplimiento de las metas de acciones estratégicas sectoriales 200
2.50 Cantidad de puestos policiales efectivamente nombrados por cada cien mil habitantes, del 2000 al 2010 225
2.51 AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE Resultados de la operación, período 2009 232
2.52 AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE Revalución de activos fijos al 31/12/2009 233
2.53 AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE Nivel de endeudamiento al 31/12/2009 234
2.54 Instituto Costarricense de Electricidad, Ingresos percibidos en el período 2007-2009 235
2.55 Instituto Costarricense de Electricidad, Egresos ejecutados según clasificación por programa presupuestario, período 2007-2009 236
2.56 Instituto Costarricense de Electricidad, Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009 236
2.57 Instituto Costarricense de Electricidad, Ejecución por grupo de proyectos del Programa de Electricidad, período 2008-2009 237
2.58 Instituto Costarricense de Electricidad, Ejecución por grupo de proyectos del Programa de Telecomunicaciones, período 2008-2009 238
2.59 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A., Ingresos percibidos en el período 2007-2009 239
2.69 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A, Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009 240
2.61 Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A., Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009 241
2.62 Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A., Egresos ejecutados según clasificación por programa presupuestario, período 2007-2009 242
2.63 Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., Ejecución de los proyectos de inversión al 31 de diciembre de 2008-2009 244
2.64 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ingresos percibidos en el período 2007-2009 247
2.65 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto. Período 2007-2009 248
2.66 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Egresos ejecutados según programa presupuestario, Período 2007-2009 248

2.67 Sector Ambiente, Principales entes ejecutores Ejercicio económico 2009 250
2.68 Sector Ambiente, Metas alcanzadas, Ejercicio económico 2009 251
2.69 Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones, liquidación de ingresos y egresos para los años 2009, 2008 y 2007 257
2.70 Egresos totales ejecutados de las 22 municipalidades con mayor asignación presupuestaria en el periodo 2009 por programas 260
2.71 Detalle de Municipalidades que muestran mayor monto de superávit total para el período 2009 262
2.72 Cuadro comparativo de Municipalidades con déficit Presupuestario Período 2008-2009 264
2.73 Municipalidades y Concejos de Distrito, Recursos en caja única al 31 de diciembre del 2009 266
2.74 Saldo sobre transferencias del Gobierno Central, según estado de caja única al 31 de diciembre, 2009 267
2.75 Comportamiento del superávit acumulado 1999-2009 278
2.76 Caja Costarricense de Seguro Social, Cumplimiento de metas relacionadas con el servicio de consulta externa al 31 de diciembre de 2009 285
2.77 Bancos Públicos, Balance de Situación período 2007- 2009 289
2.78 Bancos Públicos, Indicadores Financieros - Periodo 2007-2009 291
2.79 Bancos Públicos, Estado de Resultados - Período 2007-2009 292
2.80 Instituto Nacional de Seguros, Egresos ejecutados según programa presupuestario. Año 2009 296
2.81 Instituto Nacional de Seguros, Ingresos percibidos en los años 2008 y 2009 297
2.82 Instituto Nacional de Seguros, Egresos ejecutados según objeto del gasto en los años 2008 y 2009 298
2.83 Composición analítica del cambio de deuda 300
2.84 Sector Público:Déficit financiero 301
2.85 Sector Público No Financiero: Resumen de Ingreso, Gasto y Déficit Financiero 302
2.86 Gobierno General: Composición funcional del gasto 2008–2009 303
2.87 Sector Público: Déficit o Superávit Presupuestario Total 304
2.88 Sector Público: Principales montos de superávit por institución, según grupo institucional, 2009 304
2.89 Sector Público: Ejecución de los ingresos del presupuesto según grupos institucionales y entidades 305
2.90 Sector Público: Ejecución de los egresos del presupuesto según clasificación institucionales y entidades 306
3.1 Contraloría General de la República: Macroproyectos de fiscalización y sus objetivos 315
3.2 Contraloría General de la República: Productos de fiscalización posterior emitidos 2005-2009 316
3.3 Contraloría General de la República: Costo por colón fiscalizado para el periodo 2005-2009 317

3.4 Contraloría General de la República: Cantidad de denuncias por año según estado para el periodo 2006-2009 318
3.5 Contraloría General de la República: principales instituciones públicas denunciadas durante el 2009 318
3.6 Contraloría General de la República: Clasificación de las denuncias según tema principales, 2009 319
3.7 Contraloría General de la República Presupuestos Aprobados e Improbados 320
3.8 Contraloría General de la República: Principales productos del proceso de fiscalización previa en contratación administrativa 321
3.9 Contraloría General de la República: Fallos emitidos en objeción al Cartel por instituciones más recurridas para el 2009 322
3.10 Contraloría General de la República: Porcentaje que representa la Contratación Directa autorizada por CGR en el monto del presupuesto de compras por sectores institucionales, para el 2009 323
3.11 Contraloría General de la República: Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa 326
3.12 Contraloría General de la República: cantidad de relaciones de hechos tramitadas según causal, para el 2009 329
3.13 Contraloría General de la República: Cantidad de sanciones por tipo y año 329
3.14 Contraloría General de la República: Ejemplos de efectos determinados en el proyecto piloto de medición del valor público generado por estudios de fiscalización posterior 334
3.15 Contraloría General de la República: Situación Financiera al 31/12/2009 341
3.16 Contraloría General de la República: Desarrollo de principales soluciones tecnológicas en el 2009 342
3.17 Contraloría General de la República: Nivel de implementación de las recomendaciones de la Auditoría Interna 348

Índice de Cuadros del suplemento estadístico

1 GOBIERNO CENTRAL. PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009

2 GOBIERNO CENTRAL. LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009

3 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009. SEGÚN TÍTULO

4 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009. SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

5 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009. SEGÚN FUNCIÓN

6 GOBIERNO CENTRAL. EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009. POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA. SEGÚN TÍTULO

7 GOBIERNO CENTRAL. EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2009

8 GOBIERNO CENTRAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2009. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

9 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2009. SEGÚN INSTRUMENTO

10 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2009. SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR

11 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2009. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN INSTRUMENTO

12 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2009. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR

13 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

14 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

15 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

16 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

17 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

18 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

19 GOBIERNOS LOCALES. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

20 GOBIERNOS LOCALES. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2009

21 GOBIERNOS LOCALES. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2009 SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

22 EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

23 EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

24 EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR EMPRESA, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

25 INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

26 INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

27 INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

28 FIDEICOMISOS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

29 FIDEICOMISOS. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

30 FIDEICOMISOS. EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009. POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

31 GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN EFECTIVA 2008 – 2009

32 SECTOR PUBLICO: EJECUCION EFECTIVA 2008 – 2009

33 GOBIERNO GENERAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2009. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

34 SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2009. SEGÚN DEUDORES E INSTRUMENTO

35 SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2009. SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR

Índice de Gráficos

1.1 Monto presupuestado y girado por las instituciones del sector público al sector privado para la ejecución de actividades de interés público Periodo 2003-2008 19
1.2 Transferencias de instituciones públicas a entidades privadas: Distribución de los recursos girados por sector 2003-2008 20
1.3 Situación respecto de la regulación de la ZMT en el Litoral Pacífico Nacional y la formulación de los planes reguladores 53
2.1 Gobierno Central: Gasto Devengado según clasificación económica 2009 65
2.2 Gobierno Central: Presupuesto aprobado y ejecutado para el ejercicio 2009 67
2.3 Ministerio de Educación Pública: Transferencias 2009 69
2.4 Financiamiento de los gastos corrientes del presupuesto del Gobierno Central 71
2.5 Gobierno Central: Plazas nuevas 2009 77
2.6 Distribución del saldo en caja según fondo, al 31 de diciembre 2008 y 2009 139
2.7 Autorización presupuestaria de colocación y colocaciones efectivas de títulos de la deuda en 2009 146
2.8 Cantidad de entidades incluidas en Caja Única y saldo de la Caja Única 148
2.9 Montos transados en cuentas de Caja Única 2004-2009 149
2.10 Presupuesto para las funciones de servicios de policía, justicia y centros de reclusión 2006-2009 224
2.11 Sector Municipal, Ejecución de los impuestos sobre la Construcción y Licencias Comerciales, Profesionales y otros 259
2.12 Instituto Nacional de Aprendizaje, Comportamiento de las Cuotas Patronales Período 1999-2009 277
3.1 Distribución temática de proyectos de fiscalización posterior finalizados 317
3.2 Contraloría General de la República: Gestiones sometidas a refrendo contralor 324

Índice de Recuadros

2.1 Modificaciones realizadas al Presupuesto 65
2.2 Financiamiento de gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento 78
2.3 La evasión del Impuesto sobre Utilidades 83
2.4 Proyecto Modernización de la Refinería de Moín 245
2.5 Banco Popular concentra recursos de Banca de Desarrollo en Sector Cooperativo 290
2.6 Inicio de operaciones del Sistema de Banca Para el Desarrollo 293

Índice de Anexos Informe de Labores

1 Informes de Fiscalización Posterior Emitidos,
Por Institución Fiscalizada A-3

2 Relaciones de Hechos Tramitadas,
Según Institución Fiscalizada A-11

3 Denuncias Penales,
Según Institución Fiscalizada A-15

4 Monto de las Contrataciones y Cantidad de Fallos por Apelaciones
Por Tipo de Resultados sobre Contratación
Según Sector Institucional A-16

5 Cantidad de Recursos de Apelación
Resueltos por Institución A-17

6 Cantidad de Fallos por Objeción al Cartel de Contratación Administrativa
Según Sector Institucional A-20

7 Cantidad de Recurso de Objeción al Cartel
Por Institución A-21

8 Cantidad de Contrataciones Directas por Monto y Resultado
Según Sector Institucional A-23

9 Listado de Autorizaciones de Contratación Directa
Presentados a Contraloría General
Cuadro Resumen por Institución A-24

10 Estadísticas sobre el Trámite de Refrendo
Del 11 de enero al 31 de diciembre de 2009 ..... A-29

Índice de Siglas

A

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

B

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BEM	Bonos de Estabilización Monetaria
BGI	Balance de Gestión Integral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica

C

CCAF	Fundación Canadiense para la Auditoría integral
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEN-CINAI	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil
CENEbiot	Centro Nacional de Biotecnología
CEPAL	Comisión Económica para América latina
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CGR	Contraloría General de la República
CN	Contabilidad Nacional
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CON	Comité Olímpico Nacional
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
COOPEAGROPAL	Cooperativa de Agricultores de Palma Aceitera
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
CTBP	Curso Técnico Básico Policial
CTP	Consejo de Transporte Público
CNPC	Internacional Ltd. China National Petroleum Company Internacional Ltd.
CYMA	Programa de Competitividad y Medio Ambiente

D

DCI	Dirección de Cooperación Internacional
DCP	Dirección de Crédito Público
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad

E

EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia

F

FIDAGRO	Fideicomiso Agropecuario
FINADE	Fideicomiso Nacional de Desarrollo
FNE	Fondo Nacional de Emergencias
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONATEL	Fondo nacional de Telecomunicaciones
FONECAFE	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera
FOSUVI	Fondo de Subsidio para la Vivienda

G

GAM	Gran Área Metropolitana
GTZ	Siglas en alemán de “Agencia Alemana de Cooperación Técnica”

I

ICC	Índice de Control de la Corrupción
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IFOS	Siglas en inglés de “International Fish Oil Standards”
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IIA	Siglas en inglés de “Instituto de Auditores Internos”
IICC	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
ILI	Información y Liquidación de Impuestos

ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTOSAI	Siglas en inglés de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IRI	Índice de Rugosidad
ISC	Impuesto Selectivo de Consumo
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte

J

JASEC	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico de Cartago
JBIC	Siglas en inglés del Banco Japonés para la Cooperación Internacional
JPS	Junta de Protección Social
JUPEMA	Junta de Pensiones del Magisterio Nacional

K

KFW	Siglas en alemán del "Instituto de Crédit para la Reconstrucción"

L

LACOMET	Laboratorio Costarricense de Metrología
LAFRPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
LCCEIFP	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
LGCI	Ley General de Control Interno

M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGEFI	Manual General de Fiscalización Integral
MAPI	Matriz de Programación Institucional
MAPSESI	Matriz de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional
MCJD	Ministerio de Cultura Juventud y Deportes
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MI	Mortalidad Infantil

MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
MINHAC	Ministerio de Hacienda
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

O

OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OLACEFS	Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior

P

PAI	Programa de Atención Integral
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PETI	Plan Estratégico del TI
PIB	Producto Interno Bruto
PIPA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
PME	Personas Menores de Edad
PNAF	Plan Nacional de Atribución de Frecuencias
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Patrimonio Natural del Estado
PNMB	Parque Nacional Marino las Baulas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRCR	Programa de Regularización del Catastro y Registro
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PRONAMYPE	Programa Nacional de Pequeños y Medianos Empresarios
PRONIE	Programa Nacional de Informática Educativa
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa

R

RACSA	Radiográfica Costarricense S. A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RNCP	Régimen no Contributivo de Pensiones

S

SBD	Sistema de Banca de Desarrollo
SCADA	Sistema de Control de Datos a Distancia
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SEVRI	Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional
SFCSH	Sistema de Fiscalización y Control Superior de la Hacienda Pública
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual
SIAP	Sistema de Información de la Administración Penitenciaria
SIBINET	Sistema de Administración de Bienes punto Net
SICCA	Sistema Integrado de Capacitación en Control Administrativo
SIDE	Sistema de Denuncias
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera
	Programas Sociales Selectivos
SIIAT	Sistema Integrado de Información de la Administración Tributaria
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINPE	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos
SIP	Sistema Integrado de Pensiones
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo
SIPP	Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos
SMA-3G	Proyecto Sistema Móvil Avanzado
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SOA	Seguro Obligatorio de Vehículos
SSCPD	Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
STGD	Secretaría Técnica de Gobierno Digital
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones

T

TI	Tecnologías de Información
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero
	Dominicana y los Estados Unidos
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
TUDES	Títulos de propiedad a largo plazo expresados en unidades de desarrollo

U

UCP	Unidad Ejecutora del Proyecto
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia

Z

ZMT	Zona Marítimo Terrestre

Presentación

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, con sumo agrado nos permitimos presentar la Memoria Anual 2009 de la Contraloría General de la República a consideración de la Asamblea Legislativa.

La Memoria Anual 2009 de la Contraloría General de la República, se desarrolla en el contexto de un año de especial aniversario para el país, porque en éste se celebraron 60 años de la promulgación de la Constitución Política y, con ello, de la creación de este órgano contralor. En nuestro sesenta aniversario, aunque orgullosos de los logros alcanzados, esta Contraloría considera que la tarea de construir una mejor sociedad no está acabada, y por eso, como lo expresa la fotografía de portada de esta Memoria, nuestro compromiso con el país implica asumir una actitud reflexiva, de observación atenta y serena de las exigencias de un entorno complejo, siempre cambiante; al que estamos llamados a responder con conciencia clara, y a la altura de la democracia que hemos elegido como camino.

En este sentido, se pone de manifiesto el hecho de que rendir una Memoria Anual es un ejercicio que debe trascender el mero cumplimiento de un mandato, para constituirse en una revisión concienzuda y transparente de un año de trabajo, con perspectiva de futuro, para suministrar información relevante sobre la gestión institucional del Estado y su fiscalización superior. Además, de la experiencia en el ejercicio de nuestras funciones, esta Memoria está llamada a plantear opiniones y sugerencias para el mejor manejo de la Hacienda Pública, que sirvan de insumo para los diversos procesos legislativos.

Es muy importante señalar que, en el 2008 la economía internacional entró en la más severa recesión experimentada desde la Segunda Guerra Mundial, lo cual ha venido afectando en forma importante la inversión, el crecimiento y el empleo en nuestro país.

Ante esta situación, no obstante la medidas anticíclicas adoptadas por el Gobierno de la República para atenuar la crisis, el 2009 mostró una desmejora muy importante de la situación económica, disminuyéndose el Producto Interno Bruto 1,1% real, se redujeron las exportaciones del país en un 7,5 % y las importaciones en un 25,9 %, y el déficit consolidado del Sector Público se ubicó en 5,5% del PIB.

Por su parte, el cociente deuda/PIB del Gobierno Central aumentó en forma significativa en 2009 (2,6 puntos porcentuales) con tendencia a seguir en ascenso en los próximos años. Los principales factores que influyeron en este resultado, se asocian con una disminución importante de los ingresos y aumento del gasto, principalmente corriente, y la debilidad de la economía en un contexto de crisis internacional.

Así, los ingresos tributarios cayeron un 6,1% con respecto al año anterior, y la carga tributaria que venía creciendo en forma ininterrumpida desde el año 2000 hasta situarse en 15,33 % del PIB en 2008, descendió a 13,48% del PIB en 2009. Por otra parte, los gastos corrientes mostraron crecimientos significativos, en donde destacan las remuneraciones y transferencias corrientes con crecimientos del 20% y del 16 % en términos reales, respectivamente, todo lo cual debe llamar la atención de las nuevas autoridades hacendarias, con el fin de adoptar oportunamente las acciones que procedan para evitar un deterioro importante de las finanzas públicas.

A partir de lo anterior, en esta Memoria Anual se presentan en la primera parte, una serie de artículos que contienen un conjunto de opiniones y sugestiones, para las deliberaciones y decisiones legislativas sobre diversos tópicos de debate actual, referidos a: los desafíos de la planificación y presupuestación en Costa Rica; las debilidades y retos en la transferencia de recursos públicos bajo el modelo de administración concedente; los retos de la administración de recursos de la cooperación internacional; la situación actual de las reformas normativas en materia de contratación administrativa y los retos de la gestión en el campo de las compras públicas; el control judicial de las conductas que afectan la Hacienda Pública; y los cambios urgentes que requiere la legislación de la zona marítimo terrestre.

La segunda parte presenta la revisión de cuentas del erario público, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 11, 181 y 184 de la Constitución Política y en el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, lo cual incluye la opinión de esta Contraloría sobre los informes de cierre del ejercicio sobre el movimiento económico del Gobierno, así como de los informes que respectivamente deben presentar los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica sobre la gestión del presupuesto de la República y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo; además de presentar el análisis de una serie de temas asociados a la gestión gubernamental descentralizada, todo para efectos del ejercicio de las funciones legislativas correspondientes.

Cabe destacar sobre lo expuesto en esta segunda parte, que si bien se observan mejoras en algunos de los subsistemas de la administración financiera de la República, en otros persisten debilidades relevantes, como es el caso del Subsistema Contable, afectando con ello la generación de información financiera y de otra índole, que resulta crucial para el sistema de rendición de cuentas y la toma de decisiones gubernamentales.

En el tercero y último apartado, tal como lo determina el artículo 184 de la Constitución Política y las sanas prácticas en materia de rendición de cuentas, se presenta el Informe de Labores de la Contraloría General de la República, que incluye la rendición de cuentas que el Órgano Contralor debe al Parlamento y a la ciudadanía costarricense. Incluye además este apartado el Informe elaborado por la Auditoría Interna, como parte de la transparencia que debe caracterizar este tipo de informes.

Asimismo, en representación de esta institución se externa nuestro agradecimiento a los señores y señoras legisladores del actual periodo gubernamental por el apoyo brindado en la aprobación de algunos proyectos de ley de especial interés de esta Contraloría General, por su impacto en la mejora de la gestión pública. Asimismo hacemos un llamado a los legisladores y legisladoras que próximamente formarán parte del Congreso de la Republica, para que en atención a la función constitucional de auxilio por parte de este Órgano Contralor, encuentren en todo momento una institución anuente a contribuir tanto en la mejora de la gestión pública como en el control político y ciudadano, tal como lo establece nuestra misión institucional.

Licda. Rocío Agúilar Montoya
Contralora General de la República

Licda. Marta Acosta Zúñiga
Subcontralora General de la República

Opiniones y Sugestiones

Primera Parte

Primera Parte

Opiniones y Sugestiones

Introducción

La Contraloría pone a disposición del Congreso de la República un conjunto de temas sobre los que se considera importante reflexionar y actuar en procura de una mejor gestión de la hacienda pública. Nuestro punto de vista se apuntala en la experiencia y el conocimiento acumulados por décadas, producto de un permanente proceso de fiscalización y control sobre el Estado y sus instituciones.

Si bien esta primera parte de la Memoria Anual obedece a un mandato constitucional (art. 184.3), también responde a un ejercicio ético de aportar insumos para el proceso de toma de decisiones en procura de la mejora continua del accionar del Estado y su aparato institucional. El interés de llamar la atención del primer poder de la República sobre estos tópicos del desarrollo institucional costarricense, sobreviene de la idea de transformación y mejora que orienta el mandato constitucional, la que pasa por un profundo debate y análisis en sede legislativa.

En esta ocasión hemos dispuesto seis temas que, aunque abarcan diversos tópicos, obedecen a dos ejes temáticos de nuestro ámbito de trabajo. Por un lado, un eje temático que se refiere a aquellos elementos que el legislador ha dispuesto a los administradores de recursos públicos y ejecutores de las políticas públicas, a fin de realizar su gestión en procura de resultados para la sociedad; resultados que deben ser eficaces para satisfacer las demandas ciudadanas y sujetos a controles básicos que garanticen su legal y eficiente ejecución. Por otro lado, un eje temático relacionado precisamente con el ejercicio de control y fiscalización de responsabilidad de la Contraloría General (control externo), y de responsabilidad de los propios administradores de los fondos (control interno).

En relación con el primero de los ejes, planteamos en un primer artículo, los desafíos cruciales y apremiantes que la planificación y el presupuesto tienen como proceso inseparable, en torno a trascender el cortoplacismo y plantear una visión de conjunto y largo plazo; a desarrollar una verdadera articulación de la planificación y la formulación del presupuesto para una mayor efectividad pública; y a fortalecer y asegurar una verdadera gestión pública orientada a resultados. Un segundo comentario se refiere a los procesos de transferencias (administración concedente), que como mecanismo de administración y canalización de prioridades de los recursos, requiere mejores herramientas normativas, especialmente ante el incremento que estos fondos vienen experimentando en los últimos años. Finalmente, en este primer eje se retoman las enseñanzas que la práctica de la fiscalización provee respecto de otro tipo de fondos que se utiliza cada vez con más frecuencia para complementar los recursos con que cuenta el sector público costarricense, a saber, los fondos públicos y privados de interés público de la cooperación internacional.

El otro eje temático, sobre las mejoras realizadas y los requerimientos que vienen a futuro en el ejercicio del control, se incluye un artículo que hace referencia a los cambios sustantivos

que ha sufrido la normativa y la práctica de los operadores de la contratación administrativa en los últimos años, que vinieron a dar respuesta a los requerimientos por mayor agilidad y flexibilidad de estos mecanismos de gestión pública. En ese sentido, el segundo artículo que se expone, viene a completar un marco de acción que las reformas normativas relativamente recientes vienen a desarrollar, abriendo una gama de posibilidades para el control externo por la vía judicial, con el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo. Finalizamos este eje temático con un tópico de control interinstitucional sobre una de las zonas territoriales más vulnerables en Costa Rica: La Zona Marítimo Terrestre (ZMT). En este tema, más allá de los diagnósticos y las disposiciones para la mejora de la administración de este bien público, la Contraloría General, luego de un proceso de consulta con expertos y estudiosos, le propone a la Asamblea Legislativa, una serie de reformas a la ley de la ZMT para mejorar su gestión y su control, por parte de las autoridades y de los órganos de control externo.

La actualidad de estos temas, contextualiza una lectura reflexiva, tanto por tomadores de decisiones, como estudiosos de los mismos. El objetivo, seguir avanzando en la transformación y mejora de un conjunto de elementos que consideramos de interés en el logro de una mayor satisfacción del interés público; de ahí nuestra invitación a su revisión.

1 Desafíos de la Planificación y la Presupuestación en Costa Rica

Costa Rica posee una de las democracias más maduras y estables del hemisferio, la cual constituye uno de los pilares fundamentales de su avance económico y social a lo largo de las últimas décadas. Las aspiraciones a mejores condiciones de vida para la población han sido recogidas por nuestra más alta fuente del derecho, al señalar la Constitución Política, en su artículo 50, que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

No obstante los importantes avances logrados en diversos campos de la vida ciudadana, grandes desafíos en el sistema político y económico, en la lucha contra la pobreza y la desigualdad y en materia de salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura y sostenibilidad ambiental, continúan gravitando negativamente sobre las aspiraciones hacia una sociedad más desarrollada y equitativa.

Para lograr tales propósitos y atender las problemáticas señaladas, los procesos de planificación y presupuestación resultan claves en la gestión pública moderna, y están llamados a cumplir un papel crucial en la solución de tres problemas fundamentales de la sociedad, a saber: lograr mayor efectividad en la solución de los problemas ciudadanos; alcanzar un mayor equilibrio entre la estabilidad económica del país y la asignación y distribución de los recursos públicos; y armonizar las decisiones de corto plazo con las de mediano y largo plazo.

En nuestro país, estos procesos han sido objeto de profusa regulación jurídica, a todo nivel: constitucional, legal y reglamentario; inclusive administrativo y jurisprudencial. También en la práctica se observa un amplio desarrollo en materia de sistemas, instrumentos y procedimientos atinentes a su ejercicio. No obstante esta estructura normativa, la realidad de este proceso no cumple óptima y eficientemente con las aspiraciones legales, y dada su relevancia, el presente artículo esboza una serie de desafíos cruciales y apremiantes, pendientes y urgentes de atender, con el propósito de ofrecer alternativas de solución para que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo las valoren, y adopten las decisiones de mejora que correspondan.

Los desafíos de mayor relevancia y de más largo aliento, están sintetizados en los siguientes acuerdos mínimos necesarios para hacer efectivo e integral el proceso: implementar una planificación con visión de conjunto y largo plazo que asegure los más altos niveles de desarrollo; lograr una verdadera articulación de la planificación y la presupuestación, para una mayor efectividad en la atención de las demandas ciudadanas y un equilibrio entre los objetivos fijados y los recursos disponibles; y fortalecer y asegurar una verdadera gestión pública orientada a resultados, para mejorar las condiciones de vida de los costarricenses.

1.1 Planificación con visión de conjunto y largo plazo: instrumento fundamental para el desarrollo

La planificación de largo plazo es un eslabón de gran importancia en los procesos de planificación y presupuestación modernos, ya que implica que las decisiones de corto plazo cuenten con orientaciones que aseguren sostenibilidad a la solución de problemas complejos que aquejan a las sociedades, pues de lo contrario pierden eficacia ya que pueden llevar a procesos presupuestarios inadecuados e inerciales muy alejados de impactar tales situaciones.

La Ley de Planificación Nacional, N°5525 del año 1974, indica en su artículo 4 que: *"...La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes de corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica".* Por su parte, el artículo 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), N°8131 de 18 de setiembre de 2001, señala que *"Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, ... El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes."*

Si bien el país adoptó un modelo o estrategia de crecimiento basado en la apertura comercial, la diversificación de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, realizando esfuerzos importantes en materia social y ambiental, no se cuenta con planes y políticas de Estado de largo plazo en áreas esenciales, que den pleno cumplimiento a la normativa señalada, y reflejen la existencia de una visión de país integral y consensuada de mediano y largo plazo.[1]

El Decreto N°31324-PLAN de 21 de agosto de 2003 y sus reformas, plantea un procedimiento para la conformación del **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**, que cubre solamente el lapso de cuatro años de que consta cada período gubernamental, y que según su artículo 1° *"...es un instrumento permanente de gestión prospectiva para orientar, coordinar y dirigir dentro de un período gubernamental las acciones estratégicas de los órganos, entes y empresas del Estado..."*. Dicho instrumento de planificación ha presentado debilidades, las cuales han sido comunicadas[2] formalmente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), referidas principalmente a su temporalidad, integralidad, indicadores y componente de inversiones. En adición a lo anterior, el **Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)** y el **Plan Nacional de Inversiones**, cuya existencia no se había definido formalmente sino hasta hace muy poco tiempo, adolecen de importantes limitaciones relacionadas con la eficacia de su operación y su alcance temporal, pues se presenta como un programa que requiere acciones de largo plazo, pero con el límite gubernamental que para el caso es de menos de cuatro años.

[1] Algunas entidades del sector descentralizado cuentan con planes de mediano o largo plazo, no obstante son esfuerzos fragmentados frente a las necesidades en esta materia.

[2] Contraloría General de la República: Nota-Informe DFOE-SAF-IF-11-2009, "Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del PND 2010-2014".

Por otra parte, el artículo 38 de la LAFRPP señala que al proyecto de Ley de Presupuesto de la República *"...se le anexará un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, el análisis, en un contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, de los aspectos macroeconómicos y financieros considerados en la preparación...."*.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda (MINHAC) en la presentación anual del proyecto de ley de Presupuesto de la República a la Asamblea Legislativa, ha realizado un esfuerzo por plantear una serie de escenarios fiscales, bajo determinados supuestos económicos y financieros; sin embargo, dichas proyecciones, corresponden exclusivamente al Gobierno Central, y son simulaciones que no constituyen verdaderos "marcos fiscales de mediano plazo"[1] ni "planes plurianuales", por lo que no guían el accionar de las autoridades gubernamentales en materia presupuestaria, de manera que se concilien las expectativas de gasto y las decisiones de política pública dentro de las posibilidades de financiamiento, en un marco de alcance mayor a un año. Por su parte, para el resto del Sector Público, la dirección que ejerce el Poder Ejecutivo en este mismo tema no orienta hacia un marco fiscal de mediano plazo.

Esta falta de planificación de largo plazo, acompañada de una dificultad para construir consensos sobre el desarrollo socioeconómico del país, se refleja en la gestión de las políticas públicas relativas a los grandes temas nacionales señalados al inicio del presente comentario, según se observa en los siguientes ejemplos.

Un estudio reciente del Órgano Contralor, sobre el tema de diseño de ***políticas de combate a la pobreza***, señala que si bien se han desarrollado enfoques conceptuales para el abordaje de los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en diferentes administraciones presidenciales, éstos no lograron trascender ni consolidarse. Mientras tanto, el nivel de pobreza se ha mantenido en torno al 20% de los hogares desde hace más de 15 años, al tiempo que la desigualdad social describe una tendencia a acentuarse; pese a los esfuerzos realizados en los últimos años para incrementar la inversión social, la que sin embargo, aun no alcanza los niveles registrados durante la década de los años setenta, antes de la crisis económica.

El ***sector educativo***, por su parte, aunque con esfuerzos muy importantes, enfrenta problemas relevantes de cobertura, calidad, rendimiento, oferta educativa e infraestructura, lo que incide en uno de los principales mecanismos de movilidad social y en un aspecto vital para aprovechar los beneficios de la globalización y la apertura comercial.

En el campo de la ***infraestructura,*** si bien hay un esfuerzo por recuperar terreno, se observa un fuerte rezago de más de treinta años (carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles), las carreteras son insuficientes, otras están colapsadas, hay falta de mantenimiento en puentes,

[1] Nelson Shack ha definido este concepto como "...el resultado de un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto, a través del cual las decisiones presupuestarias anuales son gobernadas tanto por las restricciones fiscales intertemporales imperantes como por las prioridades de la política gubernamental. Shack, Nelson. "Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina", en: Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV. Programa de Ejecución del Pilar Externo. Diálogo Regional de Política. Documento de Trabajo. Abril 2008, pág. 54.

falta modernizar los puertos, se requiere impulsar medios de transporte alternativos, todo lo cual es fundamental para el desarrollo de los sectores con mayor dinamismo económico (turístico, agropecuario, industrial, ambiental, comercial) así como para el logro de mayores niveles de competitividad.

En el área de la ***seguridad ciudadana***, el país experimenta cada año incrementos en las tasas de delitos contra la propiedad, la integridad física y la vida, con el agravante de que estos dos últimos delitos se cometen cada vez con mayor violencia y mediante el uso de armas. Por otra parte, muchas derivaciones de la criminalidad son influenciadas, entre otros factores, por la globalización y el narcotráfico, lo que dificulta en alto grado la atención de la problemática.

Los últimos cuatro gobiernos de la República, incluyendo el actual, han considerado la seguridad ciudadana entre los temas prioritarios de atención y cada uno ha hecho énfasis, en el correspondiente PND, sobre la problemática que la afecta, estableciendo una serie de políticas gubernamentales para enfrentar la situación. No obstante, las demandas ciudadanas en esta materia no han podido ser satisfechas apropiadamente, en virtud de que el conjunto de políticas planteadas, por diversas razones, no han tenido un impacto suficiente, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos.

Frente a estos retos de política pública, es necesario decir que la planificación de largo plazo implica tomar decisiones de alto nivel sobre su financiamiento, en al menos cuatro líneas fundamentales. Por el lado de los ingresos, el nivel de carga tributaria, y la política de endeudamiento de mediano y largo plazo, y por la parte del gasto, la eficiencia organizativa del Estado y del propio gasto público; y el desarrollo de obras públicas con el concurso de la iniciativa privada.

En Costa Rica, la carga tributaria es baja en comparación con países de ingresos o desarrollo similares. Ésta había crecido en forma ininterrumpida desde el año 2000 hasta ubicarse en 15,4% del PIB en el 2008, pero cayó producto de la crisis internacional más aguda de los últimos años, a 13,5% en 2009 y se prevé en un nivel cercano al 14% para el 2010. Además, existen altos índices de evasión fiscal susceptibles de una mayor labor de fiscalización (4% del PIB en el impuesto a las utilidades en el año 2007 y un 2% en el impuesto sobre las ventas para el año 2002); la reforma tributaria, por su parte, no ha llegado a concretarse, a pesar de haber sido propuesta en diversas iniciativas de ley, desde el año 2002 y ser un tema irresuelto desde los años ochenta; lo que se vuelve aun más relevante en un contexto en que se prevé un déficit fiscal importante para el 2010 (alrededor de 4% del PIB), y de riesgos en relación con la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

En relación con el gasto público y la organización del Estado, es imperativa una revisión profunda según instituciones y programas. La Contraloría General de la República se ha referido reiteradamente, tanto en sus documentos como en sesiones de órganos parlamentarios, al tema de la organización de la Administración pública costarricense, especialmente en cuanto a su crecimiento desordenado y diversificado, sin una visión coherente y clara, y desligado de un modelo de desarrollo económico y social del país de largo plazo; incluso ha identificado instituciones que no están cumpliendo con sus objetivos.

Para el Estado de la Nación *"no se han producido dos grandes acuerdos políticos necesarios para aumentar la capacidad estatal de acatar los mandatos de los ciudadanos: el primero de ellos tiene que ver con la forma de organizar la institucionalidad del Estado, para hacerla capaz de planificar, elaborar, ejecutar y evaluar políticas públicas con mayor efectividad, y el segundo se relaciona con la necesidad de ampliar la base fiscal del Estado, de manera que pueda allegar los recursos humanos y financieros que requieren para cumplir efectivamente con su ampliado mandato"*.[1]

También la Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda del año 2002 planteó una revisión del aparato estatal y otras acciones en materia fiscal; sin embargo, éstas aun no se han considerado para la elaboración de políticas presupuestarias o de reforma del Estado. En este campo, se han materializado algunas iniciativas, y el MIDEPLAN, ha informado, de manera general, de algunos proyectos relativos a la reforma del Estado, pero dicha reforma aun no termina de concretarse, pese a que después de muchos años ha estado planteándose el tema.

Se hace también necesario invertir esfuerzos para hacer más eficiente la gestión del gasto público ya que esta contraloría también ha señalado la acumulación de superávits por parte de algunas entidades y la baja ejecución que se observa de algunos presupuestos, así como de los créditos externos en ejecución, esto a pesar de las múltiples necesidades que tiene el país.

A todo esto se agrega un problema importante de nuestra sociedad, que en materia de gobernabilidad han manifestado algunos analistas[2], cual es la incapacidad de los partidos políticos y de muchos otros actores de la sociedad, para construir agendas de largo plazo con valor estratégico, lo que finalmente se manifiesta en muchos ámbitos en un pensamiento fragmentado y con frecuencia dominado por la inmediatez.

En este sentido, algunos expertos[3], han señalado que el instrumento del PND no constituye una verdadera propuesta estratégica del Estado, sino más bien una articulación del Poder Ejecutivo para un período de solamente tres a cuatro años, y que no constituye un verdadero pacto entre los partidos políticos y otros actores sociales; a diferencia de otros países avanzados que definen estrategias de varios lustros en materia de salud, educación, ciencia, tecnología, estrategia económica, industrial y comercial, así como en otros temas medulares del Estado. Como resultado, el resto de instrumentos de planificación (la planificación sectorial, planificación institucional, el Plan Nacional de Inversiones, entre otros) carecen de un eje de referencia adecuado, por lo que en algunos casos se derivan de desarrollo casuista y de análisis parciales, lo cual constituye también una seria limitación para la evaluación y la fiscalización, ya que se genera información de insuficiente calidad sobre la gestión pública.

Asumir el presente desafío implica, cumplir con las aspiraciones contenidas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal, en cuanto a organización y conducción del Gobierno, en

---

[1] Informe del Estado de la Nación; año 2004; p. 324.

[2] Asociación Estudios para el Futuro: "Hacia dónde va Costa Rica?", Sistema Político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020, 5 debates sobre el futuro de Costa Rica/Director del Proyecto Jaime Ordóñez Chacón -1 ed –San José, C.R., 2009.

[3] Idem.

donde el Presidente y cada uno de sus ministros rectores, asuman un rol protagónico de dirección y conducción política, en torno a una visión y acción conjunta para impulsar un proyecto de desarrollo y enfrentar las diferentes problemáticas que aquejan a la ciudadanía, ordenando y coordinando de manera efectiva la acción del grupo de instituciones públicas, tanto sectorialmente como regionalmente. Además, es este mismo Poder Ejecutivo el llamado a impulsar una estrategia de desarrollo de largo alcance, comprensiva de las áreas relevantes del campo económico-social e impregnada de un buen nivel de consenso y la debida gradualidad, para ser sometida a aprobación de la Asamblea Legislativa e introducida, por consiguiente, al marco jurídico que regula el accionar de los gobernantes, más allá de la elaboración y ejecución de planes diseñados para efectos del ejercicio de una administración en particular.

En este contexto se requiere también de una definición sobre las formas de financiamiento de las estrategias y planes de largo plazo, que contemple previsiones y decisiones sobre aspectos significativos como la carga tributaria, la política de endeudamiento, el desarrollo de iniciativas de asociación público-privadas y, concomitantemente, decisiones en materia de reforma del Estado, que impliquen una revisión de su estructura orgánica y del marco competencial de la administración pública, así como del desempeño y logro de resultados por parte de instituciones y programas, con el fin de lograr el mejor uso de los recursos disponibles; además de la eventual reforma de otras normativas generales relativas a su organización y funcionamiento.

Una revisión por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de lo implementado hasta ahora en materia de planificación, ejecución y evaluación de inversiones públicas resulta igualmente necesaria, a fin de tratar este aspecto con visión de largo alcance, y valorar su posible financiamiento. En el Poder Legislativo, la participación de las Comisiones de Control del Ingreso y el Gasto Públicos y de Hacendarios, resultaría indicada, en razón de sus funciones; asimismo, la Contraloría General y otros sectores contribuirían al debate aportando su experiencia y conocimiento en relación con estos temas.

1.2 Articulación de la planificación y el presupuesto: efectividad institucional ante la demanda ciudadana

Una verdadera articulación planificación-presupuesto se da cuando el presupuesto y la asignación de recursos y prioridades que éste establece, son un reflejo de las metas y objetivos que se han determinado en los diferentes niveles de planificación. Conseguir este ideal coadyuvaría a lograr mayor efectividad en la atención de los problemas ciudadanos, a alcanzar un mayor equilibrio entre la estabilidad económica del país y la asignación y distribución de los recursos públicos, así como a armonizar las decisiones de corto plazo con las de mediano y largo plazo.

En el campo normativo, ha habido una clara intención en el país de establecer este nexo, tal y como se observa en el ya citado artículo 4 de la LAFRPP, que indica: *"Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos... El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales..."*

No obstante, en nuestro país la articulación de la planificación y el presupuesto es deficiente, y dentro de ésta el enfoque regional de la planificación se observa particularmente rezagado.

Actualmente, la articulación planificación-presupuesto en Costa Rica se está centrando en tres niveles de planificación: la planificación nacional (que tiene como instrumento el PND), la planificación sectorial (tiene como instrumento la "Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional") y la planificación institucional (tiene como instrumento los Planes Operativos Institucionales).

En el PND 2006-2010 se definió y privilegió un esquema constituido por 16 sectores,[1] bajo este esquema sectorial, fungen los ministros rectores[2] de cada sector, los cuales tienen la responsabilidad de aprobar, dentro del proceso de la planificación nacional y sectorial, las acciones estratégicas de las instituciones que conforman el sector. Asimismo, aprueban las acciones institucionales que los entes plantean a fin de cumplir con las metas del PND.

Respecto de este funcionamiento, la Contraloría General ha señalado deficiencias en el ejercicio de las rectorías, ausencia de planes sectoriales y operación limitada de los consejos sectoriales que ordena la normativa respectiva, lo cual limita los procesos de planificación y de evaluación repercutiendo en lo que constituye la base de una eficiente presupuestación.[3]

Para efectos de la planificación y la programación presupuestaria, el Poder Ejecutivo emite cada año lineamientos técnicos y metodológicos con el fin de lograr la vinculación de los presupuestos a las planificaciones institucionales y al PND vigente, como requerimiento de lo establecido en los artículos 4 y 31 inciso a) de la LAFRPP. Se establecen dos instrumentos básicos de vinculación, por un lado la Matriz Anual de Programación Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), que es el instrumento que opera a nivel sectorial y, por otro, la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), que es el instrumento que opera a nivel institucional.

Por su parte, MIDEPLAN emite cada año el dictamen y aval de concordancia final con el PND a partir de las MAPSESI´S remitidas por los ministros rectores de conformidad con la información que recaba de las instituciones del sector, utilizando las MAPI's, mismas que son avaladas por dicho ministro rector.

No obstante lo anterior, al elaborar los presupuestos respectivos de cada institución, no se destinan todos los recursos necesarios para atender el total de las acciones incluidas en el PND, lo cual obedece a una notable brecha entre las aspiraciones que subyacen en los planes

---

[1] Los sectores definidos son: Social y de lucha contra la pobreza; Productivo Educativo Salud; Ambiente; energía y telecomunicaciones; Financiero; Cultural; Infraestructura y transporte; Seguridad ciudadana y prevención del delito; Ciencia y tecnología Trabajo y seguridad social; Comercio exterior; Turismo ; Política exterior; Coordinación gubernamental; Política monetaria y supervisión financiera.

[2] Las rectorías sectoriales están establecidas tanto constitucionalmente, como en la Ley General de Administración Pública y en el Decreto 34582-MP-PLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, refiriéndose a la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo sobre la gestión de las instituciones públicas, comprendiendo al Presidente de la República y al Ministro del ramo, ubicando a este último en una condición diferente a la de jerarca ministerial y ejerciendo una dirección de índole política.

[3] Contraloría General de la República: Informes DFOE-SAF-21-2007 y DFOE-SAF-09/2008.

y los recursos disponibles en la realidad, aspecto que amerita reflexión, análisis y decisiones por parte del Poder Ejecutivo.

Para contribuir a esta discusión, es bueno anotar que según lo demuestra la experiencia internacional[1], en casos como Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos, el instrumento que ha sido efectivo para atender esta disyuntiva entre lo que se *"aspira"* y los *"recursos disponibles"* y por tanto mejorar la articulación planificación-presupuestación, ha sido el establecimiento de un *"marco fiscal de mediano plazo"*, cuyo contenido se comentó en el acápite anterior.

Paralelamente, las estructuras de los presupuestos y la información contenida en ellos limitan considerablemente las posibilidades de cuantificar y vincular puntualmente los recursos que se asignan con el propósito de cumplir las metas del PND y del Plan Nacional de Inversiones Públicas. Por ejemplo, para el caso del 2010 el Ministerio de Hacienda estimó en un 20% el porcentaje del presupuesto nacional que se vinculaba al cumplimiento de las metas del PND, mismo que fue cuantificado en un 30% por parte del Órgano Contralor (sin que esto constituya una cifra definitiva al respecto) ejercicio que no se realiza para el caso del sector descentralizado.

Por su parte, la Autoridad Presupuestaria elabora la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, que luego es conocida por el Consejo de Gobierno y aprobada por el Presidente de la República. Estos lineamientos regulan, entre otros aspectos, el porcentaje máximo de incremento del presupuesto de las instituciones cubiertas por dicho órgano.

Este fenómeno, aunado a la realización de modificaciones en el proceso de formulación en el Ministerio de Hacienda, en el cual es posible observar reasignaciones financieras en los anteproyectos de presupuesto (realizadas conforme a las políticas fiscales y prioridades de gasto) coloca a ese ministerio en una posición determinante en la asignación de los recursos que finalmente estarán disponibles para la gestión de las instituciones, quienes se ven en la obligación de ajustar sus planes y metas según corresponda. Todo esto luego del proceso descrito relativo a la vinculación de los planes institucionales con el PND a través de MIDEPLAN.

Esta situación sobre la articulación de planes y presupuestos obedece en última instancia, a una ubicación separada, a nivel ministerial, de las respectivas funciones de rectoría. MIDEPLAN, rector del Sistema Nacional de Planificación, tiene la función de velar por la elaboración, seguimiento y evaluación del PND, y no revela expresamente que se considere en forma realista y sostenida las restricciones de carácter financiero-presupuestario; por su parte, el Ministerio de Hacienda, rector del Sistema de Administración Financiera, centra su accionar en la formulación del Presupuesto de la República y de la política presupuestaria, así como en la recaudación y utilización de los recursos financieros a disposición del Gobierno, y no evidencia en forma cabal cómo los recursos que se utilizan se dirigen en forma planificada al cumplimiento de las prioridades nacionales del mediano y el largo plazo, según un marco

[1] Shack, Nelson. Op. cit. pág. 52.

de política fiscal de mediano alcance, dentro del cual se formulen verdaderos presupuestos plurianuales.

La práctica de los procesos revela la existencia de dificultades de coordinación a nivel ministerial y de rectorías en una importante área de la gestión pública, como lo es la vinculación y articulación de los planes con los presupuestos, aspecto que se ha pretendido paliar relegando el tema de la vinculación, al cumplimiento de requisitos técnicos y de forma por parte de las instituciones, pero que finalmente redunda en una débil concreción presupuestaria de las metas del PND. Esto amerita esfuerzos para tender a una acción conjunta a fin de lograr mayores niveles de efectividad en las políticas públicas, tanto de parte de los rectores técnicos MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, como de los rectores sectoriales, siendo un ejercicio de coordinación dinámica a nivel horizontal y vertical.

El presente desafío plantea, también, la necesidad de una participación directa y decidida por parte de la Presidencia de la República y los ministros rectores sectoriales, así como de una coordinación muy estrecha entre el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, en los diferentes momentos de los procesos de planificación y presupuestación, con el fin de lograr una apropiada articulación y vinculación de esos procesos. A su vez, se requiere fortalecer los procesos de análisis y aprobación de los presupuestos públicos por parte de la Asamblea Legislativa y de la propia Contraloría General, con la finalidad de lograr mayor eficacia en la vinculación que debe existir entre los procesos de planificación y presupuestación. Cabe comentar que incluso el fenómeno en cuestión trae a la mesa de discusión el tema de la ubicación institucional de las funciones de planificación y de elaboración del presupuesto, discusión que, en caso de abrirse, exige del más serio enfoque y reflexión científica.

1.3 Mejores condiciones de vida de los costarricenses requieren de una gestión orientada a resultados

La gestión pública orientada a resultados se refiere, como lo indica su nombre, a una gestión que opera, es evaluada y rinde cuentas en función del logro de resultados previamente comprometidos. Implica el establecimiento de acciones estratégicas con el fin de asignar eficientemente los recursos públicos para atender las demandas de la sociedad y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población; asimismo, requiere de una gerencia pública capacitada y flexible que pueda actuar en función de los resultados deseados, un mecanismo que permita cuantificar y evaluar los resultados obtenidos y adoptar las medidas correctivas oportunamente, así como un ágil y eficaz sistema de rendición de cuentas.

La Constitución Política recoge en su artículo 11[1] los elementos fundamentales de la gestión orientada a resultados, al establecer que: *"...La Administración Pública en sentido amplio,*

[1] La reforma al artículo 11 realizada en el año 2000, amplió el principio de legalidad, acogiendo la evaluación y la rendición de cuentas como componentes del mismo. Ahora el funcionario público no solo debe regirse por la normativa, sino que sus actos deben ser evaluables, para permitir la rendición de cuentas. Como lo decía el propio proyecto de ley de esta reforma constitucional: "las garantías constitucionales de carácter prestacional someten al Estado al cumplimiento efectivo de ciertos fines, pues ya no se trata únicamente de una Administración que no transgreda los derechos del administrado, sino de una que los efectúe. Un Estado ineficiente no puede cumplir con sus obligaciones constitucionales de orden prestacional (...). Un Estado ineficiente no puede en consecuencia ser constitucional, puesto que el cumplimiento deficitario de exigencias constitucionales significa un comportamiento inconstitucional por omisión relativa". Expediente legislativo 13338. Reforma al artículo 11 de la Constitución Política.

estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

Se desprende de la letra de la Carta Magna una clara voluntad del legislador en el sentido de que la utilización de recursos públicos debe generar resultados, de forma tal que la gestión pública impacte positivamente en la solución de los problemas que enfrenta la ciudadanía, razón por la cual existe el Estado.

Complementariamente, la LAFRPP, establece el deber del Poder Ejecutivo de rendir cuentas, por medio de diversos informes, sobre la gestión económica, presupuestaria y del cumplimiento de objetivos, metas y resultados alcanzados del conjunto de instituciones, para conocimiento, valoración y en algunos casos dictamen por parte tanto de los órganos rectores a lo interno de ese Poder, como de la Autoridad Presupuestaria y de otras entidades a cargo del control superior externo (Contraloría General de la República y Asamblea Legislativa).[1]

La LAFRPP también, regula lo relativo al incumplimiento de las metas señaladas en los proyectos, programas y presupuestos (aunque restringiendo esta regulación a los casos denominados por esta misma ley como de incumplimiento "gravemente injustificado"), así como a la falta de aplicación de los lineamientos técnicos dictados en materia de planificación y presupuesto y a otras conductas administrativas previstas en ese apartado.

Ahora bien, no obstante que en Costa Rica ha habido avances en el desarrollo del marco normativo y del instrumental metodológico para la rendición de cuentas, la elaboración del PND y la generación de informes sobre la gestión económica, presupuestaria y de cumplimiento de metas, los elementos de una gestión pública por resultados muestran aun, una débil o insuficiente aplicación y desarrollo.

Como producto de las valoraciones realizadas de los resultados del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, este órgano contralor detectó la existencia de metas nacionales a las que no se les definió metas sectoriales, acciones estratégicas o indicadores, de manera que en conjunto estos elementos en algunos casos no resultan suficientes para evaluar los resultados de la gestión pública ni, por consiguiente, para una verdadera rendición de cuentas. Además, hasta hace poco tiempo las metas no se formulaban en forma anual sino para todo el cuatrienio, limitando el seguimiento de la ejecución y la evaluación periódica del avance del cumplimiento de dicho Plan, aspecto que fue solventado por MIDEPLAN ante señalamientos de la Contraloría.

Adicionalmente, metas importantes en el campo económico y social que se habían planteado en el PND, tales como la dotación de un 8% del PIB a la educación, la reducción de la pobreza en cuatro puntos porcentuales, el incremento de las exportaciones, la reducción de las tasas de criminalidad y la construcción y ampliación de la atención de CEN-CINAI's, entre otros, se vislumbran en situación de difícil cumplimiento (si bien la Administración ha aducido causas externas y de difícil control, como la crisis financiera internacional por todos conocida,

[1] Artículos 52, 55 y 56 de la LAFRPP.

pueden anotarse como factores explicativos en varios casos)[1]. Frente a esta situación, el Gobierno ha reprogramado, modificado o disminuido algunas metas para procurar su cumplimiento a finales del 2010, justamente cuando ya no se encuentra en el ejercicio de sus funciones, lo cual es una circunstancia que atenta contra una oportuna rendición de cuentas y una eventual responsabilización por los resultados.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, con la participación del Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN, dictó los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, con un enfoque de presupuestación por resultados, esto último comprendía un proceso gradual de definición de indicadores, incluidos los de resultados, que inició con el presupuesto del año 2008 y se pretende consolidar para el sector público en el 2011.

Sin embargo, como se señaló en el Informe Técnico de esta Contraloría General al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2010, existen en algunos casos limitaciones en el alineamiento de los objetivos estratégicos y los indicadores de resultados planteados, además de un lento avance en la definición de indicadores de resultados por parte de las respectivas entidades públicas, junto con deficiencias observadas en materia de cantidad y calidad de esos indicadores, lo cual también ha sido señalado oportunamente al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa por parte del Órgano Contralor.

Si bien el Ministerio de Hacienda ha mostrado una preocupación y llevado a cabo acciones tendentes a mejorar la calidad de la evaluación, persisten importantes debilidades en la evaluación de la gestión desde el enfoque de la presupuestación por resultados, originadas en parte en la propia formulación y programación presupuestarias. Estas debilidades están asociadas con una deficiente formulación de indicadores y metas, falta de pertinencia y de verificación de la información requerida para la evaluación y mecanismos muy limitados para calificar el desempeño de las instituciones.

A esto debe agregarse, que la información sobre costos es un aspecto clave para la transparencia y para asegurar la calidad de los servicios a precios competitivos; sin embargo, a pesar de que el artículo 52 de la LAFRPP establece que el informe de resultados físicos de los programas que elaborará el MINHAC, incluirá los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, esto no se ha dado, en virtud de que ese Ministerio aun no cuenta con un sistema de contabilidad de costos, lo cual se prevé concretar para el mediano plazo[2].

Igualmente, los sistemas de información de la administración financiera, que son fundamentales para el control, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, operan aun con grandes limitaciones, como lo ha señalado esta Contraloría en varios casos. Uno de estos ejemplos importantes lo constituye el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera del Gobierno Central (SIGAF), en donde no obstante los esfuerzos realizados por

[1] No debe perderse de vista que, a pesar de que la planificación puede ser afecta por factores exógenos y endógenos imprevistos, ello no debe significar un desvío en la orientación general del país de largo alcance.

[2] El Ministerio de Hacienda tiene en ejecución un proyecto de asesoría para desarrollar un sistema de costos de bienes y servicios públicos, en desarrollo actualmente por parte de la firma IDEA International y que se espera implementar en el año 2011 por parte de los órganos del Gobierno de la República.

el Ministerio de Hacienda para su mejoramiento, aun muestra deficiencias significativas relacionadas con la integración del sistema y el procesamiento de las operaciones.

Es preciso referirse, por otro lado, a una sensible deficiencia de nuestro sistema de rendición de cuentas en materia de utilización de los recursos públicos, a saber, la de la poca o nula eficacia de la asignación de responsabilidades por las fallas, errores o incumplimientos en el ejercicio de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de la gestión.

En esta situación influyen varios factores: el sistema, conforme al marco jurídico vigente, está soportado sobre las autoevaluaciones que realizan las propias entidades del sector público, mismas que son reguladas y valoradas por MIDEPLAN –en cuanto al cumplimiento de metas del PND– y por el Ministerio de Hacienda –respecto de los resultados físicos y presupuestarios–, verificándose un proceso de evaluación entre iguales que además pertenecen a un mismo órgano colegiado. En este proceso, no obstante acciones realizadas, se han identificado grandes limitaciones e inefectividad en la práctica, y ha operado con instrumental y capacidades insuficientes y en ausencia de una verdadera cultura de rendición de cuentas. Cabe resaltar que parte de dichas limitaciones importantes de la evaluación, tienen su origen en las mismas etapas tempranas de la planificación, al no establecerse metas e indicadores de resultados adecuados ni suficientes para el control y la evaluación de la gestión. Esta deficiencia se extiende a su vez al ámbito del sector descentralizado, en donde la propia Contraloría tiene una importante tarea por delante.

Frente a esta realidad, se ha solicitado a esos Ministerios gestionar ante las autoridades competentes el establecimiento de las responsabilidades respectivas, cuando corresponda, y previo cumplimiento del debido proceso que señala la ley, incluyendo el envío del caso al propio Poder Ejecutivo o su remisión a esta Contraloría en casos muy calificados de responsabilidades del jerarca, todo con el fin de imprimir mayor eficacia al ejercicio de rendición de cuentas en tales casos. Por su parte, la Contraloría General ha adoptado este tema como prioridad para impulsar, en conjunto con los ministerios rectores de los sistemas de planificación y administración financiera y otras entidades, las acciones necesarias para procurar la efectividad esperada del sistema.

Tampoco el control político ha operado con toda la eficacia requerida. Esta Contraloría General señaló a la Asamblea Legislativa[1], particularmente a la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, la falta de oportunidad que ha operado para conocer, discutir y aprobar o improbar los informes y dictámenes relativos a la gestión física y financiera de las entidades, que se remiten a esa Asamblea según lo disponen la Constitución Política y la LAFRPP, y para llevar a cabo un verdadero control político en esta materia, observándose en varias ocasiones el paso de largos períodos para conocer los informes respectivos (para algunos años incluso, el expediente finalmente fue archivado sin ser sometido a votación en el Plenario).

También ha observado esta Contraloría que en las comparecencias de los ministros respectivos ante la mencionada Comisión con ocasión de los dictámenes de sus respectivos informes de evaluación, se tiende a destinar importantes cantidades de tiempo a la exposición de temas

[1] Contraloría General de la República: Memoria Anual 2005, página 40.

no del todo ni directamente relacionados con el motivo de las comparecencias, lo cual atenta contra un efectivo control político en estas materias.

Finalmente, hay necesidad de contar en el país con una gerencia pública capacitada y moderna, con flexibilidad para actuar e innovar. Al respecto, es necesario crear sistemas de compensación y desarrollo profesional de las funciones gerenciales en las instituciones, que permitan atraer y sostener cuadros profesionales altamente calificados en áreas críticas para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Aunado a lo anterior, se requiere potenciar las capacidades de los funcionarios públicos, donde se ha observado que si bien los órganos rectores implementan procesos de capacitación y asesoría a las instituciones públicas, sobre todo cuando se avecina la presentación de algún informe o la elaboración del PND, existe necesidad de desarrollar un proceso estructurado, integral y sistemático de capacitación del personal dedicado a estos procesos, por cuanto ha sido demostrado[1] que el contar con equipos profesionales calificados en el campo de la planificación, formulación y evaluación en la administración pública, se constituye en un factor vital para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia.

La puesta en efectivo funcionamiento de un sistema que permita el establecimiento formal de compromisos y la evaluación de su cumplimiento por parte de los ministros rectores y los jerarcas de las instituciones se presenta, pues, como el tercer gran desafío de los procesos de planificación y presupuestación en nuestro país.

Para ello, se requiere determinar los mecanismos para establecer con claridad los resultados a obtener por los sectores e instituciones, a través de un sistema de evaluación fortalecido con mecanismos de verificación e indicadores bien diseñados que incluyan la medición de costos para lograr mayores niveles de eficiencia.

Tal sistema debe aspirar a la simplificación de los mecanismos para la evaluación y la rendición de cuentas, que no requiere de procesos e instrumentos alambicados y complejos, que tienden a hacer inoperante y restarle eficacia a cualquier sistema de evaluación. Además, el recurso tecnológico debe estar presente en su diseño y funcionamiento.

Por otra parte, un sistema ágil y efectivo de establecimiento de responsabilidades, y de las respectivas sanciones y acciones correctivas –incluso de incentivos–, complementado con una estrategia de potenciación de la capacidad gerencial y ejecutiva de los funcionarios públicos, vendría a completar el modelo de rendición de cuentas con enfoque de resultados.

Los retos que este desafío implica son significativos, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo, incluyendo a la Contraloría General como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Pero no es necesario empezar de cero, pues grandes esfuerzos ya se han realizado y es indudable que pueden rendir mucho provecho en la puesta en marcha de una empresa como esta.

[1] Shack, Nelson. Op. cit., págs. 101-102.

2 Transferencias de recursos públicos bajo el modelo de administración concedente: debilidades y retos

Desde hace varios años, el Estado costarricense ha venido asignando y trasladando a organizaciones de naturaleza jurídica privada, una importante cantidad de recursos financieros para la atención de diversos fines públicos. Esas organizaciones normalmente son entidades sin fines de lucro, conocidas como "organizaciones no gubernamentales" o "instituciones de bienestar social", regidas por el derecho privado, como asociaciones, fundaciones y cooperativas, entre otros.

La participación de tales organizaciones como coadyuvantes en la gestión pública, se ha ido consolidando con los años, mediante la promulgación de diversidad de leyes que autorizan la asignación de recursos al sector privado, por parte de las instituciones públicas del sector centralizado y descentralizado, con el fin de promover, impulsar, fortalecer y ejecutar proyectos y programas esenciales para el país, dirigidos a mejorar las condiciones de la población en materia de alimentación, salud, vivienda, educación, desarrollo comunal y brindar atención integral a la niñez, adolescencia y adultos mayores; o bien, para apoyar o impulsar actividades que se consideran de interés público, por lo que el sector privado se ha convertido en un aliado o socio estratégico del Estado y sus instituciones en el cumplimiento de sus fines.

En los últimos años se ha dado un crecimiento notable en el monto de recursos que se transfieren y en la cantidad de entes privados receptores y ejecutores. Por ejemplo, de los datos con que se cuenta, de 2003 a 2008, el monto efectivamente girado tuvo un crecimiento nominal de 215%. No obstante, estudios realizados por la Contraloría General revelan deficiencias significativas en los procesos de planificación, asignación y control por parte de las instituciones públicas concedentes, en detrimento de la agilidad y efectividad de los programas para brindar soluciones efectivas a las múltiples necesidades sociales, y de la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los dineros concedidos.

La diversidad de leyes que autorizan transferencias de recursos públicos al sector privado y la gran cantidad de instituciones que utilizan este mecanismo de gestión para cumplir sus fines, exigen una mayor coordinación entre ellas, un fortalecimiento de la gestión de las rectorías existentes y un ordenamiento integral de la gestión estatal que permita el adecuado direccionamiento de los recursos en beneficio del interés común.

2.1 Concepto de "Administración Concedente". La transferencia dineraria como mecanismo de gestión

El modelo de "Administración Concedente" debe entenderse como un instrumento de gestión pública, que le permite al Estado costarricense otorgar a entes privados la facultad de proveer servicios públicos en su nombre, para la satisfacción de los derechos y necesidades de los ciudadanos, en el marco de las políticas públicas y en cumplimiento de los procesos de planificación, dirección, coordinación, asignación de recursos, regulación, control y evaluación, que son responsabilidad del mismo Estado.

Este nuevo modelo de gestión surge en la década de los años 80 y cobra fuerza en la década de los 90, época en la que se suscitaron una serie de reformas en el accionar del Estado costarricense, que tendían hacia un Estado Regulador, esto es, abandonando paulatinamente su intervención directa en muchas de las actividades de la economía nacional, dedicándose más a la prestación de algunos servicios públicos estratégicos que la Constitución Política y la legislación le han encomendado.

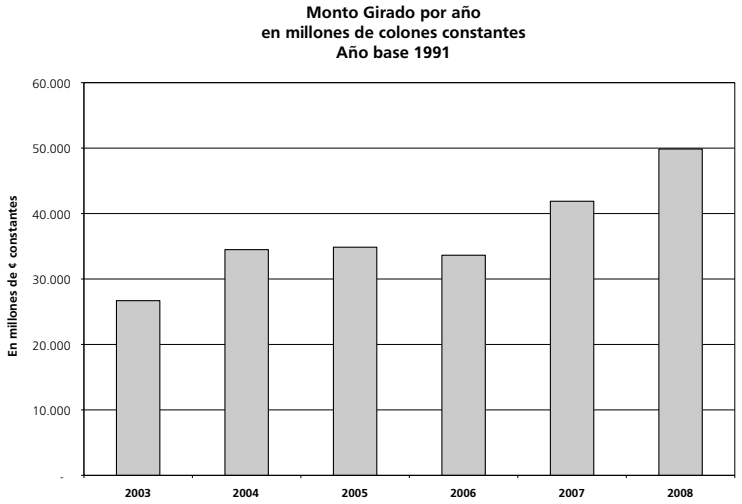
La transferencia dineraria a organizaciones del sector privado para financiar programas o proyectos en beneficio de la ciudadanía, es uno de los mecanismos más importantes que se ha utilizado para materializar este nuevo modelo de gestión, dada la cantidad de recursos públicos que involucra. Por lo anterior, desde hace varios años la Contraloría General viene realizando un análisis integral sobre los controles institucionales existentes en materia de otorgamiento de beneficios patrimoniales a organizaciones no gubernamentales o de naturaleza jurídica privada, a través del mecanismo de transferencia dineraria. Este esfuerzo de fiscalización, continuará en el 2010 con el propósito de evaluar la gestión de las organizaciones privadas en la ejecución de los recursos transferidos y el logro de los objetivos financiados con esos recursos.

Los principales resultados de los estudios realizados, se exponen seguidamente:

2.2 Debilidades en la planificación, coordinación interinstitucional y control de las transferencias dinerarias otorgadas al sector privado

Durante el período 2003-2008, 89 instituciones públicas transfirieron ¢301.655,1 millones nominales[1], a 3.165 entidades privadas para la atención de diferentes fines públicos[2]. En el siguiente Gráfico 1.1 se observa el crecimiento notable que ha tenido el empleo de este mecanismo durante el período analizado, comportamiento que se acentúa en los años 2007 y 2008.

Gráfico 1.1



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las instituciones concedentes.
Nota: Para el año 2009, no se cuenta con información consolidada de todos los recursos transferidos por todo el sector público. Para ello, la institución ha venido trabajando para disponer de forma oportuna y confiable de esa información en conjunto con las instituciones públicas.

[1] En términos constantes el monto total transferido asciende a ¢221.417,6 millones. Esta cifra fue calculada utilizando el "deflator implícito del PIB" cuyo año base es 1991.

[2] Incluye trasferencias dinerarias del sector público descentralizado y transferencias o partidas específicas del sector público centralizado.

De ellas, las instituciones públicas del Sector Social y Lucha contra la Pobreza son las que más transfieren recursos a organizaciones privadas, alcanzando el 79% del total de transferencias giradas al sector privado, es decir, ¢243.892,7 millones nominales[1]. Si a esta cifra se le agregan los recursos transferidos por instituciones públicas ubicadas en sectores como Salud o Educación, resulta notorio como el Estado se apoya en el Sector Privado para materializar su política social, dirigida a solventar las necesidades de la población en áreas tan diversas como la educación, vivienda, drogadicción, cuidados paliativos, atención del adulto mayor, o protección de la niñez y la adolescencia, de ahí que además de la importancia material que representa la inversión pública realizada, este mecanismo de gestión resulta ser uno de los más sensibles para el bienestar de la ciudadanía y para el desarrollo nacional; razón de más para mejorar la planificación, asignación, ejecución y control de esos recursos.

El Gráfico 1.2 muestra la distribución porcentual y por sectores de los recursos transferidos a organizaciones privadas para el cumplimiento de fines públicos:

Distribución de los recursos girados por sector 2003-2008

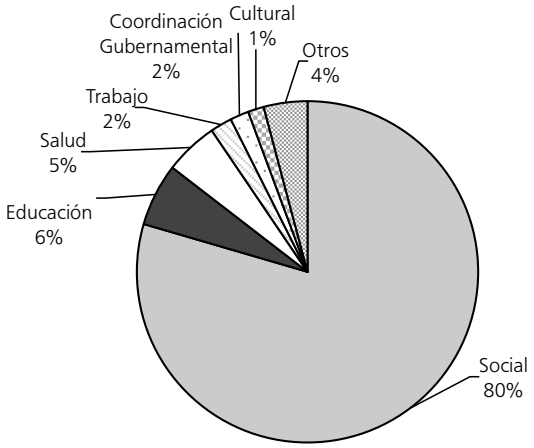


Gráfico 1.2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las instituciones concedentes.
Nota: El componente denominado "Otros" se integra por los siguientes sectores: Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, Municipal, Política Monetaria y Supervisión Financiera, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Infraestructura y Transportes, Política Exterior, Productivo, Ciencia y Tecnología y Financiero.

Pese al crecimiento que han venido mostrando los montos presupuestados para transferir a las organizaciones privadas, se observa que una importante cantidad de recursos han quedado año con año sin girar a esas organizaciones, situación que por sí misma refleja debilidades en la gestión institucional que no permiten traducir la planificación y la

[1] Las instituciones públicas concedentes de recursos que integran este sector son el Banco Hipotecario de la Vivienda, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Junta de Protección Social, Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Gobernación y Policía (DINADECO), Instituto Mixto de Ayuda Social, Junta de Desarrollo de la Zona Sur, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y Comisión Nacional de Emergencias. La clasificación por sectores se realizó de conformidad con lo que establece el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, DE-34582 del 4 de junio de 2008 y sus reformas, así como el Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense (versión 2007) elaborado por MIDEPLAN, la Universidad de Costa Rica y el programa Estado de la Nación (www.mideplan.go.cr).

presupuestación que se realiza en beneficios directos a la ciudadanía; es decir, que los programas y proyectos que se estiman financiar y desarrollar en un período determinado, no se materializan con la efectividad y oportunidad requeridas. En el Cuadro 1.1 se refleja un crecimiento importante de los recursos que quedaron en las instituciones concedentes sin distribuir al sector privado al final de cada periodo económico, el cual en el año 2008 superó los ¢38 mil millones.

Sobre las instituciones del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, que son las que reportan la mayor cantidad de recursos transferidos al sector privado, los datos muestran para el período analizado, un nivel de ejecución de sólo un 69% del total de recursos presupuestados, recursos que en su momento quedaron en las arcas de las instituciones concedentes sin distribuir, en detrimento de los programas, proyectos y actividades diseñados para atender al segmento de la población que por sus condiciones socioeconómicas requieren con mayor urgencia del apoyo del Estado.

Monto presupuestado y girado por las instituciones del sector público al sector privado para la ejecución de actividades de interés público
Periodo 2003-2008
En millones de colones

Cuadro 1.1

Año	Presupuestado		Girado		Suma no girada por las instituciones concedentes (colones)	% no transferido (respecto año anterior)
	Nominal	% PIB	Nominal	% PIB		
2003	38.463,3	0,6%	26.692,9	0,4%	11.770,4	-
2004	51.353,7	0,6%	38.585,5	0,5%	12.768,2	8,48%
2005	57.453,7	0,6%	43.144,2	0,5%	14.309,5	12,07%
2006	67.473,4	0,6%	46.188,0	0,4%	21.285,3	48,75%
2007	91.033,3	0,7%	62.915,5	0,5%	28.117,8	32,10%
2008	122.834,6	0,8%	84.129,0	0,5%	38.705,5	37,66%
Totales	428.611,9	0,7%	301.655,2	0,5%		

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las instituciones públicas e información registrada en el Sistema de Información Presupuestos Públicos (SIPP), por las instituciones públicas del sector descentralizado y municipal, sistema disponible en la página de la Contraloría General (www,cgr,go,cr),

En varios estudios de fiscalización realizados sobre el tema de transferencias y partidas específicas otorgadas al sector privado, la Contraloría General ha evidenciado importantes debilidades en la gestión institucional, relacionadas con el proceso de asignación y giro de recursos. Estas deficiencias han incidido negativamente en el cabal cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, en detrimento del desarrollo socioeconómico del país, por lo cual se han cursado disposiciones concretas cuyo propósito es mejorar la capacidad e idoneidad de las administraciones en el manejo, distribución, seguimiento, canalización y la rendición de cuentas sobre el uso que se da a los recursos[1].

[1] Oficio N°9701 del 19 de agosto de 2004 y oficio N°14577 del 10 de noviembre del 2005, dirigidos a la comisión permanente especial para el control del ingreso y el gasto público, informes N°DFOE-SOC-72-2007 del 23 de noviembre de 2007 y N°DFOE-SOC-23-2008, del 16 de junio de 2008, referentes a la gestión de la junta de desarrollo de la zona sur en el manejo y canalización de los recursos. Informes N°DFOE-SO-26-2006 del 16 de agosto de 2006, N°DFOE-SOC-5-2007 del 12 de febrero de 2007, N°DFOE-SAF-13-2007 del 29 de agosto de 2007, N°DFOE-SOC-51-2008 del 29 de octubre de 2008, N°DFOE-SOC-IF-112-2009 y N° DFOE-SOC-IF-114-2009 ambos del 17 de diciembre de 2009 y N°DFOE-SOC-IF-123-2009 del 18 de diciembre de 2009.

Tales debilidades están relacionadas con el incumplimiento de algunas de las normas técnicas vigentes que establecen requisitos básicos que deben ser solicitados a las organizaciones privadas de previo a la asignación y giro de recursos, a la ausencia de diagnósticos actualizados sobre las necesidades de la población atendida (niñez y adolescencia, indigentes, etc.) que permitan la priorización y asignación de recursos para la promoción, impulso y fortalecimiento de programas y ejecución de proyectos estratégicos para el país, a la falta de claridad en la formulación de objetivos, metas y actividades, a la falta de oportunidad en la valoración y retroalimentación de la calidad de los planes de trabajo de los programas o proyectos que presenta el sector privado; así como, a la ausencia de coordinación interinstitucional sistemática y oportuna a efecto de orientar en forma técnica y razonada la distribución de los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes.

Un aspecto que incide en la gestión del Estado y las instituciones públicas respecto a la distribución de recursos, está relacionado con el hecho de que existen organizaciones privadas que reciben recursos de dos, tres o hasta cuatro entidades públicas en un mismo periodo, para la ejecución de programas orientados a satisfacer necesidades básicas y para proyectos de equipamiento o infraestructura en beneficio de la misma población objetivo (niñez y adolescencia, adultos mayores, fármaco-dependientes, etc.).

Sin embargo, estos programas son diseñados por cada una de las instituciones públicas de forma desarticulada, cada una con sus estructuras organizativas de planificación, distribución y control, lo que genera un encarecimiento en los costos de operación, tanto para las instituciones públicas como para las organizaciones beneficiarias; lo que provoca duplicidades en la asignación, presupuestación, giro y control de los recursos por parte de dichas instituciones públicas; así como esfuerzos y costos adicionales a las organizaciones privadas al tener que tramitar la asignación de recursos en diferentes instituciones y estar en la obligación de rendir cuentas a cada institución en forma individual. Ejemplo de ello es que, para el periodo 2008 se detectó un total de 557 organizaciones privadas que recibieron recursos de 2 instituciones públicas y 66 organizaciones receptoras de recursos otorgados por tres instituciones públicas.

Respecto del proceso de giro de los recursos asignados y presupuestados, se han detectado debilidades importantes en la gestión institucional que han imposibilitado que los dineros lleguen oportunamente a la población necesitada, lo que origina acumulación excesiva de dineros en las arcas institucionales, en detrimento del interés público. Esta situación es preocupante, ya que además de la débil gestión institucional, muestra descoordinación a nivel del Sector Público costarricense en general, ya que mientras unas instituciones mantienen sumas cuantiosas sin trasladar a las organizaciones privadas, otras manifiestan tener limitaciones presupuestarias para atender la diversidad de problemas que enfrentan los sectores más necesitados de ayuda estatal. Esto es producto de igual forma de la ausencia de una política pública con visión de Estado, que sea sistemática e integral y que permita la orientación y dirección de los programas institucionales de forma eficiente y eficaz.

Como resultado de estudios de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República[1], se propuso a las autoridades correspondientes cambios en cuanto al proceso de asignación de los recursos, el diseño de los programas y los bienes y servicios a ser suministrados, ante la diversidad, dispersión y rigidez observada respecto a los programas de Asistencia y Promoción Social y de sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, a pesar de

[1] Informe DFOE-SO-30-2006 del 31 de agosto de 2006, referente a la identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración.

que se ha venido avanzando en el tema, aun no se observan mejoras sustantivas que permitan corregir las debilidades antes expuestas de ahí que en esta materia se requiere de la implementación de acciones efectivas para que se canalicen y orienten de forma racional los recursos disponibles hacia el logro de objetivos, fines y metas predeterminados y evitar la dispersión, la duplicidad o el desperdicio de esos recursos públicos.

2.3 Ajustes necesarios a la normativa que regula la transferencia de recursos públicos al sector privado

A pesar de la cantidad de recursos que son distribuidos al sector privado y la cantidad de organizaciones privadas involucradas, el país no dispone de una política nacional que permita regular la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, que delimite sus competencias, que señale en forma clara un marco de responsabilidades y que establezca requerimientos mínimos en cuanto a la calidad de los servicios que se brindan, todo lo cual resulta fundamental, en razón del rol que el sector privado viene asumiendo ante la imposibilidad del Estado para atender la totalidad de las demandas sociales.

Según una investigación reciente realizada por el Órgano Contralor existen 61 leyes, en su gran mayoría promulgadas entre los años 1980 y 2009, mediante las cuales se establecen diferentes fuentes de financiamiento y se autoriza a diversas instituciones públicas el traslado de recursos a organizaciones privadas para la consecución de objetivos de interés público.

En ese ordenamiento jurídico no se visualiza la existencia de parámetros o criterios uniformes que permitan a las instituciones públicas concedentes la organización y el direccionamiento técnico articulado de los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes y su justa distribución. Lo anterior, con excepción de la Ley de *Control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional (N°7755),* que se promulgó con el fin de establecer todo un marco regulatorio en relación con el otorgamiento, la distribución y el buen uso de las partidas específicas con cargo a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones.

Otro de los aspectos importantes a destacar es la existencia de un grupo de leyes que generan al Estado gran inflexibilidad en el direccionamiento de los recursos hacia la satisfacción de necesidades prioritarias de la población, por cuanto muchas de esas normas señalaron porcentajes específicos de asignación de recursos a determinados sectores u organizaciones privadas, que si bien podían responder en su momento a necesidades de la población, podrían ahora resultar desfasados en razón de que el entorno socioeconómico actual presenta otra realidad.

Asimismo, existen leyes que además de señalar en forma expresa porcentajes o montos a transferir, autorizan a diferentes instituciones públicas el traslado de recursos para atender necesidades de idénticos segmentos de población, lo que favorece la atomización de recursos y la duplicidad de funciones en los procesos de planificación para la asignación de recursos, distribución, supervisión y evaluación sobre el uso y destino de los dineros. Esta situación origina además al Estado dificultades para definir en forma técnica y razonada, las prioridades en la distribución de los recursos disponibles para el abordaje o la atención de servicios estratégicos, por lo que resulta necesario un ordenamiento en esta materia que debe ser

impulsado por las rectorías de los sectores en que se encuentra subdividido el aparato estatal costarricense.

En síntesis, muchas de las debilidades de gestión identificadas se presentan producto de la estructura institucional que se ha venido conformando a partir de la normativa vigente, que resulta excesiva y dispersa, lo que desencadena acciones aisladas de diseño, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos que se ejecutan con el apoyo del sector privado, dando origen a la duplicidad y posibilitando el desperdicio de recursos públicos.

En relación con este mismo tema, este órgano contralor señaló que establecer las fuentes de financiamiento de los programas de Asistencia y Promoción Social por vía de ley, impide reasignar los recursos de conformidad con las necesidades prioritarias y la evaluación de los resultados, efectos e impactos en la población. Por ello, se indicó que el país debía avanzar hacia la definición de las necesidades y derechos que deben recibir financiamiento permanente y cuáles pueden estar sujetos a revisiones en el tiempo, constituyendo un sistema de protección social que garantice la cobertura de los riesgos fundamentales a la población más vulnerable.

Por lo tanto, se dispuso al entonces Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza[1] realizar un estudio integral sobre la magnitud de recursos de cada programa frente al tipo de necesidad que busca satisfacer, el costo de los bienes y servicios ofrecidos y el tamaño de la población objetivo y con base en ese estudio, entre otras acciones, proponer a la Asamblea Legislativa las reformas legales pertinentes.

Sin embargo, a pesar de algunos esfuerzos que se han realizado en ese sentido, no se han tomado medidas concretas con el fin de promover una mejor organización del Estado, con la participación activa y propositiva de los ministros rectores y de las diferentes instituciones involucradas, para así avanzar hacia una mejor coordinación y articulación de la gestión que se realiza, esfuerzo que requiere de compromiso y voluntad política; y que indudablemente debe ser potenciado con la promulgación de una política nacional que venga a ordenar la participación del sector privado en la prestación de servicios de interés público.

2.4 Transparencia y rendición de cuentas: impacto social de los programas financiados con transferencias

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho en que se desenvuelve nuestro país, todos y cada uno de los entes y órganos que conforman la administración pública están sujetos a los principios constitucionales de rendición de cuentas y evaluación de resultados[2]. De acuerdo con el marco normativo que regula el otorgamiento de beneficios patrimoniales a favor de un sujeto privado, el ente público concedente es responsable del uso y destino de los recursos otorgados al sector privado, para lo cual debe diseñar y ejecutar los mecanismos de control necesarios y suficientes que permitan verificar la correcta utilización y destino de todos los beneficios que otorga.

[1] Informe DFOE-SO-30-2006 del 31 de agosto del 2006.

[2] El artículo 11 de la Ley de la Administración Pública establece que "...La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes".

La fiscalización realizada por la Contraloría General de la República sobre el uso y destino de los recursos de transferencias, permite concluir que la gestión institucional en la supervisión y evaluación de los programas es débil y poco efectiva, y que se carece de instrumentos adecuados que permitan un control sistemático, oportuno y uniforme sobre el uso y destino de los recursos transferidos.

Ante la ausencia de tales instrumentos, los informes de supervisión analizados sólo describen características de la organización, tipo de servicios que brinda, condición de sus instalaciones, necesidades detectadas y conclusiones y recomendaciones sobre estos aspectos; sin embargo, se omite información sobre el alcance de las pruebas realizadas, los instrumentos utilizados para efectuar la supervisión y sobre todo, referencia a aspectos de la calidad de los servicios que se brindan. Además, la falta de guías y manuales de supervisión origina que la forma y alcance de esta importante y necesaria labor dependa del criterio del funcionario que la realiza, lo cual resulta desde todo punto de vista inconveniente, ya que cada uno de los supervisores define bajo su criterio profesional la forma en que se llevará a cabo la visita, y el alcance y profundidad de las verificaciones a realizar, lo que propicia falta de transparencia en el proceso de supervisión y evaluación de los diferentes programas o proyectos financiados.

Tampoco se cuenta con indicadores de eficiencia y eficacia que permitan medir objetivamente, en términos cualitativos y cuantitativos, los servicios que prestan las organizaciones privadas a la población que atienden. La ausencia de indicadores de eficiencia y eficacia es consecuencia de que las instituciones no los solicitan como parte de los planes de trabajo que deben presentar las organizaciones privadas, situación que repercute directamente en la calidad de la supervisión y evaluación que se realiza, por cuanto esos indicadores de gestión representan la medida en que la organización privada cumple sus objetivos y metas en beneficio de la población atendida.

Respecto a la evaluación que las instituciones concedentes han venido realizando en relación con los recursos financieros que son transferidos al sector privado, resulta importante señalar que dichas instituciones han implementado controles de tipo financiero y contable, mediante la revisión anual de la liquidación de gastos correspondiente a los recursos transferidos para cada ejercicio económico, pero mantienen una cobertura muy limitada en la supervisión y evaluación técnica de campo de los programas y proyectos ejecutados por organizaciones privadas, con el evidente riesgo de control que ello representa.

En ese sentido, se debe promover en esas instituciones mejora sustantiva en la calidad de los mecanismos de verificación y evaluación de resultados, dentro de lo cual resulta fundamental el diseño y puesta en práctica de indicadores de eficiencia y eficacia que permitan facilitar la evaluación objetiva de la calidad de los servicios que se brindan, la rendición de cuentas, y el impacto social de la inversión pública que se realiza. Además, se considera importante que las instituciones concedentes definan estrategias de control, seguimiento y evaluación, que consideren la cobertura de las otras entidades que atienden idénticos segmentos de población, con el propósito de evitar duplicidad y desperdicio de recursos en el proceso de supervisión, evaluación y seguimiento de los proyectos y programas ejecutados por las organizaciones privadas.

3 Cooperación Internacional: retos de la administración de recursos

La cooperación internacional es un componente de las relaciones internacionales, y por su medio se comparten conocimientos y experiencias acumuladas y se transfieren recursos financieros, para complementar la atención de problemas y carencias, así como la promoción y fortalecimiento de diversos ámbitos del desarrollo humano.

Durante décadas, Costa Rica se ha caracterizado por ser un país receptor de flujos significativos de recursos que provienen de la cooperación internacional, para complementar y apoyar la gestión gubernamental. Los datos más recientes que maneja el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), indican que durante el período 2000-2005, el país habría recibido un total de US$3.354,6 millones por este concepto, lo cual equivale, en promedio, a un 3,2% del Producto Interno Bruto de esos años[1].

Aun con este flujo importante de recursos, Costa Rica no cuenta con una ley dedicada en forma específica a regular la cooperación internacional, sino que la normativa aplicable se encuentra diseminada en leyes y decretos ejecutivos que establecen atribuciones y competencias de los actores institucionales que participan en la consecución, la concertación, la ejecución, el control, la evaluación y la rendición de cuentas relativos a dicha cooperación.

De acuerdo con su naturaleza, la cooperación internacional puede clasificarse en: técnica no reembolsable, financiera no reembolsable y cooperación reembolsable o financiera.

La cooperación técnica, dado su carácter no dinerario, no encuentra expresión monetaria en los presupuestos institucionales, sin embargo, la normativa aplicable se encuentra en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento; y la Ley de Planificación Nacional, con la responsabilidad de MIDEPLAN, en la formulación, negociación, coordinación, aprobación y evaluación de los programas de asistencia técnica, y su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) como canal oficial para transmitir las solicitudes de asistencia técnica, que deben ser congruentes con la política exterior.

En relación con la cooperación financiera reembolsable y no reembolsable, y en tanto los recursos que la constituyen se cataloguen como fondos públicos, se encuentran sujetos a un marco constitucional y legal de aprobaciones, controles, evaluación y rendición de cuentas que, en lo sustancial, no difiere del que cubre a los fondos públicos originados en otras fuentes de recursos. Entre los entes y órganos que tienen una participación destacada en estos procesos de la cooperación financiera, se encuentran: Asamblea Legislativa, algunas dependencias del Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional, Autoridad Presupuestaria, MIDEPLAN, Banco Central de Costa Rica y Contraloría General de la República. Cuando los fondos de cooperación se encuentran destinados a la realización de inversiones públicas, MIDEPLAN debe velar porque sean compatibles con el orden de prioridad establecido en el PND. A ese Ministerio le han sido otorgadas, en ese ámbito de actuación, algunas

[1] MIDEPLAN. Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005. San José, Costa Rica, 2007, p.48. En http://www.mideplan.go.cr

competencias y funciones relacionadas con la asignación, ejecución y evaluación de fondos o proyectos especiales de preinversión o financiamiento para el desarrollo, así como de proyectos de inversión pública. Por su parte, a la Autoridad Presupuestaria le corresponde formular directrices y lineamientos de política presupuestaria para los entes y órganos públicos, en cuanto a inversión y endeudamiento, entre otros, y velar por su cumplimiento.

Parte de la institucionalidad responsable de la cooperación internacional es el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional[1], como órgano de coordinación entre el MIDEPLAN y el MRREE, que asegure la coherencia de la cooperación recibida u otorgada por el país, con el PND y la política exterior.

3.1 Eficiencia, evaluación y transparencia de recursos de cooperación internacional

En el contexto de este marco normativo e institucional, se ha analizado en la opinión pública la posibilidad de que el Gobierno de la República presente una iniciativa de ley para constituir una agencia de cooperación internacional[2], que centralizaría toda la información sobre la cooperación internacional gestionada por el Estado, buscaría ayuda de aquellos países que proveen la mayor parte de los recursos de cooperación financiera y técnica, ejecutaría proyectos concretos de cooperación y atendería necesidades de cooperación técnica formuladas ante nuestro país.

En este marco de intenciones, resulta fundamental que las autoridades de la Administración, ponderen cuidadosa y detalladamente, tres elementos fundamentales:

a) el diseño institucional existente y por concretar;
b) la jurisprudencia relacionada con la diferencia entre fondos públicos y fondos privados;
c) la transparencia y evaluación de los recursos de la cooperación internacional.

Respecto del primer punto, la coyuntura es propicia para que las autoridades efectúen un examen detallado de las atribuciones y competencias del Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN y la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) de MRREE, con miras a identificar eventuales duplicidades, actividades no atendidas y debilidades de coordinación; y con ello, ajustar sus estructuras, procesos y actividades.

---

[1] Creado mediante el Decreto Ejecutivo N°35056-PLAN-RE.

[2] Sin embargo, MIDEPLAN llevó a cabo en el año 2007, un diagnóstico del sistema de cooperación internacional que opera en Costa Rica. Entre los resultados y conclusiones más relevantes del estudio, no se incluye la constitución de una nueva dependencia que asuma tareas que el ordenamiento ha depositado primordialmente en MIDEPLAN y en menor grado en el MRREE. (MIDEPLAN, 2007). De hecho, las deficiencias señaladas en dicho diagnóstico en relación con la falta de claridad en las acciones de coordinación y en la delimitación de las funciones que cubren a MIDEPLAN y al MRREE, la carencia de información centralizada y sistematizada sobre la cooperación internacional, y la ausencia de estandarización de los procesos de cooperación, han venido siendo solventadas recientemente, mediante ajustes que no han requerido de normas de rango legal, tal es el caso del Decreto Ejecutivo No. 35056-PLAN-RE del 12 de noviembre de 2008, que reglamentó el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, y la Directriz Presidencial N°030-PLAN del 10 de setiembre de 2008, referida a la remisión, a MIDEPLAN, de parte de todos los órganos e instituciones de la Administración Central, de información actualizada sobre acciones de cooperación no reembolsable.

Es necesario que en la búsqueda de un modelo más ágil para la gestión de la cooperación, se conserve el equilibrio de un conjunto de principios fundamentales como el diseño riguroso de los proyectos y programas a los que se destinen los fondos de cooperación, la rendición de cuentas por los resultados obtenidos, la transparencia en la gestión y el acceso a aquella información que resulte del interés de los responsables del control político, administrativo y ciudadano.

Buena parte del éxito que pueda tener a futuro la gestión de cooperación internacional, está asociado a mayor eficiencia en todas las etapas que constituyen la actividad de cooperación: identificación y evaluación *ex ante* de los proyectos y programas prioritarios para ser financiados por los recursos de cooperación; solicitud de recursos a los países y a los organismos de cooperación; diseño y negociación de los mecanismos de administración; definición y delimitación del marco de responsabilidades públicas por cada una de las actividades; instauración de sistemas de gestión de recursos financieros y de monitoreo y control del cumplimiento de los objetivos y metas trazados para el proyecto o programa; diseño y puesta en práctica de procedimientos de contratación de bienes y servicios; establecimiento de un sistema para la rendición de cuentas a los cooperantes, entes, órganos públicos y a la ciudadanía en general; así como evaluación *ex post* de resultados; entre otros.

En el marco institucional, se presenta una diferencia que los diversos organismos públicos han destacado a lo largo del tiempo, que es necesario tener presente. Tratándose de recursos de cooperación internacional, el bloque de legalidad, la jurisprudencia y la doctrina, han establecido un cuerpo de premisas y condiciones que hacen distinción respecto de cuándo se está frente a fondos públicos y cuándo frente a fondos privados. En consecuencia, se han creado diferencias con respecto al conjunto de normas de gestión, control, rendición de cuentas y fiscalización que les resultan aplicables a cada una de estas dos categorías de fondos.

Es de suma importancia señalar que el concepto fondos públicos no está restringido al dinero en efectivo, sino que los *"fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos"*[1], por lo que en torno a la cooperación financiera no reembolsable, los bienes entregados al Estado y a sus instituciones se constituyen también en fondos públicos[2], lo que activa, según sea el caso, las normas que rigen la materia de administración de fondos en efectivo (crédito público, ejecución y control presupuestario y sistema de caja única) o bien, las normas referidas al trámite de donaciones de bienes, obras o servicios.

La eficacia de la donación[3] se convierte en elemento medular porque por un lado permite determinar la naturaleza pública o privada de lo donado, sea esto dinero en efectivo, bienes materiales, servicios o valores; y por otro lado, esclarece cuándo los fondos de origen privado se transforman en fondos públicos. A ese respecto hay que destacar, siguiendo a la

[1] Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
[2] Opinión Jurídica N°OJ-067-2008 del 8 de agosto de 2008, de la Procuraduría General de la República, pp.33-34.
[3] Por eficacia de la donación nos referimos al momento en que el Estado costarricense adquiere la titularidad de lo donado, sea esto dinero en efectivo, bienes materiales o servicios. Para el caso de los fondos líquidos, la eficacia se materializa cuando los fondos son entregados al Estado; para el caso de los bienes, a partir del traslado de propiedad a favor de este último; para el caso de los servicios, en su prestación y cuando se reciben los productos que se derivan de ellos.

Procuraduría General, que en los casos de donación de fondos líquidos: *"...cabría considerar que a partir de que la donación se haga efectiva, se está en presencia de fondos públicos"*[1].

Aun así, los términos y condiciones para la administración de los recursos, que el cooperante y el receptor lleguen a acordar en cada cooperación particular, pueden tener una incidencia directa sobre su calificación como fondos públicos o privados. Esto ha hecho necesario que, en no pocos casos, se deba acudir a una valoración de orden casuístico para dilucidar la naturaleza de los fondos involucrados. En este sentido, la Contraloría General ha señalado que las potestades y atribuciones de percepción, administración, custodia, manejo, gasto e inversión de los fondos, que cobije a las partes que participan en cada cooperación, así como las potestades administrativas y financieras relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos, resultan características sustanciales para la definición y determinación de la naturaleza pública o privada de tales fondos[2].

Son varios los casos en los que se manifiesta una voluntad expresa del donante o cooperante, de que los recursos aportados no sean ingresados a la corriente de los fondos públicos. Por otra parte, el Estado y sus instituciones pueden recibir bienes y servicios, administrados originalmente por el propio donante o por un tercero, cuando:

a) No exista una disposición expresa que lo prohíba o limite;
b) La donación esté dirigida al cumplimiento de los fines públicos encomendados a la Administración;
c) El destino de la donación se encuentre en relación con las funciones que corresponden al organismo público receptor; y
d) La donación sea incondicionada, o sea, que el donante no imponga condicionamientos en aspectos como la forma en que el donatario debe cumplir las funciones que el ordenamiento le ha encomendado o bien, hacia qué debe dirigir los fondos recibidos[3].

Existe el caso de aquellas cooperaciones financieras no reembolsables en las que el donante o un tercero administran los fondos líquidos y con ellos adquiere o produce bienes que entrega al beneficiario público, sin que éste haya podido disponer sobre dichos fondos líquidos. En tal situación, durante ese período previo a que se produzca la eficacia de la donación, los fondos correspondientes se encontrarían revestidos de naturaleza privada. Al respecto, señala la Procuraduría:

> *"Cuando se donan bienes o servicios, (...) los recursos que financian la contratación de lo donado no constituyen fondos públicos y, por ende no se sujetan al régimen jurídico costarricense. Estos recursos se regirán, entonces, por las normas que regulan al donante y, consecuentemente, será con base en esas normas que podrá establecerse la naturaleza de los fondos. Lo importante es que en esos supuestos el dinero con que se paga no es un fondo público costarricense y, por ende, no se rige por nuestra legislación. Por el contrario,*

[1] Dictamen N°C-330-2004 del 12 de noviembre de 2004, de la Procuraduría General de la República.
[2] Oficio N°5018 (FOE-SOC-0387) del 16 de mayo de 2007, p. 9.
[3] Dictamen N°C-246-2000 del 4 de octubre de 2000, de la Procuraduría General de la República.

cuando el bien o servicio se done a un ente público, a partir de la eficacia de la donación, este formará parte de la Hacienda Pública, sea porque pasa a ser un bien de patrimonio público, sea porque respecto de él podrán ejercerse las potestades propias de la Hacienda Pública según define el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Consecuentemente, la eficacia de la donación permite a la Contraloría General ejercer sus potestades sobre el bien o servicio donado".[1]

Al tratarse de fondos de naturaleza privada, el ordenamiento jurídico se ha centrado en los deberes que le caben a la administración pública receptora de los fondos –incluidos los bienes y servicios–, los deberes en materia de compatibilidad de los planes institucionales y programas de inversión con el PND (planificación, rendición de cuentas y evaluación), y las autorizaciones y aprobaciones emitidas por MIDEPLAN.

Para este tipo de fondos, su recepción, conservación, inversión y desembolso, para el caso de los recursos líquidos, así como la contratación de los bienes y servicios corren por cuenta del cooperante o de un tercero; sin perjuicio de los deberes y facultades que las partes –cooperante y receptor– hayan acordado para éste último en el instrumento convencional o contractual suscrito.

Las potestades legales del Órgano Contralor[2], en relación con el proceso presupuestario, la contratación administrativa, y el control interno y externo, se encuentran delimitadas por el marco de deberes, atribuciones y facultades de las entidades públicas a las que se destinan los bienes y servicios provenientes de fondos de naturaleza privada, en especial lo que al respecto hayan acordado las partes. Por lo tanto, en lo que se refiere a la Contraloría General y a la Auditoría Interna, les cabe la facultad de examinar las actuaciones de los entes y órganos públicos involucrados en la cooperación, en aquellos ámbitos regidos por las normas del ordenamiento jurídico costarricense, así como en relación con el ejercicio de aquellos deberes y facultades que los instrumentos convencionales o contractuales en donde se plasmó la cooperación, hayan depositado en las administraciones públicas[3].

En este marco, se han propuesto iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General, que a pesar de buscar el fortalecimiento del control y la fiscalización de estos recursos, no logran modificar de forma sustancial el ámbito de atribuciones y competencias conferidas en la actualidad a la Contraloría General; ni alcanzan a revestir de una naturaleza pública forzosa, a todos aquellos fondos que, por voluntad expresa de las entidades donantes o cooperantes, se resuelva que no sean ingresados a la corriente de los fondos públicos –no estando esas entidades, por ende, obligadas a introducirlos a dicha corriente. Así las cosas,

---

[1] Opinión Jurídica N°OJ-067-2008, pp. 37-38.

[2] Artículo 8 de su Ley Orgánica.

[3] Para el caso de los bienes y servicios provenientes de donantes externos, las Normas de control interno para el Sector Público vigentes, promulgadas por la Contraloría General, establecen el deber de los jerarcas y titulares subordinados, por establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con dichos bienes y servicios, sean estos obtenidos bajo la modalidad de donación, cooperación técnica o cooperación financieras no reembolsable; que se ejerzan los controles de legalidad, contables, financieros y de eficiencia que determina el bloque de legalidad; asimismo, que tales bienes y servicios cumplan con la condición de satisfacer fines públicos y estén conformes con los principios de transparencia, rendición de cuentas, utilidad, razonabilidad y buena gestión administrativa (norma 4.5.5 del Manual).

este ámbito acotado de control y fiscalización para el caso de los fondos privados, si bien a juicio de algunos operadores jurídicos puede resultar insuficiente, responde al marco trazado por el ordenamiento vigente, con la particularidad, para el caso de los cooperantes que sean a su vez entes de derecho público internacional, de encontrarse resguardados por un cuerpo particular de reglas constitucionales que les cubren.

3.2 Fondos privados: rendición de cuentas y transparencia

En torno a los fondos privados, los estudios de la Contraloría General sobre la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional, cuyos fondos han sido calificados como privados, han evidenciado deficiencias importantes, entre las que destacan:

a) carencia de elementos básicos de planificación (indicadores, metas y actividades);
b) ausencia o falta de claridad de criterios para la priorización y asignación del gasto;
c) ausencia de rendición de cuentas y de evaluaciones de impacto en relación con los programas y proyectos financiados con la cooperación;
d) deficiencias en los procesos de contratación de bienes y servicios, y expedientes de contratos incompletos;
e) manejo de recursos al margen de las prácticas propias de la administración de proyectos;
f) carencia de estructura organizativa para el control y seguimiento o control y seguimiento débiles o insuficientes de parte del ente u órgano público beneficiario;
g) falta de delegación formal de las responsabilidades;
h) débil papel ejercido por el administrador de los fondos privados, sea éste el propio organismo cooperante o una entidad comisionada para tal propósito;
i) falta de claridad acerca de los productos brindados por los consultores;
j) ausencia de documentación formal de los procesos; e
k) información escasa, dispersa, inexacta o incompleta[1].

En el 2008[2], la Contraloría General informó que las deficiencias en la gestión de los recursos de cooperación financiera no reembolsable, han conducido, a que: *"...el accionar...en torno a las consultorías no se ajustara a los principios fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico, orientados a la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados, que deben ser de observación obligatoria por parte de los funcionarios públicos, de forma tal que los actos y decisiones que adopten en el ejercicio de sus cargos sean debidamente motivados y puedan ser evaluados."*. Se señaló también que las entidades públicas ejecutoras o beneficiarias de cooperación financiera no reembolsable deben brindar: *"...las condiciones suficientes para garantizar el debido cumplimiento del ordenamiento correspondiente."*.

Las debilidades que la Contraloría General ha podido acreditar denotan que la fase de diseño de los proyectos y programas financiados por la cooperación internacional, es endeble, condición que podría verse atenuada con la participación de órganos técnicos de la

[1] Informes N°DFOE-FEC-1-2005 y N°DFOE-SOC-43-2008.
[2] Informe N°DFOE-SOC-43-2008 del 22 de octubre de 2008.

administración pública, especializados en las diferentes ramas de la evaluación. Tampoco debe dejarse de lado que, ahí donde la normativa vigente no esté cubriendo algunos componentes de la actividad de cooperación internacional los administradores públicos se encuentran llamados a promover que el diseño y concertación de los instrumentos convencionales o contractuales para reglar el manejo de la cooperación, comprendan un conjunto básico de principios de gestión, control, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas, que vengan a armonizar con el mecanismo acordado para la administración de los fondos.

Estas debilidades detectadas se presentan en el contexto de una concepción extendida entre administradores públicos, en el sentido de que la extrema simplificación de las estructuras funcionales, procesos y procedimientos que deben regir el manejo de los recursos y, en algunos casos, la desatención de normas del ordenamiento jurídico, son sinónimo de efectividad en la gestión de estos fondos. En tales condiciones se han debilitado los sistemas de control interno, de evaluación y de rendición de cuentas, y eventualmente, se han producido infracciones al ordenamiento vigente; de ahí que la evidencia sugiere que en la explicación de dichas deficiencias de gestión, el *factor humano* ha venido teniendo un mayor peso que las posibles falencias en el diseño normativo[1].

El argumento de la flexibilidad en temas como la contratación administrativa pública, a nuestro criterio debe ser necesariamente confrontado con el evidente interés público y las amplias demandas ciudadanas, de dotar a las contrataciones de un grado de rigor que propicie, no solo la eficiencia del proceso contractual, sino también, la libre participación y la transparencia del procedimiento.

Partiendo, como tesis de principio, de que cuando se trata de recursos de cooperación de naturaleza privada, el espacio que actualmente concede el ordenamiento jurídico vigente no permite un despliegue en toda su extensión de las competencias de fiscalización de la Contraloría General de la República y de las Auditorías Internas, es nuestro criterio que este espacio requiere ser llenado, necesariamente, por decisiones políticas superiores apoyadas en un claro sustrato de ética pública, no planteada en abstracto, sino a partir de decisiones puntuales y concretas. En ese sentido es necesario tener claro las reglas a adoptar para el manejo de la cooperación, el marco mínimo a solicitar y concertar con los organismos cooperantes para la gestión, control, fiscalización, evaluación y rendición de cuentas de los fondos, sin el cual se debe evaluar si procede o no la obtención de esos recursos de cooperación internacional. De igual forma es necesario aclarar los instrumentos normativos y de política a aplicar por parte de las administraciones públicas, para conciliar la aparente paradoja entre el resguardo de los recursos y la legalidad[2] y el discurso de manejo flexible y discrecional de los fondos de cooperación internacional.

Lo anterior se expone pues, si bien la Contraloría General no objeta, *per se*, el diseño y ejecución de diversas formas de administración de los recursos, es claro que a lo largo de los últimos años, buena parte del control político y ciudadano, se ha orientado a demandar un

[1] La investigación por parte del Órgano Contralor, de los casos relacionados con los aportes internacionales destinados al Ministerio de la Presidencia y al MIVAH, condujeron al envío de tres documentos al Ministerio Público sobre la gestión de los recursos destinados al MIVAH; asimismo, se llevó a cabo la remisión interna, a nuestra División de Asesoría y Gestión Jurídica, de una Relación de Hechos, con la finalidad de que esa División valorara la apertura de los procedimientos administrativos pertinentes, por la ausencia de un adecuado sistema de control interno que debió prevalecer en el Ministerio de la Presidencia al momento de la selección y recomendación de consultores ante el BCIE.

[2] Artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

mínimo de controles exigibles para estos recursos. Hemos visto que, para el caso de los fondos catalogados como privados, la posibilidad de que los instrumentos convencionales o contractuales que suscriben las partes, incorporen elementos a nuestro juicio sustanciales para el control y la sana administración de los fondos está quedando en buena parte librado al acuerdo entre cooperante y administración pública receptora.

Este órgano contralor no ignora que la *tonalidad* de los controles puede llegar a ser propuesta directamente por el organismo cooperante, según sus propias reglas en materia de administración de fondos y contratación de bienes y servicios. No obstante, también existen casos en los que cabe la posibilidad de que el organismo de cooperación se allane a algún tipo de mecanismo de gestión de los recursos que sea propuesto por el ente u órgano público receptor, o bien, que tal mecanismo sea diseñado y pactado entre las partes (cooperante y receptor). A nuestro juicio, explorar y promover esta posibilidad de administración de recursos, es una obligación que el Estado se encuentra llamado a realizar mediante canales oficiales, en las etapas de solicitud de fondos y de diseño del mecanismo de administración de los recursos.

La Contraloría General reconoce la importancia de seguir contando con flujos de recursos provenientes de la cooperación internacional, como medio para impulsar la ejecución de programas y proyectos que sean catalogados como prioritarios para nuestro país, con la mayor optimización posible de la relación costo-beneficio social. En ello se ve una interesante ventana de oportunidad en las propuestas de reforma normativa tendentes a fortalecer la fase de evaluación *ex ante* de los programas y proyectos públicos –incluyendo, entre ellos, aquellos financiados con recursos de cooperación– de manera que las propuestas de los administradores públicos sean objeto de validación y queden revestidas de rigor técnico; de igual manera, las iniciativas para impulsar la evaluación *ex post* externa, indudablemente coadyuvarían a fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.

Por último y no menos importante es reconocer que la naturaleza privada de los recursos, no es suficiente argumento para que el Estado deje de tutelar obligaciones que en los contratos, aun entre privados deben cumplirse, como el caso del pago de las cargas sociales. Es decir, el Estado tiene la obligación de hacer valer las normas de alcance general y la normativa técnica como una obligación de cualquier contratista. Aunado a lo anterior, debe el Estado realizar la debida verificación o fiscalización técnica de las obras, bienes o servicios que estarán al servicio de los ciudadanos.

Con independencia de la naturaleza de los recursos, estos son recibidos o aceptados para la satisfacción de un interés público por cuenta del Estado costarricense, y sus resultados públicos, aun su administración privada, no tienen el mismo carácter que la donación que recibiría un actor privado, y de cuyo manejo no debe rendir cuentas a terceros. Por ello, aun su naturaleza privada o pública todos deben ser administrados con la responsabilidad que el administrador público está obligado frente a la cosa pública, con plena aplicación del núcleo duro del derecho administrativo y sus principios, y por lo tanto no es dable admitir que su naturaleza privada, y la forma de ejecución, autorizan al receptor a reducir el celo para el logro a plenitud del fin público que supone la cooperación.

Esto es aun más relevante, en el contexto de la cara negativa de la globalización y los riesgos que deparan la criminalidad internacional y el narcotráfico, que utilizan diferentes formas para el lavado de dinero en ambientes que prevean la apariencia necesaria para su clandestinidad.

4 Situación actual de las reformas normativas en materia de contratación administrativa y retos de la administración pública para la gestión eficiente y eficaz de las compras públicas

Los procedimientos de compras públicas representan para las sociedades democráticas una garantía de transparencia en la función administrativa y un referente para la rendición de cuentas públicas, en el tanto disponen una serie de parámetros y reglas bajo las cuales se toman las decisiones, en observancia a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia. De esa forma, en una democracia representativa y en el contexto de un Estado Social de Derecho, estas competencias deben ser ejercidas por la administración pública en forma eficiente, oportuna y satisfactoria, convirtiendo a los procedimientos licitatorios para compra de bienes y servicios para el ciudadano en pieza clave para el funcionamiento del conglomerado social.

Dada la relevancia del tema de las compras públicas, los debates en los escenarios académicos, políticos y económicos, lejos de haber sido superados, abren frecuentemente nuevas discusiones lo que impulsa la mejora continua de los esquemas de compras y con ello dar mejor respuesta a las necesidades sociales.

Bajo ese marco, la Contraloría General de la República (CGR), no solo ha fomentado los espacios de encuentro para analizar estos temas con diferentes actores sino que ha construido propuestas a partir de una lectura crítica, objetiva e independiente, planteando alternativas con una lectura pragmática del ejercicio de la jerarquía impropia en esta materia.

Desde la Memoria Anual del 2003, se puso de manifiesto la necesidad de remozar las disposiciones normativas que regían los procedimientos de compra de bienes y servicios, con la finalidad de que fuesen instrumentos y no fines en sí mismos; instrumentos útiles a la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades colectivas, dentro de un marco de transparencia y objetividad.

En aquel momento se llamaba la atención sobre la importancia de reformar la Ley de Contratación Administrativa en aras de buscar una serie de objetivos:

a) Simplificar el esquema de procedimientos de selección de contratistas;
b) Enfatizar en el reforzamiento de la planificación y la programación;
c) Brindar herramientas de actualización tecnológica oportunas;
d) Fijar plazos vinculantes para la administración para una ejecución pronta;
e) Un rediseño del régimen recursivo para hacerlo más eficiente;
f) Ajuste en las causales de responsabilidad administrativa.

Dentro de ese marco en el año 2006 se aprobó la reforma requerida[1], y a partir de ahí se trabajó en la redacción de un nuevo Reglamento a dicha Ley. Conviene rescatar la importancia de hacer ver que el proceso de génesis de lo que iba a ser el nuevo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa se lideró por la Contraloría General de la República y se estructuró como un ejemplar proceso de convocatoria de todos los actores involucrados y sobre un pilar

[1] Ley de Reforma a la Ley de Contratación Administrativa, N°8511 de 16 de mayo de 2006.

fundamental: una propuesta de contratación administrativa bajo una lógica de herramienta facilitadora y no una traba más en la satisfacción de los objetivos públicos.

Luego de escuchar y analizar opiniones y estudios de operadores jurídicos tan variados, como auditores internos, proveedores institucionales, abogados, ingenieros, altos jerarcas, así como representantes del sector privado se remitió al Poder Ejecutivo, quien con algunos ajustes respecto del original, publicó un nuevo Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa1.

Sobre esta misma filosofía se aprobó en el año 2007 el Reglamento sobre el Refrendo de las contrataciones de la administración pública, reconceptualizando el norte en la materia, perfilando sus alcances e incorporando mecanismos más oportunos. Desde luego, lejos de ser un tema agotado, el refrendo requiere un examen constante que permita valorar la pertinencia de esta herramienta bajo los esquemas actuales del accionar administrativo, debate abierto por este órgano contralor en la Memoria Anual 2009, lo que provocó el desarrollo de una serie de foros y encuentros con la sociedad civil de muy alta valía en este rediseño normativo y funcional.

De igual manera, se promovieron reformas a la ley tendientes a mejorar las regulaciones sobre sanciones a particulares en materia de compras públicas, así como la introducción de la posibilidad de que los oferentes mejoren sus precios luego de presentadas las ofertas.

Como resulta evidente, la normativa se ha visto sometida en los años recientes a una reorientación y ajuste acorde con los tiempos y requerimientos institucionales y sociales. Esas reformas no son otro cambio cosmético en las múltiples variaciones normativas asociadas a compras públicas, sino que es necesario tener clara la visión que encierra, lo cual trasciende a las normas mismas.

De tal manera que puede afirmarse que se han incorporado avances normativos importantes, sin que ello signifique que no existan retos importantes en materia de revisión de normas. En ese sentido queda trabajo aun pendiente sobre la revisión de las normas atinentes a la figura del refrendo, para lo cual se han hecho consideraciones y labores importantes desde el planteamiento del tema en la memoria del año anterior.

Ese trabajo tendría un impulso importante con la promulgación de los resultados de los foros sobre pertinencia de los controles previos que deberá hacer esta Contraloría General de la República en los próximos meses.

4.1 Estado actual del marco normativo que regula la contratación administrativa

Mediante las reformas puntuales a la Ley de Contratación Administrativa e integrales a su Reglamento, así como una nueva normativa en materia de refrendo de contratos, se estructuró una propuesta que filosóficamente conceptualiza el procedimiento de compra bajo una lógica de proyecto y que a su vez articula un esquema de mayor agilidad a los

[1] Mediante el Decreto Ejecutivo 33411 de 27 de setiembre de 2006.

procesos de compra[1], simplificando las figuras y echando mano de los nuevos cambios tecnológicos.

De tal manera que es posible afirmar que existen normas que han implicado una mejora en tanto incorporan una serie de herramientas modernas y ágiles, que a su vez han introducido esa lógica de instrumentalización y no de finalismo de los procesos de compra.

En la actual situación, cuando se quiera abordar los problemas de compras públicas resulta altamente conveniente abandonar la tentación de pensar impulsivamente que la solución se agota en la creación, derogación o modificación de leyes y decretos. Ese es un escenario válido, pero si se quiere hacer un abordaje integral, ha de empezarse por tener claro el actual escenario normativo, sus herramientas y facilidades para establecer si no son insuficientes.

Desde esa perspectiva, es importante destacar algunos de los principales cambios normativos operados en los últimos años y la identificación de algunas posibles causas que han impedido una mayor modernización del modelo de compras del Estado costarricense.

- **Figuras procedimentales ágiles**

Hoy en día se cuenta con normas que permiten utilizar modelos de compras mejor ajustados a las necesidades institucionales, tales como la entrega según demanda y la consignación. Cuando la Administración utiliza estas figuras, puede contratar no una cantidad concreta y rígida sino que pacta un precio unitario y las demandas se irán ajustando según las necesidades de la entidad en el transcurso del tiempo. Estos esquemas permiten una serie de ventajas tales como adaptabilidad de los contratos a las necesidades sin mayores formalismos, es decir, no se requiere definir una cantidad específica a priori, por lo que si en la fase de ejecución contractual hay que hacer aumentos o disminuciones no es necesario modificar el contrato, ni asistir a refrendos o aprobaciones internas.

Esta figura puede utilizarse hasta por cuatro años, por lo que los esfuerzos que anualmente se destinan a tramitar procedimientos rutinarios para el suministro de bienes de uso permanente agilizan esa tarea y pueden utilizarse para el manejo de proyectos estratégicos. Aunado a lo anterior, una de las muchas ventajas de esta figura contractual es precisamente la posibilidad para la Administración de tercerizar todo su sistema de distribución de suministros, es decir que un particular asuma todas las labores de compra, almacenamiento y abastecimiento de tales bienes. Es por eso que en la actualidad se ha convertido en una de las figuras mayormente utilizadas por diversos sectores, tanto en el nivel central como descentralizado institucional, incorporando una amplia diversidad de objetos que van desde suministros hasta servicios.

[1] "Tal y como se indica en la exposición de motivos de esta iniciativa, presentada por diputados y diputadas de diferentes fracciones políticas, dos ideas básicas justifican la necesidad de esta reforma: por un lado, la necesidad de dotar la Ley del carácter integral que habría perdido con los "añadidos" y reformas parciales que ha sido necesario introducirle producto de la jurisprudencia constitucional de los últimos años. Por otro lado, la necesidad comprobada por la experiencia de hacer algunos ajustes en la Ley, sobre todo en materia de planificación y elaboración de proyectos, así como en cuanto a ejecución contractual, para combatir disfunciones de la misma." Asamblea Legislativa. Ley N°8511. Expediente Legislativo N°15583. Dictamen Afirmativo de Mayoría.

Por otra parte, se ha ampliado el uso de los mecanismos de precalificación de manera que la Administración puede tramitar una licitación en la que precalifica a los oferentes para un proyecto específico, o bien, para todas las necesidades que surjan en un periodo de hasta cuatro años. Esto significa no solo obtener las ventajas señaladas para las otras figuras de entrega según demanda y consignación, sino también en el uso eficiente del personal y la reducción de los costos que representan la promoción constante de procedimientos licitatorios.

De igual forma, con las reformas se han incorporado nuevas causales de contratación directa que antes debían innecesariamente someterse a concursos ordinarios, tales como la contratación de medios de comunicación social, la compra de combustibles, la suscripción a revistas, la atención urgente de gestiones judiciales, los patrocinios, la asesoría a auditorías internas, el arrendamiento de bienes inmuebles que son los mejores para la finalidad propuesta, entre otros. Su inclusión como supuestos de excepción representa una apuesta a la flexibilidad en función de la naturaleza del objeto contractual, pero también a la capacidad de articulación y utilización de la Administración.

Por su parte, los controles previos no solo han sido objeto de reducción en los plazos previstos para resolver sino que se ha pretendido incorporar nuevas figuras que le impriman a los trámites una mayor agilidad y eficiencia. En ese sentido, el Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la administración pública incorporó la figura del trámite alternativo de revisión previa, mediante un contrato tipo que puede emplearse en las compras repetitivas y cuya letra contractual en esencia no cambia, bajo un esquema de adquisiciones sin límites cuantitativos.

Ese formato se somete por única vez a refrendo y puede ser utilizado cuantas veces así lo requiera la entidad en futuras contrataciones, sin que se tenga que pasar por el trámite de refrendo con cada contratación particular. Asimismo, se introdujo una reducción en los plazos máximos de atención de refrendos, con recorte en algunos casos de hasta un treinta por ciento.

Otro avance importante fue la atención de las vicisitudes propias de la fase de ejecución, la cual ha sido una etapa ayuna de regulación. De esa forma se han regulado escenarios, procedimientos y alternativas para la satisfacción oportuna de la necesidad pública; para muestra un ejemplo en los supuestos en los que un contratista abandona la correcta ejecución contractual. Antes de las reformas, buena parte de los operadores consideraban que ante esa situación la entidad debía primero desgastarse en complejos y extensos procesos para finiquitar esa contratación, antes de continuar con las obras o los servicios por parte de otro contratista, castigando de esa manera al interés público. Pero el Reglamento ha sentado con toda claridad que la entidad puede separar ambos procesos, de tal manera que tiene la posibilidad de iniciar la resolución contractual y de inmediato tramitar los procedimientos de contratación para contar con la obra o el servicio, casi en forma inmediata.

Finalmente, conviene destacar la incorporación explícita de mecanismos de contratación alternativos a la Licitación, con los cuales se permite a la Administración diseñar a la medida los procedimientos por los que atenderá sus necesidades para todos aquellos casos en los que por su particularidad, volumen o situación de mercado sea contraproducente usar

procedimientos normales. Es necesario reconocer que esta posibilidad no proviene de las reformas normativas recientes pero sí se ha aclarado a nivel de normas su existencia y aplicación, para hacerla no solo más clara sino sencilla.

- **Visión de primacía del fondo sobre la forma**

Las reformas normativas han pretendido superar la visión de que el principio de eficiencia ha de entenderse como la mera selección de la oferta más conveniente, incluso seleccionar el precio menor como mejor opción para satisfacer la necesidad pública. Ello es así por cuanto, en primer lugar hay que entender que la contratación administrativa, no se agota en la selección de una empresa sino que abarca desde el proceso mismo de planificación y programación, pasando por la escogencia del particular que colaborará con la entidad y primordialmente en la ejecución del contrato.

Ese principio de eficiencia la normativa ha pretendido incorporarlo en todas esas fases, mediante algunas figuras importantes tales como:

a) Eliminación de algunos requisitos o trámites, tales como autorizaciones para iniciar procedimientos licitatorios sin contar con el contenido presupuestario, cuando la ejecución se hará en próximos periodos presupuestarios, disminución considerable de los tipos de contratos que requieren refrendo, reducción de los casos de cesión y liquidación que requieren aprobación de parte de la Contraloría General de la República, entre otros.
b) Dimensionamiento de la importancia de algunos trámites formales. Se ha buscado eliminar las largas y tediosas discusiones sobre el cumplimiento de aspectos formales, mediante el fortalecimiento de la subsanación de requisitos; ubicando a la garantía de participación como un aspecto accesorio y no principal dentro del concurso o la supresión de formalismos, como certificaciones, consularizaciones y similares cuando éstos sean innecesarios.
c) Una apertura a la tolerancia de incumplimientos menores e intrascendentes en la fase ejecución contractual. Muchas veces no se recibían los bienes y servicios por problemas realmente insignificantes y ahora la normativa obliga a que se reciban, sin perjuicio de la aplicación de sanciones económicas.

- **Fijación de plazos máximos en cada etapa**

Uno de los retos primordiales ha sido la necesidad de que todos los actores tengan conciencia sobre la importancia de eliminar trámites o tardanzas injustificadas. De ahí que se exige la elaboración de cronogramas y funcionarios responsables de cumplirlos durante el proceso de compra y ejecución contractual. No se trata de imponer tareas que no pueden realizarse en tiempos cortos y que sacrifiquen la calidad sino de tener como meta el reducir esas dilaciones injustificadas dentro de cualquier etapa del procedimiento de compras.

- **Posibilidades de negociar mejores condiciones económicas**

Mediante la reforma a la Ley de Contratación Administrativa (Ley 8701) se estableció la posibilidad de que las entidades incorporen en sus carteles sistemas de negociación de

precios con los oferentes. La intención de esta figura es acercar la contratación administrativa a la realidad de los regateos o negociaciones propias del comercio privado reconociendo las ventajas que estas figuras pueden imprimirle al quehacer administrativo.

Con su implementación la entidad podría propiciar negociaciones transparentes que permitan el ahorro de algunos recursos económicos, superando con ello la creencia de que los precios ofertados son pétreos y por tanto no se permitiría la mejora legítima.

- **Remozamiento normativo y práctico de los controles previos**

Durante el año 2009, la Contraloría General de la República asumió el reto por iniciativa propia de promover foros de discusión sobre la pertinencia de los controles previos, dentro de los que ineludiblemente se encuentran, los asociados a la jerarquía impropia (conocimiento de recursos de apelación y de objeción) y el refrendo de contratos.

Dentro del marco de esa apertura hacia las más diversas opiniones también se ha venido trabajando paralelamente en la modernización y ajuste de estos controles, mediante la mejora del análisis de admisibilidad, la implementación de oralidad y la apertura hacia el uso de medios electrónicos.

En cuanto al fortalecimiento de la fase de admisibilidad, se han utilizado las herramientas normativas mejoradas en los últimos años y eso ha permitido el análisis de los recursos, primordialmente de apelación, que puedan considerarse temerarios o carentes de fundamento para rechazarlos en un periodo corto.

Así las cosas, sin necesidad de ejecutar garantía alguna o aplicar otra medida coercitiva de carácter económico es posible afirmar que las llamadas apelaciones temerarias no constituyen hoy en día un serio problema para la gestión pública, ya que en el peor de los escenarios no conllevan más que el análisis y rechazo por parte de la Contraloría General de la República en un plazo no mayor a diez días que, en no pocas ocasiones, no alcanza ese tiempo.

En ese sentido, particularmente significativas resultan las cifras sobre recursos de apelación tramitados en el 2009. Se tramitaron 418 recursos de apelación, de los cuales un 60,8% fueron rechazados de plano (dentro del plazo de admisibilidad de 10 días hábiles), 18,2% declarados con lugar, 17,2% declarados sin lugar, 1,91% declarados parcialmente con lugar, 0,2% se declaró la nulidad del cartel y el 1,7% fueron recursos archivados.

Esta tramitación oportuna y eficaz, se complementó mediante el Decreto Ejecutivo 35218-H, incorporando la oralidad en los procesos de impugnación; con ello se profundizó sobre la potestad que tienen tanto las Administraciones como la propia Contraloría General de incorporar estos esquemas más garantistas en los procedimientos que resuelven recursos de objeción al cartel y apelaciones o revocatorias.

La incipiente utilización de la oralidad en los procesos recursivos, ha evidenciado que el tema de la oralidad, más allá de un cambio de modelo escrito, pretende una mejor aplicación de la justicia administrativa mediante un acercamiento a las partes, un mejor entendimiento de los asuntos y una resolución más eficiente.

Ya durante el año 2009 e inicios del 2010 se tramitaron alrededor de 50 audiencias orales y se resolvieron de manera oral dos asuntos. La meta durante el 2010 es un aumento en estas participaciones, y para el 2011 tener como regla la tramitación y resolución oral de asuntos, de manera tal que se permita recortar los plazos de resolución y primordialmente resolver de mejor manera.

Por último, la Contraloría General ha apoyado la incorporación de uso de medios electrónicos que incluyan los procedimientos de control previo. Si el país llegara a tener sistemas de compras electrónicos consolidados es claro que uno de los beneficiados serían también los controles previos, al resultar más sencillo y oportuno el estudio y resolución de un asunto, pero sobretodo permitiendo realizar de una mejor manera el principio de publicidad y el acceso a la información en estos trámites. Ha de estarse vigilante sobre los avances que en esta materia se tengan.

- **Establecimiento de un sistema más proporcionado de sanciones**

En la citada Ley 8701 se incorporó una reforma al sistema sancionatorio de particulares asociados a la contratación administrativa. Con ella se pretendió superar las lagunas y desproporciones existentes previas a su promulgación, mediante un sistema completo que incorporara el ámbito de cobertura, los plazos de prescripción y mejorara algunas de las causales.

Con los cambios se logró que las sanciones tuvieran coberturas razonables, atendiendo a la causa de origen mediante la restricción de la aplicación de una sanción a la entidad que impuso la sanción cuando se tratara de problemas de ejecución o presentación de ofertas y ampliando la cobertura a toda la administración pública cuando se asociara a problemas de corrupción.

Además se contribuye con el principio de seguridad jurídica al fijar reglas claras sobre la forma de aplicar la prescripción, aspecto esencial ayuno de toda disposición normativa previa.

4.2 Perspectivas de mejora de la gestión de compras públicas

El marco normativo actual ha permitido la creación de condiciones favorables para que las entidades públicas puedan dar un salto cualitativo en la gestión de sus procesos adquisitivos. Sin embargo, es claro que, como otro más de los fenómenos sociales a que se debe dar una respuesta, la solución no se agota solamente en la promulgación de nuevas disposiciones normativas sino más bien en la modernización de la gestión de las compras por parte de los ejecutores públicos.
Desde ese punto de vista, es posible indicar que para dar ese salto se requiere la utilización de todas las ventajas que se han enunciado, incluso mediante la creatividad constructiva y la ruptura de paradigmas que constituyen anclas en la renovación del marco filosófico que da sustento y dinamismo a la búsqueda de alternativas, como las que se han expuesto en el apartado anterior.

Como productos sociales, es claro que las disposiciones normativas anunciadas son perfectibles y deben alimentarse de la mejora continúa que refleje la aplicación cotidiana de

los diversos operadores. Ahí persisten retos importantes de revisión de temas puntuales, tales como la mejora normativa del refrendo de contratos.

Sin embargo, puede afirmarse sin temor que no son los instrumentos normativos los que representan los principales obstáculos a los procesos de compra -aunque puede insistirse en el afinamiento y precisión- pero son otros problemas los que retrasan en el engranaje del sistema de contratación administrativa.

Partiendo del esquema normativo y del espíritu que las inspira es necesario mejorar otros aspectos de carácter, podría decirse, más pragmático y gerencial. Por ello se anuncian algunos de ellos.

- **Conciencia de las ventajas de la planificación**

Aunque la planificación y la programación no son etapas de resultados visibles hacia el destinatario final de estos procesos, es necesario que todos los actores - empezando por los jerarcas públicos-, ubiquen estas etapas como prioritarias y con un carácter preponderante en los procesos de adquisición. No son pocos los tropiezos que sufren los grandes proyectos asociados a descuidos o ligereza en las fases previas[1]. En muchas oportunidades se ha detectado que los problemas de ejecución contractual o de los malos resultados en una compra se pudieron haber evitado con una apropiada cimentación de cada proyecto de compra.

De poco vale contar con mecanismos ágiles para acometer una compra si se descuidan elementos tan esenciales como la coordinación previa institucional, el conocimiento del mercado y las condiciones de ejecución, entre otras.

Por otra parte, resulta fundamental que, antes de iniciar la compra, la entidad conozca a sus potenciales oferentes mediante estudios objetivos de mercado, reuniones de precartel, entre otros; de esta forma sencilla y transparente podría detectar vicios de las condiciones técnicas sin transfigurarlas en otra engorrosa etapa procesal.

La experiencia en el ejercicio de la jerarquía impropia permite afirmar, sin lugar a dudas, que una incorrecta planificación y programación del proceso de adquisición de bienes y servicios no son otra cosa que la crónica de un proyecto accidentado o fracasado, que tradicionalmente se ha endosado a la normativa.

- **Incorporación de una visión eficiente**

Todos los operadores han de realizar interpretaciones y aplicaciones de la norma con la clara convicción de la eficiencia y de que el interés público es el fin último de cada gestión. Sobre ello es vital que asesores legales, auditores internos, funcionarios de proveeduría, fiscalizadores de contrato, unidades usuarias, jerarcas y demás involucrados adopten las medidas prácticas que permitan compras oportunas y adecuadas.

[1] Para un análisis más detallado sobre la relevancia de la planificación y la presupuestación, puede revisar en esta misma parte de Opiniones y Sugestiones, una sección relacionada con la temática.

Es obligación de cada entidad tener esquemas de organización tendientes a esta visión eficientista, eliminando departamentos innecesarios, suprimiendo repetición de trámites o de aquellos pasos que no dan valor agregado.

Han de adoptarse sistemas informáticos que permitan los recortes de plazos y la sistematización de la información, de tal manera que el usuario no deba presentar una y otra vez la misma información atrasando el proceso de compra. Se requieren sistemas que agilicen las compras en un marco de mayor transparencia y no vengan a hacer más rígidas las prácticas que ya se tienen.

La Administración debe estar preparada para poder fiscalizar y primordialmente corregir de manera oportuna los problemas de ejecución contractual, sin convertirse en un obstáculo innecesario y burocrático de los contratistas.

Los estudios que se apliquen a los procesos de compras han de detectar irregularidades y establecer responsabilidades por ello, pero esencialmente deben procurar la detección de errores sustanciales y su orientación para la mejora futura, superando cualquier visión formalista y meramente persecutoria. Bajo esta lógica de mejora continua de los procesos de compra es preciso abandonar los esquemas históricos en donde estos estudios provienen solamente de los órganos de control; esto con la finalidad de entender que aquéllos no hacen sino complementar las propuestas e iniciativas que ha formulado la propia Administración activa.

- **Mejora de las condiciones de gestión**

Es necesario entender que el proceso de compras es clave en el éxito de una gestión administrativa y por lo tanto es ahí donde deben laborar profesionales bien calificados, con perfiles que demuestren conocimientos y destrezas en el manejo de las herramientas normativas y prácticas.

Estos funcionarios deben tener capacitaciones teórico-prácticas de primer nivel, producto del contacto con otros actores tanto nacionales como extranjeros que les puedan transmitir las mejores prácticas vigentes. Pero además han de ser personas con un perfil enfocado a la eficiencia y con altos valores éticos, que permita ese equilibrio entre rapidez y transparencia.

Además, esta exigencia ha de verse reflejada con esquemas salariales apropiados que permitan la atracción de los mejores profesionales hacia el sector público. Igualmente han de ser dotados de condiciones tecnológicas adecuadas y un plan de actualización permanente.

La definición de una política pública en materia del régimen de empleo es condición necesaria, de manera que el profesional sea capacitado y bien remunerado así como sujeto a un esquema de rendición de cuentas efectivo; este es un pilar fundamental y un reto pendiente en la modernización de la administración pública.

- **Colaboración de los particulares**

Un actor clave en el éxito de los procesos de compra lo constituyen los particulares, ajenos a las condiciones del funcionario público. Ellos tienen la obligación de actuar igualmente con eficiencia y con un alto marco ético, no solo lo asociado a la ausencia de prácticas de corrupción sino también al tener conciencia del impacto que sus actuaciones tienen en el interés público.

Eso lleva a particulares con un compromiso de poner todo su esfuerzo técnico para dotar a la Administración de las mejores condiciones, aunado a visualizar su participación como un medio de cooperación hacia la sociedad y no una mera fuente de ingresos. Evitar acuerdos colusorios, no hacer uso indebido de las formas jurídicas en beneficio propio y que entraban los procesos adquisitivos, ser proactivos en las soluciones y hacer privar el principio de buena fe, todas ellas resultan prácticas necesarias que coadyuvan a eficientizar el sistema de compras. La responsabilidad social empresarial encuentra perfecto eco en dicho accionar, las sanas prácticas de buen gobierno corporativo que orientan la emisión de códigos de conducta serían instrumentos deseables en los contratistas de la Administración.

La Sociedad Civil debe articular también mecanismos de control efectivo que permitan prevenir, detectar, y denunciar prácticas contrarias a los principios de eficiencia y buena fe, pero sobretodo evolucionar a una propuesta de control ajena a intereses propios en detrimento del interés público.

4.3 Conclusión

De lo expuesto es posible concluir que hoy en día los principales obstáculos en los procesos de compras no son de carácter normativo sino de otra naturaleza, lo anterior sin perjuicio de que puedan existir algunas mejoras normativas en el corto o mediano plazo. Es por ello que conviene que, de previo a cualquier iniciativa de reforma normativa en materia de contratación administrativa, se haga primero un profundo estudio para determinar si la problemática que se busca atacar es por la vía de normas o más bien debieran ser atendidos con otro tipo de medidas o cambios más sustanciales y pragmáticos.

En ese sentido es importante llamar la atención sobre la relativa poca utilización de algunas figuras como las enunciadas por parte de la Administración, en muchas ocasiones amparados a los temores de variar las formas en las que se hacen las cosas o simplemente por desconocimiento o falta de iniciativa.

Una sociedad democrática como la nuestra exige que no se expongan excusas simplistas que acusen al ordenamiento jurídico de ser el responsable de la inercia administrativa que muchas veces socava la gestión pública, y más bien se atiendan sus verdaderas causas para lograr así un eficaz abordaje del tema, y acompañar este tipo de esfuerzos por modernizaciones legales e institucionales que contribuyan a perfeccionar nuestro sistema de compras públicas.

5 Control Judicial de las conductas que afectan la hacienda pública

La reciente entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo introdujo un cambio fundamental en los procesos judiciales donde se ve involucrado el Estado costarricense. Como parte de sus principales innovaciones, este código facilita el acceso de mayor cantidad y diversidad de sujetos a la sede contencioso-administrativa, al mismo tiempo que amplía las distintas clases de conductas de la administración pública que pueden ser cuestionadas ante los tribunales de justicia.

Esta novedosa amplitud de posibilidades en la sede judicial, constituye una ventana de oportunidad para la Contraloría General de la República, en el fortalecimiento de su labor como superior vigilante de la Hacienda Pública. De modo que ante especiales situaciones de afectación del patrimonio nacional, se facilita su iniciativa y participación para la adecuada defensa de los bienes públicos en aquella sede.

5.1 La vigilancia de la hacienda pública y el Estado social y democrático de derecho

El principal eje de acción mediante el cual el Estado costarricense garantiza a la ciudadanía un transparente, legítimo y efectivo manejo de los fondos que integran la Hacienda Pública es la función de fiscalización y vigilancia ejercida por la Contraloría General de la República, según mandato de los artículos 183 y 184 constitucionales.

La plataforma sobre la que se ejerce dicha función está determinada por un modelo de Estado social de derecho, capaz de garantizar derechos fundamentales y fortalecer servicios, sobre la base de las normas que conforman el ordenamiento jurídico y que constituyen el instrumento más adecuado de organización social.

Sin embargo, para que la función de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública tenga éxito es necesario que se ejerza sobre el principio democrático que ostenta el Estado Costarricense, del cual emana una estructura estatal cuya finalidad es estar al servicio de la sociedad.

Dicho modelo de Estado de Derecho, enriquecido posteriormente por los componentes inseparables de social y democrático, se caracteriza por un necesario equilibrio de los poderes que lo conforman -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- sistema que se justifica en la necesidad de limitar al poder, no concentrándolo, sino repartiendo su ejercicio entre varios órganos y mediante el cual se ofrece una mayor oportunidad de detener y controlar las actividades arbitrarias de los poderes públicos.[1]

De la facultad que ostenta cada poder público, de frenarse mutuamente, a fin de que ninguno de ellos pueda tender a la omnipotencia en virtud del encadenamiento mutuo de fuerzas, emerge el sistema gubernativo de frenos y contrapesos, a través del cual cada

[1] Cfr. Ureña Álvarez, Agustín. 2009. "Libertad, Frenos y Contrapesos: Perspectivas de la Contraloría en la Sociedad del Futuro". Premio al 1er lugar Concurso de Ensayo con motivo del 60 Aniversario de la Contraloría General de la República. 30 de octubre del 2009. Inédito. San José, Costa Rica.

órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Así, los poderes se controlan entre si y a su vez son objeto de control por parte de órganos de control externo.[1]

Es en este escenario en el que se desarrolla la función de la Contraloría General de la República -institución auxiliar de la Asamblea Legislativa- como un órgano técnico en materia de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública, mediante el cual el primer poder de la República logra, aparte de ejercer sus funciones de representación y legislación, efectuar un control sobre los fondos que integran la Hacienda Pública, a fin de definir la forma en que los entes y órganos sujetos de fiscalización, administran, custodian, conservan, manejan, gastan e invierten los bienes públicos que les han sido encomendados; labor que aporta efectividad y dinamismo al sistema de frenos y contrapesos mencionado antes.

Este control que logra el Poder Legislativo a través de un órgano técnico, se ejerce -gracias a la independencia funcional y de criterio que le otorga el constituyente- no solamente sobre el Poder Ejecutivo que tiene la función principal de llevar a la práctica la voluntad del legislador, sino que dicha vigilancia y fiscalización abarca el manejo de fondos públicos que son asignados, también, al Poder Judicial y al propio Legislativo, a través de la fiscalización de la función administrativa de ambos poderes, como a todos los entes descentralizados y empresas públicas, y finalmente, sobre los sujetos privados que administran este tipo de fondos.

Es así como el constituyente y el legislador logran configurar un mecanismo de control mediante el cual es posible limitar y detener los excesos en los que pueden incurrir los detentadores del poder político en una materia específica: administración y manejo de bienes públicos.

Si bien, existen diversos instrumentos de control -constitucionales, legales y técnicos- a disposición de la Contraloría General para la mejor tutela de la Hacienda Pública, no puede perderse de vista que, tanto la ineficacia e ineficiencia, así como las ilegalidades y situaciones de corrupción en sus distintas formas, continúan presentándose en la administración del patrimonio del Estado costarricense.

Ante esta realidad, el legislador tiene cada vez más presente en la emisión de las leyes, la necesidad de abordar aquella problemática con nuevas herramientas, o bien, reforzando las ya existentes, de manera que los diversos actores que dentro de la dinámica nacional ejercen controles sobre la administración pública en general -y por supuesto, aquellos que se ven afectados por ésta- dispongan de mejores medios para combatir esas ineficiencias, ilegalidades y actos de corruptela.

Uno de los objetivos fundamentales de la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, se dirige precisamente a facilitar el acceso a más personas a la sede jurisdiccional, al mismo tiempo que permite el control de todas las conductas que emanen de las Administraciones Públicas para que así puedan ser ventiladas y fiscalizadas por el juez. Dentro de esta apertura, generada -entre otros motivos- para facilitar el control judicial de las

[1] Cfr. Ureña Álvarez, Agustín. Op. cit.

diversas conductas administrativas, se encuentra la ampliación de la legitimación activa otorgada a la Contraloría General de la República, en su condición de superior vigilante de la Hacienda Pública.

De esta forma, además de los diversos instrumentos para la tutela de la Hacienda Pública que actualmente utiliza este órgano para el mejor desempeño de sus funciones, cuenta ahora con suficiente legitimación activa para llevar a la sede judicial mayor diversidad de conductas de la administración pública, contrarias al ordenamiento jurídico que regula la adecuada administración del patrimonio del Estado Costarricense.

Con su participación activa, el órgano contralor aprovecha asimismo, la reforma integral del sistema procesal contencioso administrativo, que pasó de ser escrito, alambicado y complejo, netamente revisor de los actos de la Administración, a uno mixto y con etapas orales que concentra en pocas audiencias (preliminar y de juicio), velando por el acceso pronto a la justicia administrativa y dando una solución más célere a los conflictos.

Y es, precisamente, por la función que cumple la Contraloría General -vigilar el erario- que esta institución llega a constituirse en un actor jurídico relevante en el desarrollo de los procesos que se llevan a cabo en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, ya que se encarga de defender los intereses de toda la colectividad, tendientes al buen uso y administración de la Hacienda Pública.

5.2 Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República

La ubicación de la Contraloría General, como un órgano de rango y relevancia constitucional dentro del ordenamiento jurídico costarricense y vinculado a un poder de la República como es la Asamblea Legislativa, da cuenta de un especial y privilegiado posicionamiento frente a los sujetos pasivos de su fiscalización y se erige -a la vez-, como una característica que la destaca y también, la diferencia de órganos de control que en otros países, apenas gozan de un reconocimiento legal.

Asimismo, interesa rescatar que la actividad de la Contraloría General y del control del universo público como su función medular, ha trascendido las fronteras del ámbito nacional, pues con el tiempo ha venido estableciendo relaciones de apoyo y colaboración con órganos y entidades de fiscalización internacionales, retroalimentándose con métodos de trabajo, modelos de organización y experiencias alcanzados en otros países, lo cual -más que una facultad- se ha convertido en una necesidad, merced a la dinámica y los cambios permanentes en el entorno.

Ahora bien, la Constitución Política (artículo 183) define a la Contraloría General, como una institución *auxiliar* de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, dotada, no obstante, de una garantía de absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, lo cual supone una dependencia que no va más allá de lo orgánico y nunca un condicionamiento en el ejercicio de sus atribuciones.

Siempre ligado a ese carácter de institución auxiliar, en el diseño del constituyente, la Contraloría General no aparece como un ente autónomo, por la sencilla razón de que el

interés que satisface la función de control que ésta lleva a cabo, coincide con el interés del Estado -globalmente considerado- de la buena marcha de la administración pública.

Bajo esta tesitura, se ha señalado que la Contraloría General *"(...) ejerce una función auxiliar, tanto de la Asamblea Legislativa como del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en general, consistente en verificar y mantener la legalidad de la administración financiera del país, con el doble propósito de informar sobre lo mismo a la Asamblea y de ayudar al Gobierno y a la administración en el cumplimiento de sus cometidos (...)"*.[1]

De igual forma, otro de sus rasgos particulares es la definición constitucional de su ámbito funcional de competencias, referido -en lo esencial-, a la vigilancia de la Hacienda Pública y el manejo eficiente de los fondos públicos, lo cual sin perjuicio de la expresa remisión a la ley al momento de encargarle nuevas atribuciones (artículo 184 de la Carta Magna), constituye un límite infranqueable al legislador ordinario, pues tales funciones deben ser contestes, compatibles y estar vinculadas con el marco natural establecido en la Constitución Política.

Lo anterior, ha llevado a la Sala Constitucional a manifestar que *"(...) El legislador no puede legítimamente desfigurar o distorsionar el diseño constitucional del órgano al punto de que éste no se reconozca, suprimiéndole competencias constitucionales, asignándole otras propias de otros órganos, o confiriéndole competencias que aunque no sean propias de otros órganos, transformen el diseño básico del órgano establecido en la Constitución. Lo que el legislador sí podría hacer es añadirle otras funciones compatibles o conexas con las que constitucionalmente le corresponden (...)"*.[2]

De ahí que, sería ingenuo pensar que el constituyente otorgó tan relevantes facultades a la Contraloría General, sin que a la vez garantizara las herramientas para su adecuada defensa en sede administrativa o jurisdiccional. Así, con la reciente promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo, el legislador reforzó las capacidades y posibilidades del órgano contralor para acceder a la justicia administrativa, en tutela de la Hacienda Pública.

5.3 Amplitud del ámbito de actuación de la Contraloría General de la República en materia contencioso administrativa

La reforma operada en el sistema procesal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda, a partir del 1° de enero de 2008, surge entre otras razones, en respuesta a diversas y múltiples deficiencias en la tramitación tradicional de dicho proceso, las cuales representaron serias limitaciones a una efectiva y pronta justicia administrativa. Interesa para efectos de esta reflexión, destacar dos de los pilares fundamentales que sustentaron la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo y que -a su vez- constituyen el origen de cambios sustantivos en relación con el acceso a dicha sede jurisdiccional.

Uno de estos pilares consiste en la ampliación de la figura procesal de la legitimación activa, es decir, la referencia de los sujetos que pueden presentar sus reclamos en esa sede, en el supuesto de considerar vulnerada su esfera jurídica por la irregular actuación de alguna

[1] Ortíz Ortíz, Eduardo. La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987, página 158.
[2] Sala Constitucional, sentencia N°5120 de las 20:29 horas del 13 de setiembre de 1995.

administración pública; el otro pilar lo constituye, a su vez, la ampliación del objeto procesal que actualmente contempla un mayor número de conductas administrativas que pueden ser impugnadas en esa sede judicial.[1]

En ese sentido, se amplía la legitimación activa no sólo a grupos que no estaban contemplados en la legislación anterior -grupos que ahora puedan invocar la defensa de intereses difusos y colectivos, o bien, quienes detenten acción popular de conformidad con la ley- sino también a órganos de relevancia constitucional como la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, en defensa de los intereses colectivos que tutelan.[2]

Si bien es cierto existe normativa anterior al Código Procesal Contencioso Administrativo que ya estipulaba la posibilidad de que la Contraloría General tuviese una intervención activa en procesos judiciales correspondientes a la sede contencioso administrativa, es claro que con el nuevo código se produce un ensanchamiento de esa legitimación activa, generando un mayor ámbito de participación directa del órgano contralor dentro de esta jurisdicción.

Al respecto, cabe mencionar que los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República[3], en su redacción anterior a la reforma incorporada en el Código Procesal Contencioso Administrativo, ya contemplaban la posible intervención del Órgano Contralor bajo algunas figuras procesales, a saber: 1) coadyuvante activo en los juicios donde se encontrara involucrada la Hacienda Pública o fondos privados sujetos a su control y fiscalización; y 2) como parte principal en la defensa y resguardo de la Hacienda Pública o, en su caso, de los fondos privados sujetos a su control y fiscalización, en los juicios sobre actos o dictámenes de la propia Contraloría o sobre actos de la administración activa ordenados o recomendados por ella.

De igual forma, mediante la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública[4], se introdujo una reforma al artículo 10 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa[5], derogada con la entrada en vigencia del nuevo código, por medio de la cual se facultaba a esta Contraloría para demandar la declaración de ilegalidad y, en su caso, la anulación de los actos, contratos o disposiciones de la administración pública que ocasionaran un grave perjuicio para la Hacienda Pública, siempre que la Administración no procediera a hacerlo en el plazo de un mes, a pesar de contar con el dictamen del órgano contralor que recomendaba la declaratoria de nulidad de éstos por resultar lesivos para la Hacienda Pública.

Dichas normas constituyen importantes antecedentes de la legitimación procesal activa que se retoma y amplía con este nuevo código, al disponer en su artículo 10, inciso 3), que el órgano contralor estará facultado para demandar, cuando pretenda asegurar o restablecer la legalidad de las actuaciones u omisiones sujetas a su fiscalización o tutela. Pero, además, dicho código reformó los artículos citados 35 y 36 de la Ley N°7428, con especial atención

[1] Ernesto Jinesta Lobo, "La nueva justicia administrativa en Costa Rica", Revista de Administración Pública -Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-, núm. 179, mayo-agosto 2009, p.420. Además ver artículos 9, 10 y 42 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N°8508 del 28 de abril de 2006.
[2] Artículo 10.3 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N°8508 del 28 de abril de 2006.
[3] Ley N°7428 del 26 de agosto de 1994.
[4] Ley N°8422 del 6 de octubre del 2004.
[5] Ley N°3667 de 12 de marzo de 1966.

en el numeral 35, el cual dispone actualmente que la Contraloría General tendrá legitimación procesal activa para la tutela objetiva de la Hacienda Pública o de los fondos públicos sujetos a su fiscalización y faculta al Órgano Contralor para apersonarse como coadyuvante de la Administración, o como *"amicus curiae"* en auxilio de la función jurisdiccional.

A su vez, las referidas normas que confieren a la Contraloría General dicha legitimación activa en sede contencioso administrativa, encuentran asidero en los numerales 49 y 183 de la Carta Magna, de donde se extrae que la vigilancia y control de legalidad de la Hacienda Pública tienen asiento jurisdiccional en la sede contencioso administrativa, que constitucionalmente es la competente para conocer de los asuntos relacionados con la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

Finalmente, es importante destacar que la Contraloría General de la República es una de las instituciones a las que, de acuerdo con el artículo 153 del citado código, se le confiere legitimación activa para interponer, en cualquier momento, ante la Sala Primera, recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico, cuya finalidad es impugnar aquellas sentencias firmes (con carácter de cosa juzgada material), dictadas por el Tribunal Contencioso o Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda que no hayan sido conocidas por la Sala y se estimen violatorias del ordenamiento jurídico.

5.4 Oportunidades de la Contraloría General de la República en el marco de la implementación del Código Procesal Contencioso Administrativo

La forma en que el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo reguló la legitimación activa de la Contraloría General de la República, se ha venido convirtiendo en una útil herramienta con la que ésta cuenta para cumplir con los mandatos que reza la Carta Fundamental en los numerales 49, 182, 183 y 184.

Según se comentó brevemente en los párrafos introductorios, ha significado un importante redimensionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa y civil de hacienda que, si bien, no ha dejado de lado la dimensión objetiva, anulatoria y de restablecimiento de la legalidad, propia de la anterior Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ahora propone un enfoque renovado de dicha sede, encaminada, principalmente, a la protección efectiva de los intereses legítimos y los derechos subjetivos, procurando con ello la plena vigencia del artículo 49 Constitucional.

Así, ese código se orienta hacia el control universal de la conducta administrativa, de tal forma que abarca ya, no sólo el acto administrativo, sino que cobija –también- el control jurisdiccional de las disposiciones generales, las actuaciones materiales, las vías de hecho e, incluso, las omisiones administrativas. Todo ello al amparo de una legitimación que se flexibiliza, incorporando el interés legítimo para acceder a la jurisdicción, lo cual posibilita incluso la legitimación por vía del interés colectivo y el difuso.

Aunado a lo anterior, hay todo un remozamiento de las potestades del juez ejecutor, quien podrá tomar medidas preventivas, sancionatorias, embargos, ejecución comisarial, directa o coactiva, que permitan el cumplimiento oportuno de lo resuelto en sentencia.

De esta manera, se presenta un cúmulo de innovaciones que incrementa, sin duda, el acerbo de herramientas con que cuenta el Órgano Contralor para ejercer su función constitucional de control de la Hacienda Pública.

5.5 Procesos iniciados con motivo del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo

Por lo expuesto, es evidente que se ha abierto un abanico de posibilidades que le permite a la Contraloría General acudir directamente ante el órgano jurisdiccional y requerir la anulación, condena, declaración o modificación de conductas administrativas -activas u omisivas- de los sujetos pasivos sometidos a su fiscalización. Estas posibilidades han sido aprovechadas por el Órgano Contralor, para presentar en la sede contencioso administrativa una diversidad de asuntos, en tutela de la Hacienda Pública.

En este sentido, se han interpuesto procesos contenciosos administrativos, por ejemplo, con el fin de ajustar a derecho pagos improcedentes de anualidades, así como para reclamar la regularidad presupuestaria, impugnando el presupuesto cuya ejecución se ordena sin la previa aprobación -requerida por ley- de la misma Contraloría.

La versatilidad de esta herramienta ha permitido también la presentación de demandas dirigidas a la recuperación de bienes de dominio público que habían sido otorgados o concedidos a particulares, mediante actuaciones ilegítimas de las entidades públicas involucradas. En esta materia la Contraloría solicitó la anulación de ciertas conductas administrativas del Instituto de Desarrollo Agrario, respecto a titulaciones de inmuebles que son parte del patrimonio natural del Estado, así como la recuperación de las fincas involucradas.

Asimismo, el Órgano Contralor ha demandado la recuperación de porciones de la zona marítima terrestre, algunas de las que, a su vez, forman parte del Patrimonio Natural del Estado, cuya efectiva tutela no se encuentra debidamente contemplada en los planes reguladores respectivos.

A continuación, se muestra el estado de los procesos judiciales incoados por la Contraloría General. Valga mencionar que las sentencias dictadas a la fecha, han sido todas favorables a las pretensiones del Órgano Contralor.

- Asuntos con sentencia en firme 3
- Asuntos con sentencias dictadas – sin firmeza 4
- Procesos en trámite –sin sentencia 14

De tal forma, a partir del 1° de enero del 2008 -entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo- la Contraloría General de la República ha interpuesto un total de 21 procesos ante esa jurisdicción especializada.

5.6 Conclusiones

Como se observa de la referencia a los diversos asuntos presentados por la Contraloría General de la República en la sede contencioso administrativa, el Código Procesal tantas veces citado, ha constituido una valiosa herramienta para el ejercicio de sus funciones de superior vigilancia de la Hacienda Pública, de modo que ha permitido la corrección de conductas ilegítimas de la administración pública, en la administración del patrimonio del Estado costarricense.

En ese sentido, el Órgano Contralor ha hecho un uso responsable de su legitimación activa -reforzada por la nueva legislación- acudiendo a la sede jurisdiccional en resguardo de asuntos que, no sólo afectan la Hacienda Pública, sino que además constituyen aspectos relevantes de la realidad nacional actual.

Con la interposición y tramitación de estas acciones judiciales, la Contraloría General busca generar conciencia en los diversos componentes de la administración pública costarricense, sobre la responsabilidad y necesidad de ajustar sus conductas al ordenamiento jurídico, singularmente, a las disposiciones que integran el sistema de fiscalización y control superior de la Hacienda Pública.

En efecto, la Contraloría ha acudido a esta legitimación activa reforzada, ante la inercia de diversos funcionarios públicos que, pese a tener conocimiento de la existencia de esas conductas irregulares, mediante otras herramientas de fiscalización también utilizadas por el Órgano Contralor -informes de fiscalización, reportes de las auditorías internas, resolución de denuncias, etc.- han sido renuentes a adoptar acciones concretas e idóneas, administrativas, o en su defecto, jurisdiccionales, para corregir dichas irregularidades, circunstancia que impacta directamente el manejo del patrimonio público.

Con cada sentencia judicial emitida en favor de las pretensiones del Órgano Contralor, se demuestra a los administradores públicos responsables del legítimo y adecuado uso de la Hacienda Pública, que a su disposición tienen los medios para corregir conductas desviadas y recuperar los fondos públicos que por tales conductas han sido desplazados irregularmente a patrimonios o intereses particulares, de modo que cuentan con un instrumento importante para combatir la impunidad.

Finalmente, constituye -a su vez- un reto para la Contraloría General de la República, así como para las Administraciones Públicas en general, la efectiva ponderación y definición de las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de las ilegalidades declaradas en la sede judicial. De modo que aquellos servidores públicos que incurrieron en las conductas ilegítimas analizadas por el juez, o bien, aquellos servidores omisos en accionar los medios para regularizar tales conductas, lleguen a ser, consecuentemente, sancionados y el patrimonio público restituido. El instrumento por tanto, combate la impunidad, y genera avisos de precaución a quienes intenten participar en actividades que devienen en ilegales.

6 La legislación sobre la Zona Marítimo Terrestre requiere cambios urgentes

La administración y ocupación de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), declarada Patrimonio Nacional, constituye uno de los temas más vulnerables en el desarrollo de las zonas costeras costarricenses, tal como lo evidencian una serie importante de estudios que sobre este tema han realizado diferentes entes públicos y privados, incluida la Contraloría General.

Este bien público (la ZMT) exige atención especial, ya que presenta limitaciones relevantes en sus procesos de ocupación y uso -señalados en otras ocasiones al Congreso de la República-, como consecuencia de las debilidades que muestra el sistema institucional responsable de este patrimonio, y de manera medular y estructural, por estar inmersa en un marco normativo que no responde, en muchos casos, a las exigencias actuales a que está sometido el país en temas de desarrollo económico, social y ambiental, lo que también ha sido planteado por este órgano contralor. Este contexto, ha puesto en entredicho el fundamental balance entre desarrollo económico, ambiental y social, lo que es de prioritaria atención legislativa.

Esta es una conclusión general a la que ha llegado la Contraloría General por medio de su proceso de fiscalización, aunque no de manera exclusiva, pues con ella se recoge además, los planteamientos de diversos grupos de expertos, actores públicos y privados, los que, convocados por el Órgano Contralor, han venido advirtiendo de igual manera los importantes y visibles signos de deterioro de la zona, que trascienden a los campos económico, social y ambiental de las comunidades costeras.

El objetivo del presente documento es hacer una referencia de las principales debilidades que continúa mostrando el sistema institucional y legal que soporta la administración de la ZMT y que requiere corrección, y en general, plantear algunas sugerencias para la mejora del cuerpo legal más importante en la materia. Por lo tanto, se hará una reseña de los principales problemas detectados y que se han constituido en algunas de las razones para el involucramiento de la Contraloría General de la República desde el año 2004 en el tema, como una de las medidas alternativas para la protección de esta zona, y con base en ello, se esbozarán los más relevantes elementos que una propuesta de reforma legal debería incluir, para enfrentar algunas situaciones que han sido posibles de determinar a partir de la fiscalización desarrollada por este órgano superior de fiscalización.

6.1 Degradación de la ZMT: debilidades institucionales, de administración y ocupación

La mayor parte de los problemas que afectan la ZMT están relacionados con la ausencia de planificación integral y sostenible del uso del bien; la preservación de áreas de conservación natural; y las ambigüedades institucionales en el establecimiento de funciones y competencias; así como de los procesos, normas y procedimientos para la administración, uso, control y vigilancia de esta porción del territorio nacional.

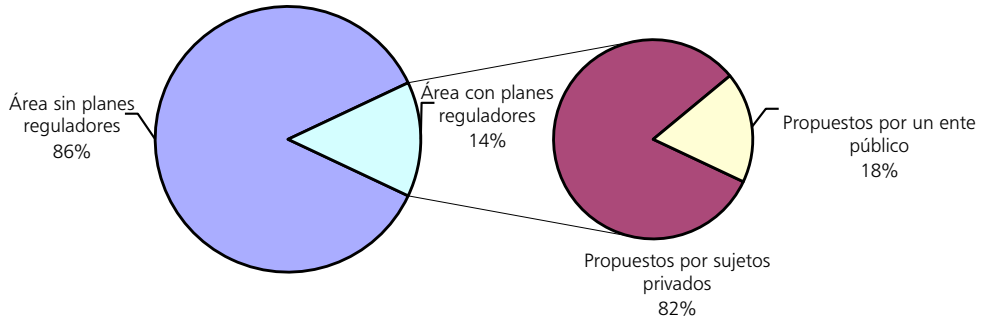
El esquema de planificación de esta zona, que se encuentra de alguna manera esbozado en la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 y su reglamento, es ambigüo, insuficiente y con importantes vacíos de frente al contexto dinámico que exigen los tiempos actuales,

constituyéndose en una camisa de fuerza que retrae las situaciones a una realidad que no guarda relación con la época moderna. Entre otros elementos, por ejemplo, el marco normativo no es claro en definir el proceso de aprobación y control de la implementación de los planes de desarrollo turísticos en la zona, ni los deberes y responsabilidades de las instituciones responsables de esas funciones y de los propios interesados.

La realidad global de la ZMT se resume en que de los 1.254 kilómetros (Km.) de extensión que tiene en la costa pacífica, tan sólo 204 Km. están normados con algún instrumento de planificación, y por lo tanto, más de 1.000 Km. aún carecen de control sobre su uso, es decir, sólo el 16,3% de la porción de terreno costero cuenta con dicho instrumento, pero con la particularidad de que de los 83 planes reguladores existentes, 68 (82%) fueron realizados por iniciativa de sujetos privados, lo que ha producido consecuencias negativas sobre la administración de ese bien[1].

Situación respecto de la regulación de la ZMT en el Litoral Pacífico Nacional y la formulación de los planes reguladores

Gráfico 1.3



Se sigue potenciando una ocupación carente de regulaciones con serios efectos en contra de los recursos naturales y con afectaciones implícitas y coyunturales sobre las áreas originarias y adyacentes de los cantones costeros, las cuencas y subcuencas, generadas por el desarrollo inmobiliario que se viene ejecutando en tanto demanda uso de espacio físico, prestación de servicios como agua potable y canalización de desechos sólidos y líquidos, lo que incide en el resto de las poblaciones, situación que genera presión demográfica, económica y de ocupación del territorio; al igual que sobre los recursos naturales, los ecosistemas y el medio ambiente natural, sobre la calidad de vida, y la salud humana.

Así por ejemplo, se han aprobado planes de desarrollo que promueven indebidamente la construcción inmobiliaria de obras de importante envergadura que requieren altas inversiones (construcción de piscinas, restaurantes, edificaciones de recreo y alojamiento) y que conllevan aparejado la restricción del ingreso a la zona pública, como se detectó en los cantones de Carrillo y Santa Cruz. En otros casos, los ocupantes de terrenos han extendido sus obras, para su disfrute privado, hasta la zona pública, lo que no es permitido por la legislación y se han afectado zonas de manglar y humedales como sucede en los cantones de Carrillo y

[1] Los datos se desprenden de un estudio realizado por este órgano contralor relacionado con la formulación de planes reguladores de la ZMT en el litoral pacífico.

Nandayure y el distrito de Cóbano. También hay planes reguladores que consolidan este tipo de situaciones, como los que establecen una ocupación que limita del todo su acceso al público tanto a la zona restringida como a la pública (caso de la playa Guápil en el cantón de Aguirre).

Otro ejemplo, es el gobierno local del cantón de Garabito, que presentó, para aprobación de este órgano contralor, un documento presupuestario que incluía una transferencia de un particular mediante la que pretendía financiar la elaboración de un plan regulador, para un área específica en la cual dicho particular estaba solicitando una concesión. En consecuencia, dicha partida fue improbada, al carecer el gobierno local de la facultad para aceptar donaciones condicionadas y ser ilegal el financiamiento de un plan regulador por quien tiene interés en obtener una concesión, y que debe ser aprobado posteriormente por la municipalidad financiada. Esto haría además, que la corporación municipal renuncie al ejercicio de la potestad pública e indelegable de ordenar y planificar el territorio, como medio para la satisfacción del interés público.

El hecho de que desarrolladores privados, en función de sus intereses, sean los que en forma mayoritaria propongan los desarrollos de los 200 metros que constituyen parte de la ZMT, explica en buena medida la desvinculación que tienen esos instrumentos de control (planes reguladores) con el entorno, la realidad social, económica y ambiental de las comunidades.

La ocupación y desarrollo propuestos de esa manera, deja de lado la valoración de aspectos trascendentales como el crecimiento de la población, tipo y composición de la población, requerimientos de infraestructura técnica, equipamiento urbano y servicios, producción de residuos sólidos y su disposición final, tratamiento de aguas negras, drenajes pluviales, vialidad o calles públicas, disponibilidad y calidad del agua potable, manejo y conservación de la biodiversidad, estado del bosque y cobertura vegetal, riesgos de inundación y de contaminación, riesgos geológicos y por erosión, riesgos por cambio climático y por el alto grado de intervención y uso del suelo, degradación del medio ambiente, pérdida de la biodiversidad, población residente en áreas vulnerables, deterioro de centros de población y elevado crecimiento inmobiliario.

Sobre este particular, el Programa de Regularización del Catastro y Registro, señaló que *"(...) dada la incapacidad técnica y financiera de los gobiernos locales para elaborar los planes reguladores costeros se permitió que éstos fueran elaborados por los desarrolladores y luego donados a las municipalidades. Esta práctica promovió el caos y anarquía porque el desarrollador solo le interesó la planificación del territorio donde se desarrollaría su proyecto, estos planes parciales responden a intereses particulares que en general se contradicen con los intereses del desarrollo local (...)"*[1]

De manera alarmante, se ha llegado incluso al consentimiento de ocupación y desarrollo de áreas de la ZMT sin la existencia de la declaratoria turística, de planes reguladores y de estudios técnicos que den cuenta de los efectos económicos, ambientales y sociales que producirán esos desarrollos, permitiendo también el asentamiento y ejecución de obras

[1] Programa de Regularización del Catastro y Registro. *"Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: tenencia y ocupación de la tierra"* Página 9.

inmobiliarias de una envergadura importante para fines turísticos sustentadas en la figura de permisos de uso de suelo otorgados por las municipalidades.

Lo descrito es sumamente delicado y evidencia que el sistema institucional responsable de vigilar por el correcto uso de este bien demanial no está operando eficiente y eficazmente, esto a pesar de que el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), han tomado acciones tendentes a fortalecer sus procesos de aprobación de planes reguladores costeros y, algunas municipalidades han realizado esfuerzos de mejora en este tema.

Aún persiste el inconveniente de la falta de integración y coordinación de esfuerzos institucionales y las municipalidades costeras -en general- no muestran la capacidad necesaria para impulsar y generar todo un proceso de control, supervisión y dirección en la formulación y ejecución de los planes reguladores bajo su responsabilidad, para garantizar que éstos respondan a las expectativas del desarrollo turístico sostenible y que promuevan el crecimiento del bienestar de sus comunidades de acuerdo con sus intereses, como lo exige la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Ambiente.

Las debilidades que muestra la normativa legal, así como la falta de identificación real y comprometida de los municipios y de las instituciones públicas con la problemática costera en materia de ZMT, se están convirtiendo en los principales generadores de presiones directas e indirectas de impactos y conflictos, y no se está otorgando a ese bien patrimonial marítimo terrestre su justo valor dentro del contexto de la zona costera, lo que trae como consecuencia un efecto adverso sobre la administración de ese recurso público.

"En la práctica, el marco jurídico no ha sido un instrumento facilitador del ordenamiento de la ZMT; el mismo es moldeable a intereses particulares y políticos, ello promueve la ingobernabilidad y como producto la gestión inadecuada. Las lagunas y "portillos" que este marco contiene han sido utilizados por quienes tienen el conocimiento y el poder político para "mercadear" la zona marítimo-terrestre, amparados en el marco jurídico pero en contra de la institucionalidad costarricense (...)"[1]

6.2 Acciones de la Contraloría General para el resguardo de este bien público

Esta compleja y añeja problemática ha movido a la Contraloría General de la República a redefinir estratégicamente desde el año 2004, la evaluación de la situación de la ZMT, lo que ha producido una serie de estudios de fiscalización posterior, que involucran la mayoría de municipalidades y concejos municipales de distrito con jurisdicción en esa zona y entidades como el ICT, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el INVU, el Instituto Geográfico Nacional (IGN), y el Registro Público de Bienes Inmuebles. Esta actividad de fiscalización ha permitido al Órgano Contralor obtener un conocimiento y criterio sólido sobre la problemática que gira en torno a la administración y ocupación de este bien demanial, y a partir de ello, girar disposiciones a las instituciones públicas responsables para

[1] Idem. p. 6.

impulsar cambios en su accionar administrativo dentro de los canales que el ordenamiento jurídico vigente provee.

Complementariamente, y siempre conforme a sus potestades legales y constitucionales, ha promovido acciones ante instancias judiciales con un firme propósito de defensa de la soberanía y rescate del Patrimonio Natural del Estado (PNE) comprometido o en riesgo de estarlo, ubicado en la ZMT y se ha pronunciado ante la consulta de los señores y señoras diputados respecto de diversos proyectos de ley relacionados con esta temática.

Asimismo, en procura de integrar a los diferentes actores nacionales relacionados con este bien público, ha sometido al escrutinio ciudadano la problemática de la administración y aprovechamiento de este territorio por medio de encuentros ciudadanos, que han contado con la participación de personeros públicos, investigadores, académicos, desarrolladores y representantes de organizaciones gremiales y ciudadanos interesados en el tema[1]; al tiempo que ha externado su criterio institucional en foros promovidos por universidades, entidades públicas y colegios profesionales[2].

En general, de toda la dinámica que se ha desarrollado en torno al tema de ZMT, resulta de especial atención destacar el criterio que aflora de una u otra manera, sobre la necesidad insoslayable de que se propicie un ajuste al marco jurídico para ponerlo a tono con la actual realidad nacional, promover la eficacia y eficiencia de la administración municipal, la adecuada integración y coordinación de esfuerzos intra e inter institucionales y con el sector privado, la efectiva participación ciudadana en la planificación, vigilancia, protección y rendición de cuentas del uso adecuado de este bien demanial.

6.3 Consenso entre expertos para reformar la ley de la ZMT

Teniendo como punto de partida el fundamento de que la ZMT es y debe seguir siendo, un bien demanial, patrimonio nacional, perteneciente al Estado, que debe ser conservado para el uso y disfrute de la colectividad, y que este tipo de actividades requieren un balance entre ambiente y desarrollo social y económico, es posible determinar una serie de elementos básicos de consenso que surgen del proceso de consulta, debate y reflexión que se ha realizado en el país.

Es posible argumentar que la figura de "aptitud turística" de la ZMT que exige la Ley N°6043 puede resultar obsoleta e improcedente, pues como en muchos temas de esa ley, existen vacíos respecto a su otorgamiento, y los parámetros que sustentan la declaratoria, con el efecto de permitir desarrollos constructivos antes de que la zonificación haya sido determinada por el plan regulador, lo que puede reñir con la Ley Orgánica del Ambiente, y eventualmente, violentar las competencias, autoridad y autonomía municipales para ordenar, planificar y controlar el desarrollo urbano local.

---

[1] Foro nacional "Desafíos para el manejo sostenible e integral de la Zona Marítimo Terrestre", noviembre 2008; "Taller sobre propuesta de nueva legislación relacionada con la ZMT" realizado en diciembre 2009.

[2] Foro organizado por la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica, foro realizado por el Colegio de Abogados en ocasión del aniversario de la Sala Constitucional, Mesa Redonda organizada por el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica.

Los procesos de planificación y de ordenamiento territorial de la ZMT, deben realizarse de manera integral con la planificación de las zonas urbanas y adyacentes de los cantones costeros y en concordancia con la planificación de corto, mediano y largo plazo del gobierno local. Para ello es necesario fortalecer la coordinación entre las instituciones en un esquema técnico, participativo, intersectorial e interdisciplinario, que respete los criterios nacionales, regionales y locales.

Debe definirse una política nacional que establezca las prioridades y que dote de recursos suficientes al IGN para la realización de sus funciones y responsabilidades de amojonamiento y delimitación de la ZMT, y con ello la prohibición de que particulares financien esa labor.

Es imprescindible impulsar las unidades de gestión de la ZMT de las municipalidades, su estructura organizativa y funcional, a efecto de que el país cuente con gobiernos locales que tengan los conocimientos técnicos y normativos necesarios para desarrollar un proceso de gestión integrado y sostenible de ese bien demanial, tanto en la franja de los doscientos metros, islas e islotes, como en su área de influencia.

En relación con el desarrollo de obras civiles en la ZMT, la propuesta es exigir al interesado la presentación, previo al otorgamiento de la concesión, de la información correspondiente a las características y condiciones de las obras, los plazos de inicio y terminación, y la cancelación de una garantía para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

En materia de patrimonio natural del Estado, resulta trascendental establecer que el MINAET efectúe un inventario, identifique y controle esas áreas de manera ágil, capacite, coordine con el IGN y las municipalidades su deslindamiento, y dote de recursos a los funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Es consenso general la mala y desactualizada gestión del cobro del canon y del impuesto de bienes inmuebles, lo que genera bajos ingresos para la municipalidad y a su vez, no se concibe que en las actuales circunstancias existan concesionarios y permisionarios de la ZMT que no contribuyen con el pago justo, asunto que de todas formas es responsabilidad de la administración municipal, a la cual le concierne fortalecer su gestión no sólo para cobrarlos sino para aplicarlos en ese bien demanial.

Otros aspectos importantes discutidos fueron el proceso de concesión, así como los traspasos o cesiones de concesiones otorgadas en la ZMT, y el régimen de responsabilidad de los particulares y de los funcionarios públicos.

6.4 Elementos para una reforma integral a la ley sobre zona marítimo terrestre: propuestas para el debate parlamentario

Ante este panorama, esta Contraloría General es del criterio que se debe plantear una reforma a la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, N°6043, promulgada hace más de 30 años -marzo de 1977-, la que muestra claras señales de desfase con la realidad actual del país.

Para lo cual, en este aparte hace un esbozo de elementos relevantes que se formularían en esa propuesta, la cual estará fundamentada en los resultados del proceso de fiscalización, de los criterios expertos, de las consultas ciudadanas e institucionales y de la jurisprudencia judicial y administrativa emitida en torno a la materia de la ZMT.

Esto se hace teniendo claro que en el seno legislativo se han presentado un número importante de proyectos o iniciativas de reforma relativas a este tema, que en su mayoría no se han promulgado, pero cuyo propósito ha sido básicamente proponer una normativa orientada a una mayor liberalidad, desregulación o despublificación de la ZMT, antes que lograr mayor eficiencia en el uso y desarrollo de esa zona, lo que podría incrementar la dispersión y multiplicidad de competencias y obligaciones relacionadas con su planificación, administración y control, y por ende, incrementar la anarquía respecto del manejo de este patrimonio nacional.

Se tiene claro que es necesario tener un enfoque que considere un balance entre el desarrollo sostenible del turismo, la conservación del ambiente y los recursos naturales, y la protección y promoción de las personas que han habitado de forma permanente las costas. Asimismo, establecer expresamente como parte de los fines de ley, la afectación de la ZMT como bien de dominio público, la protección e integridad, jurídica y material de los bienes que comprende esa zona y sus áreas de influencia, así como su uso racional y sostenible.

En esa línea, el amojonamiento de la zona pública es primordial, en vista de su ausencia en la ley de referencia, lo que se ha intentado solventar por la vía reglamentaria, dando a los interesados la posibilidad de financiar estas labores que constituyen una función pública.

Es necesario replantear en la ley las responsabilidades y funciones del ICT, del INVU y de los gobiernos locales para garantizar el mejor aprovechamiento de la ZMT a favor de la colectividad. En ese sentido, las municipalidades deben atender directamente el cuidado y conservación de este bien demanial y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones y deben incorporar, estimular y garantizar la participación de la sociedad civil durante la planificación, ordenamiento y ocupación territorial de la ZMT.

Es imprescindible que la normativa consigne que al adoptar los planes reguladores costeros, es obligación del INVU, del ICT y de las municipalidades, seguir criterios de proporcionalidad y racionalidad que atiendan las características y necesidades de cada lugar y los fines del uso de la tierra para garantizar la existencia de accesos necesarios a la zona pública, según sus características. En ese contexto, se reafirma el criterio de que esos instrumentos reguladores no pueden ser gestionados, contratados, o financiados por los particulares interesados.

El marco jurídico debería prohibir el otorgamiento de concesiones, y la autorización de construcciones, reconstrucciones o remodelaciones, hasta tanto no se adopten y aprueben los respectivos planes reguladores costeros, por parte de la municipalidad y los demás entes competentes, los que deben considerar una planificación y ordenamiento del territorio de la ZMT de forma integral y sostenible, según las características y condiciones de las áreas adyacentes y de los ecosistemas, que incluya una perspectiva de las áreas comprendidas en las cuencas y subcuencas respectivas, y además, contemplar una distribución equitativa de los usos de suelo que promueva el aprovechamiento colectivo.

Por consiguiente, se propone que no se utilice el permiso de uso de suelo en la ZMT como figura para propiciar desarrollos de obras de carácter permanente en zonas costeras que no cuentan con regulación.

La materia de concesiones debe revisarse y actualizarse de manera integral por cuanto cada vez resulta más complicado manejar los escenarios e intereses de ocupación de la ZMT con normas que datan del año 1977, donde prevalecía el interés por atraer el desarrollo turístico a esa zona. De manera que las concesiones se deben otorgar conforme al plan regulador costero, y condicionarlas al impedimento de variar el uso del suelo o el destino del terreno y las edificaciones o instalaciones que se construyan en ella, sin el consentimiento de la municipalidad respectiva y del ICT.

En este sentido, la propuesta va dirigida a que se instauren dos clasificaciones diferenciadas de concesiones, una propiamente que proteja a los ciudadanos o vecinos radicados en esos espacios, y otra para concesionarios interesados en desarrollos turísticos, en cuyo caso, se propone que las concesiones se otorguen bajo otra modalidad encadenada al interés público a efecto de garantizar los principios de eficiencia, igualdad, libre competencia, y de publicidad.

En otro orden de ideas y como aspecto medular, se actualizarían los criterios para limitar el otorgamiento de concesiones a personas jurídicas, funcionarios municipales, de los poderes de la República y del resto de la Administración Pública que por su investidura o cargo, tengan poder de decisión en los procesos de concesión en la ZMT, además se ajustaría el concepto aplicado propiamente a dichas personas jurídicas, el cual, según la Ley N°6043, se refiere sólo a las sociedades anónimas.

Un tema fundamental, como el desarrollo de obras, requiere ineludiblemente un reajuste de frente al proceso turístico y comercial contemporáneo. Asimismo, como elemento estratégico se plantea la necesidad de que los gobiernos locales costeros cuenten con una unidad de gestión de la ZMT, la cual estaría constituida por personal capacitado en las áreas de ordenamiento territorial, ambiental, legal y administrativa para su eficiente y adecuada administración. Esa unidad tendría entre sus principales funciones las de asesorar a la administración municipal en el estudio de anteproyectos y proyectos de desarrollo y en el otorgamiento de permisos de construcción en esa zona.

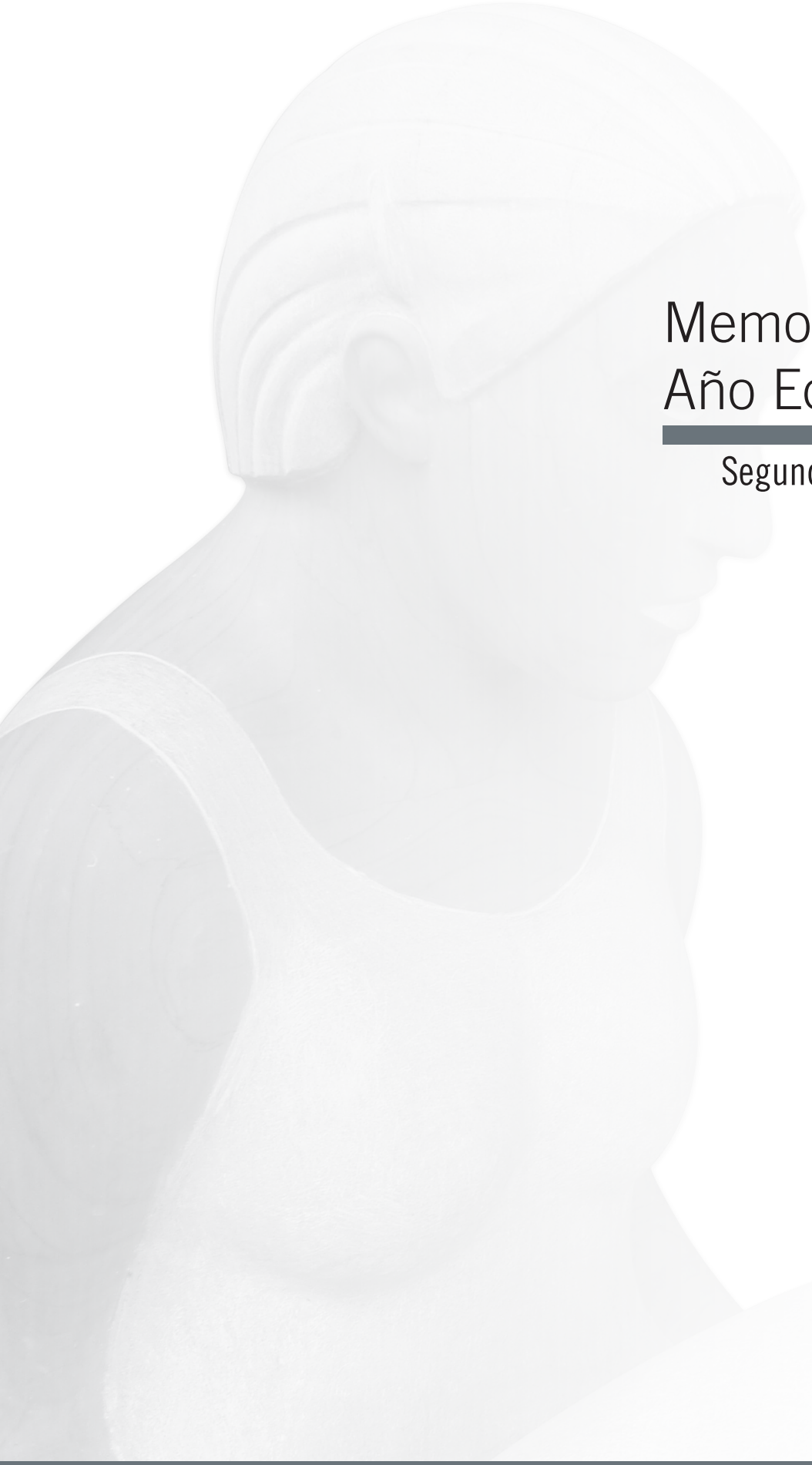
Además, sería obligación de la municipalidad contar con un proceso de inspección sólido y eficiente que garantice que el uso y ocupación de la ZMT responda a lo permitido por el marco jurídico.

El cobro del canon y el sistema tributario son materias que se hace necesario mejorarlas desde el punto de vista de fijación, control y cobro como fuente generadora de recursos para revertirlos en el desarrollo y vigilancia de la ZMT.

Finalmente, es necesario fortalecer y actualizar el régimen de sanciones vigente, considerando que con posteridad a la Ley actual ha surgido una importante cantidad de regulaciones referentes a la conservación del medio ambiente y que el entorno ha sufrido cambios sustantivos no contemplados en la ley originalmente.

Por ello, se propone un esquema de sanciones y delitos para quienes exploten, desarrollen o aprovechen sin las debidas autorizaciones en la ZMT, la fauna o flora, el recurso hídrico, la belleza escénica, realicen construcciones o impidan la ejecución de órdenes de suspensión, demolición o desalojo, a quien adultere, modifique o elimine ilícitamente, el amojonamiento de la ZMT; a quien ceda, comprometa, ofrezca, grave o traspase de cualquier forma, sea total o parcialmente las concesiones o los derechos derivados de ellas ilícitamente. También a los funcionarios que actúen en contravención del ordenamiento jurídico que regula la ZMT.

Por último, para esta Contraloría General de la República es importante reiterar la imperiosa necesidad de continuar con la discusión del tema y de otros de igual relevancia y complejidad que deben ser tratados con mayor profundidad, tales como la administración del Patrimonio Natural del Estado, las islas, islotes y peñazcos y el correspondiente a la zona marina.



Memoria del Año Económico

Segunda Parte

Segunda Parte

Memoria del Año Económico

Introducción

La Memoria del Año Económico presenta al lector el análisis y el dictamen de informes relativos a los aspectos financieros y de resultados del sector público costarricense, en aras de transparentar la gestión y promover así la rendición de cuentas.

El primer capítulo sobre el "Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República", se presenta en acatamiento al artículo 181 de la Constitución Política y el artículo 52 de la LAFRPP, y contiene el dictamen de la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, del informe anual sobre la administración de bienes, del resultado contable del periodo y los estados financieros consolidados del gobierno de la República, del estado de tesorería y del estado de la deuda pública.

El segundo capítulo contiene el dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, según lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP. Estos se refieren respectivamente a los resultados de la ejecución física y presupuestaria de los programas comprendidos en el Presupuesto Nacional en el caso del Ministerio de Hacienda, y al cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo en el caso de MIDEPLAN.

El tercer capítulo "Temas relevantes fiscalizados en el Sector Descentralizado" expone algunos de los principales resultados de la fiscalización realizada por esta Contraloría en algunas de las instituciones del Sector Descentralizado. Los resultados del análisis financiero así como las conclusiones de estudios sobre temas puntuales, muestran lo acaecido particularmente en algunos tópicos de interés, durante el ejercicio económico 2009.

El cuarto capítulo "Evolución de las finanzas públicas", analiza los principales resultados de la gestión financiera del sector público, con énfasis en conceptos como el déficit y su financiamiento y el gasto efectivo consolidado según función.

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

En acatamiento a lo dispuesto en los artículos 181 de la Constitución Política y 52 de la LAFRPP, se presenta en este capítulo el dictamen de esta Contraloría sobre los siguientes informes: liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central, el informe anual sobre la administración de bienes, el resultado contable del periodo, los estados financieros consolidados del Gobierno de la República, el estado de tesorería y el estado de la deuda pública.

Estos informes fueron remitidos por la Ministra de Hacienda a la CGR mediante oficio DM-424-2010 del 24 de febrero de 2010 y recibido el 26 de febrero de ese mismo mes.

1 Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central

1.1 Evolución del presupuesto del Gobierno Central y sus principales características

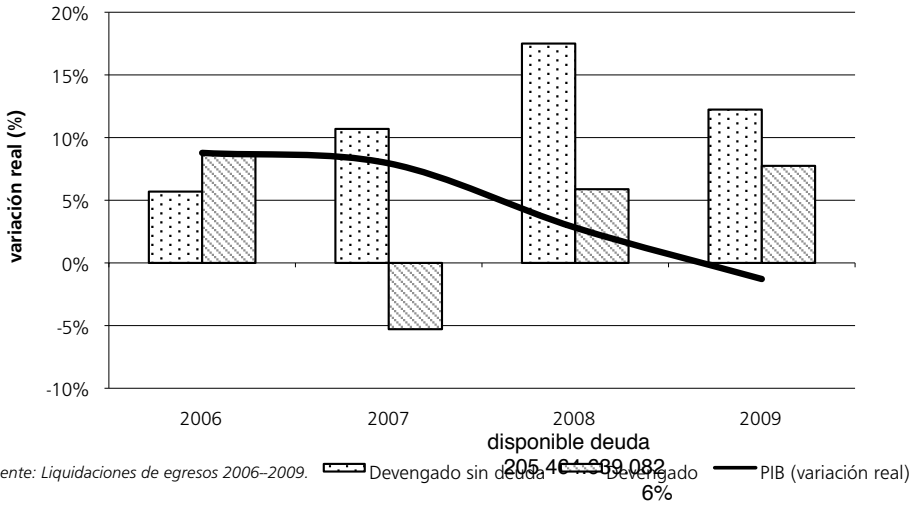
Es indiscutible que las circunstancias macroeconómicas y las políticas públicas implementadas, han modificado la composición del presupuesto en los últimos periodos. Esta sección revisa la evolución del presupuesto en los últimos 4 años, cómo se han cambiado las prioridades en la asignación de los recursos, así como el crecimiento experimentado por los diversos rubros que lo componen[1]. También se comenta sobre las modificaciones a las que fue sujeto el presupuesto del 2009, en el marco del particular contexto económico anual.

El gasto devengado del Gobierno Central materializó una política fiscal contracíclica en el 2009. Costa Rica, al igual que el resto del mundo, enfrentó una situación económica de reducción en la producción, en el 2009 del orden del 1,1% del PIB. La fuerte desaceleración se dio, según cifras del Banco Central, durante el primer semestre del año, y se experimentó una leve recuperación en el último trimestre. El gasto ejecutado sin deuda del Gobierno Central creció 12,2% en términos reales, a pesar de la reducción en la recaudación de impuestos (13,3% en términos reales); sin embargo, no alcanzó los niveles del año anterior (17,5% real en el 2008). De esta forma se desaceleró la expansión que el presupuesto presentó en los últimos 3 años. Ciertamente, el gobierno se vio obligado a reducir el presupuesto inicial propuesto ante la coyuntura económica adversa (ver recuadro de Modificaciones realizadas al Presupuesto).

[1] Como nota metodológica, cabe aclarar que las cifras presentadas o calculadas con respecto al presupuesto definitivo corresponden al monto ajustado, el cual incorpora como parte del presupuesto definitivo en los registros financiados con recursos externos, el monto devengado, y no la totalidad de los recursos aprobados, los cuales por lo general serán ejecutados en varios periodos presupuestarios.

Gráfico 2.1

Gobierno Central:
Variación real del Gasto Devengado 2006-2009



Fuente: Liquidaciones de egresos 2006–2009.

Se presentaron en el 2009 señales de reversión en la tendencia a la baja del peso relativo del título del Servicio de la Deuda en el presupuesto (ver comentario sobre la Deuda Pública para mayor detalle), la cual deberán tener muy en cuenta los formuladores de política en los períodos siguientes por las implicaciones que esto puede tener en los recursos que quedarán disponibles para satisfacer las necesidades de la colectividad. Si bien en términos relativos disminuyó la participación de este título en el presupuesto total al alcanzar el 33% del gasto devengado total (comparado con 51% en el 2006, 42% en el 2007 y 36% en el 2008), la tasa a la que se ha venido reduciendo el Servicio en estos años también viene disminuyendo (-21% real 2007, -7% real 2008 y -1% real en el 2009). La ejecución presupuestaria sin deuda rondó el 94% del presupuesto (95% incluyendo el Servicio de la Deuda Pública), similar al promedio de años anteriores; no obstante, posteriormente se profundizará en las diferencias en la ejecución de las partidas.

Recuadro 2.1

Modificaciones realizadas al Presupuesto

El presupuesto del 2009 fue sujeto de 24 modificaciones (5 menos que el año anterior) compuestas por un presupuesto extraordinario y 23 decretos ejecutivos, pasando de ¢4.128.342 millones a ¢4.310.242 millones. Es importante destacar que al contrario de lo que tradicionalmente sucede, en términos globales el presupuesto definitivo ajustado (el cual considera solo el monto ejecutado de los recursos del crédito externo) terminó siendo menor en términos absolutos al presupuesto inicialmente previsto, debido principalmente a que la Ley de Modificación al Presupuesto, N°8785 del 28 de octubre del 2009, rebajó en términos netos el presupuesto[1] por un monto de ¢164.465,8 millones (4% del presupuesto inicial). Dicha ley a su vez incrementó el financiamiento con títulos valores en ¢454.179,4 millones, ajuste que realizó el gobierno ante la merma de los ingresos tributarios.

[1] El Gobierno emitió Directriz Presidencial CERT-035-09, y el Ministerio de Hacienda oficio DM-300-2009 de fecha 4 de marzo del 2009.

Recuadro 2.1 (continuación)

Adicionalmente, esta ley finalmente desincorporó como una fuente de financiamiento la correspondiente a la operación del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y su Addendum, aprobados mediante la Ley N° 8116 de 3 de agosto de 2001, por la suma de ¢180.000 millones, para financiar el pago al Banco Central de Costa Rica de sumas relativas a colocación de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM). A criterio de esta Contraloría, según se había expresado en Memorias anteriores, ya no correspondía incluir esta partida por cuanto la cancelación de la suma ya había sido realizada por el Ministerio de Hacienda en el 2007 mediante la colocación de títulos valores.

Tres decretos ejecutivos aumentaron el presupuesto, a saber: el decreto de revalidación de saldos del crédito externo[1] del presupuesto del año anterior por ¢318.222,4 millones, y los decretos 35237-H y 35656-H por ¢20.135,1 millones y ¢8.008,2 millones respectivamente que incorporan recursos del contrato de préstamo de Opción de desembolsos diferido ante el riesgo de catástrofes (CAT DDO) N°7594-CR del Banco Mundial aprobado mediante Ley N°8711. Estos decretos incorporaron recursos a transferir al BANHVI, a la CNE y al CONAVI para atender los cantones afectados por desastres naturales tales como el terremoto de Cinchona del 8 de enero de 2009, inundaciones, desbordamientos de ríos y deslizamientos, entre otros. El artículo 3 de la Ley N° 8711 faculta al Poder Ejecutivo para incorporar a la Ley de Presupuesto vía decreto ejecutivo, según la declaratoria de emergencia, los recursos provenientes del Contrato de préstamo.

Cabe señalar que en sentencia N°9427-2009 la Sala Constitucional declaró sin lugar acción de inconstitucionalidad interpuesta por esta Contraloría contra el Decreto Ejecutivo N°34151-H del 23 de noviembre de 2007, mediante el cual se realizó traslados entre programas, sin que la Asamblea Legislativa estuviera en receso, según señala el artículo 180 de la Constitución Política, para la atención de una emergencia. La Sala resolvió que es *"constitucionalmente posible las transferencias presupuestarias entre programas sin la expresa aprobación del legislador, dado el carácter excepcional de los estados de necesidad que exigen una solución más flexible desde el punto de vista presupuestario"*.

Los restantes 20 decretos incluyen rebajas y aumentos de partidas del presupuesto con un efecto neto global de cero que corresponden entre otros a traslado de partidas, ajustes para el pago del salario escolar, incorporación de los compromisos no devengados del año anterior, y la distribución de recursos del IFAM a las municipalidades. A nivel de partida, Servicios y Materiales y Suministros fueron las que presentaron la mayores rebajas (¢8.805 millones y ¢9.687 millones respectivamente). Cuatro de los decretos fueron publicados en el mes de diciembre, lo cual da pie para considerar como susceptible de mejora la planificación oportuna.

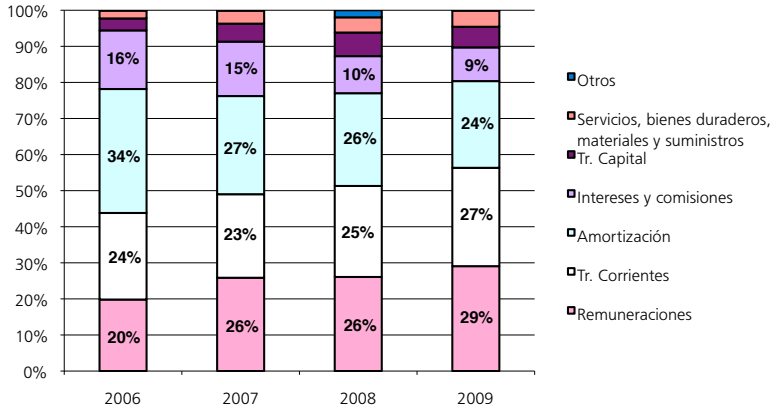
Finalmente, según se ha comentado en Memorias anteriores, es recurrente la baja ejecución de los recursos del crédito externo, los cuales alcanzan el 15% de los recursos incorporados para el 2009, sin embargo, cabe señalar que el año pasado se aprobaron una nueva serie de préstamos en el segundo semestre (ver Dictamen del Estado de la Deuda Pública).

[1] Decreto Ejecutivo N°35140-H del 19 de marzo de 2009.

La composición del gasto devengado según objeto del gasto en los últimos cuatro años muestra, en el gráfico siguiente, una manifiesta modificación, donde la reducción en el servicio de la deuda (pago de amortización e intereses) ha permitido asignar en términos relativos una mayor proporción de recursos a las remuneraciones y transferencias corrientes. En el 2009, el gasto devengado en remuneraciones creció 20% en términos reales, principalmente por la política que concretó el Poder Ejecutivo para disminuir las brechas salariales que han existido en el Sector Público, el cual se materializó en el pago del percentil 50 a los puestos profesionales y aumento a la base en los puestos no profesionales, aunado a la creación de nuevas plazas.

Gobierno Central:
Composición del gasto devengado según partida 2006-2009

Gráfico 2.2



Fuente: Liquidaciones de egresos 2006-2009.

Es importante recalcar que indudablemente la inversión de capital es una condición necesaria para promover una economía dinámica, que genere los ingresos tributarios suficientes para el financiamiento de los servicios públicos y aumente la competitividad del país. No obstante, la reducción del peso de las transacciones financieras en el presupuesto (servicio de la deuda) en 10 puntos porcentuales, en los últimos 4 años, se asignó mayoritariamente al aumento de los gastos corrientes. El gasto de capital por su parte pasó de representar 4,1% del presupuesto devengado en el 2006 a 7,9% en el 2009, sin embargo su tasa de crecimiento bajó al 1% en términos reales en el 2009 luego de alcanzar el 48% real en el 2007. Por ende, es imperativo renovar el compromiso con un gasto de capital que coadyuve como elemento dinamizador de la economía.

Gobierno Central: Gasto Devengado según clasificación económica 2009

	Millones ¢	Estruc %	2008 - 2009	
			Var. absoluta	Var. real
Total	3.864.657	100%	551.875	8%
Gastos Corrientes	2.631.479	68%	515.078	15%
Gastos de consumo	1.217.842	32%	277.143	20%
Intereses	360.107	9%	20.021	-2%
Transferencias corrientes	1.053.530	27%	217.914	16%
Gastos de Capital	304.374	8%	24.739	1%
Formación de capital	49.086	1%	9.216	14%
Adquisición de activos	34.232	1%	11.184	37%
Transferencias de capital	221.056	6%	4.339	-6%
Transacciones financieras	928.805	24%	12.059	-6%
Amortización	928.805	24%	76.964	1%
Otros activos financieros	-	0%	(64.905)	-100%

Cuadro 2.1

Fuente: Liquidación de egresos 2009.

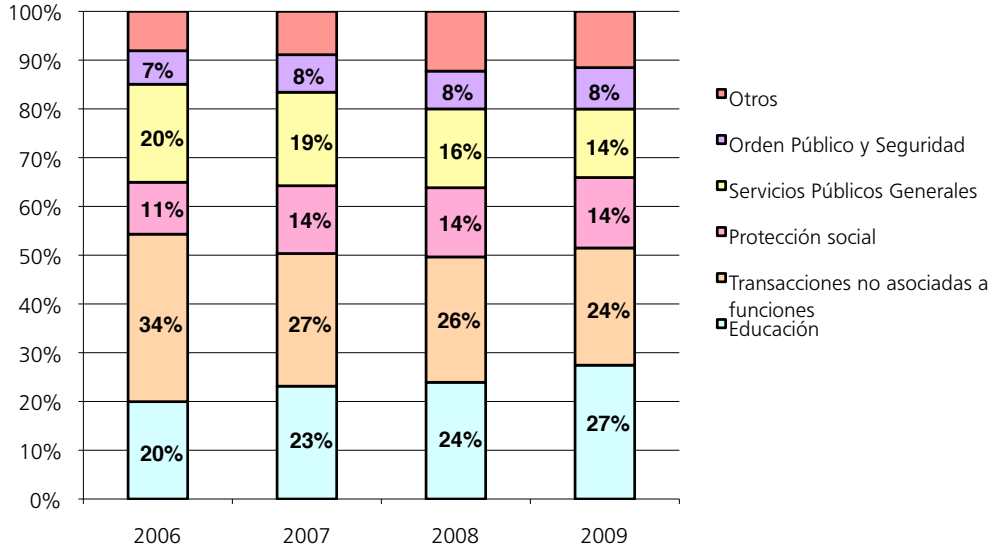
La clasificación funcional también revela un cambio en la estructura del gasto devengado en estos últimos cuatro años, donde el mayor favorecido es el gasto en educación, al pasar de un 20% del devengado en el 2006 a un 27% en el 2009 según se observa en el siguiente gráfico. De esta forma se revela claramente el rumbo de la política pública del gobierno en cuanto a la asignación de recursos; sin embargo, se debe ir a más allá para promover un uso eficiente de los mismos mediante mecanismos adecuados de evaluación del impacto que dicha inversión realmente genera en la población.

Los gastos en protección social y en seguridad se incrementaron ligeramente en el 2007, sin embargo permanecen como una proporción constante en los años subsiguientes, a pesar de la preponderancia que tiene el tema de la seguridad ciudadana en la opinión pública. Así mismo, es importante resaltar, que para el 2009 el 79,6% del gasto en Protección social correspondió a pagos de los Regímenes Especiales de Pensiones (el cual representa un 11% del gasto devengado total), intervención gubernamental altamente regresiva, dado que los ingresos por contribuciones al régimen representan sólo el 12% de los pagos en el 2009, lo cual debe llamar la atención a los tomadores de decisiones para que de forma efectiva se limite el ingreso a este tipo de regímenes en el futuro. Igualmente se deberán promover las acciones necesarias para el adecuado funcionamiento de la Dirección Nacional de Pensiones, dado lo comentado por esta Contraloría en los Informes Técnicos del Proyecto de Ley de Presupuesto y los resultados de los estudios realizados por la SUPEN y el BID[1], en procura del bienestar de los beneficiarios.

[1] Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. *Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público, Hacia una mayor eficiencia en el gasto, 2009.*

Gobierno Central:
Composición del gasto devengado según clasificación funcional 2006-2009

Gráfico 2.3



Fuente: Liquidaciones de egresos 2006-2009.

Finalmente, el cuadro siguiente muestra el resultado de la liquidación del presupuesto del ejercicio económico 2009, el cual muestra un superávit presupuestario de ¢42.220 millones. No obstante, la variación de caja fue de ¢17.787 millones (ver mas detalle acerca de la variación de caja en el acápite destinado al análisis del Estado de Tesorería). La diferencia entre estos dos resultados puede atribuirse a variaciones en el tipo de cambio (que afectan el valor en colones de los flujos de efectivo y saldos de los fondos en dólares y en euros) y a diferencias en la base de registro de la ejecución, situación que amerita una labor de revisión y eventual ajuste en los procedimientos de registro con miras a la conciliación de los datos que proporcionan ambas fuentes en el mediano plazo. A partir de este cuadro en el apartado 1.2 se revisan las principales desviaciones de la presupuestación.

Gobierno Central:
Presupuesto aprobado y ejecutado para el ejercicio 2009

	Presupuesto aprobado inicial (millones de ¢)	Presupuesto aprobado definitivo (millones de ¢)	Presupuesto ejecutado (millones de ¢)	Porcentaje de ejecución (%)
Ingresos corrientes	2.945.156	2.432.261	2.359.138	97%
Ingresos tributarios	2.852.147	2.335.140	2.262.290	97%
Contribuciones sociales	49.600	53.500	54.356	102%
Ingresos no tributarios	14.428	14.326	13.220	92%
Transferencias corrientes	28.981	29.295	29.272	100%
Ingresos de capital	5.587	9.714	4.128	42%
Transferencias de capital	5.587	9.669	4.083	42%
Otros ingresos de capital	-	45	45	100%
Financiamiento	1.177.600	1.640.148	1.543.611	94%
Colocación interna de títulos valores	1.154.723	1.600.601	1.504.795	94%
Préstamos directos externos	21.903	38.573	38.573	100%
Superávit	974	974	243	25%
Total ingreso ordinarios y extraordinarios	4.128.342	4.082.123	3.906.877	96%
Total egresos ordinarios y extraordinarios	4.128.342	4.082.123	3.864.657	95%
Servicio de la Deuda Pública	1.347.892	1.347.892	1.293.545	96%
Ministerio de Educación Pública	1.116.042	1.086.994	1.059.381	97%
Regímenes de Pensiones	462.303	462.303	444.885	96%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	231.023	240.708	222.443	92%
Poder Judicial	209.818	207.404	189.751	91%
Ministerio de Salud	118.420	122.277	111.203	91%
Ministerio de Seguridad Pública	105.643	105.511	93.625	89%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	92.300	91.366	83.976	92%
Ministerio de Hacienda	76.786	80.015	66.532	83%
Ministerio de Justicia	55.117	55.494	49.613	89%
Tribunal Supremo de Elecciones	53.015	44.714	39.519	88%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	41.388	38.302	33.740	88%
Ministerio de Gobernación y Policía	31.691	32.866	30.683	93%
Ministerio de Ambiente y Energía	51.001	34.309	26.231	76%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	26.246	24.944	24.605	99%
Asamblea Legislativa	24.259	24.259	20.526	85%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	19.368	18.309	16.078	88%
Contraloría General de la República	14.956	14.197	13.507	95%
Presidencia de la República	11.138	10.726	9.465	88%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	8.470	8.299	7.648	92%
Ministerio de la Presidencia	7.551	7.117	6.366	89%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6.374	5.073	4.396	87%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	2.199	4.151	4.006	97%
Partidas Específicas	3.907	3.907	3.907	100%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.356	3.298	3.161	96%
Ministerio Comercio Exterior	4.845	4.493	3.093	69%
Defensoría de los Habitantes de la República	3.235	3.195	2.772	87%
Diferencia ingresos menos gastos totales	-	-	42.220	N.A.

Cuadro 2.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de presupuesto y la liquidación presentada por el Ministerio de Hacienda 2009.

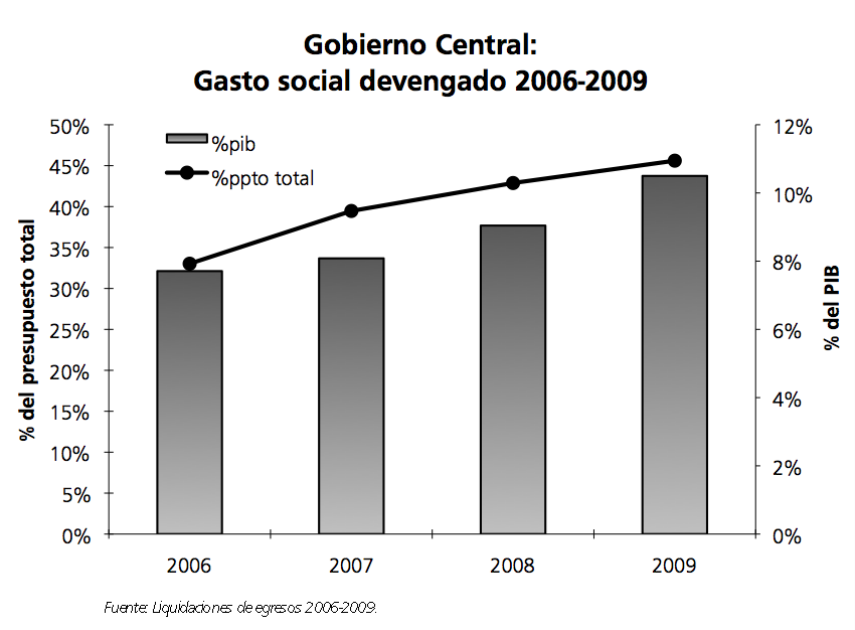
1.2 Ejecución de las prioridades del gasto en el presupuesto de la República

A partir del énfasis puesto por el Gobierno en la presentación de su proyecto de Ley de Presupuesto del 2009, a continuación se contrasta la ejecución del año contra lo inicialmente propuesto.

- **Inversión Social**

El gobierno se propuso atender los compromisos planteados en inversión social, especialmente en educación, salud y protección social. Como se ilustra en el siguiente gráfico, el gasto devengado, en los últimos 4 años, muestra una tendencia ascendente (crecimiento de 14% real anual en promedio) tanto como porcentaje del presupuesto total (¢1.762.637,0 millones, 45,6% del presupuesto total en el 2009) como porcentaje del PIB (10% del PIB en el 2009). A continuación se desglosa el comportamiento en el 2009 de algunos de sus componentes.

Gráfico 2.4



- **Educación**

La inversión en Educación en el año 2009, cumplió por primera vez con el mandato constitucional de ejecutar al menos 6% del PIB, alcanzando el 6,47% (6,85% si se incluye el gasto devengado del INA)[1]. En ese logro contribuyó parcialmente la caída que se presentó en el PIB. Además, más que la asignación de recursos lo importante es definir resultados concretos, de tal forma que logre un impacto con la inversión de esos recursos.

El presupuesto de ¢1.086.994,3 millones se ejecutó en un 97,5%, y el gasto devengado se ha venido incrementando de forma significativa (22% real el 2009 versus 13% real en el

[1] Ajustado mediante Decreto N°28877-H.

2008). En cuanto a la ejecución a nivel de partida, al igual que en años anteriores las partidas de Remuneraciones y de Transferencias corrientes y de capital, además de ser las más representativas dentro del total de gastos del Ministerio (97%), fueron las que tuvieron una mayor ejecución. En el caso de las Remuneraciones, su incremento tiene explicación en el aumento en el número de plazas nuevas (2.132), para un total de 70.122 plazas y a la aplicación del Decreto Ejecutivo N°19671-P-E-H-TSS del 30 de abril de 1990, que reconoce la categoría de profesionales a los educadores que tengan requisitos legales y académicos.

La ejecución del gasto en transferencias es significativa, y se destina a financiar la educación superior, la parauniversitaria, así como a las juntas de educación y administrativas, el programa de becas y el programa de informática educativa (PRONIE).

La ejecución presupuestaria del MEP debe analizarse considerando el principio de gestión financiera, por lo que en el siguiente cuadro, se muestran las transferencias más significativas por su monto y destino.

Ministerio de Educación Pública
Transferencias 2009
En millones de colones

Detalle	Transferencia presupuestada	Relativo	Transferencia Ejecutada	%
Educación superior	205.674,4	54,6%	205.674,4	100,0%
Juntas de Educación y Administrativas1/	91.874,8	24,4%	91.787,8	99,9%
Programa Avancemos (IMAS)	45.357,3	12,0%	44.888,3	99,0%
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	13.742,7	3,6%	13.673,5	99,5%
Fundación Omar Dengo (FOD)	12.740,6	3,4%	12.492,6	98,1%
Prog. Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE)2/	4.806,2	1,3%	1.662,1	34,6%
Educación parauniversitaria	2.514,7	0,7%	2.494,8	99,2%
Total	376.710,6	100,0%	372.673,5	98,9%

Cuadro 2.3

1/ En este caso, el monto no corresponde a la ejecución real de las Juntas, sino a la ejecución de la transferencias por parte del MEP.
2/Los datos fueron tomados del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, los cuales corresponden a montos propuestos y no aprobados, debido a que la institución no ha remido la liquidación 2009.
Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2009 de las instituciones.

Las universidades y las Juntas de educación y administrativas, siguen siendo las principales receptoras de recursos del MEP. Las primeras recibieron ¢205.674,4 millones (54,6%) y las segundas ¢91.787,8 millones (24,4%), respectivamente.

En cuanto a los recursos que se transfieren a las juntas de educación y administrativas, estos se destinaron a varios fines, tales como: comedores escolares (39,1%), infraestructura educativa (26,7%), fondos para las Juntas (20,8%), transporte de estudiantes (7,3%), patronatos (0,2%), colegios científicos y humanistas (0,8%) y otros (5,1%). De acuerdo con información suministrada por el Departamento de Gestión de Juntas del MEP, el 99,9% de esas transferencias fueron giradas; no obstante, dicho Departamento no dispone de información sobre la ejecución de esos recursos por parte de las Juntas de educación y administrativas. El citado Departamento indicó que esa información llega en papel a las Direcciones Regionales, y no existe un sistema de información que procese de forma oportuna esos datos, por lo que no es factible contar, en un tiempo prudencial, con una cifra consolidada sobre la ejecución de dichos entes.

La anterior situación se contrapone a lo establecido en la norma 5.1 de las Normas de control interno para el sector Público[1], en el sentido de que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. La situación descrita representa una falla en la adopción de las medidas de control necesarias para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos. La correcta y oportuna información resulta indispensable para proteger los fondos públicos que transfiere y para la necesaria rendición de cuentas sobre la gestión ejecutada por un ente público.

- **Salud**

El Ministerio de Salud ejecutó el 91% de su presupuesto en el 2009, menor porcentaje que en el 2008 (98%) explicado principalmente por no ejecutar una transferencia de capital para la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) por la suma de ¢4.392,0 millones, destinada a la construcción de una planta de tratamiento de aguas negras para la provincia de Heredia. Según información del Ministerio de Salud, esto se debió a la falta de presentación de requisitos legales por parte de la empresa, sin embargo a fin de cuentas esta falta de ejecución oportuna afecta primordialmente a los beneficiarios potenciales de dicho proyecto. Dichos recursos fueron incluidos como compromiso no devengado para ser incorporados en el presupuesto del 2010.

Al IAFA se le giró la totalidad de los recursos presupuestados: ¢4.842,8 millones; sin embargo, según información del SIPP, este ejecutó el 61,8% de lo programado en el 2009. De lo girado, ¢434,8 millones correspondían a las obligaciones consignadas en la Ley N°7972 "Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos", sin embargo en el informe de resultados, recursos asignados y ejecutados de la Ley N°7972 periodo 2009, se observa que el programa 1.3 "Atención a personas y familias afectadas por el consumo del alcohol, tabaco y otras drogas" fue el que menor ejecución presentó, con un 52,0% del total presupuestado.

Los recursos presupuestados al Consejo técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) para relleno sanitario Río Azul, con la finalidad de convertir dicho relleno en un parque de tecnología ambiental fueron girados en su totalidad (¢1.849,4 millones), proyecto que tiene un 95% de avance, según indica el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, según información recopilada por el Ministerio de Hacienda, de las 569 plazas nuevas asignadas en el presupuesto (350 para el programa de Rectoría y 219 para los CEN-CINAI), 411 se encuentran ocupadas (385 con nombramiento interino y 26 en propiedad), mientras que las restantes 158 quedan pendientes de la resolución de un concurso externo realizado por la Dirección General del Servicio Civil.

[1] Resolución N° 2-2009-CO-DFOE, publicadas en la Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

- **Cultura**

El Ministerio de Cultura presentó la ejecución más alta de todos los ministerios: 98,6% de los recursos asignados. El presupuesto ejecutado ha aumentado del 0,4% del presupuesto total del Gobierno Central al 0,6%, sin embargo, aún no alcanza el 1% del presupuesto total establecido como meta por el gobierno.

- **Gasto electoral**

El presupuesto inicial del 2009 incluyó ¢30.160,2 millones correspondientes al Aporte Estatal a los Partidos Políticos para el proceso de las elecciones según el artículo 96 de la Constitución Política. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció mediante resolución N°4129-E8-2009 del 3 de setiembre del 2010 que el monto máximo a girar será de ¢17.174,9 millones, por lo que mediante Ley de Modificación al Presupuesto N°8785 de 28 de octubre de 2009, la previsión se redujo a ¢21.859 millones, monto que incluye por primera vez el aporte para las elecciones municipales (por ¢4.684,1 millones) según lo establece el Código Electoral. La totalidad de los ¢21.859 millones se muestran como devengados e incluso pagados en la liquidación de egresos, pero al mismo tiempo se reportan como órdenes de pago no hechas efectivas al 31 de diciembre de 2009 en los informes complementarios a esa liquidación. Es importante tener esto en cuenta a la hora de analizar las cifras de la liquidación, dado que la mayor parte de ese pago se realizará en el 2010 y no en la liquidación del ejercicio económico del 2009 como se consigna.

En términos globales el Tribunal Supremo de Elecciones tuvo una ejecución presupuestaria del 88,4%, y particularmente el programa de Organización de elecciones sin contar los recursos para un referéndum (¢1.429,3 millones, partida que no fue ejecutada en 2009) y la contribución estatal a los partidos políticos, ejecutó su presupuesto en 70,7%. La mayor suma disponible estuvo en la partida de remuneraciones, y según información recopilada por el Ministerio de Hacienda, esto se debe a que se crearon plazas a la espera de la promulgación del nuevo Código Electoral, el cual no se consolidó hasta en el mes de agosto.

- **Ciencia y Tecnología**

La asignación inicial en el 2009 al Ministerio de Ciencia y Tecnología se incrementó de forma significativa (93% en términos reales) para impulsar los programas de apoyo y promoción de iniciativas de innovación, transferencia de tecnologías y generación de conocimientos y para esto fueron reforzadas prácticamente todas las partidas, especialmente la de transferencias a instituciones que se dedican al negocio; sin embargo, luego de los ajustes, el presupuesto definitivo aumentó 16% en términos reales y su gasto devengado 10% en términos reales, dado que alcanzó una ejecución del 87% de sus recursos. Este presupuesto representa solo el 0,1% del gasto total devengado.

Dos transferencias mencionadas como importantes en la exposición de motivos, una al CONICIT por ¢300,0 millones y otra por ¢1.200,0 millones para apoyar las iniciativas de promoción en las PYMES y para incentivos para empresas productoras de bienes y servicios, fueron reducidas a ¢98 millones y ¢856,7 millones respectivamente, girándose en su totalidad. Lo mismo ocurrió con los ¢300,0 millones incluidos para el proyecto CENEBiot

(para impulsar proyectos de investigación y desarrollo) que se redujeron a ¢150,0 millones, ejecutándose en su totalidad.

- **Seguridad Ciudadana y Justicia**

La asignación de recursos al Ministerio de Seguridad ha permanecido muy estable en los últimos cuatro años y alcanza el 0,6% del PIB en el 2009 (ver comentario sobre la Necesidad Insoslayable de un Enfoque Integral y Sostenible en materia de Seguridad Ciudadana en el capítulo III de esta segunda parte). Según información reportada en el Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, de las 1.000 nuevas plazas asignadas, el Ministerio de Seguridad informó tenerlas todas ocupadas (800 de policía y 200 administrativas), sin embargo, su partida de remuneraciones terminó con un disponible de ¢7.420,9 millones en el 2009, lo cual revela plazas vacantes durante el año. Según el Ministerio de Hacienda, este ministerio muestra deficiencias en sus procesos de planificación y presupuestación ya que modificó cerca de un 6% de sus recursos.

El Ministerio de Justicia ejecutó un 89% del presupuesto asignado, donde la partida de remuneraciones fue la que tuvo al final de periodo el mayor disponible (¢3.970,9 millones), según indica el Ministerio de Hacienda en su informe de gestión, esto se debió a la dificultad de obtener la autorización para utilizar las plazas nuevas a finales del I semestre, no lograr ocuparlas en su totalidad por lo difícil que resulta conseguir personal profesional con la especialidad de cada puesto, y las limitaciones de espacio y recursos pedagógicos de la Escuela de Capacitación Penitenciaria para atender mayor cantidad de educandos de primer ingreso (de las 342 otorgadas, 61 estaban vacantes al finalizar el año).

- **Infraestructura**

El gasto devengado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, creció tan solo un 8% en términos reales, en comparación con el 32% y 26% que creció en 2007 y 2008 respectivamente. Su nivel de ejecución alcanzó el 92%, muy similar a años anteriores. Este año los mayores disponibles quedaron en la partida de remuneraciones (¢5.787,2 millones) y bienes duraderos (¢5.444,4 millones), en detrimento de las obras viales que requiere el país para su desarrollo económico y social.

Se giró la totalidad de los ¢101.796,1 millones asignados inicialmente al CONAVI, que mejoró la ejecución de la totalidad de los recursos asignados, según información del SIPP de 84% en el 2008 al 94% en el 2009. Sin embargo, la tasa de crecimiento de los recursos asignados en el presupuesto del Gobierno Central se ha reducido en comparación con años anteriores (4% real en el 2009 versus 14% real en el 2008). De forma similar, los recursos asignados a las municipalidades por concepto de la ley 8114 fueron girados casi en su totalidad (99,9% de ejecución), sin embargo, al igual que los recursos al CONAVI, los gastos asignados crecen cada vez menos en términos absolutos, y para el 2009 el gasto devengado decrece en 3% real. Según cifras de la Tesorería Nacional, el saldo en caja única de las municipalidades por concepto de la Ley 8114 pasó de ¢6.856,6 millones en el 2008 a ¢9.079,9 millones en el 2009. Adicionalmente a fin de año, se le giró ¢8.403,2 millones al CONAVI provenientes del Contrato de Préstamo N°7594-CR con el Banco Mundial para la

atención, rehabilitación y reconstrucción de rutas nacionales en cantones declarados de emergencia.

- **Trabajo y Seguridad Social**

Los ¢46.785,4 millones asignados inicialmente al financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza que no se encuentran cubiertos por otros regímenes, fueron rebajados a ¢39.149,5 millones (un 16%), los cuales fueron transferidos en su totalidad. Los ¢9.600,0 millones inicialmente destinados al IMAS para dar financiamiento y continuidad al Programa Seguridad Alimentaria, fueron reducidos a ¢7.778,2 millones, de los cuales se ejecutó el 91%.

La asignación inicial de ¢7.981,6 millones al PANI (que incluía recursos para el desarrollo de los programas de protección integral de la infancia y la adolescencia, para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niñas o niños discapacitados en riesgo social y para financiar los proyectos de inserción educativa de las madres adolescentes en situación de riesgo social) se redujo a ¢5.587,1 millones, de los cuales se ejecutó un 94%.

Los ¢1.500,0 millones asignados inicialmente para Programa Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (PRONAMYPE) para brindar oportunidad de empleo a jóvenes de colegios técnicos y telesecundaria a través del establecimiento de empresas productivas, se redujeron en 15% y fueron ejecutados en su totalidad.

1.3 Principales desviaciones de la presupuestación

Como se ha mencionado reiteradamente en las Memorias de años anteriores, la partida de bienes duraderos es la que tradicionalmente presenta menor ejecución (65% en 2009). A pesar de esto, es importante resaltar que el gasto devengado en los últimos 4 años se incrementó 330% en términos reales. El Ministerio de Hacienda por su parte se ha propuesto dar seguimiento a las justificaciones recurrentes que presentan las instituciones sobre la baja ejecución de esta partida, como por ejemplo los problemas con los procesos de contratación.

A manera de ejemplo, en el 2009 la Asamblea Legislativa es la que tiene el menor porcentaje de ejecución en la partida de bienes duraderos (25%) y se debe a que tiene un disponible del orden de ¢1.641,8 millones, principalmente en gastos asignados a equipo de cómputo, mobiliarios de oficina y edificios, fundamentalmente, según indica el Ministerio de Hacienda en su informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria, porque se encuentran en proceso las contrataciones por licitación de proyectos especiales. De forma similar la partida de bienes duraderos en el Poder Judicial tuvo una ejecución global de 48%, explicado en parte por un disponible de ¢8.943,1 millones en la subpartida de edificios.

Gobierno Central:
Ejecución Mensual acumulada de la partida de Bienes duraderos 2006-2009

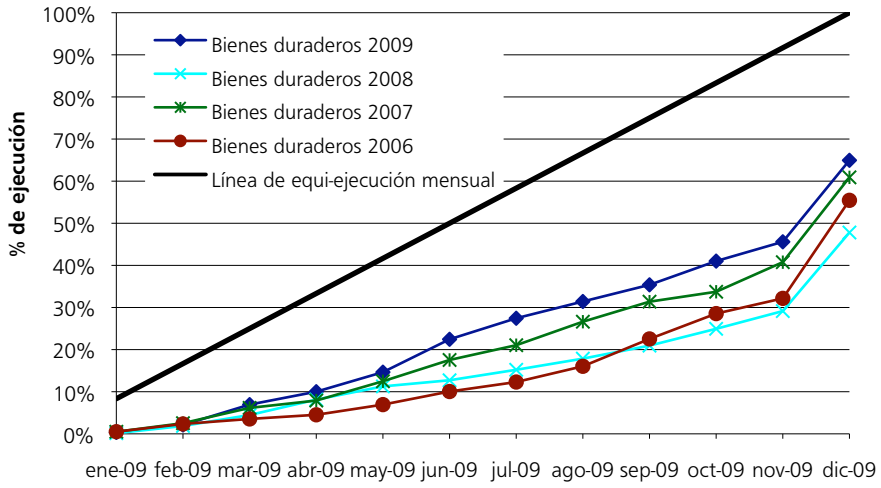


Gráfico 2.5

Fuente: Liquidaciones de egresos 2006-2009.

A continuación se hará mención de algunas de las principales razones de bajas ejecuciones globales en algunos títulos:

El Ministerio de Comercio Exterior, registró una ejecución global del 69%, explicada principalmente, como en años anteriores, por la ejecución de un 43% de la partida de Servicios Jurídicos, que terminó con un disponible de ¢721,1 millones, ya que esta partida es una previsión en caso de demandas en materia comercial.

El Ministerio de Ambiente y Energía presenta un ejecución global de 76%, principalmente por un disponible en transferencias de capital que surge al no transferir a FONAFIFO una donación del Banco Mundial para financiar el Programa de Introducción de instrumentos financieros basados en el mercado a los proyectos de gestión ambiental, la cual no fue recibida según la liquidación de ingresos.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda presenta una ejecución global del 83%. En la partida de remuneraciones quedó con un disponible de ¢5.644,5 millones, debido a que de las 160 nuevas plazas aprobadas, sólo 5 fueron ocupadas, según el Ministerio de Hacienda debido a que "la STAP, ente rector en materia de empleo público, solicitó más información con respecto al uso de la mayoría de las plazas creadas, y las que fueron aprobadas fue al culminar el ejercicio económico. Aunado a ello, el proceso de remisión de ternas por parte del Servicio Civil para realizar los nombramientos, ha sido un proceso complicado, ya que no se presentan los candidatos, igualmente, el tema salarial es otro aspecto que contribuye a buscar otros salarios más competitivos en otro sector." De forma similar, en la partida de servicios quedó un disponible de ¢4.458,5 millones, principalmente en la subpartida de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos en el programa de Dirección General de Tributación.

1.4 Otros temas puntuales de la ejecución del presupuesto de egresos

- **Incumplimiento del principio de equilibrio expost**

La situación económica del año 2009 obligó al financiamiento del 15% de los gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento, contraviniendo la disposición contenida en el artículo 6 de la LAFRPP. Este porcentaje se había venido reduciendo desde el 2006 y llegó a ser nulo en el 2008. Actualmente se tramita en el Congreso una iniciativa para permitir el financiamiento de gastos corrientes con deuda. En siguiente recuadro se amplia sobre el financiamiento de los gastos corrientes.

Recuadro 2.2

Financiamiento de gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento

El artículo 6 de la LAFRPP establece que *"…para los efectos de una adecuada gestión financiera,* ***no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital."*** (destacado añadido).

Esta disposición legal pretende garantizar el cumplimiento de un sano principio de la administración de la Hacienda Pública, en virtud del cual los gastos que implica la actividad ordinaria de las instituciones del Estado y no comportan un aumento en el acervo de bienes duraderos que permiten acrecentar la capacidad productiva de ejercicios venideros, sean financiados comprometiendo los ingresos fiscales futuros o el esfuerzo de acumulación realizado en años pasados. El financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento incide en el crecimiento de la deuda pública, restringiendo el margen de acción del Estado para la atención de las necesidades públicas, y si excede de ciertos niveles convierte en insostenible la situación fiscal en el largo plazo.

El principio ha sido reconocido e impulsado por estudiosos de la ciencia hacendaria desde etapas tempranas del desarrollo de esta disciplina (para el caso de Costa Rica puede consultarse, por ejemplo, la obra de don Tomás Soley Güell (1875-1943)), y su incorporación al marco jurídico costarricense no fue una novedad con la promulgación de la LAFRPP en el año 2001, pues ya desde 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955 de 24 de febrero de ese año –todavía vigente– establecía que *"…los gastos corrientes del Presupuesto Nacional solo podrán financiarse con ingresos corrientes."* (Artículo 4 inciso c).

Incluso durante algún tiempo se interpretó que la Constitución Política de 1949 recogía el principio de marras en el articulado del capítulo destinado al Presupuesto de la República, particularmente en el artículo 177 in fine. Sin embargo, en Resolución N° 481-2002 de 23 de enero de 2002, la Sala Constitucional señaló que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital es extrajurídica, y que el principio en cuestión es de relevancia infraconstitucional.

A partir de la citada resolución de la Sala Constitucional, la base jurídica para la exigencia del cumplimiento del principio quedó limitada a la disposición del artículo 6 de la LAFRPP, equivalente a su precursor, el artículo 4 inciso c de la Ley N° 6955.

Recuadro 2.2 (continuación)

En la práctica, el Gobierno se ha visto en serias dificultades para cumplir el principio, y no llegó a materializarlo hasta en el ejercicio económico del 2008. Sin embargo, la crisis financiera y la recesión económica internacional de 2008-2009 afectaron a tal punto los ingresos tributarios del Gobierno, que desde el inicio mismo de la ejecución del presupuesto del 2009 se observó y se mantuvo un importante resultado deficitario de la cuenta corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Era evidente, desde principios del 2009, que los ingresos corrientes no alcanzarían a cubrir los gastos corrientes autorizados en el presupuesto de ese año.

Ante esta situación, en el mes de abril el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que pretende suspender los efectos del artículo 6 de la LAFRPP por un plazo de dos años, autorizando al Estado a financiar gastos corrientes con ingresos no corrientes a partir de la entrada en vigencia de la ley que al efecto se apruebe. Este proyecto, que se tramita en la Asamblea Legislativa bajo el expediente N° 17337, recibió dictamen afirmativo unánime de la Comisión de Asuntos Económicos en agosto 2009, en una versión que autoriza la pretensión del Poder Ejecutivo para los años 2009, 2010 y 2011, con ciertos límites al monto en que se puede recurrir al endeudamiento para financiar el gasto corriente; a la fecha de cierre de edición de la presente Memoria Anual no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa.

Cabe señalar aquí que mediante oficio 7019 del 30 de junio de 2009 dirigido a la Comisión citada, la Contraloría General de la República emitió opinión sobre ese proyecto, indicando que en situaciones excepcionales y temporales, y bajo criterios restrictivos en su aplicación, podría admitirse la pretensión del Poder Ejecutivo, de forma que se permita atender la situación económica imperante sin comprometer innecesariamente la estabilidad futura. Se pone de manifiesto, así, una posición del Ente Contralor en el sentido de que el principio contenido en el artículo 6 de la LAFRPP, válido desde la óptica de la Hacienda Pública, puede ser regulado por el legislador ordinario para los fines de organizar la competencia y atribuciones del legislador presupuestario.

Más tarde, en el mes de agosto, el Poder Ejecutivo sometió al trámite legislativo el proyecto de ley para modificar el presupuesto del 2009 con el fin de rebajar la estimación de ingresos corrientes, incrementar la autorización para emitir bonos deuda interna y permitir, al nivel de la ley del presupuesto, el financiamiento de gasto corriente con recursos del endeudamiento. Este proyecto fue finalmente aprobado mediante la Ley N° 8785 de 28 de octubre, pero sin contar con la aprobación legislativa de la iniciativa que permite suspender los efectos del artículo 6 de la LAFRPP, con lo cual se incumple lo dispuesto en esta última normativa en lo referente al presupuesto de 2009.

El cuadro que se inserta a continuación permite comparar el monto y financiamiento de los gastos corrientes en el presupuesto inicial con el monto y financiamiento de ese mismo rubro de gastos en el presupuesto definitivo del 2009.

Recuadro 2.2 (continuación)

Financiamiento de los gastos corrientes del presupuesto del Gobierno Central En millones de colones

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo
Total gastos corrientes	2.805.464,6	2.756.487,7
Ingresos corrientes	2.775.304,4	2.311.593,2
Títulos Deuda Interna	0,0	414.864,0
Títulos Deuda Política	30.160,2	21.859,0
Préstamos externos	0,0	7.048,0
Donación República Popular de China	0,0	1.123,5

Cuadro 2.4

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF.

Como se puede observar, el presupuesto definitivo finalmente financió gastos corrientes con títulos de la deuda interna en la suma de ¢414.864,0 millones (un 15,1% del total de gastos corrientes) y, consecuentemente, la ejecución presupuestaria arroja un resultado deficitario en cuenta corriente, contraviniéndose la disposición legal citada (LAFRPP, Artículo 6).

- **Enfoque de género no se visibiliza en el presupuesto**

Si bien la aprobación de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género es uno de los logros importantes del país, y la idea es insertar el tema de género en todos los ámbitos del quehacer público y privado, el Ministerio de Hacienda reconoce en su informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria, que no obstante la emisión de lineamientos técnicos y metodológicos para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos, la planificación aún no lo considera, por lo que deben concretar mejores esfuerzos para avanzar en este campo.

- **Compromisos pendientes y el proceso de descentralización de la Dirección de Migración**

La liquidación ajustada de egresos del presupuesto 2009, muestra a manera de información en la columna del comprometido, ¢339,5 millones correspondientes a compromisos no devengados del Programa 054-01: Control de Migración y Extranjería en el País. La Dirección General de Migración y Extranjería inició un proceso de descentralización presupuestaria del Ministerio de Gobernación y Policía para el año 2010, por lo que estos compromisos serían honrados con cargo al presupuesto 2010 para dicha dependencia[1].

[1] Según nota DGPN-905-2009 del 19 de noviembre de 2009.

- **Órdenes de pago no hechas efectivas al 31 de diciembre 2009 y gastos extrapresupuestarios**

Según indica la Contabilidad Nacional, las órdenes de pago no hechas efectivas al 31 de diciembre de 2009 ascendieron a ¢40.788,8 millones (en comparación con ¢34.215,7 millones en el 2008). Estas incluyen ¢21.859,0 millones por concepto de la deuda política, así como ¢17.504,1 millones de facturas pendientes de pago, ¢28,5 millones por concepto de cajas únicas pendientes de pagar y ¢1.397,3 millones de saldos pendientes de identificar. Sin embargo, se debe señalar, que según consulta a la Tesorería Nacional y la Contabilidad Nacional, estas cifras no se encuentran conciliadas, lo cual deberá ser atendido por dichas dependencias.

Los gastos extrapresupuestarios ascendieron a ¢336.761,6 millones, mayoritariamente por diferencias de tipo de cambio, gastos por depreciación, gasto por incobrables, baja de activos e incremento del pasivo con FODESAF.

- **Carencia de políticas de estado en materia de empleo público**

Como se observa en el cuadro siguiente, en el 2009, 17% de las plazas nuevas creadas se encontraban vacantes al finalizar el año. Dentro de las justificaciones dadas al Ministerio de Hacienda sobre las plazas vacantes se encuentran: dificultades en la resolución de ternas para realizar nombramientos, salarios no competitivos, incumplimiento de requisitos por parte de los candidatos, atrasos en las resoluciones del Servicio Civil, entre otras.

Si bien llenar una plaza conlleva tiempo, un estudio[1] realizado por esta Contraloría General ha determinado que las acciones del Estado en materia de rectoría y políticas de empleo público han sido insuficientes, ya que el país no cuenta con políticas a nivel de Estado, que procuren abordar de forma integral el empleo público. Lo que existe son lineamientos de corto plazo y disparidad de directrices, lo cual genera diferencias salariales y múltiples mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del recurso humano del Sector Público.

Tomando como base una muestra de 17 instituciones públicas, la CGR analizó tres componentes funcionales de la gestión de recursos humanos en el sector público: planificación del recurso humano, evaluación del desempeño y gestión de las compensaciones salariales. De acuerdo con el estudio, el 53% de las dependencias analizadas no vinculan la planificación de recursos humanos con la planificación institucional. También se observaron disparidades salariales irrazonables y desproporcionadas en instituciones del sector descentralizado, que oscilan entre un 225% y un 614%, aun cuando las funciones asignadas y requisitos exigidos para esos puestos son los mismos. Además, se determinó inoperancia de los instrumentos de evaluación del desempeño en la función pública, por cuanto en el 76,5% de las instituciones analizadas, dichas mediciones no se utilizan en forma oportuna ni adecuada.

[1] Ver DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 de enero de 2010.

Gobierno Central: Plazas nuevas 2009

Título	Plazas nuevas 2009 vacantes	Plazas nuevas 2009 Ocupadas	Total Plazas nuevas otorgadas en 2009
Total	642	3.096	3.738
Asamblea Legislativa	-	19	19
Contraloría General de la República	20	11	31
Defensoría de los Habitantes de la República	-	4	4
Presidencia de la República	-	10	10
Ministerio de la Presidencia	-	-	-
Ministerio de Gobernación y Policía	-	22	22
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	4	3	7
Ministerio de Seguridad Pública	-	1.000	1.000
Ministerio de Hacienda	155	5	160
Ministerio de Agricultura y Ganadería	-	13	13
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1	2	3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	5	75	80
Ministerio de Educación Pública	nd	nd	nd
Ministerio de Salud	158	411	569
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5	24	29
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	-	-	-
Ministerio de Justicia	61	281	342
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	-	-	-
Ministerio Comercio Exterior	9	1	10
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	-	-	-
Ministerio de Ciencia y Tecnología	-	-	-
Ministerio de Ambiente y Energía	7	49	56
Poder Judicial	180	869	1.049
Tribunal Supremo de Elecciones	37	297	334

Cuadro 2.5

Fuente: Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.
Nota 1: No incluye cifras del Ministerio de Educación por cuanto no presentó la información a tiempo.

Nota 2: Las plazas vacantes de la CGR corresponden a plazas solicitadas para la revisión de la Deuda Política, función que fue trasladada en el nuevo Código Electoral (Ley N°8765 del 19 de agosto de 2009) al Tribunal Supremo de Elecciones.

- **Pagos a la CCSS por concepto de la deuda estatal**

La liquidación de egresos del 2009 registra una erogación por la suma de ¢59.461,9 millones a la CCSS por concepto de pago de la deuda estatal, de conformidad con convenios firmados por el Ministerio de Hacienda y esa entidad en 2007, 2008 y 2009. Dichos pagos comprenden ¢57.633,3 millones por concepto de principal y ¢1.828,6 millones por concepto de intereses; no obstante, la totalidad de la suma indicada fue registrada en la partida de amortización.

Al respecto, en oficio D-369-2010 de 26 de marzo de 2010, la Contabilidad Nacional indica que el registro de los intereses en las partidas de amortización se debe a que los pagos a la CCSS incluían intereses generados en períodos anteriores, y que por esta razón se consideraron como parte de las amortizaciones. Sin embargo, esta Contraloría considera que tal argumento no es válido pues se trata de intereses corrientes sobre un principal calculado y reconocido en una fecha determinada de acuerdo con los convenios respectivos.

1.5 Comportamiento de los ingresos del presupuesto

1.5.1 Ingresos totales del presupuesto 2009

Los ingresos totales ejecutados del Presupuesto de la República al 31 de diciembre del 2009 alcanzaron la suma de ¢3.906.877 millones; se componen en un 60,4% de ingresos corrientes, un 39,5% de ingresos provenientes del financiamiento, principalmente interno, y una suma pequeña de ingresos de capital (0,1%).

La crisis financiera internacional que afectó al país en el año 2009 incidió negativamente en los ingresos corrientes, que habían tenido una participación dentro del total de ingresos de 78% en 2008 y 77% en 2007.

Colateralmente, el fenómeno de la evasión tributaria continúa gravitando sobre la efectividad de la recaudación fiscal, y la Contraloría General de la República emitió recientemente un informe relacionado con ese tema para el caso particular del impuesto a los ingresos y utilidades (ver el siguiente recuadro).

Recuadro 2.3

La evasión del Impuesto sobre Utilidades

El problema de la evasión fiscal es de suma importancia para el bienestar económico de Costa Rica y es un tema de discusión que ha estado en las diferentes administraciones tributarias y para combatirla, un buen primer paso es estimarla y en la medida de lo posible caracterizarla.

La Contraloría General de la República mediante el Informe DFOE-SAF-IF-16-2009, informó al Ministerio de Hacienda sobre la alta morosidad por el pago de impuesto sobre las utilidades en el país.

Este Órgano Contralor cuantificó la evasión en el impuesto a las utilidades y realizó un análisis comparativo del período 1991-2007.

El porcentaje de evasión durante todo el período estudiado es alto, y aunque disminuyó a partir del 2004, no se ha presentado una variación sustancial en los parámetros de evasión. En 1991-1993, el porcentaje de evasión en la renta se estimó entre 72% y 73%. Entre 1994 y 1995 aumentó hasta 79%. Posteriormente, se mantiene en torno a 75% hasta el 2003. A partir del año 2004 se observa un descenso, a menos del 70%, hasta alcanzar un nivel mínimo del 64.3% en el 2007.

Recuadro 2.3 (continuación)

La evasión representa un promedio del 3.6% del Producto Interno Bruto.

Como elementos positivos, se observa una mejora en el margen de renta de los negocios en el período 2004-2007, como resultado de una mayor actividad económica, menor inflación, menores tasas de interés; además se estimó una menor subdeclaración de ingresos a partir del 2004, con valores que oscilan desde el 21% hasta cerca del 17% -principalmente como resultado de un mayor control de los ingresos derivados de cobros por medio de tarjetas electrónicas-. Contrariamente, se determinó una tendencia a la sobredeclaración de gastos o deducciones en los últimos años.

Es importante indicar que las medidas orientadas a mejorar el control sin cambiar en forma relevante la tecnología y la dotación de recursos, no tienen efectos considerables sobre el indicador de evasión. Dados los valores de dicho indicador, se precisan políticas de alcance mayor. La tarea de reducir el porcentaje de evasión en forma estable, incluso a valores intermedios, se demuestra como muy exigente.

La Contraloría General dispuso al Ministerio de Hacienda fortalecer los programas de gestión y fiscalización e incrementar la presencia fiscal respecto de los contribuyentes que evaden el pago del impuesto; consolidar la puesta en operación del proyecto de Tributación Digital; impulsar las medidas necesarias para una efectiva aplicación del marco sancionador tributario en los casos en que procede; impulsar el trámite de las reformas legales y normativas para prevenir o minimizar prácticas elusivas o de evasión, así como otras que eventualmente procedan para aumentar el margen tributario; dotar a la Administración Tributaria de los mecanismos para gestionar en una forma ágil y flexible los recursos humanos y materiales; e impulsar y/o ejecutar, en coordinación con el Poder Ejecutivo y las dependencias de otros poderes que corresponda, las acciones que permitan una reducción sustancial del índice de evasión, lo cual comprenda, en lo procedente, el desarrollo de propuestas contenidas en el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, emitido por ese Ministerio en setiembre pasado y aprobado por el Consejo de Gobierno en octubre de 2009, así como cualesquiera otras necesarias para lograr ese propósito.

El monto total registrado de ingresos del presupuesto representa un incremento del 22% (13% en términos reales) respecto de los ingresos totales ejecutados de 2008, que se compone de una caída de 5,2% de los ingresos corrientes y un aumento del 120% de los ingresos por financiamiento. En el componente de los ingresos corrientes, son los ingresos tributarios los que se vieron más afectados con respecto al periodo anterior con un decrecimiento del 6% (13% en términos reales).

Seguidamente se presenta la información sobre los ingresos totales ejecutados del presupuesto de la República 2008-2009 y la estructura de sus componentes:

Gobierno Central
Ingresos totales ejecutados del Presupuesto de la República 2008-2009
En millones de colones y estructura porcentual

	2008		2009	
	Monto	**%**	**Monto**	**%**
Total de ingresos	3.192.553,9	100,0	3.906.876,6	100,0
Ingresos corrientes	2.489.551,2	78,0	2.359.138,2	60,4
Ingresos tributarios	2.408.578,6	75,4	2.262.289,9	57,9
Contribuciones a la Seguridad Social	43.731,3	1,4	54.356,3	1,4
Ingresos no tributarios	11.316,0	0,4	13.219,7	0,3
Transferencias corrientes	25.925,3	0,8	29.272,2	0,7
Ingresos de capital	479,4	0,0	4.127,5	0,1
Transferencias de capital	0,0	0,0	4.082,5	0,1
Otros ingresos de capital	479,4	0,0	45,0	0,0
Financiamiento	702.523,3	22,0	1.543.610,9	39,5
Financiamiento interno	679.153,2	21,3	1.504.795,3	38,5
Financiamiento externo	21.805,1	0,7	38.572,7	1,0
Recursos de vigencias anteriores	1.565,0	0,0	243,0	0,0

Cuadro 2.6

Fuente: Elaboración propia con base en las liquidaciones de ingresos al 31 de diciembre de cada año.

1.5.2 Ingresos corrientes y carga tributaria 2006-2009

Una gran parte de los ingresos corrientes corresponde a ingresos tributarios (el 95,9%). El resto lo conforman las contribuciones a la seguridad social (2,3%), los ingresos no tributarios (0,6%) y las transferencias corrientes recibidas (1,2%).

Los ingresos tributarios, que habían mostrado un importante crecimiento en 2007 y 2008 (28,6% y 18,7% respectivamente), presentan en 2009 un significativo decrecimiento del 6,1%, debido al efecto de la crisis financiera internacional que generó una contracción de la actividad económica del país, principalmente en el cuarto trimestre de 2008 y una gran parte del año 2009. En términos reales, la variación de los ingresos tributarios ha sido del 17,6%, 5,7% y -13,3% en 2007, 2008 y 2009, respectivamente.

La carga tributaria (relación de los ingresos tributarios respecto al producto interno bruto), que había crecido ininterrumpidamente desde el año 2000 hasta el 2008, para ubicarse en un 15,33 % en este año, disminuyó a un 13,48% en 2009, como resultado de la crisis. A continuación se muestra un detalle de de las variaciones en los ingresos corrientes en el período 2006-2009.

Gobierno Central
Variación anual de los ingresos corrientes, ingresos tributarios, PIB e Inflación
Importancia relativa respecto al PIB de los ingresos corrientes,
de los ingresos tributarios y de los principales impuestos 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Ingresos Corrientes -Variación anual nominal (%)	23,95	28,49	18,30	-5,24
Ingresos Tributarios - Variación anual nominal (%)	24,65	28,60	18,71	-6,07
PIB a precios corrientes- Variación anual (%)	20,74	18,07	15,50	6,88
PIB a precios constantes- Variación anual (%)	8,78	7,95	2,82	-1,28
Índice Implícito del PIB - Variación anual (%)	11,00	9,37	12,34	8,27
Inflación, IPC - Variación interanual Diciembre (%)	9,43	10,81	13,90	4,05
Ingresos Corrientes - Variación anual % términos reales (1)	11,67	17,48	5,31	-12,48
Ingresos Tributarios - Variación anual % términos reales (1)	12,29	17,58	5,67	-13,25
Ingresos Corrientes como % del PIB	14,22	15,48	15,85	14,05
Ingresos Tributarios como % del PIB (2)	13,70	14,92	15,33	13,48
Principales impuestos como % del PIB:				
Impuesto sobre las ventas	5,44	5,87	5,96	4,95
Impuestos a los ingresos y utilidades	3,42	3,91	4,39	4,09
Impuesto único por tipo de combustible	1,82	1,84	1,71	1,84
Impuestos selectivos de consumo	0,97	1,13	1,05	0,70
Derechos de importación	0,74	0,79	0,79	0,58
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,32	0,39	0,43	0,46
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,19	0,18	0,19	0,18
1% al valor aduanero de las importaciones	0,18	0,20	0,21	0,12
Derechos de salida del territorio nacional	0,17	0,17	0,16	0,15
Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico	0,14	0,13	0,14	0,15
Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles	0,14	0,14	0,11	0,08
Impuesto s/traspaso de vehículos usados	0,07	0,07	0,07	0,06
Resto de 16 rentas tributarias como % del PIB	0,09	0,10	0,13	0,13

Cuadro 2.7

(1) Ingresos corrientes y tributarios en términos reales, deflatados por el Índice Implícito del PIB de cada año.
(2) Relación comúnmente denominada Carga Tributaria.
Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto presentadas por el Ministerio de Hacienda y de información del Banco Central de Costa Rica.

Tal y como puede observarse en el cuadro anterior, el fenómeno de la caída de la carga tributaria luego de una tendencia de crecimiento, se refleja en los principales dos impuestos del sistema tributario (Impuesto sobre las ventas e impuesto sobre la renta) así como en los impuestos que recaen sobre las transacciones del comercio internacional.

1.5.3 Liquidación de los ingresos tributarios y principales factores que incidieron en el resultado

En el presupuesto inicial del año 2009 los ingresos tributarios ascendían a ¢2.852.147 millones. Posteriormente, la ley de presupuesto extraordinario, N° 8785 de 28 de octubre, redujo la estimación de ingresos tributarios en ¢517.006 millones por lo que el presupuesto definitivo de este rubro de los ingresos corrientes ascendió a ¢2.335.141 millones.

Ahora bien, la ejecución acumulada de ingresos tributarios al cierre del ejercicio ascendió a ¢2.262.290 millones, por lo que se obtiene un déficit de recaudación de ingresos tributarios por la suma de ¢72.851 millones en el 2009.

Este resultado de la liquidación de los ingresos tributarios en el 2009 y su desglose según los principales impuestos se presentan en el siguiente cuadro.

Gobierno de la República
Resultados de la liquidación de los ingresos tributarios 2009

	Superávit o déficit (-) de recaudación sobre el monto presupuesto (Millones de ¢)	Recaudación ejecutada como porcentaje del monto presupuesto (%)
Total ingresos tributarios	-72.850,7	96,9
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	70.336,7	111,4
Impuesto a la propiedad de vehículos	1.924,2	102,5
Impuesto sobre traspaso de bienes inmuebles	734,3	106,1
Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	-888,1	91,5
Impuesto sobre las ventas	-99.462,1	89,3
Impuestos selectivos de consumo	-35.806,2	76,6
Impuesto único a los combustibles	5.774,0	101,9
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	1.639,2	105,9
Impuesto sobre bebidas sin contenido alcohólico	-283,7	98,9
Arancel de Aduanas (Derechos de Importación)	-12.999,1	88,2
Derechos de salida del territorio nacional	-205,8	99,2
Derechos consulares	-1.404,6	77,6
Timbre fiscal	180,9	105,0
Los demás impuestos en conjunto	-2.390,3	93,4

Cuadro 2.8

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación del Presupuesto de la República 2009.

El déficit de recaudación en los ingresos tributarios obedeció, principalmente, a la contracción de la actividad económica en el país derivada de la crisis financiera internacional. Según los pronósticos de crecimiento efectuados por el Banco Central de Costa Rica, el Producto Interno Bruto originalmente crecería en un 4,0% en 2009; sin embargo, con posterioridad al inicio de la crisis dicha estimación fue corregida en dos ocasiones hasta alcanzar finalmente un -1,3% en la segunda revisión del Programa Macroeconómico realizada en julio 2009.

En consecuencia, la Contraloría General procedió a revisar sus estimaciones de los ingresos corrientes del presupuesto 2009, obteniéndose como resultado una reducción de ¢515.837,5 millones en junio (que fue utilizada por el Ministerio de Hacienda en el trámite del presupuesto

extraordinario que redujo la apropiación de ingresos corrientes y que fue aprobado mediante la mencionada Ley N° 8785 de 28 de octubre, que entró en vigencia el 9 de noviembre[1].

El informe de la liquidación del presupuesto nacional presentado por el Ministerio de Hacienda, contiene una sección denominada "Cuadros y análisis comparativos del Ingreso períodos 2009/2008"; sin embargo, la valoración efectuada sobre el comportamiento de los distintos rubros de ingresos no ofrece explicaciones suficientes y detalladas del nivel de recaudación obtenido, ni sobre las desviaciones en relación con los montos previstos o presupuestados, lo cual constituye una debilidad de dicho Informe, para efectos de valorar apropiadamente la gestión de los ingresos. Lo anterior no obstante que dicha información se había solicitado a ese Ministerio, mediante oficio N° 295 de 12 de enero de 2010, previo a la presentación de la liquidación. Debe indicarse que adicionalmente este Órgano Contralor, también solicitó información específica sobre el comportamiento de los principales ingresos y sus desviaciones con respecto al presupuesto nacional para el año 2009[2].

En los documentos aportados por ese Ministerio, se señaló lo siguiente en relación con algunos de los principales ingresos:

- Respecto a los ingresos por concepto de impuestos sobre los ingresos y utilidades, el Informe de liquidación indica solamente que ascendieron a ¢687.420 millones en el 2009, lo cual significó una reducción de 0,26% con respecto al período anterior.

  Posteriormente, ante consulta realizada por esta Contraloría, el Ministerio de Hacienda indicó que *"La revisión de las estimaciones del impuesto sobre los Ingresos y Utilidades y cada uno de sus componentes, se realizaron a partir de la información que se tenía respecto a las variables económicas proyectadas para el 2009 y los resultados de recaudación que se tenían para el año 2008. / Para esta fecha, no se tenía presente las magnitudes del evento económico de crisis financiera internacional, que se presentó a finales del 2008 y que se concretó en el 2009, que afectó la demanda de bienes y servicios interna y externa, consecuentemente afectando los niveles de renta gravable de cada una de las diferentes empresas y personas físicas con actividades lucrativas. / Adicionalmente, se mantenía incertidumbre en cuanto al comportamiento del mes de diciembre, cuando se realizan las liquidaciones finales del pago del impuesto con el cierre contable, por lo que la cifra proyectada para el año 2009 se mantenía con un criterio de reserva".* Asimismo, reporta el Ministerio que no obstante la caída en la actividad económica, varios sectores de contribuyentes incrementaron su aporte al impuesto.

  En relación con el registro presupuestario de la composición del impuesto sobre ingresos y utilidades, se inserta a continuación el cuadro respectivo.

[1] Posteriormente, en el mes de agosto, la Contraloría volvió a revisar la estimación de ingresos, determinando que la reducción de los ingresos corrientes alcanzaría los ¢561.110,9 millones. No obstante, esta reestimación no fue utilizada para modificar el presupuesto.

[2] Oficio 1542 del 16 de febrero de 2010, dirigido a la Ministra de Hacienda, respondido por medio de nota DM-519-2009 del 9 de marzo de 2010.

Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2009
En millones de colones

	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia
Impuesto sobre los ingresos y las utilidades	617.083,5	687.420,2	70.336,7
Ingresos y utilidades de personas jurídicas	370.000,0	443.821,9	73.821,9
Ingresos y utilidades de personas físicas	163.663,0	156.936,3	-6.726,7
Impuesto al salario, jubilaciones y pensiones	153.663,0	134.889,7	-18.773,3
Impuesto a utilidades de personas físicas	10.000,0	22.046,7	12.046,7
Intereses de títulos valores	53.500,0	46.092,1	-7.407,9
Remesas al exterior	24.000,0	30.694,1	6.694,1
Dividendos	5.500,0	9.455,2	3.955,2
Entidades financieras no domiciliadas	420,5	420,5	0,0

Cuadro 2.9

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional, Liquidación del Ingreso, 2009.

Durante varios años la Contraloría ha dictaminado negativamente la liquidación del presupuesto a causa de una distribución distorsionada del recaudo del impuesto sobre los ingresos y utilidades, en la que se sobreregistra la recaudación de la parte proveniente del impuesto a los ingresos y utilidades de personas jurídicas en detrimento de los otros subgrupos que conforman el impuesto, propiamente de aquellos sujetos a retención en la fuente.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda ha señalado que la problemática se solventaría con la puesta en marcha del software de captura Recauda, la emisión de lineamientos para los agentes recaudadores por parte de la División de Recaudación de la Dirección General de Tributación y, en forma definitiva, con la entrada en funcionamiento del Sistema de Tributación Digital.

En efecto, una proporción mayor del 50% de la recaudación en Impuestos sobre Ingresos y Utilidades está siendo capturada por medio del sistema de Tributación Digital, lo cual ha mejorado el grado de precisión general en el registro de este grupo según subgrupos y renglones. Asimismo, se han perfeccionado los controles realizados al resto de la recaudación que se captura por medio del ILI-SINPE y cuyas declaraciones se incorporan al SIIAT.

No obstante lo anterior, efectuando las respectivas verificaciones en la información generada, se ha determinado que persiste el subregistro en los conceptos sujetos a retención en la fuente, que se presenta mayormente en el impuesto sobre salarios, jubilaciones y pensiones, y que explica el déficit de recaudación registrado (¢18.773,3 millones). Los otros rubros percibidos mediante el mecanismo de retención tienden a estar cercanos a una estimación actualizada. En virtud de lo anterior, la Contraloría General no avala el registro del impuesto en cuestión en sus distintas subpartidas.

Tal fenómeno –cabe señalar– incide negativamente sobre las cifras que se utilizan para efectos de realizar las estimaciones de ingresos sobre las que se basa la certificación de efectividad fiscal de los ingresos corrientes que esta Contraloría debe emitir con ocasión de la presentación, a la Asamblea Legislativa, de los proyectos de ley de presupuesto de la República por parte del Poder Ejecutivo.

- En relación con el impuesto sobre las ventas (rubro de mayor importancia relativa dentro de los ingresos tributarios) y los impuestos selectivos de consumo, el informe de liquidación indica: *"Estos impuestos deben ser liquidados al décimo quinto día natural del mes siguiente, de los cuales tenemos un incremento importante debido a que se percibieron para el 2009 ¢947.981.00 millones y para el 2008 se logró percibir hasta un monto de ¢1,100,988.00 millones lo cual nos genera una disminución para el 2009 de un ¢153,006.00 lo que es equivalente a 13.90% y que no cumple con lo que se esperaba presupuestariamente para el período más reciente ya que se dejó de percibir un 12.49%"*

  Lo anterior constituye un análisis meramente descriptivo de las cifras que arroja la liquidación, sin ahondar en los factores explicativos del comportamiento de dichos impuestos.

  Según información aportada posteriormente por el Ministerio de Hacienda y el análisis realizado por esta Contraloría, se tiene que en el año 2009 la actividad económica mostró una caída muy importante, que impactó negativamente la recaudación fiscal. A lo largo del último trimestre de 2008 y los primeros siete meses de 2009 se observó un decrecimiento de la actividad económica, medida por la tendencia ciclo del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). En dichos siete meses el IMAE muestra una variación media de -3,6% mientras que en igual lapso del año anterior su tasa fue de un crecimiento de 4,3%. La actividad comercial tuvo una caída en su tasa media de 4,5% y el sector turismo mostró una caída de un 10% aproximadamente. Ya para el mes de octubre se observa una recuperación de la economía, al situarse el IMAE en 1,4%.

  Debe indicarse, además, que el impuesto sobre las ventas acusa una fuerte reducción en el componente correspondiente a su recaudación a nivel de aduanas, explicada en la caída en las importaciones de varios productos.

  La recaudación total de este impuesto en 2009, por ¢830.537,9 millones, significa un decrecimiento del 18% en términos reales respecto al 2008.

- El impuesto único por tipo de combustible recaudó en el 2009 un monto de ¢308.274 millones, recaudación que resultó mayor en ¢5.774 millones al ingreso presupuesto de ¢302.500 millones. El crecimiento del recaudo respecto al año anterior (15,0%) puede explicarse en la relativa estabilidad de los precios del petróleo durante el año, lo que generó niveles de consumo acordes con la estimación.

- La recaudación de los impuestos selectivos de consumo (ISC) resultó deficitaria en la suma de ¢35.806 millones, al alcanzar ¢117.444 frente a un estimado de ¢153.250 millones. El decrecimiento en la recaudación respecto al año anterior (28,5%) es consecuencia de la drástica caída que se dio en demanda interna y de bienes importados.

- Sobre los ingresos por impuestos al comercio exterior y transacciones internacionales, el informe de liquidación aporta diversa información sobre el comportamiento de las exportaciones y su impacto en la recaudación; sin embargo, los impuestos a las exportaciones representan un porcentaje bajo (menos del 3%) del total de este rubro de ingresos. Además, en cuanto a los impuestos derivados de las importaciones, dicho informe básicamente señala: *"Mientras que en las importaciones también disminuyeron a nivel general los impuestos por este concepto y alcanzaron para el 2009 un ingreso acumulado de ¢117,255.00 millones mientras que en el 2008 se recibieron ¢156,816.00 lo que demuestra una disminución de un 25.23%"*

  De acuerdo con información disponible en TICA, los rubros de mercancías cuyas importaciones mostraron un decrecimiento importante y afectaron la recaudación de derechos arancelarios son: vehículos (29,1%), electrodomésticos (17,5%), tejidos y prendas de vestir (19,6%) y productos plásticos (8.0%), entre los más relevantes.

  La caída en las importaciones afecta también la recaudación aduanera de los impuestos de ventas y selectivos de consumo, que muestra un déficit de ¢100.767 millones respecto al monto presupuestado.

1.5.4 Ingresos por concepto de financiamiento

Los ingresos por concepto de financiamiento para el año 2009 alcanzan la suma de ¢1.543.611 millones. Se componen de: Colocación de títulos valores de corto plazo (un 29,1%), Colocación de títulos valores de largo plazo (un 68,4%), Préstamos directos del exterior (un 2,5%) y Recursos de vigencias anteriores correspondientes a superávit de la Asamblea Legislativa (menos del 0,1%).

Este rubro de ingresos muestra un incremento del 120% respecto al nivel alcanzado en 2008, para ubicarse en 2009 en un valor equivalente al 9,2% del PIB (frente a 4,5% el año anterior). Tal dinamismo se explica en la intensificación del uso del crédito interno que se dio como medida de solución a la caída de los ingresos corrientes.

1.6 Conclusión

Sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central correspondiente al ejercicio económico de 2009, esta Contraloría no avala las situaciones presentadas, referidas al financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento (en contraposición a lo dispuesto por el artículo 6 de la LAFRPP), al registro incorrecto de las subpartidas que conforman el impuesto sobre los ingresos y utilidades, y el incorrecto registro de los intereses pagados a la CCSS con ocasión de la entrega de títulos amparados a convenios de pago de la deuda con esa entidad.

Aparte de lo anterior, se desprende la necesidad de mejorar, a futuro, el análisis del comportamiento y variación de los ingresos que se realiza en el informe de liquidación presupuestaria, para efectos de mejorar los procesos de control, toma de decisiones y rendición de cuentas en dicha materia. Y como punto positivo, la desincorporación de los recursos del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y la partida correspondiente, para pagar deudas cuasifiscales al BCCR ya canceladas, según lo había señalado esta Contraloría, por un monto de ¢180.000 millones.

2 Informe anual sobre la administración de bienes

Conforme lo dispone el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, (LAFRPP), el Ministerio de Hacienda presentó al Órgano Contralor, el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del período 2009, el cual debe ser remitido con el dictamen correspondiente por esta Contraloría General, a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo.

De acuerdo con la normativa vigente y contenida en la LAFRPP y su Reglamento[1], la elaboración del Informe Anual sobre la Administración de Bienes, está a cargo de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), en su condición de Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Para ello, utiliza la información que cada una de las instituciones que conforman la Administración Central, le remite respecto al inventario general de los bienes nacionales que se encuentran bajo su administración.

El Informe Anual sobre la Administración de Bienes del período 2009 detalla la situación del inventario de bienes para ese período, así como la labor realizada por la DGABCA durante el período, la cual tuvo como fin promover una adecuada gestión en la administración de bienes de las instituciones de la Administración Central.

Del análisis efectuado por esta Contraloría sobre el Informe de Bienes del año 2009, se estableció lo siguiente:

2.1 Presentación de los informes por parte de las instituciones de la Administración Central

El artículo 142 del Reglamento a la LAFRPP, dispone que dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, las instituciones que conforman la Administración Central, deben remitir a la DGABCA el inventario general de los bienes nacionales que se encuentren bajo su administración.

Según el Informe Anual de Bienes del período 2009, la Administración Central se encuentra conformada por 74 instituciones, 19 ministerios y 55 órganos adscritos a ministerios. Sin embargo, al igual que en años anteriores, el Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia, INADI no se encuentra en ejercicio, por lo que el total de instituciones a estudiar en el 2009 asciende a 73. Además se aclara que de los 54 órganos adscritos a un determinado ministerio, 16 de ellos reportan su inventario de bienes a través del respectivo ministerio, y 38 órganos adscritos, reportan independientemente su informe de bienes.

Las 73 instituciones de la Administración Central en ejercicio, o sea el 100%, presentaron a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa el Informe de Bienes del período 2009.

[1] Artículo 99 de la LAFRPP y Artículo 142 del Reglamento a la LAFRPP.

De lo expuesto se observa que para el período 2009 el porcentaje de presentación del Informe de Bienes por parte de las instituciones de la Administración Central, a la DGABCA, alcanzó el 100%.

2.2 Uso del SIBINET por parte de las instituciones de la Administración Central

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, en cumplimiento con lo que dispone el reglamento a la LAFRPP en su artículo 148, puso a la disposición de las instituciones de la Administración Central el sistema informático denominado SIBINET, en el cual deben consignar la información correspondiente a sus inventarios. El SIBINET contiene información relativa a la clase y descripción de los bienes, el valor y fecha de adquisición, la depreciación acumulada, el valor en libros y el estado físico, entre otros aspectos. La información de ese sistema es utilizada por las entidades de la Administración Central para preparar el informe relativo al inventario que deben remitir a la DGABCA.

El uso del sistema SIBINET ha mostrado avances desde el año 2007, ya que las instituciones de la Administración Central ha venido registrando un porcentaje cada vez mayor de su inventario en ese sistema. Según se indica en el informe anual del período 2009, el 100% de las 73 instituciones de la Administración Central en ejercicio, están utilizando el Sistema para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, SIBINET, tal como lo establece la normativa vigente.

2.3 Inventario de bienes reportados en el Informe

El Informe Anual de Administración de Bienes del período 2009, reporta un inventario de bienes, constituido por un total de 562.019 bienes, con un valor de adquisición de ¢12.330.825.353.148,60, depreciación acumulada por ¢94.169.567.388,63 y un valor en libros de ¢12.236.656.090.128,60[1].

El inventario de bienes del 2009 muestra las siguientes variaciones con respecto al 2008.

Variaciones de bienes reportados
por instituciones de la Administración Central
Período 2008 y 2009
En miles de millones de colones

Detalle	Cantidad	Valor de adquisición	Depreciación acumulada	Valor en libros
2009	562.019	12.330,8	94,2	12.236,7
2008	477.671	9.189,2	133,5	9.055,7
Variación Absoluta	84.348	3.141,7	-39,3	3.181,0
Variación Porcentual	17,7%	34,2%	-29,5%	35,1%

Cuadro 2.10

Fuente: Informes de bienes 2008 y 2009

[1] Sin embargo, con respecto a estas cantidades, al restar al valor de adquisición la depreciación acumulada para establecer el valor en libros, se determinó que hay una diferencia de ¢-304.368,63 colones, lo cual se debe a que existen bienes adquiridos hace muchos años registrados con valores de compra menores al valor de rescate de ¢500 fijado por la Contabilidad Nacional, lo cual afecta finalmente el valor en libros.

Según el Informe, del total de bienes de la Administración Central, 7.531 (1,3% del total) son bienes inmuebles con un valor en libros de por ¢12.100,2 miles de millones y 554.488 (98,7%) son bienes muebles con un valor en libros por ¢136,5 mil millones. La variación se explica principalmente por un incremento en el rubro de "Terrenos", y se produjo además una pequeña variación en el rubro "Edificaciones".

El monto de variación de los Terrenos es por la suma de ¢3.099,9, miles de millones, que recae fundamentalmente en el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones con un incremento de 355 fincas, correspondientes a un estudio realizado con Catastro Nacional, y la donación de una finca, todas propiedades pertenecientes al SINAC. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes incorporó el registro de 745 bienes inmuebles, correspondientes a años anteriores al 2008, que fueron identificados por el Departamento de Terrenos y Adquisición de Propiedades del MOPT, así como 63 terrenos adquiridos en el año 2009, por ese Ministerio.

Por otra parte, la disminución del 29,5% en la depreciación acumulada se debe fundamentalmente a la eliminación de la depreciación acumulada de las obras de arte del Museo Nacional y del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, lo cual no correspondía de acuerdo con criterio emitido por la Contabilidad Nacional[1].

2.4 Actualización del inventario de bienes en el SIBINET

De conformidad con los lineamientos dados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, todas las instituciones de la Administración Central, deben presentar con su Informe de Bienes, una certificación en la que se haga constar el porcentaje de los bienes muebles e inmuebles a su cargo registrados en el SIBINET, así como el detalle del valor de adquisición, depreciación acumulada y valor en libros, para cada una de esas categorías. Respecto a ese inventario se estableció que:

2.4.1 Razonabilidad de los porcentajes de bienes reportados en los informes de bienes remitidos por las entidades de la Administración Central

Respecto al período 2009, el informe anual de bienes señala que las 73 instituciones de la Administración Central en ejercicio, certificaron tener registrados en el SIBINET el 100% de sus bienes, tanto muebles como inmuebles.

No obstante lo indicado, y según se detalla con más amplitud en esta memoria 2009[2], la Contabilidad Nacional señaló que existen saldos en los registros contables del SIGAF por la suma de ¢30.775,9 millones, registrados en las cuentas de activos fijos respectivas, pero identificadas bajo el concepto de "no patrimoniados", y conforme a la ejecución presupuestaria, corresponden a adquisiciones efectuadas por los diferentes ministerios en el periodo 2009, las cuales al 31 de diciembre de ese año, no habían sido registradas en el SIBINET.

---

[1] Mediante oficio N° D-896-2009 de fecha 20 de noviembre del 2009, remitido por la Contadora Nacional, Msc. Irene Espinoza Alvarado.

[2] En el en el punto 3. "Resultado contable del período y Estados Financieros consolidados del Gobierno de la República", subpunto 3.1.2, inciso b) subinciso ii, página 110.

Esa situación evidencia la necesidad de que la DGABCA en coordinación con la Contabilidad Nacional, realicen un análisis detallado de esas sumas y de ser necesario solicite a los ministerios, los ajustes y correcciones que se requieran, de manera que se establezca con certeza, que todos esos entes, tienen registrados en el SIBINET efectivamente el 100% de los bienes tanto muebles como inmuebles. Además, es necesario se efectúen revisiones de campo selectivas respecto a la certeza de las certificaciones emitidas por las respectivas entidades.

2.4.2 Inconsistencias en la información contenida en el SIBINET

Con base en un análisis realizado por esta Contraloría sobre la base de datos y los registros del SIBINET[1] al 31 de diciembre de 2009, la Contraloría General determinó lo siguiente:

- **Bienes con valor en libros relativamente bajos.** Existen 4.286 bienes con valores de adquisición o en libros entre ¢30 y ¢1.000. Además, se determinó que 1.108 bienes (Equipo de comunicación, Equipo educacional, Equipo médico y de laboratorio, Equipos varios, Maquinaria y equipo de construcción, Maquinaria y equipo de producción y Mobiliario y equipo de oficina), tienen consignado un valor en libros poco razonable, en virtud de que al aplicar la respectiva ecuación -Valor en Libros es igual al Valor de Compra menos la Depreciación Acumulada- dichos importes no coinciden. Esa situación se debe a que a esos bienes se les consigna un Valor de Compra menor al Valor en Libros que en todos los casos es de ¢500.

- **Bienes en mal estado y en desuso.** Existen 12.152 bienes con valor de adquisición por ¢1.812.345.428,38, se reportan en mal estado. De esos bienes 11.140 están en desuso, 812 están en uso, 174 está pendiente de identificar su estado de utilización, 19 están en reparación y 7 están prestados.

  Por otra parte, 18.224 bienes con valor de adquisición por un total de ¢2.602.555.623,29, se registran en desuso. De dichos bienes, se reportan 5.467 en buen estado, 461 en excelente estado, 1.075 en estado regular y 11.140 en mal estado, y a 81 no se les consigna el estado utilización.

- **Bienes a los que no se les consigna el estado de utilización y el estado físico**. 2.826 bienes con valores de compra por un total de ¢1.766.154.231,60, no tenían consignado el estado de utilización. Asimismo, a 112 bienes con valores de Compra por ¢50.572.901, no se les consignaba el estado físico.

- **Terrenos de Carreteras sin identificar.** El MOPT tenía registrados en el SIBINET 4.667 terrenos cuyo valor de compra es de ¢466.615.231.191,43 (808 más que el año 2008), de los cuales a 235 se les especificaba que correspondían a vías de comunicación, a 27 se les indica que son para construir edificios y a los 4.405 restantes no se les indica cuál es el uso que se les está dando. Al respecto esta Contraloría General considera necesaria la identificación exacta

[1] Información suministrada por la DGABCA por medio del oficio N° DGABCA-CS-0132-10, de fecha 15 de febrero 2010.

de las carreteras nacionales, para efectos de control contable y del proceso de implementación de las normas internacionales del sector público.

- **Bienes muebles registrados como parte de terreno**. Existen tres terrenos que tienen construcciones, pero estas últimas no están registradas por separado. Al respecto, se identificaron dos terrenos con una casa perteneciente al Consejo Técnico de Aviación Civil y un terreno con una casa destinada a museo perteneciente al Museo Nacional de Costa Rica. A esos bienes se les debe establecerse el valor de los muebles y depreciarlos.

- **Bienes con fechas que no son razonables o sin fecha de registro**. Se determinaron 88 bienes que no tenían fecha de registro; y un bien reportaba registro el 30/11/2207.

- **Registro inoportuno de bienes**. Se identificaron 22.193 bienes que fueron registrados en enero de 2010, no obstante, que fueron comprados durante el año 2009 e inclusive en años anteriores al 2009. Con lo anterior, se denota que la información de bienes no es procesada oportunamente en el SIBINET.

Dado que el SIBINET es la base para el control de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central, las situaciones comentadas deben ser revisadas a la brevedad con el de adoptarse las medidas correctivas que eventualmente resulten procedentes.

2.5 Perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y valoración de los bienes

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, como órgano rector del Sistema de Bienes, le corresponde[1] promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente[2], las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario de la Administración Central.

Debido a ello, la DGABCA ha venido trabajado en coordinación con el Catastro Nacional desde el año 2002, con el fin de obtener el detalle de los planos de los bienes inmuebles que corresponden a las entidades de la Administración Central, ya que en muchos casos el registro se ha hecho en forma general a nombre del Estado, lo que ha dificultado la identificación de los bienes inmuebles tanto de los Ministerios, como de sus dependencias[3].

---

[1] Artículo 99 inciso n) de la LAFRPP.

[2] La Ley N° 6545 de fecha 25 de marzo de 1981, Ley de creación del Catastro Nacional, señala en su artículo 13 que "La ejecución y mantenimiento del Catastro, es función del Estado y su realización es potestad exclusiva del Catastro Nacional".

[3] Con el fin de brindar seguridad jurídica a esas propiedades inmuebles inscritas en forma general a nombre del Estado y hasta tanto se pueda determinar el nombre de la institución administradora y se realicen las modificaciones respectivas en su inscripción, la DGABCA gestionó ante el Director del Registro Nacional (Oficio DGABCA-CS-0077-09 del 27 de enero de 2009), la inclusión de alguna restricción a los bienes inmuebles para los cuales no fue posible determinar la institución administradora responsable, de manera que no sea posible realizar ningún movimiento, por ninguna persona física o jurídica hasta tanto sea identificada como la propietaria de dichos inmuebles, gestión que fue atendida y respondida por el Director del Registro Nacional (Oficio DGRN-0179-2009 del 13 de febrero de 2009).

En setiembre del año 2008 el Programa Regularización de Catastro y Registro (PRCR), dio a conocer a la DGABCA, el Informe sobre el inventario de bienes del Estado. El PRCR identificó un total de 9.856 fincas inscritas a nombre del Estado distribuidas entre las siete provincias; de las cuales únicamente 2.748 fincas (27,9%) cuentan con un plano catastral. Adicionalmente, pudo asociar la institución responsable a 7.833 fincas o sea a un 79%.

Con base en la citada información la DGABCA envió a los jerarcas de las instituciones tanto de la Administración Central como descentralizadas identificadas, la información obtenida para que realizaran las verificaciones correspondientes. Durante el año 2009 el Programa de Regularización continuó su labor, trabajando el cantón de Santa Bárbara, cuyos resultados fueron también comunicados a la DGABCA.

Con base en las respuestas recibidas, se tienen los siguientes resultados para las instituciones de la Administración Central:

Situación del proceso de identificación y registro de los bienes inmuebles de la Administración Central con relación al informe del PCRC

Descripción	Cantidad	Porcentaje
Cantidad de Instituciones que no poseen bienes inmuebles o fincas	16	29%
Cantidad de Instituciones que no tienen situaciones pendientes con la identificación e inscripción de bienes inmuebles	21	38%
Cantidad de Instituciones que se encuentran en etapa de corrección ante el Registro Nacional	5	9%
Cantidad de Instituciones que aun se encuentran en etapa de estudios y verificaciones	13	24%
Total	55	100%

Cuadro 2.11

Fuente: Informe de bienes del 2009

Al respecto, debe indicarse que si bien existe un esfuerzo para completar el perfeccionamiento catastral y registral de los bienes del Estado, la situación expuesta en este aparte aún no permite contar con un inventario de bienes de la Administración Central completamente actualizado, aspecto este último que debe aclararse no es responsabilidad de la DGABCA, según lo expuesto anteriormente.

2.6 Carencia de un sistema integrado para el control de bienes públicos

El Ministerio de Hacienda carece de un sistema integrado que permita la actualización automática, en los registros contables cada vez que se ejecuta una transacción relacionada con bienes duraderos capitalizables. Esto por cuanto el sistema que actualmente se tiene en operación para el registro de los bienes públicos (SIBINET), no permite satisfacer apropiadamente los requerimientos y necesidades de información de la Contabilidad Nacional respecto de los citados bienes. Lo anterior, a pesar que desde hace varios años se han venido

evaluando opciones como la generación de una interfase entre el SIBINET y el SIGAF o la utilización del módulo de Activos Fijos que tiene el SIGAF para sustituir el SIBINET. Sin embargo al mes de abril de 2010 dichas opciones que a la fecha no se han materializado dado la inversión de recursos que eso implica.

En razón de ello y por la urgencia de satisfacer las necesidades de información de la Contabilidad Nacional, se tomó la decisión de elaborar reportes por parte de la DGABCA, de manera que ayudaran a satisfacer las necesidades de información de la Contabilidad Nacional, con base en los cuales la Contabilidad Nacional debe realizar al final de año, una conciliación de los datos, que aparecen en los registros contables con el reporte enviado por la DGABCA y proceder a efectuar en forma manual los ajustes requeridos en los registros contables, para que coincidan la información de la Contabilidad con la de la DGABCA, situación que conlleva riesgos importantes debido al manejo manual de la información y evidencia la necesidad de una solución pronta y definitiva por parte del Ministerio de Hacienda.

2.7 Registro de los bienes tangibles e intangibles dados en concesión

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, como órgano rector del Sistema de Administración de Bienes, debe llevar[1] el registro de las obras y los bienes cedidos por órganos o entes de la Administración Central, conforme al régimen de concesión de obra pública, el de concesión establecido en la Ley de Contratación Administrativa o de conformidad con otras disposiciones legales aplicables. Para ese efecto, los Ministerios y sus dependencias deben proporcionar a esa dependencia la información que requiera.

En el Informe de Bienes del 2009, la DGABCA indica que mediante Directriz número DGABCA-NP-807-2009 de fecha 7 de julio del 2009, solicitó a las instituciones de la Administración Central, que aportaran la información relacionadas con las obras y servicios dados en concesión e incluyó un detalle de esos bienes, con la información de las entidades que respondieron. No obstante lo anterior, el detalle aportado está incompleto e incluye entidades que no corresponden a la Administración Central.

2.8 Conclusión

El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y en coordinación con otras entidades, han venido realizando desde hace varios años, una serie de acciones importantes que buscan obtener un inventario de bienes actualizado y debidamente registrado en la Administración Central.

En el 2009, el Informe de Bienes reportó un inventario de 562.019 bienes por un valor total en libros de ¢12.236 miles de millones, lo cual evidenció un incremento significativo en el inventario con respecto a 2008, ya que tuvo un aumento de un 18% en el número de bienes y un 34% en su valor.

[1] Según lo dispone el Artículo N° 102 de la LAFRPP y en sentido similar el numeral 2 bis del Reglamento para el registro y control de bienes de la administración central Decreto Ejecutivo N° 30720-h de 26 de agosto del 2002. Publicado en La Gaceta N° 188 de 1 de octubre del 2002.

No obstante los avances mostrados, aún persisten algunas situaciones según se expuso anteriormente - algunas de las cuales no solo dependen de la DGABCA-, que no permiten contar con un inventario completamente actualizado para la Administración Central, por cuanto aún se está revisando la situación catastral y registral de un número importante de bienes inmuebles, dentro del Programa de Catastro Nacional.

Por otra parte, según el análisis efectuado por esta Contraloría, se determinaron algunas situaciones sobre el registro de una cantidad importante de bienes en el SIBINET, que afectan la precisión de los datos en ese Sistema, el cual sirve de base para el control de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central. También se estableció que no se ha logrado una integración del sistema y registros que se llevan en dicha Dirección de Administración de Bienes y los que se utilizan en la Contabilidad Nacional, para los efectos contables.

En virtud de lo expuesto, la Contraloría General avala parcialmente el Informe Anual de Bienes del período 2009 y está procediendo a comunicar lo correspondiente a las autoridades del Ministerio de Hacienda, con la finalidad de que se adopten las acciones pertinentes en relación con las situaciones comentadas anteriormente.

3 Resultado contable del periodo y estados financieros consolidados

La Ley de la Administración Financiera de la República (LAFRPP) establece que uno de sus fines es "desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión".

Como parte del Sistema de Administración Financiera de la República, la ley creó el Subsistema de Contabilidad Pública, el cual está conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso y su objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria.

En este contexto, corresponde a la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad, emitir los estados financieros de la Administración Central, conformada por el Poder Ejecutivo y sus dependencias[1].

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP, el Ministerio de Hacienda presentó a esta Contraloría General, el Informe del Resultado Contable del Período y los Estados Financieros Consolidados del Gobierno de la República[2], para su posterior envío por parte de este Órgano Contralor a la Asamblea Legislativa, con el respectivo dictamen, el 1 de mayo.

A continuación se presentan los resultados del análisis efectuado por esta Contraloría sobre dichos estados financieros.

3.1 Estados Financieros correspondientes al Resultado Contable del periodo 2009

En el punto 1.2.5 del Informe "Explicación y análisis del contenido de los estados financieros", se indica que los estados financieros representan la situación financiera, los resultados, y flujos de efectivo del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2009, excluyendo la información referente a los entes adscritos, los cuales se incorporan en los Estados Financieros Consolidados de los Entes y Órganos del Gobierno de la República.

---

[1] De acuerdo con la doctrina contable, la información consignada en dichos estados financieros es responsabilidad exclusiva de la Administración.

[2] Literalmente, el artículo 52 de la LAFRPP se refiere a los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) de su artículo 1, esto es: a) la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias y b) los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares. Por otra parte, el reglamento a la LAFRPP define Gobierno de la República como *"la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares"* (artículo 2). Considerando, pues, que existe una equivalencia entre ambos grupos de instituciones, esta Contraloría utiliza la frase Gobierno de la República para referirse a las instituciones incluidas en los mencionados incisos a) y b).

Al respecto, debe indicarse que la información de los estados financieros incluidos en el informe sobre el Resultado Contable es parcial respecto de la Administración Central, pues no abarca las dependencias del Poder Ejecutivo. No obstante, la información financiera correspondiente a la Administración Central que incluye tanto la del Poder Ejecutivo como de sus dependencias fue elaborada de manera separada por la Contabilidad Nacional e incorporada a los estados financieros consolidados, cuyo análisis se efectúa en el acápite 3.2 del presente documento.

La Contabilidad Nacional informó que esta situación se debe a que el diseño del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) no fue concebido para incluir a todos los entes adscritos del Poder Ejecutivo, y que se espera que con la implementación del nuevo plan contable y el ajuste de sistemas, se pueda integrar la información, para producir los estados financieros de la Administración Central.

Por otra parte, los estados financieros del Poder Ejecutivo, están conformados por el Balance General, el Estado de Resultados (Ganancias y Pérdidas), el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujo de Efectivo[1], así como las notas explicativas a dichos estados.

No obstante, en el proceso de registro contable y la elaboración de los estados financieros correspondientes a las operaciones del Poder Ejecutivo, se determinaron una serie de situaciones que no favorecen el cumplimiento de los fines y características de la información financiera, lo cual se expone seguidamente.

3.1.1 Aspectos que afectan el registro contable de las operaciones del Poder Ejecutivo

a) Marco normativo contable utilizado para realizar los registros contables y la preparación de los Estados Financieros en el periodo 2009. En la nota explicativa N° 1, al Balance General del Poder Ejecutivo, se declara en la sección denominada "BASES PARA LA PREPARACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS", que los Estados Financieros han sido preparados en apego a las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativa emitidas, y de conformidad con los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, los cuales fueron reactivados mediante Decreto Ejecutivo N° 34460-H, reformado por el Decreto Ejecutivo N° 34918-H publicado en la Gaceta N° 238 del 9 de diciembre del 2008, cuya vigencia cubre hasta el 31 de diciembre del 2011.

Asimismo, se afirma que como parte del apoyo normativo se utilizan las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público Costarricense (NICSP), adoptadas mediante el citado Decreto Ejecutivo 34918-H, el cual respecto de la vigencia para la implementación de las NICSP, establece en el artículo 7º, que a partir de su publicación *"...las instituciones incluidas en su alcance, deberán iniciar el ajuste necesario en sus sistemas y registros contables, para la adopción e implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), publicadas en español por el IFAC. Este proceso iniciará con implementaciones parciales a partir del 02 de enero del 2010 y un paralelo del sistema actual donde se*

[1] La información del Estado de Flujo de Efectivo se comentará en la sección del Estado de Tesorería.

implementen las NICSP a partir del 02 de enero de 2011, con la finalidad de que a partir del 02 de enero del año 2012 sin excepción, y en forma general, se inicie con la definitiva aplicación."[1] No obstante lo anterior, como se indicará más adelante, existe la posibilidad de que la fecha prevista de 2012 se amplíe, por lo cual existe incertidumbre sobre la citada entrada en vigencia de la NICSP.

Información complementaria, recibida de la Contabilidad Nacional, indica que se utilizaron los criterios de las NICSP para la presentación de los estados financieros y para realizar las revelaciones necesarias conforme a los registros disponibles.

De acuerdo con lo anterior, las bases utilizadas para el reconocimiento y medición de los elementos de los estados financieros son fundamentalmente los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense contenidos en el Decreto Ejecutivo N° 34460-H y sus reformas, complementadas con criterios de presentación y revelación de las NICSP. Esta Contraloría General ha señalado que los mencionados principios contables, por su carácter básico, general y fundamental, suelen resultar insuficientes para el tratamiento contable de los distintos elementos de los estados financieros y su presentación y revelación, por lo cual el proceso contable aún no obedece a un marco normativo técnico actualizado y de aplicación integrada y uniforme.

b) Aplicación del método contable del devengo. En relación con el uso del método contable del devengo para el registro contable de las operaciones, cuya aplicación es obligatoria de conformidad con la normativa vigente, en el informe del Resultado Contable de 2009 se consigna, en la sección 1.2.1.1 (Notas al Balance General diciembre 2009) y en la sección 1.2.6 "Explicación y análisis del contenido de los estados financieros" que en términos generales, la ejecución presupuestaria del ingreso ha sido registrada sobre la base de efectivo y que esta situación se presenta por no disponer de la información previa del derecho de cobro, que daría por resultado el registro sobre la base del devengado; asimismo, que en cuanto a la ejecución presupuestaria del gasto, este se registra sobre la base del devengo, ya que el SIGAF identifica claramente dicha fase, quedando pendiente su pago, para cuando así lo considere conveniente la Tesorería Nacional.

Lo anterior ocasiona, que la información incluida en los estados financieros sea una combinación entre las bases de registro de efectivo y devengo, que no permiten que la información sea presentada sobre la base única del método del devengo, como lo establece la normativa vigente.

---

[1] En el oficio Nro. D-677-2009, del 25 de septiembre de 2009, la Contadora Nacional realizó una serie de consideraciones respecto de la utilización que se venía realizando de criterios de las NICSP y señaló que *"...En virtud de lo antes expuesto, el Subsistema de Contabilidad de la Administración Financiera al día de hoy y hasta el 31 de diciembre del 2011 se regirá con base en principios contables (DE N°34460-H) y a partir del mes de enero del 2012 con base en Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (DE N°34918-H),* ***no siendo obligatorio por parte de ninguna institución una implementación o adopción en NICSP anterior a dicha fecha, salvo que, voluntariamente den inicio con la aplicación es esta normativa de previo a dicha fecha****." El resaltado y el subrayado es del original.*

c) Falta de integración de sistemas y subsistemas con el SIGAF para los efectos del registro contable de las operaciones. La Contraloría General ha venido llamando la atención respecto de la necesidad de mejorar la automatización del proceso contable mediante el establecimiento de las acciones, modificaciones y desarrollos de las aplicaciones informáticas necesarias para lograr la comunicación de datos automática entre el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) y los demás sistemas de información que se emplean para el procesamiento de datos relacionados con diversas transacciones económico-financieras que proveen insumos a la Contabilidad Nacional, de manera que no se requiera la ejecución de procesos contables manuales y se minimicen los riesgos asociados a errores, omisiones, retrasos en los registros y otras situaciones inconvenientes que puedan ocurrir.

Al respecto, se estableció que el Ministerio de Hacienda ha llevado a cabo algunas acciones, para procurar las interfaces entre el SIGAF y los sistemas de información de las entidades usuarias; sin embargo, dado el estado actual de los sistemas, se observa que la solución definitiva conllevará tiempo y recursos importantes, con lo cual el problema persiste.

En relación con los registros contables o asientos de diario manuales que la Contabilidad Nacional requiere realizar dada la ausencia de interfaces, se determinó, según información suministrada por la Contadora Nacional, que al 14 de enero de 2010, se realizaban un total de setenta y cuatro tipos diferentes de registros o asientos de diario, con diferente frecuencia, y en forma manual, debido a que no se generan automáticamente por el SIGAF. Además, se observa que para diecisiete (17) de esos tipos de registros o asientos manuales no se tiene asociado un procedimiento o instructivo por escrito, todo lo cual conlleva riesgos.

3.1.2 Comentarios sobre el Balance General del Poder Ejecutivo

El balance general es el informe contable que suministra información sobre la situación financiera de la entidad a una fecha determinada[1]. Este documento presenta los activos, pasivos y patrimonio neto de la entidad compuesta por los ministerios de gobierno.

El cuadro siguiente presenta de forma condensada y por grupo, al Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre del 2009 y 2008.

[1] "La situación financiera de una entidad se ve afectada por los recursos económicos que controla, por su estructura financiera, por su liquidez y solvencia, así como por la capacidad para adaptarse a los cambios habidos en el medio ambiente en el que opera./ (...) ".(Fuente: Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera).

Poder Ejecutivo
Balance General Condensado al 31 de diciembre del 2009
y al 31 de diciembre del 2008
En millones de colones

Componente	Al 31-12-2009		Al 31-12-2008		Variación	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
ACTIVO						
Total Activos Corrientes	132.374,1	1,4	117.536,0	1,3	14.838,1	12,6
Total Activos No Corrientes	9.177.919,6	98,6	9.109.051,2	98,7	68.868,4	0,8
TOTAL ACTIVOS	9.310.293,7	100,0	9.226.587,2	100,0	83.706,5	0,9
PASIVO Y PATRIMONIO						
Total Pasivo Corriente	1.345.506,2	14,5	1.215.178,9	13,2	130.327,4	10,7
Total Pasivo No Corriente	3.974.825,4	42,7	4.070.481,2	44,1	-95.655,8	-2,3
TOTAL PASIVO	5.320.331,7	57,1	5.285.660,1	57,3	34.671,6	0,7
Total Patrimonio	3.989.962,0	42,9	3.940.927,1	42,7	49.034,9	1,2
TOTAL PASIVO Y PATRIM.	9.310.293,7	100,0	9.226.587,2	43,3	83.706,5	0,9

Cuadro 2.12

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

Los activos corrientes por ¢132.374,1 millones, están compuesto por las cuentas de Caja y Bancos y Cuentas por Cobrar Corto Plazo. El aumento en este rubro por ¢14.838 millones de 2008 a 2009, se debe al efecto combinado de un aumento en los saldos de las cuentas del Fondo General y Fondos Especiales, y una disminución de los fondos en poder de cajas chicas y de las cuentas por cobrar a corto plazo -principalmente producto de la reclasificación de los saldos pendientes de los años 2002 a 2008 como cuentas por cobrar a largo plazo-.

En los activos no corrientes, que representan el 98,7% del total de activos en el 2009, se observa un incremento de ¢68.868 millones respecto del año 2008. De igual forma que en periodos anteriores, el grupo de "Bienes" sigue siendo el de mayor representatividad (97,2% del total de activos). En cuanto a las variaciones importantes de Activos no Corrientes, las cuentas específicas de Maquinaria, Equipo y Mobiliario; Infraestructura y Bienes destinados al uso general No Patrimoniados; Otras Obras; Cuenta por Cobrar Largo Plazo; y Terrenos; presentan las mayores variaciones, con ¢20.040,1 millones, ¢15.790,1 millones, ¢14.183,4 millones, ¢6.992,1 millones y ¢5.149,9 millones, respectivamente.

Los pasivos corrientes compuestos por las Cuentas por pagar, Gastos acumulados por pagar y Endeudamiento a corto plazo, presentan un incremento neto de ¢130.327,4 millones.

Las cuentas por pagar a corto plazo, están conformadas por una cantidad considerable de partidas, que incluyen las Obligaciones cuantificables contraídas con terceros; Obligaciones

a corto plazo que el Estado le adeuda al Fondo de Asignaciones Familiares; sumas de dinero depositadas en el Fondo General por parte de instituciones o terceros cuyos montos deben ser incorporados en el Presupuesto Nacional para ser reintegradas y utilizadas; y partidas a corto plazo que reúnen sumas depositadas en el Fondo General que deben ser reintegradas a las instituciones o personas correspondientes, en su mayoría para cumplir el principio de caja única, establecido en el artículo 66 de la LAFRPP.

Las Cuentas por pagar muestran un saldo de ¢514.328,2 millones al 31 de diciembre de 2009 y disminuyeron en ¢11.282,1 millones respecto al 2008. La cuenta de Endeudamiento de Corto Plazo, que es la de mayor importancia dentro de este grupo con un saldo de ¢829.561,2 millones, muestra un incremento de ¢140.494,5 millones. Dicha "cuenta está conformada por el saldo acumulado de las colocaciones de títulos valores emitidos por el Poder Ejecutivo, obligaciones contraídas por la colocación de bonos para el financiamiento del déficit presupuestario, así como el registro proporcional de los intereses acumulados en el momento de invertir en un título valor".

En el caso de los Pasivos no Corrientes, o a largo plazo, se observa una disminución neta de ¢95.655,8 conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Poder Ejecutivo
Detalle de las variaciones anuales del Pasivo No Corriente
-31 de diciembre 2009 y 31 de diciembre 2008-
En millones de colones

Cuenta Pasivo no Corriente	Al 31-12 2009	Al 31-12 2008	Variación
Cuentas por Pagar Largo Plazo	202.676,1	821.151,7	-618.475,5
Endeudamiento Largo Plazo	3.720.204,9	3.198.598,0	521.606,9
Otras Cuentas del Pasivo	51.944,4	50.731,6	1.212,9
Total Pasivo No Corriente	3.974.825,4	4.070.481,2	-95.655,8

Cuadro 2.13

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

En las cifras anteriores, destaca en la cuenta de endeudamiento a largo plazo, un ajuste contable realizado por la Contabilidad Nacional en la subcuenta de Obligaciones a largo plazo Asignaciones Familiares, un ajuste contable realizado por la Contabilidad Nacional, eliminando obligaciones del Gobierno con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, correspondientes al período 1999 a 2008, por la suma de ¢786.021,2 millones, que en criterio de esta Contraloría no resulta procedente, lo cual representa un 15% del total del pasivo y un 20% del pasivo no corriente. Esta situación se comentará más adelante en este acápite sobre el Balance General.

Con relación al rubro de Endeudamiento Largo Plazo, destaca un incremento importante por ¢521.606,85, respecto al periodo 2008, producto de un mayor endeudamiento por la colocación de títulos de deuda interna por la suma de ¢683.847,7 millones, compensado, principalmente con la disminución, tanto del endeudamiento externo con organismos internacionales por la suma de ¢8.571,8 millones, como por el pago de títulos de propiedad

en el exterior por ¢153.548,5 millones. Seguidamente se presentan, de forma condensada, las variaciones ocurridas en las cuentas que integran dicho rubro:

Poder Ejecutivo
Resumen de las variaciones anuales en el Endeudamiento a Largo Plazo
-31 de diciembre 2009 y 31 de diciembre 2008-
En millones de colones

Endeudamiento a Largo Plazo	2009	2008	Variación
Colocaciones Títulos Valores Largo Plazo	2.749.385,1	2.065.537,5	683.847,7
Endeudamiento externo con organismos internacionales	267.659,1	276.231,0	-8.571,8
Colocación títulos propiedad en dólares en el exterior	702.625,0	856.173,5	-153.548,5
Total Deuda Bonificada a Largo Plazo	535,6	656,1	-120,5
TOTALES	3.720.204,8	3.198.598,0	521.606,8

Cuadro 2.14

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

Algunos aspectos relativos al patrimonio se abordan en el punto 3.1.3 relativo al Estado de Cambios en el Patrimonio Neto.

De seguido se muestra la evolución de la ecuación contable (Activo menos Pasivo es igual a Hacienda Pública Nacional) y la relación Pasivo Total / Activo Total.

Poder Ejecutivo
Evolución de la Ecuación Contable y relación Pasivo/Activo 1/
Período: 2005 a 2009
Cifras en millones de colones 2/

Año	Activo	Pasivo	Hacienda Pública Nacional	Relación Pasivo/ Activo
2005	170.660,8	4.204.696,0	-4.034.035,2	24,60
2006	263.840,3	4.609.320,7	-4.345.480,4	17,50
2007	6.706.000,9	4.773.348,2	1.932.652,7	0,71
2008	9.226.587,2	5.285.660,1	3.940.927,1	0,57
2009	9.310.293,7	5.320.331,7	3.989.962,0	0,57

Cuadro 2.15

1/ La ecuación contable es: Activo = Pasivo + Hacienda Pública Nacional.
2/ Saldos al 31 de diciembre de cada año.
Fuente: Contraloría General de la República, memoria año 2008 y Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional: Informe del Resultado Contable del periodo 2009.

Para el periodo 2009, la relación entre el Pasivo Total y el Activo Total mostró un resultado del 0,57%, lo que significa que los pasivos totales representan ese porcentaje de los activos totales, o de otra forma, el valor de los activos cubre 1,75 veces el importe de los pasivos. En el porcentaje del año 2009 de la relación Pasivo Total / Activo Total, tiene incidencia importante la eliminación que se realizó en los registros contables del Poder Ejecutivo, del saldo del pasivo a largo plazo con Asignaciones Familiares, arriba referido, por la suma de

¢786.021,2 millones. Sin incluir dicho ajuste o eliminación, la relación tendría un valor de aproximadamente 0,66 que es superior al del periodo anterior.

Debe indicarse que, con base en la revisión efectuada por esta Contraloría, se determinaron una serie de situaciones que representan debilidades en la información del Balance de Situación del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2009, lo cual se detalla seguidamente:

a) Debilidades en la información sobre las cuentas por cobrar

Al 31 de diciembre de 2009 el importe neto de las cuentas por cobrar de corto y largo plazo es de ¢56.612,1 millones (¢61.382,9 millones en cuentas por cobrar, menos la estimación por cuentas dudosas por ¢4.770,8 millones). Las Cuentas por Cobrar a corto plazo ascienden, al 31 de diciembre a la suma de ¢1.397 millones y entre los rubros más significativos están las cuentas: "Sumas pagadas de más" por ¢265 millones y "Fallos Tribunal Fiscal Administrativo" por ¢852 millones. Por su parte, los rubros más importantes de las Cuentas por Cobrar a largo plazo, son "Deuda Renegociada Otros Entes" por ¢6.719 millones; "Coopeagropal R.L." por ¢4.106 millones; "Sumas Pagadas de Mas" por ¢8.662 millones; "Fonecafé" por ¢7.002 millones y "Derechos Reconocidos" por ¢33.432 millones.

En relación con las cuentas por cobrar, es necesario indicar lo siguiente:

i. Se determinó que la Contabilidad Nacional realiza el cálculo de la estimación contable por incobrables para la cuenta 1214-001-001 "Derechos Reconocidos Ingresos Tributarios" mediante la aplicación de un porcentaje del 15 % sobre la diferencia que resulta de restar al importe de los casos en cobro judicial del último trimestre, el importe del trimestre anterior a ése, a partir de lo cual se aumenta o disminuye la estimación. Dicho porcentaje obedece a la experiencia adquirida por la Oficina de Cobros del Ministerio de Hacienda y no se dispone de análisis periódicos para valorar la razonabilidad del saldo de la estimación acumulada ni del porcentaje aplicado. Tampoco se obtuvo evidencia documental sobre la aprobación de la administración para utilizar este porcentaje, pese a haber sido solicitado.

ii. Al 31 de diciembre de 2009, existen cuentas por cobrar que están registradas en la cuenta N° 1216-002-002 Sumas pagadas de Más (largo plazo) por ¢8.662 millones, de los años 2001 al 2008, sobre las cuales no se ha establecido una estimación contable por incobrables.

Además, la Contabilidad Nacional reclasificó de corto a largo plazo estas sumas pagadas de más, siguiendo el criterio del año de origen de la cuenta y no el plazo para su recuperación otorgados conforme a las disposiciones legales y en eventuales arreglos de pago, plazo sobre el cual no se suministran datos en el informe sobre el resultado contable.

La Contabilidad Nacional tampoco ha elaborado el cuadro informativo que dispone el procedimiento # 32 denominado "Análisis de antigüedad de saldos de cuentas por cobrar y estimaciones para cuentas incobrables" en su punto 10 el cual establece la remisión, a la Tesorería Nacional, de un cuadro conteniendo la información de las cuentas por cobrar organizadas según la antigüedad de los movimientos y la correspondiente provisión para incobrables, para la realización de las gestiones de cobro respectiva y/o eventuales modificaciones a las provisiones, según valoraciones de riesgo de recuperación. Esta

Contraloría General estará profundizando posteriormente la fiscalización sobre la gestión y el control de las cuentas por cobrar.

iii. Entre las subcuentas que conforman el saldo de las Cuentas por cobrar a largo plazo, se encuentra la 1216002001 COOPEAGROPAL R.L. con un saldo al 31 de diciembre de 2009 de ¢4.106,4 millones. Ese saldo se ha mantenido invariable desde hace varios periodos económicos. En el informe sobre el resultado contable del periodo 2009 no se suministra información respecto del origen de este derecho de cobro, excepto lo que indica la nota explicativa N° 6 en cuanto a que dicha cuenta se encuentra en un periodo de gracia para el pago de intereses y amortización hasta el año 2010. Para esta cuenta no se ha elaborado una estimación contable, no obstante la antigüedad de esa cuenta, cuyo origen se remonta al año 1998[1].

iv. La cuenta por cobrar a FONECAFE, reconocida en la sub cuenta 1216002003 por ¢7.001,8 millones, originada en el derecho de cobro de un aval por US $13.460.416, otorgado por el Gobierno a ese ente, no está valuada apropiadamente al 31 de diciembre de 2009, ya que el saldo que presenta la Contabilidad Nacional corresponde al registro original de reconocimiento de ese activo con base en esa suma en dólares, oportunidad en la que se utilizó el tipo de cambio en ese momento, el cual no se detalla en los documentos o asientos de diario del registro, sin que se hayan venido realizando los ajustes por diferencial cambiario.

A modo de ilustración se tiene que el tipo de cambio para las operaciones con el sector público no bancario del Banco Central de Costa Rica para la compra del dólar de los Estados Unidos, al 31 de diciembre fue de ¢561,54 por US dólar y que el importe de US $13.460.416 a ese tipo de cambio representa la suma de ¢7.541.715.800,64, el cual es superior al importe contenido en el balance general como saldo de la referida cuenta por cobrar por aproximadamente ¢539,9 millones. Sobre este registro, en marzo de 2010, la Contabilidad Nacional efectuó el ajuste respectivo.

Sobre el saldo de esa cuenta tampoco se han adoptado políticas para la elaboración de estimaciones contables.

La falta de estimaciones para las cuentas por cobrar señaladas, tienen como consecuencia que los importes respectivos presentados en el balance general no se encuentren medidos apropiadamente conforme a los riesgos de incobrabilidad, y que no se hayan reconocido ni presentado en el estado de resultados los gastos por incobrables del periodo asociados a esas cuentas, lo cual a su vez incide en la determinación del superávit o déficit neto de operación, por lo que es necesario que la Contabilidad Nacional revise los saldos reconocidos,

[1] El origen de esa cuenta por cobrar es la Ley No. 7062, del 2 de abril de 1987, mediante la cual se aprobaron contratos de financiamiento del Proyecto Agroindustrial de Coto Sur en razón de lo cual posteriormente, en mayo de 1998, el IDA traspasó a COOPEAGROPAL R:L:, la totalidad de las obras de infraestructura y la maquinaria que conformaban el proyecto y, en ese mismo acto, COOPEAGROPAL suscribió una prenda a favor del Estado y del Instituto de Desarrollo Agrario. La deuda de COOPEAGROPAL fue readecuada posteriormente mediante las leyes, No. 8091 del 23 de febrero del 2001 y Nº 8450, del 14 de junio de 2005. Con esta última se reformaron los incisos a) y b) del artículo 2 de la ley 8091de manera que: a) El período de gracia concedido para reanudar los pagos del principal y los intereses, por parte de Coopeagropal R. L., no podrá extenderse del año 2010 y b) El plazo para la cancelación de la deuda por parte de Coopeagropal R. L., no podrá prorrogarse por más de veinticinco años a partir del 28 de febrero del 2001, fecha de publicación de la Ley N° 8091.

presentados y revelados de las cuentas referidas en este aparte, incluyendo, si es necesario, la actualización de los procedimientos y políticas contables respectivas.

b) Situaciones que afectan la razonabilidad de los saldos de "bienes" o activos fijos

En relación con las cuentas de activo fijo presentadas en el Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2009, se estableció lo siguiente:

i. La información que se presenta en el Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre del 2009, no presenta ni revela por separado las sumas que corresponden a los activos u obras en proceso de construcción[1], sino que, dada la asociación o vinculación aplicada entre las partidas de presupuesto con las cuentas contables de mayor, estos importes quedaron registrados dentro de las cuentas patrimoniales de los activos en uso o terminados, no permitiendo una adecuada revelación y presentación de ese tipo de activos. Por tal razón, se tiene que algunas cuentas que resumen los saldos de activos terminados al 31 de diciembre de 2009, también contienen importes de la ejecución presupuestaria de subpartidas del presupuesto por ¢18.469,0 millones, destinadas a los procesos de construcción, adiciones y mejoras de obras públicas, según el siguiente detalle:

Poder Ejecutivo
Importes de la ejecución presupuestaria de partidas por concepto de construcciones, adiciones y mejoras, contabilizados en cuentas de bienes terminados en la contabilidad patrimonial
Cifras en millones de colones

Partida Presupuestaria	Nombre de la partida	Importe
E-50201	Edificios	1.524,6
E-50202	Vías de comunicación terrestre	16.614,0
E-50204	Obras marítimas y fluviales	76,4
E-50207	Instalaciones	3,0
E-50299	Otras construcciones, adiciones y mejoras	251,0

Cuadro 2.16

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional, Informe de Ejecución Presupuestaria del Egreso por periodo al 31 de diciembre de 2009.

ii. En el 2009, la Contabilidad Nacional creó una serie de cuentas adicionales dentro del grupo de activos fijos, que denominó "no patrimoniados", con el objeto de registrar las diferencias entre las compras de bienes registradas en el Sistema de Administración de Bienes (SIBINET) y las registradas en el SIGAF, para efectos de su posterior investigación.

Lo anterior obedece a la aplicación del procedimiento N° 42 de la Unidad de Registro Patrimonial de la Contabilidad Nacional denominado "Registro del rubro de Propiedad, Planta y Equipo", cuyo objetivo es "Establecer el tratamiento contable de la propiedad, planta y equipo y conciliar mensualmente las cifras presentadas por la Dirección General de

[1] La Contabilidad Nacional informó en el mes de abril de 2010, que se tiene muy avanzada la elaboración de un procedimiento escrito para la atención de este aspecto.

Bienes y Contratación Administrativa (DGBCA) con el fin de presentar cifras razonables en los estados financieros del Poder Ejecutivo". Como consecuencia de la aplicación de ese procedimiento, se determinan saldos en los registros contables del SIGAF bajo el concepto de "no patrimoniados", que alcanzan la suma de ¢30.775,9 millones, que conforme a la ejecución presupuestaria corresponden a adquisiciones efectuadas en el periodo 2009, pero que al 31 de diciembre de ese año no han sido registradas en el Sistema de Bienes (SIBINET), por lo que no se dispone de un detalle o desglose de la composición de esos saldos presentados en el Balance General. A continuación se presenta el detalle por cuenta:

Poder Ejecutivo
Saldos en los registros contables del SIGAF con el concepto de "no patrimoniados"
En millones de colones

Equipo y Mobiliario No Patrimoniados	3.477,3
Equipo Varios No Patrimoniados	7.628,0
Equipo de Transporte No Patrimoniados	1.113,4
Otras Constr., Adiciones y Mejoras No Patrimoniados	250,9
Terrenos No Patrimoniados	512,5
Edificios No Patrimoniados	2.003,5
Instalación No Patrimoniados	0,3
Infraest.y Bienes dest. al Uso Gral No Patrimoniados	15.790,0
Total	30.775,9

Cuadro 2.17

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

El citado procedimiento N° 42 de la Unidad de Registro Patrimonial, establece el envío de una comunicación mensual a la DGABCA, con el fin de corregir los saldos del SIBINET. Información adicional suministrada por la Contabilidad Nacional en el mes de abril de 2010, pone de manifiesto que se estaba preparando un auxiliar por ministerio y por cuenta de los saldos que quedaron al 31 de diciembre de 2009, los cuales serán afectados durante el año 2010, cuando esos activos no patrimoniados sean registrados en el SIBINET.

iii. En el Balance de Situación del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre del 2009, se revela como parte de sus activos la cuenta "1232001001 Infraestructura y Bienes destinados al uso General", por un monto de ¢61.706 millones. Este saldo refleja la ejecución presupuestaria de las partidas 5.02.02 a la 5.02.06[1], la cual se ha venido acumulando durante los últimos años.

[1] Según la información recopilada, las partidas presupuestarias que afectan la cuenta 1232001001, corresponden a: 5.02.02 Vías de comunicación terrestre; 5.02.03 Vías férreas; 5.02.04 Obras marítimas y fluviales; 5.02.05 Aeropuertos y 5.02.06 Obras Urbanísticas.

Según el estudio realizado, no se dispone de un registro auxiliar ni de un detalle de los correspondientes activos, pues no están incorporados en el SIBINET, razón por la cual no se aplican ajustes ni registros de la depreciación. Únicamente se incluye un detalle por ministerio, en el cual se indica que al Ministerio de Hacienda le corresponden ¢42.353,5 millones, al de Obras Públicas y Transportes ¢19.335,9 millones y al de Seguridad Pública ¢16,5 millones.

En relación con esta situación, la Contabilidad Nacional señaló[1] lo siguiente:

> *"Una vez investigado el saldo que compone la cuenta "1232-001-001", se ha determinado que no es posible establecer o indicar el detalle de los activos que conforman la cuenta en cuestión, ya que en su momento, cuando se realizaron los registros no se indico a que asunto correspondían, por lo que hoy es improbable que se pueda llevar a cabo la actividad planteada, de obtener este nivel de detalle./ La cuenta 1232-001-001, se está "cargando" de acuerdo a la ejecución presupuestaria según la partida 5.02.02 "vías de comunicación terrestre", dicha partida se registra como un aumento a la cuenta de activos "Infraestructura y bienes destinados al uso general (1332-001-001)", pero el detalle de los activos no viene reportado de la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa a la Contabilidad Nacional, para realizar el registro respectivo./ La comisión de procedimientos(...), se encuentra elaborando un procedimiento denominado "obras en proceso" mismo con el que, a partir de la puesta en práctica del mismo se espera se solucione lo señalado. El procedimiento en mención, se estará entregando a la Contraloría General de la República durante el primer trimestre del año 2010 (31 de marzo 2010)...".*

Al respecto, debe señalarse que de acuerdo con la normativa contable, en los estados financieros no se pueden reconocer ni presentar saldos de activos, pasivos, ingresos y gastos cuya propiedad, existencia y razonabilidad no puedan ser demostrados y corroborados y que dada la imposibilidad e improbabilidad manifestadas por la Contabilidad Nacional de establecer el detalle de los activos que conforman la cuenta 1232, el Ministerio de Hacienda debe valorar esta situación, gestionar las investigaciones que correspondan en relación con esos activos y ordenar de ser procedente los ajustes a los registros contables respectivos, de manera que todos los saldos allí contenidos, reúnan los requisitos establecidos en los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense vigentes, referentes a que todas las operaciones deben quedar debidamente justificadas y registradas en los diferentes sistemas auxiliares y procesos contables de manera secuencial, permitiendo la transparencia y que la información de los estados financieros debe ser pertinente, comprensible, verificable, oportuna, confiable y suficiente, todo sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que resulten procedentes.

iv. En el Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2009, se presenta, en la sección de "Activos No Corrientes", el saldo del rubro "Construcciones Adiciones y Mejoras" por un total de ¢151.758.504,80 y la respectiva Depreciación Acumulada por un total de ¢562.160.304,41, saldos que muestran una incongruencia entre sí, pues con ellos se presenta un valor en libros negativo por ¢410.401.799,61, lo cual no es procedente

[1] D-088-2010 del 21 de enero del 2010

contablemente[1], sin que esa situación se encuentre explicada en la información complementaria presentada en las notas explicativas[2].

v. Según se indica en la nota explicativa N° 1 a los estados financieros, "Para efectos de la presentación de los bienes en los Estados Financieros, la Contabilidad Nacional registra todos aquellos que estén incluidos en el Sistema "SIBINET"..."; sin embargo, al comparar la información incluida en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central, que la DGABCA envía a esta Contraloría General y la presentada y revelada en el balance de situación elaborado por la Contabilidad Nacional, correspondiente a los valores de adquisición, teniendo en cuenta únicamente a los activos del Poder Ejecutivo, se aprecia una diferencia de ¢3.021.181,5 millones de más en el informe de bienes, a pesar de que el SIBINET constituye en la práctica una especie de registro auxiliar de la Contabilidad Nacional, según se aprecia a continuación:

Fuente	Monto en millones ¢
Poder Ejecutivo, Balance de Situación al 31 de diciembre del 2009 (valor de adquisición)	9.066.243,9
Informe Anual sobre la Administración de Bienes de la Administración Central. Periodo 2009. (Cuadro incluido en el oficio N° DGABCA-CS-177-10, del 5 de marzo de 2010) –sólo ministerios–	12.087.425,4
Diferencia SIGAF-SIBINET	-3.021.181,5

Cuadro 2.18

Esta situación refleja que existe un mayor valor de los bienes incluidos en el SIBINET respecto del reconocido en los registros contables, producto de actualizaciones de los valores y de actualizaciones del inventario en ese sistema de bienes. Esta diferencia por ¢3.021.181,5 millones representa el 25% del valor de adquisición de los activos del Poder Ejecutivo incluidos en el Informe Anual de Bienes citado. Tal diferencia, de proceder su incorporación a las cuentas de activo fijo respectivas en los registros contables, tendría un efecto importante en el resultado de la razón financiera del pasivo total sobre activo total (pasivo total / activo total), en el patrimonio neto y podría incidir en los resultados económicos del periodo como producto de los efectos en el gasto por depreciación, en el caso de bienes depreciables.

Por lo tanto, la situación expuesta debe ser evaluada a la brevedad y adoptarse las acciones que correspondan tendientes a mejorar la fiabilidad de la información financiera. Al respecto, para el cierre del periodo 2009, no se había efectuado una conciliación de las cifras

[1] El valor en libros de los activos se determina restando al valor de adquisición la depreciación acumulada de los mismos.
[2] La Contabilidad Nacional informó en el mes de abril de 2010, que esas cifras se corrigieron en el mes de marzo del mismo año.

totales de bienes con la información obtenida del SIBINET, aspecto que se mantenía pendiente de realizar por parte de la Contabilidad Nacional[1].

En relación con los distintos aspectos expuestos anteriormente este punto b), cabe señalar que en el informe del Resultado Contable del periodo 2009, la Contabilidad Nacional se refiere a aspectos que confirman dicha problemática. Entre los elementos revelados en la nota explicativa número 10 sobre el rubro de "Bienes" del balance general del Poder Ejecutivo, se consigna que *"...Es de suma importancia indicar que una vez tramitada la información suministrada por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, los sistemas de información del SIGAF arrojan datos no consistentes con la razonabilidad contable, por lo cual la Contabilidad Nacional mediante el oficio D-223 le solicita a la Dirección General se refieran sobre las dudas planteadas"*[2] *. Se revela también, que "Bajo el rubro Otras Obras se incluyen bienes de infraestructura y bienes destinados al uso general, cuya información se obtuvo de la ejecución presupuestaria cuya afectación a las cuentas respectivas se realiza de forma automática en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF)".*

Además, en la sección 1.6 del informe sobre el Resultado Contable del periodo 2009, denominada "Propuesta Respecto a la Problemática reflejada en los análisis de los estados financieros del Poder Ejecutivo, periodo 2009", la Contabilidad Nacional incluyó comentarios que reflejan la necesidad de determinadas mejoras en cuanto al control interno para el registro de los bienes en relación con: la necesidad de que las instituciones incorporen al SIBINET los bienes de infraestructura que están pendientes de su inclusión; el deber de continuar la actualización y registro de bienes duraderos en ese sistema; y la realización de esfuerzos para que se implemente el módulo de activos fijos del SAP-SIGAF, debido a que el Sistema de Bienes de la Administración Central (SIBINET) no fue concebido como un sistema contable y, al no contar con cierres mensuales, se hace necesario el ajuste a los sistemas para llevar a cabo el registro y control contable de los bienes de la Administración Central, en forma automática y no en forma manual como hasta el momento lo realiza la Contabilidad Nacional.

En relación con este tema, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda, expuso en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2009, diversos aspectos atinentes al suministro de información sobre los bienes a la Contabilidad Nacional, incluyendo explicaciones respecto del proyecto de interfase entre SIBINET y SIGAF, de la valoración del uso del módulo de activos fijos del SIGAF y de aspectos que se han señalado en el pasado respecto de la situación que presenta el SIBINET para suplir los requerimientos de información de la

[1] La Contabilidad Nacional informó en el mes de abril de 2010, que es necesario depurar la información producto de la aplicación de nuevos procedimientos de registro y que se está gestionando lo correspondiente para corregir esa situación.

[2] Aunque el informe sobre el resultado contable fue remitido a esta Contraloría General por el Ministerio de Hacienda mediante el oficio Nro. DM-424-2010, del 24 de febrero de 2010, el oficio No. D-223-2010 citado en la nota explicativa referida en dicho informe, fue remitido posteriormente a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa con fecha de 24 de marzo de 2010. En dicho oficio D-223-2010 se señala la existencia de inconsistencias relacionadas con casos en los que se reportaron bienes adquiridos que en realidad corresponden a donaciones o altas de inventario y en reportes de la depreciación acumulada, todo lo cual genera inconsistencias en el registro contable y la necesidad de efectuar ajustes a la información posteriormente.

Contabilidad Nacional, entre los cuales se encuentra el hecho de que el SIBINET no fue concebido como un sistema contable, sino de administración de bienes (registro y control patrimonial), pues el mismo se desarrolló antes de la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

c) Pertinencia del registro contable del Estadio Nacional en la información del Poder Ejecutivo

En el balance general del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2009, se incluye como parte de rubro de "Bienes", el saldo por ¢13.442,4 millones de la cuenta 1230-001-001 Construcción Estadio Nacional producto parcial de una donación que realizó la República Popular de China para la construcción del Estadio Nacional, obra que se lleva a cabo en el parque metropolitano La Sabana[1].

Conforme lo establece la Ley 7800 "Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación" , publicada el 29 de mayo de 1998, están bajo la administración directa de Instituto, tanto el llano de la Sabana como las construcciones y demás instalaciones públicas que en ella existen, por lo que de acuerdo con su naturaleza jurídica de institución semiautónoma, no pertenece al grupo de entes que conforman la Administración Central (constituida por el Poder Ejecutivo y sus órganos adscritos), y por ende, en principio, el nuevo estadio nacional no correspondería a un activo que deba registrarse en la Contabilidad Nacional.

Sobre el citado registro contable, ante consulta efectuada por esta Contraloría General, la Contabilidad Nacional señaló, por medio del oficio UCC-019-2010 del 18 de febrero del 2010, que *"Efectivamente es el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación es (sic) el que debe registrar el nuevo Estadio Nacional./* ***Porqué la Contabilidad Nacional registra estos desembolsos?****/ De acuerdo al plan del Proyecto la Donación incluye gastos por estudio de factibilidad del proyecto, entre otros el diseño y la prospección geológica, suministro de las maquinarias, equipo y materiales necesarios para la construcción y el envío del personal técnico e ingenieros imprescindibles para la ejecución de la obra./ El siguiente documento es el que da respaldo a los registros contables que se hicieron en la Contabilidad Nacional:/ 1.* ***Acuerdo bancario sobre los procedimientos contables entre la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda de Costa Rica y el Banco de Desarrollo de China para la implementación del Acuerdo de Cooperación Técnica y Económica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China..."*** Dicho acuerdo bancario suministrado por la Contabilidad Nacional, tiene fecha de 17 de diciembre del 2008.

[1] En la nota explicativa 10.13. se consigna que la cuenta forma parte del rubro de "OTRAS OBRAS" y se detalla que "... se registra el saldo inicial por la construcción de la Obra en proceso del Estadio Nacional donado por el Gobierno de China y que tiene un costo aproximado de 74 millones de dólares."

En el Acuerdo bancario sobre los procedimientos contables entre la Contabilidad Nacional y el Banco de Desarrollo de China, en su artículo 2, establece que cada una de estas dos entidades "abrirá en nombre de su contraparte en sus respectivos libros una cuenta libre de intereses y de cargos en Renminbi para registrar los pagos bajo la ayuda gratuita brevemente referidos como "cuenta de ayuda 2007/1"[1].

En criterio de esta Contraloría, el registro de dicho activo en la contabilidad nacional tiene fundamento jurídico en el precitado Acuerdo; sin embargo, se considera que el registro de ese activo debe ser transitorio, por lo que concluido el proceso de la construcción, el registro del mismo debe ser ajustado por la Contabilidad Nacional, y ser contabilizado por parte del ICODER. Esta Contraloría estima que, dado que este tipo de operación, está implicando el reconocimiento de un activo que no va a ser propiedad ni será utilizado por parte del Poder Ejecutivo, así como de un ingreso del período que afecta el resultado contable, este registro debería ser valorado por la Contabilidad Nacional, como órgano rector del Subsistema de Contabilidad, para precisar los alcances del tratamiento contable de este tipo de operación y proceder conforme a dicho tratamiento, y así revelarse en forma específica en los estados financieros.

d) Ajuste contable para la eliminación de obligaciones del Gobierno con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

De acuerdo con el estudio realizado por esta Contraloría, se determinó que con base en una instrucción del Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda, sustentado en un criterio jurídico de la Autoridad Presupuestaria, se eliminaron de la Contabilidad Nacional, las deudas del Gobierno con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que estaban registradas contablemente, correspondientes al período 1999 a 2008, por la suma de ¢786.021,2 millones, lo cual en criterio de esta Contraloría no resulta procedente, y debe ser revisado y ajustado conforme corresponda.

Según la revisión efectuada de los registros contables del SIGAF, se determinó que en el mes de diciembre de 2009 se eliminó un importe de ¢786.021.199.843.98, de la cuenta de pasivo 2213001010 "Obligaciones Asignaciones Familiares", realizada mediante los siguientes asientos de diario:

[1] "Moneda en China/La modena de curso legal en China es el renminbi (RMB). Renminbi significa "moneda del pueblo" y su unidad básica es el Yuan". Fuente: http://international.universia.net/asia-pacifico/china/vivir/moneda/index.htm

Poder Ejecutivo
Detalle de asientos de diario para ajustar la cuenta 2213001010 "Obligaciones Asignaciones Familiares"
Cifras en millones de colones

Fecha	Asiento	Importe
30/12/2009	100009170	36.788,6
30/12/2009	100009181	69.928,4
30/12/2009	100009182	79.918,1
30/12/2009	100009183	79.918,1
30/12/2009	100009184	79.918,1
30/12/2009	100009185	79.918,1
30/12/2009	100009186	79.918,1
30/12/2009	100009187	79.918,1
30/12/2009	100009188	79.918,1
30/12/2009	100009189	79.918,1
30/12/2009	100009190	39.959,1
	Monto total	786.021,2

Cuadro 2.19

Fuente: Contabilidad Nacional. Archivo de asientos de diario y SIGAF.

En relación con esta cuenta, en la nota explicativa número 15 al Balance General, como parte del resultado contable del periodo 2009, se señala lo siguiente:

" 1) Como se observa en el detalle siguiente la Cuenta 2213-001-010 Obligaciones Asignaciones Familiares refleja una reclasificación del saldo de la cuenta 2113-002-001 Obligaciones Reconocidas Asignaciones Familiares Corto Plazo relacionado con el registro del 20% sobre el impuesto sobre las ventas que por ley le corresponde FODESAF, pero de acuerdo con lo indicado en los siguientes oficios: / a- De la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria # AJ-0741-2009 del 14 de diciembre de 2009, donde indica ..." que la Sala Constitucional había determinado que el pago de los destinos específicos no era obligatorio para el Estado, y que la realización del mismo dependía de la disponibilidad económica que tuviera para hacer frente a sus obligaciones constitucionales y legales" y ..."por lo que el Ministerio de Hacienda goza de una potestad discrecional que le permite decidir si transfiere o no los recursos y el monto total a transferir..." , criterio que comparte el señor Viceministro de Hacienda. / b- DVME-005-2010, DVME-008-2010 remitido por el señor Viceministro de Hacienda, donde solicita realizar asiento contable para rebajar el monto registrado como adeudado. (Ver Anexo #7) / c- D-101-2010 de la Contabilidad Nacional donde se indica que se procederá a girar instrucciones para la cancelación del asiento contable, de años diferentes

al presupuestario vigente. De este oficio se remitió copia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. / Por lo anterior, se procedió a eliminar el saldo de la cuenta 2213-001-010 Obligaciones a largo plazo Asignaciones Familiares, según el detalle siguiente:

Año	Monto en colones
1999	54.348.708.040,82
2000	23.273.745.383,76
2001	37.856.364.586,43
2002	37.750.470.001,31
2003	42.144.423.104,53
2004	51.044.748.591,80
2005	89.413.921.332,31
2006	123.066.612.211,22
2007	159.283.762.769,22
2008	167.838.443.822,58
Total	786.021.199.843,98

/ ..."

Sobre el particular, esta Contraloría General examinó el sustento jurídico emitido por la Autoridad Presupuestaria en el referido oficio AJ-0741-2009, del 14 de diciembre de 2009, que constituye el fundamento del ajuste de eliminación del pasivo por un importe de ¢786.021.199.843,97 de la cuenta 2213001010 "Obligaciones Asignaciones Familiares" Dicho oficio analizó la posibilidad de *"realizar la cancelación de un asiento contable en donde se encuentra registrado como un débito el monto que el Ministerio de Hacienda supuestamente debió haber girado a FODESAF por concepto de transferencias que tienen como origen leyes con destinos específicos (sic)."*

El análisis contenido en el oficio AJ-0741-2009 de comentario, se fundamenta en la aplicación conjunta del principio de anualidad y del acto consumado, los cuales desarrolla en sendos apartados del oficio para concluir *"que un asiento contable que registre los montos no girados de destinos específicos de años diferentes al presupuestario vigente, definitivamente no debería darse ya que tal deuda no existe".*

Al respecto, con base en la jurisprudencia de la Sala Constitucional en materia presupuestaria y de destinos específicos, principalmente los votos 2547 del año 2001, 7067-2005, 7995-2006, 11761-2006, 5979-2006, entre otros, así como de la posición de la Procuraduría General de la República, vertido en oficio C-315 del año 2006 y de esta Contraloría General, principalmente en oficio N° 11465 (FOE-FEC-754) de 19 de septiembre de 2005, se efectúan las siguientes observaciones:

i. El tema presupuestario es regulado por los artículos 176 y 180 de la Constitución Política, a partir de los cuales, el Presupuesto comprende todos los ingresos probables y todos los

gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico; al tiempo que constituye también el límite de acción de los poderes públicos en materia de gasto público (artículo 180 constitucional). Del texto de los mismos numerales, la jurisprudencia ha ido derivando la regulación constitucional de los principios de unidad y universalidad presupuestaria, anualidad, equilibrio presupuestario, que favorecen el mantenimiento del equilibrio entre los Poderes del Estado.

ii. Partiendo de que la ley de presupuesto es el plan de acción y a su vez un límite para esa acción, los gastos que no están autorizados presupuestariamente, no pueden ser realizados. Este aspecto es también relevante en el marco de la clasificación de las leyes en presupuestarias y otras normas, incluidas las leyes ordinarias, a partir de lo cual el Presupuesto es fuente de gasto (autorización para gastar) pero no fuente de obligaciones. Por el contrario, las obligaciones públicas pueden originarse en una ley ordinaria, una sentencia, contrato o acto administrativo. En tal sentido expone Rodríguez Bereijo sobre esta diferenciación: *"... no debe confundirse el concepto de gasto público con el de obligación pecuniaria del Estado. Gasto público es toda salida en el Presupuesto, por contraposición al ingreso público, que constituye una "entrada". Y puesto que la existencia de obligación del Estado es, por lo general, previa al gasto mismo, porque las obligaciones o deudas del Estado no nacen de la consignación del crédito correspondiente en el Presupuesto, puede darse perfectamente que exista una obligación del Estado sin que pueda hablarse todavía de un gasto público... las obligaciones del Estado que dan lugar al gasto público no nacen de la autorización presupuestaria, sino de actos o hechos que son exteriores, ajenos a la Ley de Presupuestos...".* A, RODRIGUEZ BEREIJO, Derecho Presupuestario, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pp. 201-202, 208-209.[1]

iii. La autorización presupuestaria no es la que determina el nacimiento y existencia jurídica de las obligaciones estatales, sino que éstas se derivan de la norma, acto o hecho que constituye su fuente. Las obligaciones se crean, modifican y extinguen de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias que las regulan, sin embargo, sólo pueden ser efectivas si están comprendidas dentro del presupuesto, por ende la existencia de una obligación, no depende de que sea contemplada por una partida del presupuesto. El ente público está obligado a cumplirla y, por tal circunstancia, tendrá que satisfacerla en algún momento, (o en su caso determinar mediante alguno de los mecanismos previstos por el ordenamiento, el modo de proceder a extinguirla), pues en tanto no se produzca una de las circunstancias susceptibles de fenecer las obligaciones, éstas persisten con independencia de la autorización presupuestaria que permita su pago. La existencia de la obligación no se ve afectada por la inexistencia de una autorización presupuestaria. Esta puede faltar pero la obligación a cargo del organismo público subsiste, en virtud de su fuente, por lo que el acreedor puede compeler a su cumplimiento.[2]

iv. En efecto, el principio de legalidad presupuestaria determina que la Administración sólo puede realizar los gastos expresamente autorizados en el presupuesto, en tanto "autorización para gastar". Esta circunstancia podría llevar a pensar que existe discrecionalidad para determinar si se incluye un gasto dentro del presupuesto e incluso si una vez incluido, precisar

[1] Citado por la Procuraduría General de la República en el oficio C-315-2006.
[2] Posición coincidente con el oficio Nro. C-19-2005 del 19 de enero de 2005.

si es necesario y conveniente efectuarlo. Por su parte, la discrecionalidad administrativa en orden a la formulación y ejecución presupuestaria no es ilimitada. Tal es el caso de los recursos con destino específico, tema respecto del cual ha establecido la Sala Constitucional que *"Como se aprecia, esta norma dispone un destino específico para el producto de la recaudación del impuesto general sobre las ventas. Un 20% del total de lo recaudado por dicho concepto, debe ser dirigido a engrosar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En primer término, es importante destacar que la Sala Constitucional ha reconocido la validez de los destinos específicos dados por Ley formal a ciertos ingresos de carácter tributario. De ese modo, se ha reconocido que el legislador ordinario está constitucionalmente habilitado para disponer que el producto de determinados tributos sea dirigido a la financiación de servicios específicos, en atención del interés general que se satisface a través de éstos o la necesidad social que están llamados a cubrir. (Cfr. en ese mismo sentido las sentencias números 0919-99 de las nueve horas con quince minutos del doce de febrero de mil novecientos noventa y nueve, 4528-99 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del quince de julio de mil novecientos noventa y nueve, entre otras) Además de lo anterior, esta misma Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones que ante destinos específicos previstos en una Ley ordinaria, el Poder Ejecutivo y el legislador presupuestario se encuentran limitados en su discrecionalidad, de modo que el Presupuesto de la República debe contener las partidas necesarias para hacer frente a las obligaciones impuestas por la Ley ordinaria."*[1]

v. Ahora bien, como la obligación de girar determinado destino específico no deriva del presupuesto, sino de una ley ordinaria, es a partir de este tipo de legislación (la ordinaria) en la que se regula el régimen de extinción de este tipo de obligación. Recalcamos, esta extinción de la obligación se rige por normas propias, absolutamente diferentes de la norma presupuestaria. Dicho de otra forma, no es el presupuesto el que va a determinar la extinción de dicha obligación. Lo anterior significa que el hecho de que no se haya incluido la partida necesaria para honrar la obligación derivada de destino específico (como cualquier otro tipo de obligación a cargo del Estado), no extingue esta obligación. Ciertamente, ello impediría el pago durante el año fiscal correspondiente, pero la obligación permanece y, por ende la Administración está obligada a satisfacerla. Puesto que la falta de presupuestación de los recursos necesarios para cubrir la obligación derivada de normas que establecen destinos específicos no extingue la obligación, se sigue como lógica consecuencia que el sujeto pasivo no puede ampararse en la conclusión del año presupuestario para liberarse de la misma, dado que ésta que no tiene su fuente en el presupuesto, y de que mantiene su naturaleza y existencia, imponiéndose al sujeto pasivo, para el caso concreto que se analiza, la obligación de mantener también el registro contable de las mismas. [2]

vi. Una posición similar es la indicada por la Sala Constitucional en voto 11761-06, citado precisamente en el oficio AJ-0741-2009 de la Autoridad Presupuestaria, voto en el cual el Tribunal Constitucional indicó: *"IV.- La omisión del Ministerio de Hacienda de girar la totalidad de la suma contemplada en el artículo 5 de la Ley N°8114 vulnera los derechos fundamentales de las personas que habitan el Cantón de Coto Brus, quienes son los destinatarios finales de tales recursos, de acuerdo con el artículo 5º ídem, que desarrolla con claridad la forma en*

[1] Voto de la Sala Constitucional 5979-2006, de fecha 3 de mayo de 2006.
[2] Así en oficio de la Procuraduría General de la República bajo el número C-315-2006.

que deben ser asignados. De ninguna manera se puede olvidar que en tratándose de los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales. ***Además, el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar las cantidades que ha percibido con destino específico, así que no es válido para esta Sala la excusa de que ya el ejercicio económico del 2004 terminó y no procede girar ahora en el 2005 lo que dejó de girarse -y que correspondía girar- en el 2004."*** (El resaltado es nuestro).

vii. Igualmente esta Contraloría General, respecto de la persistencia de la obligación de pago derivada en períodos anteriores, que no depende de la presupuestación o giro en un período respectivo, ha indicado en el oficio 11465 del año 2005 (FOE-FEC-754): *"Por lo tanto, siendo que la intención del legislador es cubrir los costos de la fiscalización en que incurre el citado ente ministerial, la cual genera gastos continuos y permanentes, y que además en ningún momento la ley exime de esta obligación a JUDESUR en caso de que los recursos no se giren oportunamente, nos lleva a concluir que al no haberse realizado la transferencia respectiva en los períodos anteriores, aún persiste el deber legal de JUDESUR de cubrir los costos de comentario y que lo que se generó fue una deuda a favor del Ministerio de Hacienda... No omitimos manifestarle que la suma acumulada que representa la deuda debe necesariamente ser presupuestada y aprobada por esta Contraloría General, previa suscripción del contrato respectivo, donde se establezcan, entre otros aspectos, los montos correspondientes a cada período no girado."*

viii. Se concluye entonces que la existencia de la obligación derivada de una disposición que establece destinos específicos, como cualquier otra obligación surgida conforme la ley ordinaria, no depende de la presupuestación de los recursos necesarios para satisfacerla. Por consiguiente, aún cuando no pueda ser satisfecha, por la no inclusión de los recursos necesarios en el presupuesto, o por la conclusión de la vigencia del presupuesto en que hubiese sido considerada, dicha obligación mantiene su vigencia y obliga al sujeto pasivo correspondiente (en el caso de análisis al Gobierno Central). La no presupuestación de recursos no es, entonces, un medio de liberación (o extinción) de las obligaciones surgidas con base en una ley ordinaria, como tampoco lo es la anualidad presupuestaria y la vigencia de una determinada Ley de Presupuesto.[1]

Por lo expuesto, para esta Contraloría General de la República, el referido criterio jurídico, contenido en el oficio número AJ-0741-2009, del 14 de diciembre de 2009, emitido por la Autoridad Presupuestaria, no se ajusta al marco jurídico vigente, consecuentemente, se concluye que no es procedente el registro contable realizado por la Contabilidad Nacional para eliminar la suma de **¢786.021.199.843,97**, en el pasivo reconocido en la cuenta 2213001010 "Obligaciones Asignaciones Familiares", por lo que deberán adoptarse las acciones necesarias para reversar esos registros y corregirse las demás acciones comunicadas por esa Contabilidad Nacional a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

---

[1] El voto de la Sala Constitucional 03-2794 declaró con lugar un recurso de amparo por la omisión de girar, por parte del Ministerio de Hacienda, entre otros, los montos ordenados por la ley N° 5662 que establecía a favor de FODESAF el 20% de lo recaudado por impuesto de ventas. Este voto es citado en numerosas ocasiones por la Sala Constitucional en votos subsiguientes como el 3729-95, 7067-05, 8190-05, 11165-04, 17113-06, entre otros.

Finalmente, debe indicarse que, esta Contraloría General ha señalado en diferentes informes dirigidos a la Asamblea Legislativa (Informe Técnico, Memoria entre otros), la necesidad que existe de revisar la legislación relativa al tema de los destinos específicos, su vigencia, objetivos y otros elementos, para ajustarla a la realidad socioeconómica del país, dadas las dificultades que ha generado su cumplimiento de cara a la satisfacción de necesidades y obligaciones que tiene a cargo el Estado.

3.1.3 Revisión de aspectos del Estado de Resultados del Poder Ejecutivo

El Estado de Resultados suministra información sobre el resultado económico del periodo del Poder Ejecutivo, incluyendo los ingresos y los gastos corrientes, otros ingresos y gastos, así como la determinación del superávit o déficit corriente y el superávit o déficit final. El superávit o déficit neto representa un aumento o disminución del patrimonio neto como resultado de las operaciones del periodo.

En el siguiente cuadro, se aprecia de forma condensada el estado de resultados correspondiente al año 2009.

Poder Ejecutivo
Estado de Resultados Condensado
Comparativo de los periodos 2009 y 2008
Cifras en millones de colones

Secciones y rubros	2009	2008	Variación	
			Absoluta	%
INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES				
Ingresos Corrientes	2.363.220,7	2.489.551,2	-126.330,5	-5,1
Gastos Corrientes	2.890.510,8	2.372.329,0	518.181,8	21,8
Superávit (Déficit) Corrientes	-527.290,1	117.222,2	-644.512,3	-549,8
OTROS INGRESOS Y GASTOS				
Otros Ingresos	165.236,6	79.584,0	85.652,6	107,6
Otros Gastos	350.693,4	525.011,1	-174.317,6	-33,2
Superávit (Déficit) de Otros Ing. y Gastos	-185.456,8	-445.427,0	259.970,2	-58,4
Superávit (Déficit) Neto del Periodo	-712.746,9	-328.204,8	-384.542,1	117,2
RESUMEN:				
INGRESOS TOTALES	2.528.457,3	2.569.135,2	-40.677,9	-1,6
GASTOS TOTALES	3.241.204,3	2.897.340,1	343.864,2	11,9
Superávit (Déficit) Neto del Periodo	-712.746,9	-328.204,8	-384.542,1	117,2

Cuadro 2.20

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional: Informe del Resultado Contable de 2009.

Se observa del cuadro anterior, un importante déficit en 2009 que duplica el del 2008. En el período, los ingresos totales (ingresos corrientes más otros ingresos) decrecieron levemente con respecto a los de 2008 (-1.6%); sin embargo, los gastos totales aumentaron en un 11,9% respecto del periodo anterior, lo cual evidencia que a pesar de la caída de los ingresos, los gastos totales crecieron en forma relevante, lo que finalmente repercutió en el alto déficit presentado durante el período.

En el déficit corriente, contrasta el resultado de 2009 con respecto a 2008, en donde luego de tener un superávit de ¢117.222 millones, se dio un déficit de ¢527.290 millones, situación que también es producto de un efecto combinado de una menor recaudación y un mayor gasto. En los gastos destaca el importante crecimiento en las partidas de remuneraciones (31%) y transferencias (22%), como resultado de las políticas de gastos aplicadas por el Poder Ejecutivo.

Por su parte, en el nivel de Otros Ingresos y Gastos se produjo un déficit de ¢185.457 millones, el cual disminuyó respecto del año 2008, por cuanto se produjeron mayores ingresos y menores gastos. En esta sección, se incluyen rubros de ingreso tales como Diferencias cambiarias positivas y otros ingresos no presupuestarios -en los cuales los más relevantes son los derivados del reconocimiento de ingresos por derechos de cobro de casos resueltos por el Tribunal Fiscal Administrativo (¢18,722,5 millones) y por el registro de la donación de la obra en proceso correspondiente al estadio nacional (ingreso reconocido en el periodo por ¢13,442,4 millones. También, se incluyen otros gastos por diversos conceptos, de los cuales los más significativos son las pérdidas por diferencias cambiarias y otros gastos no presupuestarios correspondientes a las sumas cargadas al presupuesto y pendientes de giro a FODESAF en 2009, por ¢158.893,2 millones.

En el siguiente cuadro, se observa un detalle de los ingresos y gastos consignados en el Estado de Resultados del periodo 2009.

Poder Ejecutivo
Análisis Vertical del Estado de Rendimiento Financiero
Periodo 2009
Cifras en millones de colones

Concepto	Saldo	%
Ingresos Corrientes		
Ingresos Tributarios	2.262.289,9	95,7
Contribuciones Sociales	54.356,3	2,3
Ingresos No Tributarios	13.219,7	0,6
Transferencias Corrientes y Capital	33.354,7	1,4
Total Ingresos Corrientes	2.363.220,7	100,0
Gastos Corrientes		
Gastos por Remuneraciones	921.380,4	31,9
Gastos por Servicios	62.271,2	2,2
Gastos por Materiales y Suministros	28.592,7	1,0
Gastos por Intereses, Multas y Comisiones	365.084,2	12,6
Gastos por Transferencias Corrientes y Capital	1.513.022,5	52,3
Gastos por Cuentas Especiales	159,8	0,0
Total Gastos Corrientes	2.890.510,8	100,0
Superávit (Déficit) Corrientes	-527.290,1	-22,3
Otros Ingresos y Gastos		
Otros Ingresos		
Diferencia Positivas Tipo de Cambio	132.001,2	79,9
Otros Ingresos No Presupuestarios	33.235,4	20,1
Total Otros Ingresos	165.236,6	100,0
Otros Gastos		
Pérdida en Venta o Retiro (Baja) de Activos	5.747,9	1,6
Diferencias Negativas Tipo de Cambio	176.574,6	50,4
Gastos de Deprec., Agotamiento y Amortizac.	8.736,4	2,5
Pérdidas por Cuentas Incobrables	713,7	0,2
Otros Gastos No Presupuestarios	158.920,7	45,3
Total Otros Gastos	350.693,4	100,0
Superávit (Déficit) de Otros Ingresos y Gastos	-185.456,8	-112,2
Superávit (Déficit) Neto del Periodo	-712.746,9	-28,2

Cuadro 2.21

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

Debe indicarse que, el resultado final consignado en el Estado de Resultados del periodo 2009, se encuentra afectado por varios aspectos, tales como los relacionados con la inexistencia de cargos por concepto de estimaciones sobre algunos conceptos de cuentas por cobrar y los aspectos sobre la depreciación de bienes, que fueron comentados anteriormente en este documento, además al no registrarse en la Contabilidad Nacional activos depreciables que están reportados en el Informe de Bienes, no se afectó la depreciación correspondiente a estos en el 2009, cuyo efecto en tales casos no es posible cuantificar en esta oportunidad. Asimismo, podría estar afectado eventualmente por la inclusión que se hizo en la sección de Otros Ingresos de la suma de ¢13.442,4 millones por el registro de la donación de la obra en proceso correspondiente al estadio nacional, sobre lo cual se ha solicitado una valoración a la Contabilidad Nacional, según se comentó anteriormente en este documento,

En la sección referida al Informe de la Liquidación de Ingresos y Gastos del Presupuesto de esta memoria, se hace referencia a otros aspectos de esos rubros.

3.1.4 Comentarios sobre el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto del Poder Ejecutivo

El Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, refleja los cambios ocurridos en los activos netos (o patrimonio neto)1 entre dos fechas de presentación consecutivas, mostrando el aumento o disminución de la riqueza de la entidad durante el ejercicio. El cuadro siguiente muestra el resumen de los cambios ocurridos en el periodo 2009, en el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto al 31 de diciembre de 2009.

Poder Ejecutivo
Estado de cambios en el patrimonio neto
Al 31 de diciembre 2009
En millones de colones

Detalle	Ajuste a los Resultados	Excedentes de Revaluación	Superávit (Déficit) Acumulado	Total Patrimonio
Saldo al 31 de Diciembre 2008	163.063,7	8.359.586,8	-4.581.723,4	3.940.927,1
Ajuste de Superávit Acumulado	761.781,9	0,0	0,0	761.781,9
Superávit (déficit) Neto del Ejercicio	0,0	0,0	-712.746,9	-712.746,9
Saldos al 31 de Diciembre 2009	924.845,6	8.359.586,8	-5.294.470,3	3.989.962,0

Cuadro 2.22

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Resultado Contable del periodo 2009.

De acuerdo con lo manifestado en la nota 76, el rubro de Ajuste de Superávit Acumulado, *"tiene como fin registrar los ajustes que corresponden a los resultados adquiridos en ejercicios anteriores y vigentes, donde la diferencia del total acumulado de período anterior y el total acumulado al 31 de Diciembre del 2009, representa el Ajuste por superávit*

[1] El término "Activos netos/patrimonio neto" se usa para referirse a la medida residual resultante en el estado de situación financiera (activo menos pasivo).

acumulado", el cual, según se indica en el Análisis al Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, está compuesto por los siguientes ajustes:

Poder Ejecutivo
Ajustes al superávit acumulado
Al 31 de diciembre 2009
En millones de colones

Concepto	Importe
Reintegros en efectivo	271,6
Superávit Asamblea Legislativa	243,0
Devolución Superávit IMAS 2008 – Prog. Avancemos	151,5
Deuda Banco Popular	-12.909,0
Deuda CCSS	-44.791,7
Reclasificación cuenta viáticos	-13,8
Devolución Imp. A terceros 2008	-160,0
Corrección Auxiliar Deuda Renegociada	428,2
Ajuste MIDEPLAN PL480 Ley 7307	-44,8
XP Largo Plazo a FODESAF	799.198,3
Registro de Bienes 2009	18.500,6
Total ajustes	761.781,8

Cuadro 2.23

Fuente: Ministerio de Hacienda: Contabilidad Nacional, Informe sobre el resultado contable, 2009.

Como puede observarse, el principal movimiento, que ocasionó un efecto positivo dentro del rubro de Patrimonio, es la eliminación de la cuenta de 2213-001-010 Obligaciones Reconocidas a Largo Plazo Asignaciones Familiares, por la suma ¢799.198,3 millones, el cual compensa el déficit del periodo, que fue por la suma de ¢712.746,9, lo que hace que se de una variación positiva en el patrimonio neto. En ese sentido, el documento Análisis al Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, señala:

> *"En Conclusión la presentación de un Patrimonio Neto positivo al 31 de Diciembre del 2009, se debe a varias razones, entre las que podemos citar;/ En los años 2007 y 2008 se dio una revaluación de terrenos, destinados a parques nacionales y administrados por el Ministerio de Ambiente y Energía MINAET, esta revaluación generó movimientos positivos en esos años, que actualmente repercuten positivamente en el Patrimonio Neto del Estado. La disminución de la deuda por parte del Estado al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares FODESAF./ Por otra parte también influyó la donación en especie*

recibida por parte del Gobierno de China, para la construcción del Estadio Nacional.

Es importante señalar que el ajuste indicado en la nota 76 antes referida, respecto de la "Eliminación Saldo CXP Largo Plazo a FODESAF" por la suma de ¢799.198.299.843,96, puede dar origen a confusiones respecto de lo consignado en la nota explicativa número 15, en la cual se suministró información en cuanto a que se procedió a eliminar del saldo de la cuenta 2213-001-010 Obligaciones a largo plazo Asignaciones Familiares la suma de ¢786.021.199.843,97, toda vez que en la información contenida en el informe contable, no se explica la diferencia entre esos importes. Al respecto, se aclara que de acuerdo con la revisión de los registros contables en el SIGAF, se determinó que la diferencia entre ambas sumas por ¢13.177.099.999,99, corresponde a un ajuste que también afectó los resultados acumulados pero que no tiene relación con el ajuste por la eliminación del pasivo con FODESAF correspondiente al período 1999 a 2008, comentado en párrafos anteriores de este documento, sino está referido con un ajuste a la deuda del Gobierno con FODESAF, derivado de transferencias realizadas en períodos anteriores que no habían sido aplicadas al saldo de la deuda.

Sobre los ajustes al superávit, relacionados con la deuda del Banco Popular, deuda con la CCSS y registro de bienes, el Informe del Resultado Contable no consigna información explicativa de mayor detalle que permita conocer la naturaleza y el origen o causas de esos ajustes.

Sobre el efecto del Resultado Contable sobre el Patrimonio Nacional, el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, refleja un aumento del patrimonio de ¢3.940.927,1 millones en 2008 a ¢3.989.962 en 2009, sea una variación positiva de ¢49.034,9 millones; sin embargo, este resultado considera el efecto del ajuste contable realizado en 2009 para la eliminación de las obligaciones con el FODESAF por ¢786.021,2, lo cual en criterio de esta Contraloría no resultaba procedente, con lo cual, el resultado del patrimonio neto al 31 de diciembre de 2009 no es correcto. También, el resultado del patrimonio estaría siendo afectado por las situaciones comentadas en este documento respecto del registro contable de los bienes, así como de los aspectos que afectan el estado de resultados, cuyos efectos se trasladan al Estado de Cambios al Patrimonio Neto por medio del superávit o déficit del período.

3.2 Estados financieros consolidados de la Administración Central y de los Poderes de la Republica

Los estados financieros consolidados a que se refiere el artículo 52 de la LAFRPP son preparados por la Unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional (CN). Esa Unidad prepara el informe de los estados financieros consolidados, en el orden establecido en el artículo 1, de la LAFRPP, es decir, en primera instancia se consolida la Administración Central (Poder Ejecutivo y sus dependencias); el segundo grupo que se consolida es el grupo de los poderes de la República; y el tercer grupo es el consolidado de Administración Central y Poderes.

En relación con dichos estados financieros, se determinó que existen algunas situaciones que afectan la consolidación de los estados financieros consolidados, las cuales se exponen seguidamente:

a) Las instituciones públicas utilizan en su mayoría una base de registro contable de efectivo[1]. Sobre el particular, en el informe de los estados financieros consolidados del periodo 2009, se consigna que *"Uno de los principales desafíos que la Unidad de Consolidación de Cifras de la Contabilidad Nacional ha tenido que enfrentar (...), consiste en convencer a las instituciones públicas sobre el registro de operaciones a nivel de contabilidad patrimonial. Es una debilidad por cuanto la mayoría acostumbra elaborar una contabilidad en base a la ejecución presupuestaria, lo que ha presentado confusión a la hora de elaborar los estados financieros. (...) aún falta que se trabaje en su totalidad en base a devengo ya que todavía una gran mayoría registra con base en efectivo."*

b) La Unidad de Consolidación de la Contabilidad Nacional no cuenta con un Sistema Informático que permita que el proceso de consolidación de los estados financieros sea ágil, oportuno, veraz y eficiente, por lo que este trabajo se continúa realizando de forma manual.

Sobre este aspecto, el informe presentado por el Ministerio de Hacienda señala básicamente en la sección 4.10 *"Propuestas" ". Continuar con el seguimiento del Sistema de Consolidación de los Estados Financieros del Inciso a) y b) del Artículo de la Ley 8131 de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, está programado para que inicie junto con la implementación de la nueva Normativa Internacional del Sector Público (NICSP)".*

c) Existen limitaciones de recursos humanos, para llevar a cabo el proceso de consolidación de los estados financieros. Según la Unidad de Consolidación de la Contabilidad Nacional, se ha asignado algún nuevo personal; sin embargo, el recurso humano no es suficiente para ejecutar óptimamente dicho proceso, situación a la cual hay que agregar, que también el personal debe destinar parte de su tiempo al trabajo adicional que se genera derivado del proyecto de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Igualmente, en algunas instituciones existen limitaciones importantes de personal, suficiente y capacitado, para llevar a cabo el proceso de preparación de los estados financieros respectivos.

d) Según el Informe del Resultado Contable, el tiempo para llevar a cabo el proceso de consolidación y la presentación de los estados respectivos, es limitado.

En la sección 1.6 del informe sobre el resultado contable se consigna lo siguiente: *"10) Modificación del plazo establecido en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8131 / Para cumplir a cabalidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 8131 Ley de la Administración Financiera y Presupuesto Públicos, inciso c y d, la Contabilidad Nacional requiere de una ampliación del plazo establecido para la presentación de los*

[1] Se entiende por contabilidad a base de efectivo o a base de caja aquel sistema que reconoce únicamente los ingresos al momento de recibirlos efectivamente en caja y los gastos al momento que efectivamente son desembolsados.

estados financieros de la Administración Central y consolidados del Sector Público así como del análisis de los mismos. / Por ello el Ministerio de Hacienda se encuentra trabajando en un proyecto de Ley que modifica la Ley 8131 que entre otros aspectos trata de solucionar lo antes mencionado."

e) Algunas de las entidades adscritas no fueron consolidadas. En el informe de los Estados Financieros Consolidados del período 2009, se señala que para el caso de los órganos desconcentrados, que un 95% de los entes se consolidaron.

Según el Informe, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y la Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas no presentaron la información respectiva en forma oportuna y la Junta Administrativa del Archivo Nacional justificó la no presentación, sobre lo cual, la CN informó que se encuentra ejecutando, de conformidad con la legislación vigente, las gestiones correspondientes para subsanar la situación y para que se valoren las eventuales responsabilidades.

f) En los estados financieros consolidados del año 2009, la Contabilidad Nacional incorporó información relacionada con la eliminación de partidas recíprocas de cuentas por cobrar y cuentas por pagar, en las que existen diferencias entre la información del Ministerio de Hacienda y algunos entes consolidados, lo cual no debe ocurrir para un proceso correcto de consolidación de los estados financieros. Estas diferencias se muestran en el siguiente cuadro:

Estados financieros consolidados
Diferencias entre cuentas recíprocas por cobrar y por pagar
Periodo 2009
En millones de colones

Entidades Contables	Registros del Poder Ejecutivo	Registros de la Entidad	Diferencia
Poder Ejecutivo (M de H) y Fondo de Parques Nles	0,2	2,0	1,8
Ministerio de Hacienda y IAFA	2.139,6	2.362,2	222,6
Ministerio de Hda y Museo Nacional de Costa Rica	0,5	0,0	-0,5
Ministerio de Hda y Jta Adva de la Imprenta Nal	143,9	4.943,0	4.799,2
Ministerio de Hda y Patronato de Construcciones	86,6	4.432,9	4.347,2
Ministerio de Hda y Tribunal Registral Administrativo	5,0	1.307,4	1.302,3
Ministerio de Hda y Consejo Nacional de Vialidad	122.627,8	8.651,2	-113.976,6

Cuadro 2.24

Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Informe de los Estados Financieros Consolidados, 2009.

En el informe sobre los estados financieros consolidados la Contabilidad Nacional expuso que *"Es importante mencionar que la falta de información de los cuadros auxiliares de las instituciones impide realizar la conciliación entre cuentas, por lo que es uno de los puntos importantes de señalar y en lo que se deberá seguir trabajando en el año que comienza"*.

g) El balance general consolidado, de forma condensada, muestra las siguientes cifras comparativas de los años 2009 y 2008:

Balance General Consolidado Condensado
Periodo 2009
En millones de colones

	Administración Central			Administración Central más Poderes		
Elementos	**2008**	**2009**	**Variación**	**2008**	**2009**	**Variación**
Activo	9.778.280,1	9.756.011,3	-22.268,8	9.875.108,8	9.854.956,6	-20.152,2
Pasivo	5.048.791,4	5.411.183,6	362.392,2	5.057.105,1	5.422.579,1	365.474,0
Patrimonio	4.729.488,7	4.344.827,7	-384.661,0	4.818.003,7	4.432.377,5	-385.626,2

Cuadro 2.25

Fuente: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Informe de los Estados Financieros Consolidados, 2009.

En relación con el referido balance general consolidado, los importes y la variación entre los años 2008 y 2009 que presentan, no son comparables, ya que no se incluyó la información contable de FODESAF, de la Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas y de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, correspondiente al año 2009, en virtud de que las dos primeras entidades presentaron la información extemporáneamente, y la tercera no presentó la información respectiva, pero sí están incluidos en los informes consolidados del periodo 2008. Al respecto, de los tres casos, el de FODESAF es el que tiene mayor importancia relativa, pues el total de activos de ese órgano al 31 de diciembre de 2009, es de ¢988.823,2 millones, lo cual representa el 10 % del total de activos de la Administración Central. Además, dicho importe de activos, no se había afectado en FODESAF al 31 de diciembre de 2009, por la situación comentada con anterioridad respecto del ajuste contable en los registros del Poder Ejecutivo para eliminar deudas con ese Fondo al año 2008, pues tal situación fue comunicada por la Contabilidad Nacional en el mes de febrero de 2010.[1]

Además, la confrontación del valor en libros de la partida de bienes duraderos que se presenta en el Balance General Consolidado al 31 de diciembre de 2009, del grupo de entidades compuesto por los ministerios más órganos desconcentrados, con el valor en libros de los bienes reportado en el Informe Anual de Bienes de la Administración Central[2] para ese mismo periodo, muestra que existe una diferencia entre ambas fuentes de información para el mismo grupo de entidades, tal como se observa a continuación:

[1] Como parte del informe sobre el resultado contable del periodo 2009, se incluye copia del oficio No. D-176-2010, del 11 de febrero de 2010, mediante el cual la Contadora Nacional le comunicó al Director Ejecutivo de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que *" De conformidad con el oficio AJ-0741-2009, del 14 de diciembre de 2009, suscrito por la Directora Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y el oficio DVME-005-2010 de fecha 20 de enero de 2010, suscrito por el Viceministro de Hacienda (...) , esa Dirección procedió a realizar un análisis de dicho registro contable./ En razón de lo anterior, y de conformidad con las resoluciones números 4528-99 y 4529-99 amabas del 15 de junio de 1999 emitidas por la Sala Constitucional, los asientos contables existentes antes del año 1999 serán cancelados, asimismo, los asientos contables a partir de ese año y hasta el año 2009, serán ajustados según corresponda, lo cual oportunamente se le comunicará, a fin de que esa Dependencia realice los ajustes pertinentes."*

[2] Conforme lo define la LAFRPP, la Administración Central está constituida por el Poder Ejecutivo y los órganos desconcentrados.

Comparación de las cifras por concepto de bienes duraderos incluidas en el Informe anual sobre la administración de bienes de la DGABCA para el Poder Ejecutivo y entes adscritos y el Balance General Consolidado del grupo del Poder Ejecutivo más entes adscritos del año 2009
En millones de colones

Fuente de información	Importe
Suma indicada en el Informe Anual sobre la administración de bienes	12.236.656,0
Suma presentada en el Informe Consolidado de la Administrac. Central	9.316.222,8
Diferencia	2.920.433,2

Cuadro 2.26

Fuente: Ministerio de Hacienda: Informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2009 e Informe de los estados financieros consolidados del periodo 2009.

Esta diferencia, observada en los dos informes citados, elaborados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) y por la Contabilidad Nacional (CN), ambas del Ministerio de Hacienda, ocasiona un menoscabo a la característica de fiabilidad que debe tener la información financiera, e incide en las cifras contenidas en los estados financieros consolidados.

La comparación del informe anual de bienes de la DGABCA y la información consolidada por la CN, evidencia que existen casos de instituciones en los que los valores de los bienes informados son mayores en el informe de la DGABCA, mientras que en otros casos ocurre lo contrario. A continuación se presentan algunos ejemplos de esta situación:

Ejemplos de los resultados de la comparación de los valores de los bienes incluidos en el Informe Anual de bienes de la DGABCA y en el Balance general consolidado de la CN
En millones de colones

Institución	Valor según el Informe de la DGABCA	Valor en el balance general consolidado por la CN	Diferencia
Comis. Nal de Prev. del Riesgo y At. de Emerg.	2.719,5	6.255,9	-3.536,4
Instituto Costarricense Sobre Drogas	508,9	9.556,6	-9.047,7
Imprenta Nacional	3.645,2	4.139,3	-494,1
Dirección Salud Animal	0,0	1.603,8	1.603,8
Consejo de Seguridad Vial - COSEVI	12.527,4	12.222,5	304,8
Consejo de Transporte Público	525,8	3.416,7	-2.890,9
Consejo Nacional de Concesiones - CNC	124,0	131,6	-7,6
Consejo Nacional de Viabilidad - CONAVI	1.821,7	73.771,0	-71.949,3
Dirección General de Aviación Civil	19.650,1	56.650,0	-36.999,9
Fondo Nacional de Becas - FONABE	189,4	198,0	-8,6
Consejo Superior de Educación	21,9	21,9	0,0
Consejo Téc. Asist. Méd. Soc. y Fideic. 872	0,0	2.392,8	2.392,8
Patronato Nacional de Ciegos	36,1	36,1	0,0
Sistema Nal Áreas de Conservación SINAC	0,0	2.002,7	2.002,7

Cuadro 2.27

Fuente: Ministerio de Hacienda: Informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2009 e Informe de los estados financieros consolidados del periodo 2009.

La situación anterior pone de manifiesto la necesidad de que la Contabilidad Nacional, como ente rector, emita una directriz que obligue a las entidades adscritas a realizar conciliaciones periódicas, y al final de cada ejercicio, de los bienes duraderos reconocidos en sus registros contables con los registrados en el SIBINET y que verifique su observancia oportunamente.

Debe indicarse que, aunado a las situaciones comentadas en este aparte, deben agregarse las deficiencias que se comentaron en el aparte 3.1 respecto de los estados financieros del Poder Ejecutivo, cuyos efectos inciden también en la información contenida en los estados financieros consolidados.

3.3 Proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)

Los criterios contables utilizados para la elaboración de los estados financieros del Poder Ejecutivo y los consolidados - emitidos por la Contabilidad Nacional- y los preparados individualmente por los entes adscritos a los ministerios y por los Poderes de la República) son los contenidos en los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense y en directrices emitidas por la Contabilidad Nacional. Dichos principios contables, por su carácter básico, general y fundamental, suelen resultar insuficientes para el tratamiento contable de los distintos elementos de los estados financieros y para su presentación y revelación. Con el propósito de solventar esas insuficiencias, y ajustarse al ordenamiento vigente y a la nueva doctrina contable internacional, el Poder Ejecutivo decretó la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), para su entrada en vigencia en el 2012, según se indicó anteriormente.

En atención a disposiciones de este Órgano Contralor, la Contabilidad Nacional elaboró en 2009, un "Plan de Implementación de las NICSP, el cual estaba supeditado en parte a la conclusión del nuevo plan contable para el Sector Público, que estaba siendo realizado por la contabilidad con el apoyo de algunos consultores, y cuya fecha de finalización estaba prevista para inicios de ese período; sin embargo, se produjeron retrasos en la ejecución contractual de los servicios adquiridos para elaborar el citado plan de contabilidad, lo que obligó posteriormente a tramitar dos contrataciones adicionales, una para concluir el citado plan contable y otra para la capacitación a funcionarios de la Contabilidad Nacional y del sector público, aspectos que fueron concluidos por los consultores respectivos a finales de 2009, lo cual conllevó un retraso en las actividades respectivas. Además se han presentado algunas otras situaciones que afectaron el desarrollo del proceso de implementación de las normas, relacionadas con la cantidad de personal para acometer el proyecto, y limitaciones en la coordinación y en los sistemas para poner en operación el nuevo marco normativo.

Dado lo anterior, y ante algunos nuevos planteamientos para el proyecto ce implementación de las normas, la Contabilidad Nacional emitió un nuevo Plan de Acción para implementar las NICSP, que contiene acciones que se extienden hasta el año 2014, lo cual implica que dicha normativa no será implementada de manera definitiva a partir del 2 de enero de 2012, como está establecido en la actualidad, según el decreto ejecutivo dictado al efecto.

Por otra parte, se estableció que a finales del año 2009, se contrató una firma consultora para apoyar propiamente el proceso de implementación de las normas internacionales de

contabilidad; no obstante, según información reciente suministrada por la Contabilidad Nacional, el consultor respectivo solicitó a esa dependencia en marzo de 2010, finiquitar la relación contractual y se efectúe una cesión del contrato a un tercero, lo que también agrega incertidumbre respecto de la posibilidad real de que se pueda lograr la aplicación definitiva de las NICSP en el plazo previsto.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N° 34918 exige a las entidades afectas al mismo, la elaboración de un Plan de Acción para la implementación de las NICSP, el cual debía ser remitido a la Contabilidad Nacional a más tardar el 31 de julio de 2009; sin embargo, según la información emitida por la Contabilidad Nacional[1], a principios de febrero del 2010, 25 órganos desconcentrados (aproximadamente un 40% del total) y 9 instituciones descentralizadas (aproximadamente un 38 % del total), no habían presentado dicho plan a la Contabilidad Nacional.

Lo expuesto en relación con la implementación de las normas internacionales de contabilidad es preocupante, por cuanto se desprende de lo anterior, que no obstante iniciativas desarrolladas por la Administración, dicha implementación no ha sido efectiva y se prevé una vez más una extensión del plazo para su entrada en vigencia, lo cual a su vez está condicionado por situaciones cuya solución se menciona requerirán de tiempo e inversión de recursos adicionales, todo lo cual debe ser revisado a profundidad por las autoridades del Ministerio de Hacienda, con el propósito de establecer en forma precisa los impactos que tendrán estas situaciones sobre el proceso de implementación del nuevo marco normativo, y se adopten las acciones correctivas para resolver de manera definitiva dicha problemática.

3.4 Conclusión

En virtud de las situaciones expuestas en las secciones 3.1, 3.2 y 3.3 anteriores, la Contraloría General dictamina negativamente los informes sobre el resultado contable y los estados financieros consolidados del periodo 2009, presentados por el Ministerio de Hacienda, y está procediendo a comunicar a dicho Ministerio los resultados anteriormente señalados, con el propósito de que se adopten las medidas correctivas correspondientes y se valoren las eventuales responsabilidades.

[1] Oficio N° D-181-2010 del 12 de febrero de 2010, remitido por Contadora Nacional al Viceministro de Egresos, Coordinador General del Proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera del Sector Público".

4 Estado de Tesorería

El informe de Estado de Tesorería comprende dos partes, una referida al Estado de Flujos de Efectivo, preparada con base en los informes de Contabilidad Nacional y la segunda a la gestión de la Tesorería Nacional durante el año bajo análisis, la cual abarca, entre otros, el tema de la programación de caja y el de la caja única del Estado.

4.1 Estado de Flujos de Efectivo

El Estado de Flujos de Efectivo identifica las fuentes de las entradas de efectivo, las partidas de gastos de efectivo durante el período contemplado en los estados financieros y el saldo de efectivo a la fecha de los estados financieros. Tal estado surge como respuesta a determinar la salida de recursos en un período determinado y como análisis proyectivo para sustentar la toma de decisiones en actividades de financiación, de inversión y operacionales de una entidad. La información relativa al flujo de efectivo permite a los usuarios determinar en qué forma obtuvo la entidad el efectivo que necesitaba para financiar sus actividades, así como el uso que se le dio.

El Estado de Flujos de Efectivo se desglosa en actividades de operación, inversión y financiación. Las de operación corresponden a las actividades que se relacionan con la razón de ser del ente; las de inversión corresponden a la adquisición y venta de los activos de largo plazo, así como otras inversiones no consideradas como equivalentes a efectivo; y las actividades de financiación son aquellas que producen cambios en la magnitud y composición del capital aportado y el endeudamientos del ente.

Para el caso del período bajo análisis, las entradas y salidas del Estado de Flujos de Efectivo se resumen en el siguiente cuadro:

Resumen del flujo de efectivo, 2008 - 2009
Cifras absolutas en millones de colones

	2008	2009	Variación	
			Absoluta	Relativa
Total				
Entradas de efectivo	3.407.145,6	4.767.010,8	1.359.865,2	39,9%
Salidas de efectivo	3.447.291,0	4.749.223,6	1.301.932,6	37,8%
Resultado neto	-40.145,4	17.787,3	57.932,6	144,3%
Actividades de operación				
Entradas de efectivo	2.420.612,2	2.296.040,6	-124.571,6	-5,1%
Salidas de efectivo	2.016.796,5	2.395.604,2	378.807,7	18,8%
Resultado neto	403.815,7	-99.563,5	-503.379,3	-124,7%
Actividades de inversión				
Entradas de efectivo	0,0	0,0	0,0	0,0%
Salidas de efectivo	27.256,1	48.144,3	20.888,2	76,6%
Resultado neto	-27.256,1	-48.144,3	-20.888,2	-76,6%
Actividades de financiación				
Entradas de efectivo	986.533,4	2.470.970,2	1.484.436,8	150,5%
Salidas de efectivo	1.403.238,4	2.305.475,1	902.236,7	64,3%
Resultado neto	-416.705,0	165.495,1	582.200,1	139,7%

Cuadro 2.28

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de liquidación presentados por el Ministerio de Hacienda.

En el año 2009, las entradas y salidas totales de efectivo produjeron un resultado neto positivo de ¢17.787,3 millones, que es el monto en que aumenta el saldo de caja entre el 31 de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009.

Las actividades de operación, que en 2008 fueron generadoras netas de efectivo y produjeron un superávit de ¢403.815,7 millones, se convierten en 2009 en utilizadoras netas de efectivo, produciendo un déficit de caja de ¢99.563,5 millones. Esto se debe, tal y como lo señala el Informe de Tesorería, a la fuerte caída en la recaudación de ingresos tributarios producto de la crisis financiera internacional, aunada a una política, por parte del Gobierno, de sostener el gasto a pesar de esa caída en los ingresos, como estrategia de blindaje frente a la crisis. Es así como mientras que por una parte los ingresos de efectivo de las actividades de operación se reducen en un 5,1% de un año a otro, las salidas de efectivo de esas mismas actividades se incrementan en un 18,8%.

Como contrapartida de estos movimientos, un efecto contrario y compensatorio se observa en las actividades de financiación, que de significar una salida neta de efectivo por ¢416.705,0 millones en 2008 pasaron a generar una entrada neta de ¢165.495,1 millones en 2009, variación que se explica en su mayor parte por el incremento en la utilización neta del crédito interno, mismo que a su vez queda reflejado en el aumento en el saldo de la deuda interna del Gobierno Central en 4 puntos porcentuales del PIB de un año a otro.

A este respecto, el Informe de Tesorería señala que *"...las actividades de financiamiento crecen en posición neta en ¢582,200.09 millones con respecto anterior* (sic)*, reflejando la opción tomada de hacer uso del crédito interno para financiar las necesidades de efectivo ante la insuficiencia de los recursos corrientes para enfrentar los gastos presupuestados."*

La fuerte reducción de los ingresos tributarios y la intensificación del uso del crédito interno (amparada en la Ley de Presupuesto Extraordinario N°8785 de 28 de octubre de 2009, que incrementó la autorización para emitir títulos de la deuda interna en ¢454.179,4 millones) produjo que mientras que en 2008 los ingresos de caja totales se distribuyeron en un 71,0% por ingresos de operación y en un 29,0% por ingresos de financiación[1], en 2009 estos porcentajes se ubicaron en 48,2% y 51,8% respectivamente.

El ingreso neto de efectivo de las actividades de financiación (¢165.495,1 millones) supera con creces el faltante conjunto de las actividades de operación (¢99.563,5 millones) y de las actividades de inversión (¢48.144,3 millones), quedando un remanente de ¢17.787,3 millones que, como ya se indicó, constituye el efecto total en el saldo de caja, el cual se incrementa en esta suma (ver cuadro siguiente).

El cuadro que se inserta a continuación presenta un detalle de los movimientos de efectivo según principales rubros de los tres tipos de actividades.

[1] No se dan, ni en 2008 ni en 2009, ingresos por actividades de inversión.

Estado de Flujo de Efectivo, 2008-2009
Cifras absolutas en millones de colones

	2008	2009	Variación	
			Absoluta	Relativa
A. Actividades de operación				
1. Entradas de efectivo				
Cobro de ingresos tributarios	2.345.342,5	2.224.631,2	-120.711,3	-5,1%
Impuestos de aduana	894.399,6	733.203,9	-161.195,7	-18,0%
Impuesto sobre la renta	655.829,6	665.148,3	9.318,7	1,4%
Impuesto sobre las ventas	438.696,1	450.371,5	11.675,4	2,7%
Impuestos sobre combustibles	191.082,4	180.062,8	-11.019,6	-5,8%
Impuesto a la propiedad de vehículos	68.299,1	78.077,3	9.778,2	14,3%
Impuestos sobre bebidas alcohólicas	24.864,9	24.911,3	46,4	0,2%
Impuestos de salida	24.939,3	24.794,2	-145,1	-0,6%
Impuestos de consumo	22.913,1	24.693,9	1.780,8	7,8%
Impuestos sobre bebidas sin contenido alcohólico	21.372,8	22.926,3	1.553,5	7,3%
Derechos de exportación	156,9	69,9	-87,0	-55,4%
Otros impuestos	2.788,7	20.371,8	17.583,1	630,5%
Transferencias corrientes recibidas	25.925,3	29.272,2	3.346,9	12,9%
Cobro de derechos y traspasos	29.893,4	26.056,2	-3.837,2	-12,8%
Venta de bienes y servicios	4.336,7	5.011,2	674,5	15,6%
Recibo de contribuciones sociales	3.695,5	4.699,4	1.003,9	27,2%
Intereses, multas y sanciones cobradas	4.843,7	4.498,5	-345,2	-7,1%
Otros cobros	6.575,1	1.871,9	-4.703,2	-71,5%
Diferencia de tipo de cambio	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total entradas de efectivo actividades de operación	2.420.612,2	2.296.040,6	-124.571,6	-5,1%
2. Salidas de efectivo				
Pago de remuneraciones	856.510,1	1.114.760,2	258.250,1	30,2%
Sueldos y salarios	720.769,1	936.850,1	216.081,0	30,0%
Contribuciones sociales	135.741,0	177.910,1	42.169,1	31,1%
Jubilación	333.535,7	392.657,5	59.121,8	17,7%
Pago de proveedores y acreedores	85.538,1	94.332,5	8.794,4	10,3%
Direncias de tipo de cambio	0,0	683,9	683,9	∞
Intereses, comisiones y multas	0,0	0,0	0,0	0,0%
Otros pagos	83,6	814,5	730,9	874,3%
Total salidas de efectivo actividades de operación	2.016.796,5	2.395.604,2	378.807,7	18,8%
Total entrada/salidas netas de efectivo actividades de operación	403.815,7	-99.563,5	-503.379,3	-124,7%

Cuadro 2.29

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de liquidación presentados por el Ministerio de Hacienda.

La caída en los ingresos por actividades de operación obedece principalmente a un descenso en el rubro que representa casi la totalidad de estos ingresos, a saber, el cobro de ingresos tributarios, que cayó en un 5,1%, caída fundamentalmente explicada por los impuestos de aduana que se reducen un 18%. Dentro del crecimiento de los egresos de operación, destaca el incremento en 30,2% de las remuneraciones, explicado, según lo indica el Informe de Tesorería, en el compromiso, por parte del Gobierno, de equiparación salarial (ajuste al percentil 50) y en la creación de plazas en actividades estratégicas, principalmente en educación y seguridad. Para efectos de impactos a futuro, es importante reconocer que estos gastos tienden a un comportamiento inercial que obligarán a identificar medidas para solventar su impacto en el déficit.

Estado de Flujo de Efectivo, 2008-2009
Cifras absolutas en millones de colones (Continuación)

	2008	2009	Variación	
			Absoluta	Relativa
B. Actividades de inversión				
1. Entradas de efectivo	0,0	0,0	0,0	0,0%
Venta de bienes duraderos	0,0	0,0	0,0	0,0%
Venta de inversiones	0,0	0,0	0,0	0,0%
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total entradas de efectivo actividades de inversión	0,0	0,0	0,0	0,0%
2. Salidas de efectivo				
Pago de construcciones, adiciones y mejoras	16.846,7	26.395,1	9.548,4	56,7%
Compra de maquinaria, equipo y mobiliario	10.408,4	20.679,9	10.271,5	98,7%
Compra de bienes	0,9	1.069,3	1.068,3	114985,4%
Compra de valores e inversiones	0,0	0,0	0,0	0,0%
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total salidas de efectivo actividades de inversión	27.256,1	48.144,3	20.888,2	76,6%
Total entradas/salidas netas de efectivo actividades de inversión	-27.256,1	-48.144,3	-20.888,2	76,6%
C. Actividades de financiación				
1. Entradas de efectivo				
Préstamos internos	882.035,1	2.438.133,2	1.556.098,1	176,4%
Préstamos extenos	14.188,0	24.134,2	9.946,2	70,1%
Diferencias de tipo de cambio	0,0	8.203,5	8.203,5	∞
Donaciones de capital en efectivo recibidas	0,0	499,3	499,3	∞
Entradas netas de caja única	90.310,3	0,0	-90.310,3	-100,0%
Transferencias de capital recibidas	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total entradas de efectivo actividades de financiación	986.533,4	2.470.970,2	1.484.436,8	150,5%
2. Salidas de efectivo				
Amortización de títulos valores	923.515,4	1.699.538,7	776.023,3	84,0%
Intereses deuda interna	255.298,6	280.624,9	25.326,3	9,9%
Amortización de deuda externa	137.931,8	216.518,6	78.586,8	57,0%
Intereses deuda externa	84.893,5	80.084,1	-4.809,4	-5,7%
Salidas netas de caja única	0,0	23.627,1	23.627,1	∞
Diferencias de tipo de cambio	0,0	3.164,9	3.164,9	∞
Otras amortizaciones	1.534,2	1.916,7	382,5	24,9%
Transferencias de capital entregadas	64,9	0,0	-64,9	-100,0%
Donaciones de capital en efectivo entregadas	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total salidas de efectivo actividades de financiación	1.403.238,4	2.305.475,1	902.236,7	64,3%
Total entradas/salidas netas de efectivo actividades de financiación	-416.705,0	165.495,1	582.200,1	-139,7%
D. Total entradas/salidas netas de efectivo	-40.145,4	17.787,3	57.932,6	-144,3%
E. Más saldo inicial de caja	153.334,6	113.189,3	-40.145,4	-26,2%
F. Saldo final de caja	113.189,3	130.976,5	17.787,3	15,7%

Cuadro 2.29 (continuación)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de liquidación presentados por el Ministerio de Hacienda.

Por considerarse de interés el detalle, según beneficiario, de las transferencias corrientes otorgadas del flujo de efectivo, rubro que representa cerca de la tercera parte de las salidas de efectivo por actividades de operación en 2009, a continuación se inserta un cuadro con la información respectiva para ese año.

Transferencias corrientes entregadas del Flujo de Efectivo 2009
Según beneficiario
Cifras absolutas en millones de colones

	Absoluto	Porcentaje	
		Simple	Acumulado
Fondo de Educación Superior	195.399,5	24,7%	24,7%
Caja Costarricense de Seguro Social	172.325,6	21,7%	46,4%
Consejo Nacionalidad de Vialidad	112.462,4	14,2%	60,6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	53.257,3	6,7%	67,3%
Juntas de Educación y Administrativas de Escuelas y Colegios	48.447,3	6,1%	73,4%
Gobiernos Locales	38.226,4	4,8%	78,3%
Fondo Nacional de Becas	13.932,7	1,8%	80,0%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	12.344,2	1,6%	81,6%
Fundación Omar Dengo	12.187,6	1,5%	83,1%
Asociaciones de desarrollo	10.821,4	1,4%	84,5%
Indemnizaciones	10.665,3	1,3%	85,8%
Universidades	9.620,1	1,2%	87,0%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	9.000,0	1,1%	88,2%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	8.113,6	1,0%	89,2%
Banco Hipotecario de la Vivienda	8.000,0	1,0%	90,2%
Patronato Nacional de la Infancia	7.246,6	0,9%	91,1%
Unidad Ejecutora Programa Catastro	6.920,0	0,9%	92,0%
Colegios Universitarios	6.177,7	0,8%	92,8%
Museo	5.916,0	0,7%	93,5%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	4.842,8	0,6%	94,1%
Servicio de Salud Animal	4.391,4	0,6%	94,7%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	4.188,8	0,5%	95,2%
Comisión Nacional de Emergencias	3.577,0	0,5%	95,7%
Centro Nacional de la Música	3.467,0	0,4%	96,1%
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	2.659,6	0,3%	96,4%
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	2.199,2	0,3%	96,7%
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	2.160,6	0,3%	97,0%
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	2.112,7	0,3%	97,3%
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	1.784,0	0,2%	97,5%
Consejo Nacional de Rehabilitación.	1.749,5	0,2%	97,7%
Asociación Cruz Roja Costarricense	1.706,6	0,2%	97,9%
Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura	1.686,4	0,2%	98,1%
Instituto Costarricense Sobre Drogas	1.620,0	0,2%	98,3%
Teatro Melico Salazar	1.613,2	0,2%	98,5%
Organismos Internacionales	1.560,9	0,2%	98,7%
Servicio Fitosanitario	1.491,7	0,2%	98,9%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	1.399,7	0,2%	99,1%
Consejo Nacional de Prevención y Riesgo	1.399,5	0,2%	99,3%
Teatro Nacional	1.274,9	0,2%	99,4%
Patronatos	1.161,7	0,1%	99,6%
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	1.160,0	0,1%	99,7%
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiologia	1.144,8	0,1%	99,9%
Escuela Centroamericana de Ganadería	939,8	0,1%	100,0%
Total	792.355,6	100,0%	

Cuadro 2.30

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contabilidad Nacional.

El cuadro y el gráfico que se insertan a continuación detallan la composición del saldo en caja según fondo.

Saldo en caja al 31 de diciembre según fondo
Cifras absolutas en millones de colones

	2008	2009	Variación	
			Absoluta	Porcentual
Total	113.189,3	130.976,5	17.787,2	15,7%
Fondo General en Colones	85.468,1	90.134,9	4.666,8	5,5%
Fondo General en Dólares	24.500,0	36.527,9	12.027,9	49,1%
Fondo General en Euros	2.412,3	3.788,4	1.376,1	57,0%
Cajas chicas y otros fondos	808,9	525,3	-283,6	-35,1%

Cuadro 2.31

Fuente: Elaboración propia con datos de la Balanza de Comprobación.

Distribución del saldo en caja según fondo
Al 31 de diciembre 2008 y 2009

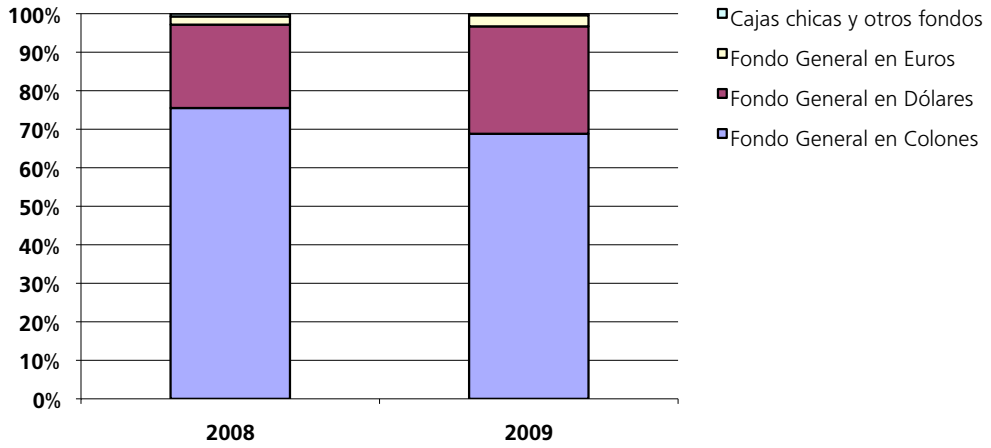


Gráfico 2.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Balanza de Comprobación.

Es importante indicar que los saldos del Fondo General en Colones, del Fondo General en Dólares y del Fondo General en Euros reportados en los informes del Ministerio de Hacienda coinciden, en la respectiva moneda, con los registros del Banco Central de Costa Rica[1].

[1] La información respectiva fue suministrada por ese Banco a la Contraloría mediante documento N°DGD-CON-081-2010 de 3 de marzo de 2010. Para el caso del Fondo General en Dólares y del Fondo General en Euros, si bien se observa coincidencia de saldos en la respectiva moneda (US$64.984.637,36 y €4.706.171,85 respectivamente), esta no se da exactamente al valorar los saldos en colones, debido a que no se utiliza un mismo tipo de cambio en ambas fuentes de información.

A modo de síntesis, puede mencionarse lo expuesto por la Tesorería Nacional, en relación con el Estado de Flujo de Efectivo, en el sentido de que en el escenario de crisis financiera mundial que afecta a nuestro país el Gobierno adoptó una estrategia de sostenimiento del gasto a pesar de la caída de la recaudación tributaria, como mecanismo de blindaje frente a la crisis. Por ello, las actividades de operación pasan de ser generadoras netas de efectivo en el año 2008 a ser utilizadoras netas en 2009. En cuanto a las actividades de inversión, al igual que el año pasado, arrojan un resultado neto negativo, pero su relevancia dentro del flujo de efectivo es pequeña. Por su parte, las actividades de financiamiento crecen en posición neta, reflejando la opción adoptada de hacer uso del crédito interno para financiar las necesidades de efectivo, todo lo cual motivó la aprobación de la ley de modificación al presupuesto, repetidamente mencionada en el presente capítulo, que autorizó la colocación adicional de bonos de la deuda interna.

Cabe señalar, finalmente, que en el informe DFOE-SAF-IF-09-2009 la Contraloría General dispuso que la Tesorería Nacional analizara y comentara el Estado de Flujo de Efectivo desde la óptica de la gestión de Tesorería, de manera que el análisis y comentarios correspondientes fueran incorporados al Estado de Tesorería que se remite al Ente Contralor. Al respecto, esta Contraloría considera que para el caso del ejercicio bajo análisis esta disposición ha quedado cumplida.

4.2 Gestión de Tesorería

4.2.1 Flujo de Caja

En su informe de gestión anual, la Tesorería Nacional presenta el Flujo de Caja en tres momentos distintos, a saber: "Flujo de caja proyectado" que contiene las estimaciones de ingresos, egresos y financiamiento que se prevén en el mes de diciembre del año anterior al que se ejecutarán estos flujos; "Flujo de caja ajustado", que contempla los ajustes que se realizan mensualmente al flujo de caja proyectado considerando la información de los flujos reales observados en meses anteriores; y "Flujo de caja real" que corresponde a los datos finalmente observados.

El cuadro que se inserta a continuación contiene la información correspondiente al flujo de caja real, tanto del Fondo General en Colones como del Fondo General en Dólares.

Flujo mensual de caja del Fondo General en Colones y del Fondo General en Dólares
Cifras en millones de la respectiva moneda

	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio	
	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares
SALDO INICIAL	85.468,1	44,3	81.265,4	52,9	95.839,4	255,9	71.337,5	305,4	126.822,8	391,5	123.157,8	103,1
+ Ingresos	201.627,9	19,5	168.713,7	15,8	237.186,0	16,8	184.331,7	21,1	161.552,4	4,2	183.720,7	17,8
Impuestos	192.434,2	6,2	150.300,0	5,1	224.578,0	6,3	172.288,5	5,4	147.305,9	3,9	168.055,1	4,9
Caja Única	9.193,7	13,2	18.413,7	10,7	12.608,0	10,5	12.043,2	15,8	14.246,5	0,2	15.665,6	12,9
- Egresos	213.658,8	10,3	181.093,2	9,0	188.204,6	11,8	189.497,3	10,1	194.037,3	7,2	213.056,2	8,0
Salarios y pensiones	121.332,9	1,0	84.430,6	1,3	89.111,2	1,0	93.037,6	1,0	91.491,5	0,9	98.400,6	0,9
Salarios y pensiones netos	85.921,1	1,0	50.593,9	1,3	56.274,5	1,0	58.930,9	1,0	57.213,5	0,9	63.443,0	0,9
Deducciones	35.411,8	0,0	33.836,7	0,0	32.836,7	0,0	34.106,7	0,0	34.278,0	0,0	34.957,6	0,0
Bienes y servicios	13.910,5	2,7	9.476,4	5,3	13.058,2	1,1	14.735,3	1,5	16.510,6	3,1	17.782,8	1,1
Transferencias y otros 1/	78.415,4	6,7	87.186,2	2,4	86.035,2	9,8	81.724,4	7,7	86.035,2	3,2	96.872,7	6,0
- Servicio deuda	136.962,1	51,2	105.604,0	21,1	245.127,8	30,8	84.687,8	9,9	53.815,2	448,8	81.903,6	25,1
Intereses	16.083,4	37,6	10.917,6	12,9	69.333,8	14,6	5.761,4	3,6	4.395,1	29,0	13.235,4	1,9
Interna	16.083,4	2,0	10.910,3	0,6	69.333,8	5,0	5.761,4	0,3	4.391,7	14,1	13.235,4	0,8
Externa	0,0	35,7	7,3	12,3	0,0	9,6	0,0	3,3	3,3	15,0	0,0	1,1
Amortización	120.878,8	13,6	94.686,4	8,2	175.794,0	16,2	78.926,4	6,2	49.420,1	419,8	68.668,2	23,2
Interna	120.878,8	1,6	94.641,7	5,0	175.794,0	8,7	77.787,3	0,2	49.396,5	116,9	68.668,2	20,8
Externa	0,0	11,9	44,7	3,1	0,0	7,5	1.139,1	6,0	23,6	302,9	0,0	2,4
+ Financiamiento	149.285,0	42,7	132.557,5	217,3	187.459,5	47,3	153.498,2	70,8	93.036,0	145,4	127.413,6	9,4
+ Traspaso entre cuentas	-4.494,7	8,0	0,0	0,0	-15.815,1	28,0	-8.159,4	14,2	-10.401,0	18,0	-69,4	0,1
= SALDO FINAL	81.265,4	52,9	95.839,4	255,9	71.337,5	305,4	126.822,8	391,5	123.157,8	103,1	139.262,9	97,3

Cuadro 2.32

1/ Incluye salidas de caja única.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

Flujo mensual de caja del Fondo General en Colones y del Fondo General en Dólares
Cifras en millones de la respectiva moneda (Continuación)

	Julio		Agosto		Septiembre		Octubre		Noviembre		Diciembre		Total	
	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares
SALDO INICIAL	139.262,9	97,3	220.642,4	63,0	224.074,4	90,4	157.485,1	92,6	79.934,3	93,4	122.387,8	90,6	85.468,1	44,3
+ Ingresos	227.848,4	6,7	159.890,5	28,5	198.281,5	15,8	213.289,4	5,8	172.808,9	15,5	321.811,9	20,5	2.431.063,1	187,9
Impuestos	205.154,5	4,8	148.146,4	4,6	181.246,9	4,5	201.552,4	3,3	160.953,3	3,9	306.459,2	8,0	2.258.474,4	60,8
Caja Única	22.693,9	2,0	11.744,1	23,9	17.034,7	11,3	11.737,0	2,5	11.855,6	11,6	15.352,7	12,5	172.588,7	127,1
- Egresos	207.745,2	-9,9	227.853,2	22,5	196.051,2	9,1	218.711,8	-2,5	230.514,5	8,2	368.379,7	26,1	2.628.802,8	109,9
Salarios y pensiones	90.614,4	0,9	91.305,6	0,9	96.073,6	0,9	104.463,1	0,9	94.745,7	0,9	193.577,9	1,9	1.248.584,7	12,4
Salarios y pensiones netos	55.881,0	0,9	57.365,3	0,9	60.594,9	0,9	62.348,8	0,9	58.762,1	0,9	158.284,9	1,9	825.613,8	12,4
Deducciones	34.733,5	0,0	33.940,3	0,0	35.478,7	0,0	42.114,3	0,0	35.983,6	0,0	35.292,9	0,0	422.970,9	0,0
Bienes y servicios	17.593,9	1,9	15.563,0	0,7	14.027,5	1,2	17.767,9	2,0	18.439,8	3,0	32.106,6	2,0	200.972,3	25,5
Transferencias y otros 1/	99.536,9	-12,7	120.984,7	20,9	85.950,1	7,1	96.480,8	-5,4	117.329,0	4,3	142.695,2	22,2	1.179.245,8	72,0
- Servicio deuda	149.289,7	51,1	144.170,2	18,3	247.237,4	45,6	208.373,2	7,6	74.261,4	102,5	183.651,1	7,6	1.715.083,4	819,5
Intereses	17.071,9	37,2	15.261,9	16,6	83.198,5	14,6	14.685,4	1,3	4.745,4	18,1	14.306,7	1,3	268.996,4	188,8
Interna	17.067,4	1,8	15.215,2	5,0	83.198,5	4,8	14.685,4	0,3	4.745,4	15,4	14.306,7	0,4	268.934,5	50,6
Externa	4,5	35,4	46,8	11,6	0,0	9,7	0,0	1,0	0,0	2,7	0,0	0,9	61,9	138,3
Amortización	132.217,8	13,9	128.908,2	1,7	164.038,9	31,0	193.687,8	6,2	69.516,0	84,4	169.344,4	6,3	1.446.087,0	630,7
Interna	132.217,8	0,0	128.901,6	0,1	164.038,9	22,2	193.440,0	0,0	69.516,0	79,0	169.310,4	4,3	1.444.591,2	258,8
Externa	0,0	13,9	6,6	1,6	0,0	8,8	247,8	6,2	0,0	5,4	34,0	2,0	1.495,8	371,9
+ Financiamiento	210.702,8	0,1	215.564,8	39,7	178.417,8	41,1	136.244,8	0,0	174.420,5	92,3	187.674,7	5,8	1.946.275,1	711,9
+ Traspaso entre cuentas	-136,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10.291,3	-18,2	-28.785,2	50,3
= SALDO FINAL	220.642,4	63,0	224.074,4	90,4	157.485,1	92,6	79.934,3	93,4	122.387,8	90,6	90.134,9	65,0	90.134,9	65,0

Cuadro 2.33

1/ Incluye salidas de caja única.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

Como fenómeno de carácter general es preciso señalar que a lo largo del año 2009 se presentó una disminución considerable en el volumen de impuestos recaudados –que solo empieza a revertirse en el mes de noviembre– acompañada de un comportamiento expansivo de gasto corriente como salarios, pensiones, transferencias y adquisición de bienes y servicios. Esto mantuvo a la Tesorería en acciones de prefondeo y política de saldos altos para seguridad de liquidez a lo largo del año.

Así por ejemplo, mientras que en los primeros diez meses de ese año, la recaudación mensual de impuestos depositados al Fondo General en Colones fue menor que la del año anterior en un 8,4% en promedio, las erogaciones por salarios y pensiones superan a las del 2008 en un 28,2% en promedio.

Este comportamiento refleja lo que esta Contraloría ha dado en llamar un fenómeno de inercia en las finanzas del Gobierno Central observado durante la época de crisis, que se caracterizó por una continuidad en el crecimiento del gasto frente a disminuciones dramáticas de los ingresos corrientes. Los informes del Ministerio de Hacienda reconocen esta como una política explícita de blindaje frente a la crisis, pero debe advertirse que se trata de una política insostenible en el largo plazo.

Dirigiendo ahora la atención a los hechos más relevantes del flujo mensual de caja, pueden señalarse los siguientes, todos ellos mencionados en el Informe de Tesorería bajo análisis, y que reflejan la ya mencionada política gubernamental en cuanto al compromiso de las erogaciones predeterminadas y el importante financiamiento dado en el período.

Enero

- Pago del salario escolar.
- Servicio de Eurobonos por US$32,7 millones.
- Inicia prefondeo para vencimientos del primer trimestre en colones y en dólares.

Febrero

- Inicia prefondeo para el vencimiento de Eurobonos en mayo, colocándose US$210 millones. Esta suma incluye US$150 millones con el Gobierno de la República de China.
- Pago de salario por percentil (35 a 40) en la segunda quincena.

Marzo

- Pago adicional en salarios del MEP.
- Continúa el prefondeo en dólares para los vencimientos de mayo, mediante la compra de divisas.

Abril

- Continúa el prefondeo en dólares para los vencimientos de mayo, mediante la compra de divisas y el endeudamiento interno en esa moneda.

Mayo

- Vencimiento de US$300 millones de los Eurobonos y US$111 millones de deuda interna, que se atendió con recursos del prefondeo y nuevas colocaciones.

Junio

- Pago de salario extraordinario a funcionarios del MEP por incentivo por zona insalubre.
- Se mantienen saldos altos en dólares para dar seguridad de liquidez ante la caída de los ingresos y la agitación en los mercados internacionales por la crisis financiera.

Julio

- Inicia prefondeo para vencimientos de deuda interna en septiembre.
- Servicio de Eurobonos por US$32,7 millones.
- Se continúa la política de mantener saldos altos en dólares para dar seguridad de liquidez.

Agosto

- Pago de salario por percentil (40 a 45) en la segunda quincena.
- Continúa el prefondeo para vencimientos de deuda interna en septiembre.

Septiembre

- Pago del percentil para los técnicos (no profesionales).
- Aumento importante en el servicio de la deuda interna (amortización e intereses).
- Se agota la autorización de endeudamiento con vencimiento posterior al 31 de diciembre, por lo que se mantiene el prefondeo y la política de saldos altos para seguridad de liquidez.

Octubre

- Un vencimiento de deuda interna por ¢193 mil millones.
- Concentración de vencimientos de deuda interna no renovables por la falta de disponibilidad presupuestaria para financiarse.

Noviembre

- Entra en vigencia ley de presupuesto extraordinario que incrementa la autorización de colocación de títulos de la deuda interna.
- Se observa una recuperación de los ingresos tributarios en comparación con el mismo mes del año anterior.
- Inicia prefondeo para pago del aguinaldo.

Diciembre

- Se mantiene la recuperación de los ingresos tributarios.
- Pago del aguinaldo.
- Incremento extraordinario de egresos por adquisición de bienes y servicios y por transferencias.

En relación con las desviaciones del flujo de caja real en colones en comparación con el flujo de caja proyectado, se inserta a continuación un cuadro demostrativo.

Comparación del flujo de caja proyectado con el flujo de caja real del Fondo General en Colones 2009
Cifras absolutas en millones de colones

	Proyectado	Real	Desviación	
			Absoluta	Relativa
SALDO INICIAL	85.468,1	85.468,1	0,0	0,0%
Ingresos	2.750.933,0	2.431.063,1	-319.869,9	-11,6%
Impuestos	2.579.933,0	2.258.474,4	-321.458,6	-12,5%
Caja única	171.000,0	172.588,7	1.588,7	0,9%
Egresos	2.649.097,5	2.628.802,8	-20.294,7	-0,8%
Salarios y pensiones	1.299.448,0	1.248.584,7	-50.863,3	-3,9%
Salarios y pensiones netos	897.423,0	825.613,8	-71.809,2	-8,0%
Deducciones	402.025,0	422.970,9	20.945,9	5,2%
Bienes y servicios	197.440,0	200.972,3	3.532,3	1,8%
Transferencias y otros	1.152.209,5	1.179.245,8	27.036,3	2,3%
Servicio deuda	818.775,7	1.715.083,4	896.307,6	109,5%
Intereses	261.342,9	268.996,4	7.653,5	2,9%
Interna	261.342,9	268.934,5	7.591,6	2,9%
Externa	0,0	61,9	61,9	∞
Amortización	557.432,8	1.446.087,0	888.654,2	159,4%
Interna	557.432,8	1.444.591,2	887.158,4	159,2%
Externa	0,0	1.495,8	1.495,8	∞
Financiamiento	1.026.910,9	1.946.275,1	919.364,2	89,5%
Traspaso entre cuentas	-299.197,8	-28.785,2	270.412,7	-90,4%
SALDO FINAL	96.240,9	90.134,9	-6.106,0	-6,3%

Cuadro 2.34

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

Como aspectos más relevantes del cuadro anterior, se pueden mencionar los siguientes:

Los egresos reales por concepto de salarios y pensiones, adquisición de bienes y servicios y transferencias alcanzaron niveles bastante cercanos a los proyectados (las desviaciones son de -3,9%, 1,8% y 2,3% respectivamente). En cambio, los ingresos efectivos por impuestos resultaron menores a lo proyectado en un 12,5%. La amortización de deuda interna se ubica en alrededor de dos veces y media el nivel proyectado; el financiamiento se excede en un 89,5% y el traspaso entre cuentas es menor en un 90,4%.

El fenómeno descrito se explica en que la programación inicial suponía un crecimiento de los ingresos del orden del 10% que no llegó a materializarse, y que incluso mostró un comportamiento contrario, ante la fuerte caída de los ingresos tributarios. Dado que, como se ha señalado anteriormente, el Gobierno siguió la política de mantener el gasto (lo cual se

refleja en las bajas tasas de desviación de los rubros respectivos) las partidas de financiamiento y amortización interna se desbordan considerablemente de lo programado, pues el Gobierno se vio en la necesidad de recurrir al endeudamiento interno, tanto de corto como de largo plazo, a fin de financiar sus gastos.

El fenómeno de la caída de los ingresos, el sostenimiento de los compromisos de gasto adquiridos y el fuerte incremento del financiamiento, también se observan en el movimiento del Fondo General en Dólares, que presentó una disminución del 24,1% en los ingresos tributarios, un aumento del 30,2% en los egresos y de un 227,5% en el financiamiento, todo ello respecto al año 2008.

4.2.2 Cumplimiento de la autorización de emisión máxima

En cuanto al cumplimiento de los límites de endeudamiento interno establecido en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico 2009 (Ley No. 8691 de 10 de diciembre de 2008) y sus modificaciones, el cuadro y el gráfico siguientes muestran las colocaciones presupuestarias de títulos de la deuda realizadas durante el año 2009 en contraste con el límite autorizado:

Colocación mensual presupuestaria de títulos de la deuda pública en 2009
En millones de colones

	Monto autorizado 1/	Colocación mensual	Colocación acumulada	Remanente
Enero	1.124.563,0	43.975,1	43.975,1	1.080.587,9
Febrero	1.124.563,0	145.864,5	189.839,6	934.723,4
Marzo	1.124.563,0	159.147,9	348.987,4	775.575,6
Abril	1.124.563,0	100.587,8	449.575,2	674.987,8
Mayo	1.124.563,0	165.043,3	614.618,4	509.944,5
Junio	1.124.563,0	86.680,5	701.299,0	423.264,0
Julio	1.124.563,0	99.723,6	801.022,5	323.540,4
Agosto	1.124.563,0	116.267,7	917.290,3	207.272,7
Septiembre	1.124.563,0	150.156,1	1.067.446,3	57.116,6
Octubre	1.124.563,0	56.404,3	1.123.850,6	712,4
Noviembre	1.578.742,4	184.955,3	1.308.805,9	269.936,5
Diciembre	1.578.742,4	174.130,3	1.482.936,3	95.806,1

Cuadro 2.35

1/ El monto autorizado se incrementa en noviembre, al entrar en vigencia la Ley N° 8785 de 28 de octubre, que modificó el presupuesto del 2009.
Fuente: Elaboración propia con información de la Tesorería Nacional

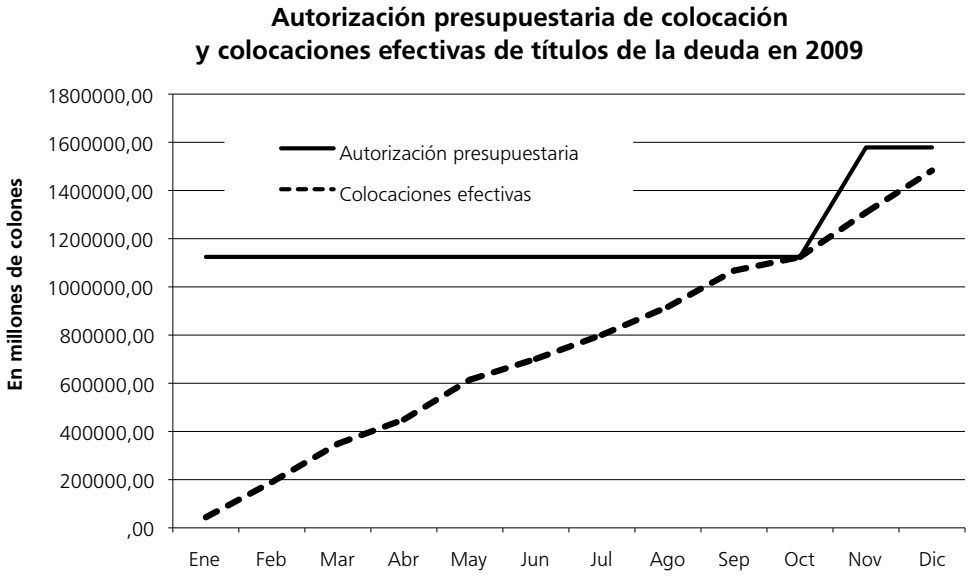


Gráfico 2.7

El Informe de Tesorería indica que el monto autorizado para colocar títulos se agotó a finales de septiembre, y que *"...debido a la aprobación tardía del presupuesto extraordinario implicó el no contar con autorización presupuestaria para colocar recursos durante parte del mes de octubre, lo cual requirió algunos esfuerzos especiales que incidieron en un aumento en la participación de las colocaciones de corto plazo por medio de ventanilla directa OTC con instituciones públicas para el tercer trimestre del año."* En efecto, le ley de presupuesto extraordinario que aumentó el monto autorizado de colocación de títulos deuda interna en la suma de ¢454.179,4 millones, N° 8785, fue publicada en Alcance N° 45 a La Gaceta N° 211 del 30 de octubre.

Lo anterior implica que la Tesorería Nacional se mantuvo dentro de los límites de endeudamiento impuestos por la ley de presupuesto.

4.2.3 La Caja Única del Estado

Tal como lo establece el artículo 185 de la Constitución Política, la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas nacionales y es el único organismo que tiene facultad para pagar a nombre del Estado y recibir las rentas que deban ingresar a las arcas nacionales, todo ello a efecto de lograr una gestión más eficiente de los recursos líquidos del Estado.

El Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única, emitido mediante el Decreto 33950-H del 6 de septiembre de 2007, establece que los recursos líquidos de las entidades participantes son depositados en la Caja Única del Estado y administrados por la Tesorería Nacional, para lo cual se deben abrir una o más cuentas en colones, dólares u otra moneda en el Banco Central de Costa Rica en su condición de cajero general. Para ello, cada entidad participante contará con una Cuenta de Caja Única, como mecanismo de depósito mantenidas en la Tesorería Nacional, cuyo objetivo es contabilizar los saldos y movimientos de fondo de dicha entidad.

Según establece el Informe Ejecutivo del año 2009 de la Caja Única del Estado emitido por la Tesorería Nacional, durante el año 2008 se fortaleció el fundamento legal a través de la emisión de importante normativa al respecto, lo que permitió la incorporación de más entidades en Caja Única que reciben transferencias del Gobierno Central, así como un aumento en las que operan sus pagos a través del modelo de pago electrónicos. Para el año 2009, se concedió más importancia a la consolidación de mejoras en la plataforma informática de soporte al funcionamiento de la caja única.

A continuación se muestra información de la Caja Única del Estado, para los períodos 2008 y 2009.

Saldos en caja única y cuentas de control 1/ al 31 de diciembre de 2008 y 2009, según moneda
Cifras absolutas en millones de unidades de cuenta

	31-Dec-08		31-Dec-09		Variación colones equivalentes	
	Moneda de cuenta	Colones equivalentes	Moneda de cuenta	Colones equivalentes	Absoluta	Relativa
Colones	240.655,6	240.655,6	281.001,6	281.001,6	40.346,0	16,8%
Caja única	232.579,6	232.579,6	251.667,3	251.667,3	19.087,7	8,2%
Cuentas de control	8.076,0	8.076,0	29.334,3	29.334,3	21.258,3	263,2%
Dólares	70,3	38.670,6	76,2	42.570,7	3.900,0	10,1%
Caja única	36,7	20.187,9	47,7	26.648,6	6.460,6	32,0%
Cuentas de control	33,6	18.482,7	28,5	15.922,1	-2.560,6	-13,9%
Euros	0,8	642,1	0,5	359,7	-282,3	-44,0%
Caja única	1,6	1.284,1	0,1	39,7	-1.244,4	-96,9%
Cuentas de control	-0,8	-642,1	0,4	320,0	962,1	-149,8%
Total		279.968,3		323.932,0	43.963,7	15,7%

Cuadro 2.36

1/ Las cuentas de control corresponden a cuentas utilizadas para registrar el pago diferido de erogaciones con cargo al presupuesto del Gobierno Central. No tienen un titular con personería jurídica independiente, como sí ocurre en el caso de las cuentas de caja única propiamente dichas.
Nota: Tipo de cambio del colón respecto al dólar: ¢550,08 al 31-Dic-2008 y ¢558,67 al 31-Dic-2009.
Tipo de cambio del dólar respecto al euro: US$1,3971 al 31-Dic-2008 y US$1,4321 al 31-Dic-2009.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

El saldo global de caja única presenta un crecimiento nominal del 15,7% en el año 2009, ubicándose en ¢323.932,0 millones al 31 de diciembre de ese año, cifra que equivale al 1,9% del PIB y confirma una tendencia al alza (1,8% en 2008 y 1,6% en 2007). Este incremento se explica tanto por el mayor número de entidades en el sistema como por el incremento en los saldos de las cuentas respectivas, atribuible a un mayor volumen de transferencias a instituciones públicas en el presupuesto del Gobierno Central 2009, que en principio son trasladas a las cuentas de caja única.

La Tesorería Nacional estima que en el año 2009 las operaciones de caja única generaron al Gobierno un ahorro en intereses por el orden de ¢28 mil millones (¢37 mil millones en 2008 y ¢21 mil millones en 2007).

Según refiere el Informe de Tesorería, en 2009 se incluyeron en Caja Única 136 nuevas entidades, mayoritariamente Juntas de Educación y Administrativas de Escuelas y Colegios, Asociaciones de Desarrollo y Uniones Cantorales de Desarrollo. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de las inclusiones de entidades en la Caja Única a partir del año 2004; así como, el comportamiento del saldo de la caja única al 31 de diciembre, para el período comprendido entre el 2006 y el 2009

El Informe de Tesorería indica que a pesar de la supervisión y seguimiento que ejerce la Tesorería Nacional, se enfrenta una falta de compromiso de algunas entidades, sobretodo de sus jerarcas, para llegar a una correcta aplicación del principio de Caja Única, pues se suscitan atrasos en el traslado oportuno de los saldos no utilizados que se mantienen en las cuentas bancarias de la entidad hacia la respectiva cuenta de caja única, lo cual afecta la programación de caja.

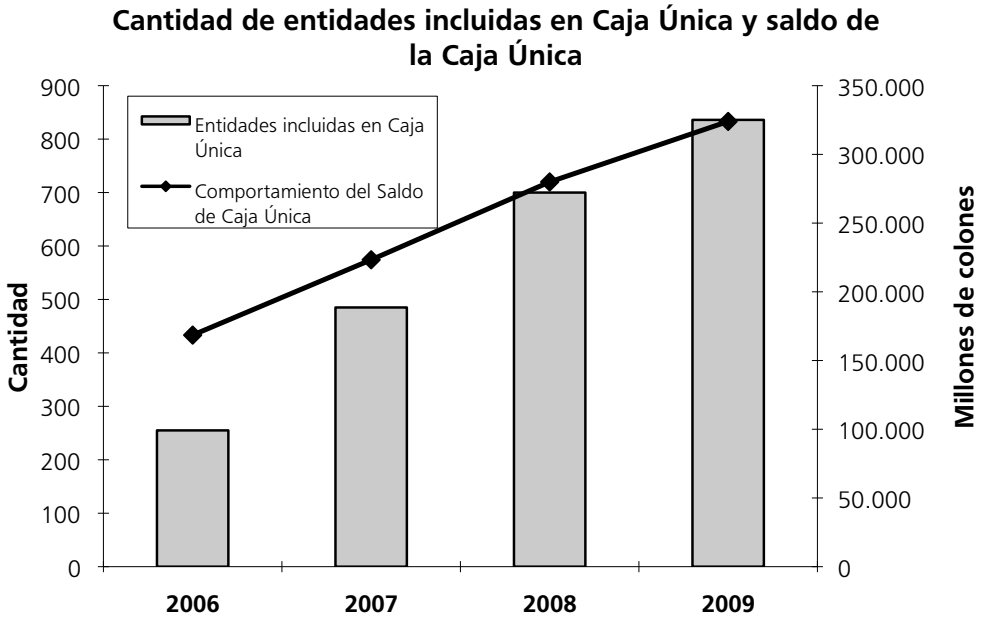


Gráfico 2.8

El cuadro y el gráfico que se insertan a continuación ilustran la magnitud de los montos transados en cuentas de caja única en el período 2004-2009.

Montos transados en cuentas de Caja Única
En millones de colones

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	51.812,5	140.020,1	153.882,6	368.294,8	617.108,0	753.117,3
Egresos	28.235,4	89.396,3	132.838,5	295.140,3	534.001,9	869.453,4
Total	80.047,9	229.416,4	286.721,1	663.435,2	1.151.109,9	1.622.570,7
Tasa de crecimiento		186,6%	25,0%	131,4%	73,5%	41,0%
% PIB	1,0%	2,4%	2,5%	4,9%	7,3%	9,7%

Cuadro 2.37

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

Como se observa, el monto transado en caja única ha crecido ininterrumpidamente desde 2004, y en 2009 equivale a un 9,7% del PIB.

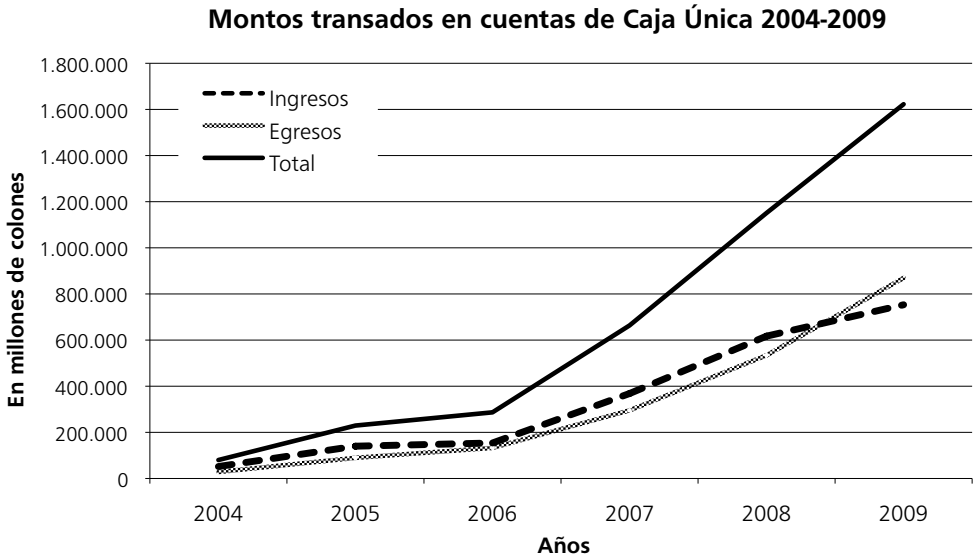


Gráfico 2.9

El cuadro que se inserta a continuación presenta las 24 cuentas de la caja única en colones con mayor saldo al 31 de diciembre de 2009 (no incluye las denominadas cuentas de control). El saldo conjunto de estas 24 cuentas asciende a ¢111.102,7 millones, y representa el 44,1% del saldo total de la caja única en colones, excluidas las cuentas de control.

Cuentas de caja única en colones con mayores saldos al 31-Dic-2009
En millones de colones

	Saldo
Registro Nacional	21.317,1
Banco Hipotecario de la Vivienda	14.300,1
CCSS-FODESAF	6.944,4
Banco Hipot. de la Vivienda-Préstamo BIRF N° 7594	6.000,0
Serv. Fitosanitario (Cta. Especial-SFE)	5.448,6
Imprenta Nacional	4.943,0
Fideicomiso 872 MS-BNCR	4.674,5
Patronato de Construcciones, Inst. y Adq. de ByS	4.432,8
CONAVI	3.926,1
Fundación Omar Dengo	3.614,2
Com.Nac. P.de R. y At. Emerg-Préstamo BIRF N°7594	3.577,0
Procuraduría General de la República	3.438,5
Consejo Técnico de Aviación Civil	3.025,0
ICODER-Juegos Deportivos Nacionales	2.774,7
FONAFIFO	2.683,2
Municipalidad de Heredia	2.398,6
Serv. Fitosanitario (Fondo de Emergencia - SFE)	2.391,4
Instituto Costarricense sobre Drogas	2.362,8
PANI-Conducción Estratégica	2.220,9
COSEVI	2.213,8
Consejo Técnico de Aviación Civil -Cartas de Crédi	2.163,0
CNP	2.149,0
IMAS	2.104,0
BANHVI-POR INUNDACIONES ZONA ATLANTICA-LEY 8711.	2.000,0
Total	111.102,7

Cuadro 2.38

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

Ahora bien, según el monto transado, las 24 mayores cuentas de caja única en colones son las que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuentas de caja única en colones con mayor monto transado en 2009
En millones de colones

	Monto transado	Saldo al 31-Dic-2009
CONAVI	220.331,9	3.926,1
CCSS-FODESAF	173.680,7	6.944,4
IMAS-Programa Avancemos	106.504,3	15,1
Fondos de Emergencias	76.281,4	614,4
CONAVI BCIE 1804	55.191,3	122,9
Consejo Técnico de Aviación Civil	44.895,0	3.025,0
Registro Nacional	34.683,9	21.317,1
COSEVI	31.742,2	2.213,8
FONABE-MEP	29.877,3	0,0
FONABE Convenio-FODESAF	24.774,5	0,0
SINAC-Sistema de Áreas de Conservación	23.901,7	934,9
IMAS	23.511,0	2.104,0
Fundación Omar Dengo	21.199,6	3.614,2
PANI-Recursos FODESAF	20.142,7	849,2
Banco Hipot. de la Vivienda-Préstamo BIRF N° 7594	18.000,0	6.000,0
OCIS-DESAF	17.263,2	10,1
FONAFIFO	17.170,1	2.683,2
CONAVI-Préstamo BIRF N°7594-CR Riesg. Catastrofes	16.754,6	51,8
SINAC-Fondo de Parques Nacionales16	16.090,7	581,5
PANI-Conducción Estratégica	15.857,2	2.220,9
Comisión Nac. de Prev. de Riesgos y Atención Emerg.	14.798,8	79,6
Serv. Fitosanitario (Cta. Especial-SFE)	12.183,2	5.448,6
Servicio Nacional de Salud Animal (PLANILLAS)	11.160,9	210,7
Com.Nac. P.de R. y At. Emerg-Préstamo BIRF N°7594	10.731,0	3.577,0
Total	1.036.727,3	66.544,5

Cuadro 2.39

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional

El monto transado conjunto de esas 24 cuentas, por la suma de ¢1.036.727,3, representa el 68,6% del total transado en el año 2009 en cuentas de caja única en colones.

En relación con los recursos del sector municipal, específicamente los derivados de la Ley N° 8114 (Ley de simplificación y eficiencia tributarias), cabe indicar que al 31 de diciembre de

2009 existía un saldo en caja única por la suma de ¢9.006,6 millones, mayor en un 31,4% al observado al 31 de diciembre del año anterior.

Como síntesis de este apartado puede señalarse, tal y como lo expone la Tesorería Nacional, que en cuanto a la gestión de caja, se presentaron desviaciones entre el flujo de efectivo inicial y el real, debido a lo siguiente:

a) En el año 2009, la programación inicialmente planteada supuso un crecimiento de ingresos del 10,0%.

b) No obstante lo anterior, los resultados obtenidos (flujo real) mostraron una reducción de ingresos en un 5,2%

c) A pesar de ello, el Gobierno mantuvo los compromisos de gasto preestablecidos, como política de blindaje frente a la crisis (lo cual –debe advertirse– no resulta sostenible en el largo plazo).

d) En razón de ello, se dio un financiamiento bastante superior a lo programado.

e) Además, el servicio de la deuda también sostuvo un incremento mayor al programado, principalmente en el rubro de amortizaciones de deuda interna, debido al cambio en las amortizaciones como consecuencia de las condiciones del mercado financiero y de las limitaciones presupuestaria temporales.

f) En cuanto al rubro de intereses, las erogaciones reales se ajustaron en buena medida a las programadas, a pesar del incremento de las captaciones en colones y sus amortizaciones en moneda local.

g) El Saldo de la Caja Única ha venido incrementándose año a año y en el 2009 representó una importante fuente de financiamiento que significó un relevante ahorro para el Gobierno.

4.3 Conclusión

La información aportada por el Ministerio de Hacienda sobre la situación de tesorería del periodo económico 2009 es completa y consistente con la reportada en lo que corresponde por la Contabilidad Nacional y el Banco Central de Costa Rica en relación con el movimiento de los fondos generales. Asimismo, dicha información incluye un detalle amplio de los recursos y obligaciones que maneja la Tesorería y del movimiento de los fondos respectivos. Además, de la información remitida por la Tesorería Nacional se evidencian importantes esfuerzos por llevar a cabo una gestión de tesorería eficaz en un contexto de crisis económica que caracterizó el año 2009. En consecuencia, la Contraloría General dictamina positivamente el Informe de Tesorería correspondiente a ese año.

5 Estado de la Deuda Pública

El Ministerio de Hacienda remitió a esta Contraloría General, el Informe Estado de la Deuda Pública Interna y Externa, para su respectivo dictamen y envío a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo.

Dicho Informe elaborado por la Dirección de Crédito Público de ese Ministerio, contiene un análisis del comportamiento de la deuda y su sostenibilidad; los riesgos asociados al portafolio y el pago de intereses, amortizaciones y comisiones de dichas obligaciones; y el seguimiento a los créditos externos en ejecución del Gobierno Central, entre otros aspectos.

Seguidamente se presenta el análisis efectuado por esta Contraloría, respecto de dicho Informe, en relación con la composición y comportamiento de la deuda pública; la gestión y estrategia de colocaciones; los riesgos del portafolio; el servicio y el costo financiero de la deuda; y la situación de los créditos externos.

5.1 Composición y comportamiento de la deuda pública

De acuerdo con el Informe de la Dirección de Crédito Público para el año 2009, el sector público costarricense alcanza un nivel de endeudamiento de $13.047,2 millones, que representa el 43,7% del Producto Interno Bruto (PIB), porcentaje que a pesar de ser inferior al establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (56,1%) presenta 3,3 puntos porcentuales más que en 2008 (40,4%).

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

	2005		2006		2007		2008		2009	
	monto	% PIB	monto	% PIB	monto	% PIB	monto	% PIB	monto	% PIB
Deuda Pública Total	10.786,3	56,3%	11.622,3	52,3%	12.652,9	46,3%	11.484,1	40,4%	13.047,2	43,7%
Gobierno Central	7.186,2	37,5%	7.405,1	33,3%	7.531,6	27,5%	7.033,4	24,7%	8.151,4	27,3%
Banco Central	2.333,6	12,2%	2.736,6	12,3%	3.698,7	13,5%	2.754,2	9,7%	2.534,6	8,5%
Sector Público Financiero	224,8	1,2%	352,3	1,6%	273,5	1,0%	279,8	1,0%	385,9	1,3%
Sector Público no Financiero	1.041,6	5,4%	1.128,3	5,1%	1.149,0	4,2%	1.416,9	5,0%	1.975,2	6,6%
Deuda Interna	7.147,3	37,3%	8.015,0	36,1%	9.045,7	33,1%	7.913,5	27,8%	9.464,3	31,7%
Gobierno Central	4.818,8	25,1%	5.084,3	22,9%	5.253,4	19,2%	4.983,7	17,5%	6.424,4	21,5%
Banco Central	2.165,1	11,3%	2.652,5	11,9%	3.621,0	13,2%	2.684,4	9,4%	2.476,7	8,3%
Sector Público Financiero	87,4	0,5%	168,1	0,8%	81,8	0,3%	118,9	0,4%	149,5	0,5%
Sector Público no Financiero	75,9	0,4%	110,1	0,5%	89,5	0,3%	126,5	0,4%	413,7	1,4%
Deuda Externa	3.639,1	19,0%	3.607,3	16,2%	3.607,2	13,2%	3.570,6	12,6%	3.582,9	12,0%
Gobierno Central	2.367,4	12,4%	2.320,8	10,4%	2.278,2	8,3%	2.049,7	7,2%	1.726,9	5,8%
Banco Central	168,5	0,9%	84,1	0,4%	77,7	0,3%	69,8	0,2%	58,0	0,2%
Sector Público Financiero	137,4	0,7%	184,2	0,8%	191,7	0,7%	160,8	0,6%	236,4	0,8%
Sector Público no Financiero	965,7	5,0%	1.018,2	4,6%	1.059,6	3,9%	1.290,3	4,5%	1.561,6	5,2%

Cuadro 2.40

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Dirección del Crédito Público y el BCCR

Según el Informe de la Deuda, en lo correspondiente a los pasivos internos del Gobierno, el escenario económico derivado de la crisis económica internacional que afectaron las finanzas públicas del país en 2009 y por consiguiente, las mayores necesidades de financiamiento que

se generaron en el Gobierno[1], fueron las principales causas del incremento de esas obligaciones. Además, el ICE incrementó considerablemente sus pasivos internos (212,6% en términos reales) para financiar proyectos, originando un crecimiento de la deuda del sector público no financiero durante el 2009.

En lo correspondiente a la deuda externa, durante el año 2009 el sector público financiero y no financiero recurre más al financiamiento con organismos internacionales. Según el informe de la deuda, nuevas operaciones por parte del Banco Nacional de Costa Rica y mayores desembolsos al ICE y al CONAVI justifican el crecimiento de la deuda externa; sin embargo, el pago de eurobonos por $300 millones que realizó el Gobierno y la cancelación anticipada por parte del BCCR de un préstamo con Holanda, contrarrestan este incremento, generando que el total de deuda externa se mantenga en niveles similares a los reflejados en el año 2008.

Ante el comportamiento reflejado por los pasivos internos y externos y el escenario macroeconómico adverso, se vuelve relevante el tema de la sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas.

Según un análisis de sostenibilidad efectuado por la Dirección de Crédito Público[2], se concluye que para la deuda del Gobierno y para la del sector público no financiero, el incremento en la relación Deuda/PIB responde, por orden de importancia, al aumento de la tasa de interés real, al mayor déficit fiscal, y a la desaceleración de la actividad económica[3]. A continuación se presentan las principales conclusiones que muestra el informe:

- *Durante el año 2009 se revirtió la tendencia a la baja de la deuda pública.*
- *El país aún cuenta con espacios para el financiamiento del déficit fiscal durante los años 2009 y 2010.*
- *De cumplirse con el déficit presupuestado para el periodo 2010 (4,99%), la situación de la deuda empeoraría significativamente y sería necesario que a partir del año 2011 las finanzas públicas vuelvan a mejorar con miras a mantener la deuda en una senda de sostenibilidad que brinde mayor seguridad a nuestros acreedores, así como mayor flexibilidad al presupuesto del Gobierno[4].*

Para los años 2010 y 2011 se requieren sumas considerables para amortizaciones de deuda interna (¢822.070 y ¢680.644 millones), además del 2011 al 2014 se deben cancelar $1.000 millones por concepto de eurobonos.

---

[1] La necesidad de financiamiento, producto del menor dinamismo de los ingresos, se aprecia en el hecho de que el Gobierno envió a la Asamblea Legislativa un presupuesto extraordinario para incrementar el monto autorizado de colocación y un proyecto de ley, que aún está pendiente de aprobación, para financiar gastos corrientes con recursos de capital.

[2] La DCP "utiliza un modelo probabilístico para calcular el valor esperado de la razón Deuda/PIB, utilizando en el corto plazo, proyecciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR) o de la DCP para las variables macro más relevantes".

[3] En la relación con este tema, la Contraloría desarrolla en el acápite sobre las finanzas públicas un análisis causal de la dinámica del coeficiente deuda/PIB, presentando los principales factores explicativos del comportamiento mostrado durante el año 2009.

[4] Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público. Informe de la deuda, página 51

Adicionalmente, a estas necesidades de financiamiento los déficits fiscales, las nuevas contrataciones de créditos externos y posibles incrementos en las tasas de interés pondrían mayor presión a las necesidades de financiamiento. Estos factores nos indican la importancia futura de las políticas de gastos e inversión y déficits, además de recaudar y generar ingresos sanos para financiar el presupuesto.

5.2 Gestión y estrategia de colocaciones

Desde hace varios años, el Ministerio de Hacienda ha procurado una estrategia de colocación de deuda orientada a reducir la exposición del portafolio a los riesgos de mercado, propiciando la colocación de instrumentos de mediano y largo plazo, así como títulos en colones y los títulos tasa fija.

Durante el año 2009, la situación financiera del Gobierno, así como las condiciones del mercado y las preferencias de los inversionistas influyeron en un ajuste de la estrategia y los resultados obtenidos en las operaciones de colocaciones. Según el informe de la deuda, el Gobierno se vio en la necesidad de ofrecer al mercado títulos que le generan mayor exposición al riesgo como instrumentos con vencimiento a menos de un año y títulos en dólares, adicionalmente a las colocaciones de mediano plazo, situación que responde a que, ante el escenario económico adverso, es de esperar que el inversionista manifieste preferencias por los instrumentos de corto plazo y en dólares por ser una moneda más fuerte que el colón y *"...dado el aumento en las necesidades de financiamiento producto del incremento del déficit fiscal, era prudente contar con los espacios e instrumentos lo suficientemente amplios como para lograr concretar todas las necesidades de fondeo."*[1]. Adicionalmente, la baja inflación experimentada en el 2009 desestimuló la inversión en los títulos en unidades de desarrollo (indexados a la inflación). Por tanto, a pesar de que el Gobierno mantuvo en dicho período la oferta de títulos de mediano y largo plazo, las condiciones del mercado no fueron favorables para concretar la negociación de los mismos en los términos deseados.

Según informa la DCP para el año 2009 las colocaciones totales fueron ¢2,4 billones, sin embargo, solo el 61,8% de ese monto tiene afectación presupuestaria. Esta situación obedece a operaciones de tesorería que no transcienden el período presupuestario las cuales según la normativa respectiva no se clasifican como deuda, y durante el 2009 se recurre en una considerable proporción a este tipo de instrumentos.

En este sentido, según la Tesorería Nacional, la insuficiencia de recursos generó la necesidad de recurrir a una nueva autorización de colocación de deuda, sin embargo, *la aprobación tardía del presupuesto extraordinario...* propició *...un aumento en la participación de las colocaciones de corto plazo a través de ventanilla directa con instituciones públicas*[2]. Asimismo en respuesta a una solicitud de información, la DCP en oficio DCP-128-2010 informa que durante el 2009 se colocaron ¢919.915,1 millones, entre pagarés del tesoro y cero cupón colones y dólares, que fueron emitidos durante el 2009 y amortizados en el mismo año, por tanto no tienen afectación presupuestaria y explican la diferencia que se presenta entre las colocaciones totales (¢2,4 billones) y las presupuestarias (¢1,5 billones).

[1] Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público. Informe de la deuda pública, página 44.
[2] Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional. Informe de Tesorería, página 30.

Ante la situación presentada y con el objetivo de lograr a futuro colocar instrumentos para favorecer el alargamiento de plazos y reducir el riesgo del refinanciamiento (Títulos de Propiedad y TUDES), que están considerados dentro de la estrategia de colocaciones, el Ministerio de Hacienda está buscando alternativas para incentivar en el mercado la demanda de este tipo de instrumentos.

Adicionalmente, informa la DCP que, con el propósito de generar alternativas a la colocación de títulos de deuda interna, durante el año 2009 se envió a la Asamblea Legislativa un proyecto para un crédito con el Banco Mundial que aportaría recursos en condiciones favorables para el financiamiento del presupuesto 2010.

Un tercer elemento que la DCP espera enviar a la Asamblea en el momento oportuno, es un proyecto con miras a contar con una licencia para colocar Eurobonos en caso de considerarse necesario para el pago de los vencimientos del año 2011[1].

5.3 Riesgos del portafolio

La estructura del portafolio, las colocaciones realizadas en el 2009 y el escenario económico experimentado desde el cuarto trimestre del 2008, dejan en evidencia cierto grado de vulnerabilidad asociado a los riesgos del mercado.

En cuanto a los riesgos del portafolio, algunas de las principales conclusiones contenidas el informe del Estado de la deuda 2009, son las siguientes:

- En relación con el riesgo de refinanciamiento, a pesar que para el 2009 se refleja una disminución en el porcentaje de los pasivos que vence a menos de un año, existe una alta concentración de pagos en el mediano plazo, ya que más del 50% de la deuda total vence en menos de tres años[2].

- En cuanto al riesgo de tasa de interés[3], a pesar de presentarse desde hace varios años, incluyendo en el 2009, una mejora continua en el porcentaje de la deuda colocada a tasa fija, un alto porcentaje de los pasivos debe re-fijar la tasa en los próximos 2 años, lo que conlleva un alto grado de vulnerabilidad ante variaciones de la tasa del mercado, riesgo que se incrementa ante la situación de las finanzas públicas.

- En lo concerniente al riesgo por inflación, para el 2009, tal como se mencionó previamente, la baja inflación desestimuló la demanda de títulos que incorporan este factor, originando una disminución de su porcentaje de participación con respecto al portafolio de la deuda interna del Gobierno.

---

[1] Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público. Informe de la deuda pública, página 33.
[2] Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público. Informe de la deuda pública, página 30.
[3] Según informa la DCP este es el mayor riesgo ligado al mercado que se debe considerar en la gestión de la deuda del Gobierno, pues de materializarse es el que tendría un mayor impacto sobre en servicio de la deuda y por ende sobre el Presupuesto Nacional.

- Para el 2009, la cancelación de eurobonos que se realizó en mayo influye favorablemente, ya que a pesar de que el Gobierno colocó en el mercado interno instrumentos en dólares, la participación relativa de los títulos en dólares en la deuda pública del Gobierno disminuye propiciando una menor exposición al riesgo cambiario en cuanto al dólar se refiere.

Adicional a los indicadores que reflejan la exposición a los riesgos del portafolio, el Informe de la Deuda presenta cuantificaciones de los efectos que fluctuaciones en variables como tasa de interés, inflación y tipo de cambio, generarían en el saldo y en el servicio de la deuda. A continuación se muestran las principales conclusiones generadas según el modelo y los supuestos utilizados por la DCP.

- En cuanto al riesgo de tasa de interés, aumentos de entre 100 y 500 puntos base de las tasas a las que coloca el Gobierno generarían incrementos en el presupuesto 2010 de aproximadamente un 3% y un 14% de la partida intereses, respectivamente, que en términos monetarios dichos porcentajes serían de aproximadamente ¢13.500,0 y ¢67.000,0 millones.

- En lo correspondiente a los riesgos por inflación y al cambiario, incrementos de 4 puntos porcentuales en estas variables generarían aumentos del orden de 18,9% y 14,2% en el valor presente de los flujos futuros generados por el gasto de intereses y, en el saldo de la deuda al cierre del año 2016, aumentos de aproximadamente un 9% con respecto al escenario base en ambos casos

5.4 Servicio de la deuda

Para el año 2009, el escenario económico adverso y las preferencias cortoplacistas manifestadas por los inversionistas en el mercado interno afectaron el comportamiento del servicio de la deuda del Gobierno y del BCCR[1]. Las operaciones de corto plazo originaron que los pagos por concepto de amortización de los pasivos internos del Gobierno que tienen afectación presupuestaria representaran tan solo un 45,3% de las cancelaciones totales realizadas. En cuanto al BCCR según reporta el informe de la deuda, la mayoría de la amortización corresponde a títulos de muy corto plazo (overnight y depósitos a plazo).

La escasez de ingresos experimentada durante el 2009, afectó también el financiamiento del servicio de la deuda del presupuesto nacional. Según la liquidación de la ejecución presupuestaria del Título 230 de la Ley de Presupuesto Nacional, el Gobierno recurrió a la colocación de títulos valores para financiar aproximadamente una cuarta parte de los intereses totales.

[1] El Informe de la Deuda analiza las cifras del servicio de la deuda interna para las obligaciones del Gobierno y del Banco Central debido a que los pasivos de estas instituciones constituyen la mayor parte de las obligaciones internas del sector público.

En lo concerniente al servicio de la deuda externa, un hecho que es relevante comentar es el comportamiento de las comisiones de compromiso que se pagan por la contratación de préstamos a organismos internacionales. Para el año 2009, según el informe de la deuda, las comisiones de compromiso se incrementaron nominalmente un 374,8% con respecto al 2008, pasando de ¢156,5 millones en el 2008 a ¢743,2 millones en el 2009. El informe del Estado de la Deuda, señala que en el periodo 2005-2009 el pago de comisiones de compromiso devengadas alcanza la suma de US$4,5 millones.

En el año 2009 las comisiones se incrementan por la incorporación por primera vez de cinco créditos: tres con el Banco Mundial, uno con el BID y otro con el BCIE. Adicionalmente a esta situación, se incorporó la comisión de compromiso acumulada del préstamo para el Programa de Rehabilitación Red Vial Cantonal, debido a la existencia de un acuerdo entre el MOPT y el acreedor de cobrar las comisiones hasta el momento en que se iniciara el desembolso del tramo II.

5.5 Costo financiero de la deuda

En el siguiente cuadro se presentan los indicadores del costo financiero de la deuda pública.

Deuda pública interna y externa
Indicadores de costo financiero (%)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio simple
Tasas	Nominal interna 1/	15,0	16,1	15,8	15,9	16,7	16,0	13,6	14,8	9,7	14,8
	Nominal externa 2/	18,0	19,2	21,4	18,3	15,9	12,0	3,6	18,1	9,7	15,1
	Básica	15,0	17,3	15,8	13,8	15,3	13,8	7,8	7,5	11,0	13,0
	Inflación	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	4,1	10,7
	Devaluación	7,4	10,9	10,5	9,7	8,3	4,1	-4,1	11,1	2,3	6,7
Premio	Real interna 3/	4,0	6,4	5,9	2,7	2,6	6,6	2,8	0,9	5,6	4,2
	Real externa 4/	7,1	9,6	11,5	5,2	1,8	2,5	-7,2	4,2	5,6	4,5
	Premio básica interna 5/	0,0	-1,2	0,0	2,1	1,5	2,3	5,9	7,3	-1,3	1,8
	Premio básica externa 6/	3,0	2,0	5,6	4,6	0,6	-1,8	-4,1	10,6	-1,3	2,1

Cuadro 2.41

1: Corresponde a la tasa nominal calculada para la deuda interna. Las tasas de la deuda en otras monedas fueron colonizadas.
2: Corresponde a la tasa nominal calculada para la deuda externa
3: Tasa nominal interna menos inflación
4: Tasa nominal externa menos inflación
5: Diferencia entre la tasa nominal interna y la básica
6: Diferencia entre la tasa nominal externa y la básica
Fuente: Elaboración propia con cifras de la Contabilidad Nacional

Según el análisis efectuado por esta Contraloría, las tasas efectivas nominales han disminuido en forma relevante en el 2009, considerando tanto el pago de intereses como los ajustes de principal. Es así que para la deuda interna y la externa, la tasa efectiva nominal calculada es inferior a la tasa básica, como criterio de comparación.

Por otra parte, las tasas reales son relativamente altas. Estos resultados del premio sobre la tasa básica y la tasa real (que es un premio sobre la inflación), están relacionados, pues los reducidos ajustes cambiarios para deuda en moneda extranjera o unidades de desarrollo han hecho disminuir las tasas nominales más que la tasa básica, pero han aumentado las tasas reales calculadas.

Es probable que la anterior situación haya continuado en lo que va del 2010, debido a una fuerte apreciación del colón, aun cuando la tasa básica ha disminuido también. Sin embargo, es prematuro hacer una valoración del ejercicio en curso.

Como valoración de tendencia o largo plazo, se observa una tasa efectiva nominal bastante cercana a la tasa básica, e igualmente la tasa real es razonable, dada la estructura de plazos que ha seguido una ampliación de maduraciones de los títulos.

Es importante destacar el impacto que tienen la inflación y la devaluación sobre estos indicadores, de tal forma que se han presentado grandes fluctuaciones, especialmente en la tasa de deuda externa. En el caso de la deuda interna, la tasa es más estable que la básica pasiva. No obstante, todas las tasas han mostrado más inestabilidad al comparar ambos lustros del decenio que concluye, en parte por la misma fluctuación de los índices de precios y tipo de cambio.

En cuanto al premio sobre la tasa básica (criterio de comparación), el 2009 presenta un cambio de tendencia pues dicho indicador había estado en aumento por algunos años. Todos estos resultados, con tendencias contrarias en los premios y las tasas nominales, son en cierta forma resultado inevitable de las fluctuaciones propias de los indicadores apuntados: tasa básica, inflación, devaluación, y estructura de colocaciones.

5.6 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009

De acuerdo con lo dispuesto en la LAFRPP, constituye un objetivo del Subsistema de Crédito Público - cuyo rector es la Dirección de Crédito Público-, controlar y dar seguimiento a los recursos provenientes del endeudamiento público.

Según se muestra en el siguiente cuadro, al 31 de diciembre del año 2009, la cartera de créditos en ejecución en los que el Gobierno Central figura como deudor o garante, estaba compuesta por 20 empréstitos por un monto de US$1.143 millones, de los cuales se ha desembolsado US$409,4 millones, y están pendientes de giro US$733,6 millones.

Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009
Monto contratado, monto desembolsado y pendiente de girar, ordenado por Unidad Ejecutora
Monto en US$

Referencia del crédito	Nombre del Proyecto	Unidad Ejecutora	Monto en US$	Monto desembolsado	Monto pendiente
BID-1284/OC-CR	Programa de Regularización del Catastro y Registro	CATASTRO	000	31.244.883	33.755.117
BCIE-1429	Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria	CCSS	60.000.000	60.000.000	0
BCIE-1609	Proyecto de Construcción y Remodelación del Hospital de Liberia	CCSS	425	27.175.425	0
BIRF-7068-CR	Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud	CCSS	14.000.000	11.425.462	2.574.538
			425	98.600.887	2.574.538
BID-1377/OC-CR	Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de la Justicia	CSJ	22.400.000	19.325.289	3.074.711
BIRF-7388-CR	Proyecto de Ecomercados II	FONAFIFO	000	3.000.000	27.000.000
JBIC-CR-P4	Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Area Metropolitana de San José	ICAA	161.266.394	0	161.266.394
KFW-2002-65-595	II Programa Agua Potable y Saneamiento	ICAA	759	2.656.241	9.791.518
			173.714.153	2.656.241	171.057.912
BID-1908/OC-CR	Primer Programa de Desarrollo Eléctrico 2008-2011	ICE	000	0	250.000.000
JBIC-CR-P3	Proyecto Hidroeléctrico Pirris	ICE	152.067.400	111.533.602	40.533.798
			400	111.533.602	290.533.798
BID-1436/OC-CR	Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible	MAG	11.667.683	7.456.728	4.210.955
BID-1566/OC-CR	Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola	MAG	000	300.000	8.920.000
			20.887.683	7.756.728	13.130.955
BIRF-7284-CR	Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación	MEP	000	2.537.879	27.462.121
BIRF-7594-CR	Proyecto Ciudad Puerto Limón	MH-MCI	72.500.000	0	72.500.000
BIRF-7498-CR	Opción de Desembolsos Diferido ante el Riesgo de Catástrofes	MH	000	15.038.000	49.962.000
			137.500.000	15.038.000	122.462.000
BCIE-1605	Programa para Complementar el Complejo Vial Costanera Sur	MOPT	000	60.000.000	0
EXIMBANK-5900500001	Proyecto Construcción Carretera Naranjo Florencia	MOPT	35.000.000	35.000.000	0
KFW-2002-65-066	Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal	MOPT	069	18.959.133	7.766.936
			121.726.069	113.959.133	7.766.936
BID-1451/OC-CR	Programa de Desarrollo del Sector Salud	MS	3.535.927	3.535.927	0
BCIE-1709	Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos	SENARA	35.014.016	210.000	34.804.016
	Total		1.143.020.674	409.398.570	733.622.104

Cuadro 2.42

Fuente: Elaboración propia con base en información del Informe de Seguimiento de Créditos en Ejecución en el año 2009, de la Dirección de Crédito Público

El siguiente cuadro muestra el avance financiero y físico de los proyectos en ejecución en el periodo 2009, así como el lapso de ejecución estipulados en el contrato de préstamo, el periodo de ejecución desde que se aprobó el contrato de préstamo por la Asamblea Legislativa, y el periodo de ejecución real desde la fecha en que se aprobó el presupuesto.

Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2009
Porcentaje de avance financiero y físico, y periodos de ejecución

Proyecto	Unidad Ejecutora	Avance Financiero		Avance Físico		Período de ejecución estipulado en contrato	Período de ejecución real desde la aprobación legislativa	Período de ejecución real desde la fecha en que se aprobó el presupuesto
		2008	2009	2008	2009			
Programa de Regularización del Catastro y Registro	CATASTRO	31%	48%	31%	57%	5,00	8,06	7,53
Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud	CCSS	50%	82%	84%	97%	4,60	7,63	7,45
Proyecto Hidroeléctrico Pirris	ICE	37%	67%	70%	84%	9,00	8,40	7,04
Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de la Justicia	CSJ	71%	86%	80%	87%	5,00	7,61	7,01
Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal	MOPT	44%	75%	60%	84%	4,00	7,23	6,88
Plan Nacional de Infraestructura Hospitalaria	CCSS	56%	100%	46%	79%	5,01	6,29	6,06
Programa para Complementar el Complejo Vial Costanera Sur	MOPT	100%	100%	76%	96%	3,61	6,49	6,04
Programa de Desarrollo del Sector Salud	MS	79%	100%	95%	95%	2,50	5,81	5,20
Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible 1/	MAG	32%	64%	35%	81%	4,00	5,68	4,39
Proyecto de Construcción y Remodelación del Hospital de Liberia	CCSS	100%	100%	91%	95%	4,52	9,34	4,18
Proyecto Construcción Carretera Naranjo Florencia	MOPT	100%	100%	ND	67%	2,62	13,26	3,15
Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación	MEP	3%	8%	6%	18%	4,58	2,09	2,39
Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Area Metropolitana de San José	ICAA	0%	0%	24%	29%	9,04	3,10	1,61
Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola	MAG	0%	3%	0%	11%	4,00	1,36	1,00
Proyecto de Ecomercados II	FONAFIFO	0%	10%	0%	21%	4,08	1,50	1,00
II Programa Agua Potable y Saneamiento	ICAA	2%	21%	0%	33%	4,04	6,04	1,00
Opción de Desembolsos Diferido ante el Riesgo de Catástrofes	MH	0%	23%	0%	N/A	2,66	0,83	0,64
Primer Programa de Desarrollo Eléctrico 2008-2011	ICE	0%	0%	0%	5%	5,00	0,06	0,5
Proyecto Limón Ciudad Puerto	MH-MCI	0%	0%	0%	0%	5,05	0,56	0,17
Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos	SENARA	0%	1%	0%	0,4%	6,00	1,05	0,17

Cuadro 2.43

Fuente: Elaboración propia con base en información del Informe de Seguimiento de Créditos en Ejecución en el año 2009, de la Dirección de Crédito Público

Según se desprende del cuadro anterior, en un 60% de los casos (12 de 20 proyectos), el periodo de ejecución a partir de la ley de aprobación del respectivo contrato por la Asamblea Legislativa, sobrepasa el periodo estipulado en el contrato de préstamo, así como un 35% de los casos (7 de 20), en el periodo de ejecución desde la fecha en que se aprobó el presupuesto que incorpora los recursos, supera el periodo de ejecución estipulado en el contrato. Además, puede observarse en el cuadro, que en varios casos el porcentaje de avance es relativamente bajo en los primeros años de ejecución, aspecto sobre el cual se profundizará más adelante.

De acuerdo con el Informe, la DCP concluye que para el período 2009 *"....se pueden observar rezagos globales no tan significativos tanto en el avance físico como en el financiero, como se observa en el promedio global del cumplimiento del avance físico según lo programado por las Unidades Ejecutoras/Coordinadoras que rondó el 85,57% y en la captación global de*

un 90,83% sobre lo programado, siendo importante destacar los avances financieros de los empréstitos JBIC CR-P3, KFW 2002-65-066 y BCIE 1609.". [1]

También indica la DCP que se han dado casos en donde las Unidades Ejecutoras o Coordinadoras *"....han logrado un rendimiento destacado en términos financieros y físicos al finalizar el 2009, como por ejemplo en los créditos BCIE 1609 y BID 1451/OC-CR, los cuales ejecutaron los desembolsos en un 100%, y alcanzaron niveles de avance físicos cercanos al 100% en el cumplimiento de lo programado. De igual forma, existen nueve empréstitos que se han destacado por su desempeño, tanto físico como financiero, esto en relación con los resultados del año 2008, lo cual se reflejó en una alta ejecución de los recursos externos durante el II Semestre del 2009 y en mejoras significativas en la ejecución de las actividades, siendo estos casos el BCIE 1429, BCIE 1605, BID 1284/OC-CR, BID 1377/OC-CR, BID 1436/OC-CR, BIRF 7068-CR, JBIC CR-P3, KFW 2002-65-066 y KFW 2002-65-595."*

No obstante lo anterior, en relación con algunos de los créditos comprendidos en el Informe, esta Contraloría debe destacar lo siguiente:

a) El crédito BID 1284/OC-CR por US$65 millones, correspondiente al Programa de Regularización del Catastro y Registro, fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 10 de diciembre de 2001 mediante la Ley 8154, y los recursos respectivos fueron incorporados al Presupuesto Nacional, aproximadamente, año y medio después mediante Ley No 8822 del 24 de junio del 2002. Dicho crédito presenta un avance financiero del 48% y un avance físico del 57% al 31 de diciembre de 2009, lo cual, según el Informe, revela un avance con respecto al 2008 en que se reportaba un porcentaje de 31% en ambos conceptos.

   El Informe señala que si bien algunas actividades de la ruta crítica del proyecto respectivo tuvieron avances satisfactorios, otras actividades no mostraron avances o éstos fueron menores a lo programado.

   El contrato de préstamo estipuló que el proyecto tendría un periodo de ejecución de 5 años; sin embargo, han transcurrido 8 años desde la aprobación legislativa del mismo, y 7.5 años desde la incorporación de los recursos respectivos al Presupuesto Nacional, con apenas una ejecución aproximada al 50%. Además, la fecha límite actual de desembolso es el 10 de mayo de 2011 después de haber sido otorgadas por el acreedor tres prórrogas, en consecuencia, quedaría apenas un año para cumplir con el 43% del avance físico pendiente y para terminar de ejecutar el 50% de los recursos.

   Ante los atrasos presentados en algunas actividades y dada la fecha de cierre del proyecto, en el Informe se señala básicamente que la DCP solicitará "el replanteamiento del plan de acción del Programa, de forma que se puedan identificar las metas y posibles problemas y atrasos en el mismo", lo cual en

[1] Según dicho Informe, el avance financiero de estos proyectos aumentó del 2008 al 2009, del 37% al 67%; del 44% al 75%, y del 56% al 100% respectivamente, mientras que el avance físico, del 70% al 84%; del 60% al 84%; y 46% al 79%, en igual orden, y con una eficacia promedio de los tres proyectos en el año 2008 de 69% en el uso de recursos programados.

criterio de esta Contraloría, debería complementarse, para un adecuado control y rendición de cuentas, con el establecimiento preciso, de si el proyecto podrá ser cumplido según la última prórroga concedida por el acreedor del préstamo y así como las consecuencias de los atrasos que se han presentado en el desarrollo del proyecto respectivo, por ejemplo en términos de plazo y costos, así como las acciones correctivas que deberían adoptarse en relación con las situaciones expuestas, incluyendo una valoración de si debe gestionarse ante los jerarcas u otras instancias posibles responsabilidades de ser procedente.

Finalmente, en relación con este crédito, la DCP ha informado[1] que se está gestionando una prórroga del periodo de desembolso presentada por la Unidad Ejecutora para finalizar en diciembre de 2012, así como llevando a cabo una valoración de los resultados de una Evaluación Intermedia Integral realizada por una firma consultora para tomar las decisiones que procedan en este caso, incluyendo la valoración para el establecimiento de eventuales responsabilidades por los atrasos mostrados por el proyecto.

b) El crédito JBIC-CR-P4 correspondiente al Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, por US$161,3 millones, fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley 8559 del 24 de noviembre de 2006, e incorporados los recursos respectivos al Presupuesto Nacional por Ley N°8637 del 22 de mayo de 2008. En relación con este crédito se no tuvo avance financiero en el uso de recursos externos, y un avance físico de 29%. La contrapartida nacional es del orden de US$151, 6 millones, de la cual se han girado recursos por US$5,2 millones.

Sobre este crédito, la DCP señala que la Unidad Ejecutora le comunicó por escrito la existencia de problemas con la contrapartida, justificados en el incremento en los costos del proyecto y en las dificultades para se reestructure el sistema de tarifas propuesto por el proyecto, lo cual dificulta en el corto plazo la obtención de una parte importante de los recursos que Acueductos y Alcantarillados (AyA) debe aportar como contrapartida nacional. No obstante lo anterior, indica la DCP que la Unidad Ejecutora del Proyecto le informó que no existe un retraso importante en la ejecución del proyecto a raíz del problema de fondos con la contrapartida nacional, por lo que solicitará a la Unidad Ejecutora el replanteamiento del Plan de Acción y el Plan de Adquisiciones del Proyecto, así como que brindará el apoyo en la búsqueda de mecanismos de financiación que aseguren la contrapartida necesaria.

No obstante lo anterior, según el análisis efectuado por esta Contraloría, debe indicarse que en este caso, el contrato de préstamo aprobado establece un período de ejecución del proyecto de 9 años, siendo la fecha límite de desembolso y cierre en diciembre de 2015, con lo cual restarían solamente 6

[1] Información remitida por medio de correo electrónico del 16 de abril de 2010.

años para concluir dicho proyecto, lo que implica que ya se habría consumido una tercera parte del plazo total previsto y el avance financiero reportado es mínimo. Al respecto, una de las medidas contingentes que se tomó la DCP[1] para asegurar la ejecución del crédito y del proyecto fue *"negociar con el JBIC una modificación en la asignación y la distribución porcentual de los recursos del préstamo, la cual fue solicitada a través del oficio DM-774-2010, siendo uno de los objetivos flexibilizar el pari passu de manera que permita el cumplimiento de las licitaciones anteriormente mencionadas en los plazos programados. Dicha solicitud se encuentra en aprobación del banco."*.

Dado lo anterior, en criterio de este Órgano Contralor lo reportado en el Informe no refleja de manera precisa la situación presentada en relación con este proyecto, con lo cual se afecta la ejecución del proceso de control y rendición de cuentas.

c) El crédito BCIE-7284-CR- correspondiente al Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación del MEP, fue aprobado mediante la Ley Nº 8558 publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nº 230 del 30 de noviembre de 2006. Este contrato es ejecutado por medio del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE), órgano desconcentrado del MEP[2]. Los objetivos del Proyecto son reducir las brechas de la calidad educativa en las áreas rurales y mejorar la equidad y la eficiencia en la asignación, administración y utilización de los recursos destinados al sector educativo, principalmente para la población indígena, afrodescendiente y rural dispersa.

Para el cumplimiento de estos objetivos el programa se encuentra dividido en los siguientes tres componentes: calidad y equidad de la educación rural, que representa el 70% de los recursos destinados al préstamo, y que según el Informe de la deuda presentaba un atraso de 10 meses en su ejecución, debido a la reformulación del proyecto; el segundo componente corresponde a mejoras en los servicios educativos, que representa un 8,2% de los recursos del préstamo, que según se indica, tuvo en una actividad un avance físico que sobrepasó lo programado, pero en otra no se cumplió con lo previsto, en razón de problemas presentados con la entrega por parte de un consultor de un estudio relacionado con los programas de equidad; y sobre el tercer componente referido a los programas de ayuda y mejoras en la eficiencia institucional, que representa un 21,8% de los recursos del préstamo, en el cual se generó un atraso de seis meses en la realización de una serie de talleres programados.

Adicionalmente, el Informe de Seguimiento señala otros aspectos que incidieron en el desarrollo del proyecto, como fue la sustitución del Director de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UCP), así como la solicitud del Ministro de Educación de

[1] Información remitida por medio de correo electrónico del 16 de abril de 2010.

[2] El financiamiento del Proyecto proviene del Contrato de Préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el cual se suscribió el 9 de junio de 2005 por la suma de US$30.000.000,00 y con aporte de contrapartida nacional por US$20.000.000,00, por un periodo de cinco años, con fecha límite de desembolsos y cierre del proyecto al 30 de junio de 2011.

no girar recursos de las consultorías para el "Diseño de una Metodología que posibilita la construcción de subproyectos" comprendida en el tercer componente citado, hasta tanto no se concluyera la auditoría que estaba realizando el Ministerio de Educación.

Sobre este caso, el Informe de la Deuda señala *"Durante el año 2009 la UCP se enfrentó a situaciones que retrasaron la ejecución de las actividades programadas: la reformulación del Proyecto y la suspensión de pagos a las consultorías mencionadas anteriormente. En cuanto a la reformulación del Proyecto, fue una instrucción girada por parte del señor Ministro de Educación que se llevó a cabo entre febrero y junio del 2009, abarcando casi la totalidad del I Semestre; dicha reformulación consistió en la eliminación de algunas actividades, la modificación presupuestaria de otras, así como la incorporación de actividades nuevas, todas de común acuerdo con el Banco./Dado lo anterior, la UCP hizo un planteamiento exhaustivo de todas las actividades relacionadas con la infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento, ordenando la planificación por zonas geográficas, redes educativas y modalidad de contratación administrativa y ejecución técnica./ Asimismo, se realizaron proyecciones para la ejecución presupuestaria y financiera, tomando en cuenta los tiempos para llevar a cabo los trámites de la licencia ambiental ante la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), los tiempo de contratación administrativa y la ejecución técnica".*

Según el análisis efectuado por esta Contraloría, el contrato de préstamo establece un plazo de ejecución aproximado a 4.5 años, siendo la fecha límite de cierre del proyecto a mediados del 2011, con lo cual restaría solamente un año y tres meses para concluir el proyecto, lo que implica que ya se habría consumido dos terceras partes del plazo establecido en dicho contrato; sin embargo, el Informe no consigna los impactos de esta situación en el proyecto ni profundiza sobre las acciones emprendidas por el Ministerio, a pesar de que el avance físico reportado en el Informe es de apenas 18% y el financiero de un 8%.

La Dirección de Crédito Público manifiesta en el Informe que estarán solicitando al Ministerio de Educación, información sobre el impacto de los resultados de la auditoría antes referida, así como un replanteamiento del plan de acción bajo ciertos parámetros que garanticen la utilización del financiamiento externo y la realización de las actividades del proyecto en el plazo aprobado por el acreedor. Asimismo, en los primeros meses del 2010 la DCP recibió de parte de la Unidad Ejecutora, la actualización de dicho Plan, no obstante, la DCP indicó[1] que, *"a pesar de que la reprogramación de las actividades presentadas permite ejecutar las mismas dentro del plazo establecido por el Banco Mundial, los atrasos que ya existen podrían implicar una prórroga no tan prolongada para concluir la ejecución del Proyecto."*.

[1] Información remitida por medio de correo electrónico del 16 de abril de 2010.

d) El crédito EXIMBANK 59005000001 referente al Proyecto Construcción Carretera Naranjo Florencia, tiene como propósito financiar la Etapa I del Proyecto "Tramo Sifón de San Ramón-La Abundancia de San Carlos", del Proyecto de la Construcción de la Carretera Florencia Naranjo, por un monto de US$35 millones, y que fueron desembolsados totalmente por el acreedor a finales del 2006. El plazo de ejecución real desde la incorporación de los recursos al presupuesto es de aproximadamente 3 años y el plazo transcurrido desde la ley de aprobación del contrato es de 13 años. La fecha límite para cierre del proyecto de 31 de enero de 2010.

Según se indica en el Informe de la Deuda, el proyecto presentaba un avance físico del 67% al 31 de diciembre de 2009, y por este crédito no se han pagado comisiones de compromiso.

El Informe indica que la DCP solicitó a la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT un Informe de Cierre y Finiquito de este Proyecto, y que con base en dicho informe, la principal limitante en la ejecución del proyecto está relacionada con las expropiaciones, por lo que el programa de trabajo inicial no se pudo cumplir, pues debía trabajarse solamente en los tramos de carretera donde hubiere derechos de vías adquiridos, así como que los recursos del préstamo se utilizaron íntegros para la construcción del Tramo Sifón de San Ramón-La Abundancia de San Carlos, por ejemplo en excavaciones para la construcción del tramo y en el inicio de la construcción de los puentes, por ejemplo: Barranca y Espino.

Información en poder de este órgano contralor, señala que al final del año 2009, el proyecto contaba con los terrenos necesarios para la ejecución de todo el proyecto, así como que en mayo de 2009, ingenieros del CONAVI y de la consultora CACISA-VIETO realizaron una presentación ante esta Contraloría General, referente a los cambios de diseño que se pretendía llevar a cabo dicho Proyecto, los cuales serían incluidos en un adendum que ese Consejo sometería[1] luego a este órgano contralor para su aprobación, *"la cual incluiría, entre otras cosas, el movimiento de tierra adicional, la estabilización de taludes y demás obras conexas, con el fin de dejar preparada la explanación de la nueva carretera para un ancho de cuatro carriles, aunque la vía que se estaba construyendo se dejaría inicialmente asfaltada sólo en dos carriles, más los carriles de ascenso previstos, y los puentes se mantendrían con dos carriles acorde con el proyecto original"*[2]. Ante dichas situaciones, esta Contraloría, producto de un seguimiento realizado a dicho proyecto, determinó al 31 de diciembre que aún restaba mucha obra por realizar dentro del plazo disponible actualmente para la terminación del contrato, el cual estaría por vencerse en enero de 2011, lo cual requería financiamientos complementarios para su ejecución, adendum que a la fecha del Informe de la Deuda aún no había sido presentado ante esta Contraloría,

[1] A la fecha del Informe de la Deuda, aún no había sido presentada dicha adenda.
[2] Informe N°DFOE-OP-I-14-2009.

En relación con este crédito, debe destacarse que pese a haber sido aprobado desde hace más de 13 años, el proyecto no pudo ser concluido, según se ha indicado. Se ha señalado adicionalmente en medios de prensa, que se están gestionado financiamientos adicionales para concluir el proyecto; no obstante en el informe de la Deuda se señala básicamente que continuará dando seguimiento a los nuevos financiamientos que se contraten para dicho proyecto, lo cual ante la situación planteada esta Contraloría considera que la información aportada es insuficiente para un adecuado control y rendición de cuentas.

Finalmente, en relación con lo expuesto sobre la ejecución de los créditos externos, y respecto de las principales problemáticas, que inciden en el logro de los objetivos de los proyectos conforme a los cronogramas establecidos, la DCP señala en su Informe lo siguiente:

"...El análisis de los distintos informes de seguimiento revela aún algunas dificultades que enfrentan las Unidades Ejecutoras/Coordinadoras a nivel de contratación administrativa y que afectan los procesos de ejecución de los proyectos/programas a nivel de contratación administrativa (procesos licitatorios y de contratación). Por ejemplo, muchos procesos de contratación administrativa se extienden más tiempo de los plazos previstos, hay situaciones en donde la contratación administrativa resulta infructuosa o desierta después de haber cumplido con un complejo y largo proceso. Por otra parte hay casos en los que una contratación adjudicada ha sido retrasada debido a una apelación interpuesta por otra empresa participante en el proceso, entre otros./.../Otra situación ... ha sido el período de aprobación de los empréstitos externos por parte de la Asamblea Legislativa./.../. Asimismo, dichos retrasos o desfases incrementan en forma importante el costo real de cada proyecto/programa y los costos financieros para el Gobierno Central por concepto de los pagos en comisiones de compromiso, las cuales rigen a partir de la fecha de suscripción del contrato de préstamo, excepto en los últimos préstamos que se han negociado con el BCIE, en los cuales, se comienzan a devengar las comisiones de compromiso a partir de la fecha de publicación de la ley de aprobación del crédito en el Diario Oficial La Gaceta./.../Aunado a lo anterior, el ámbito presupuestario puede provocar otra distorsión en la ejecución de estos proyectos/programas, en la medida en que cada uno de estos puede contar con la ley que los faculta para iniciar la etapa de ejecución, mas la incorporación de los recursos de crédito al Presupuesto Nacional de la República puede demorar varios meses, lo cual sin lugar a dudas perjudica significativamente la ejecución del proyecto/programa y el logro de los objetivos en los tiempos previstos.

El Informe la DCP sugiere también algunas acciones generales para mejorar la capacidad de las entidades en materia de planificación y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios.

5.7 Conclusión

De acuerdo con el Informe de la Dirección de Crédito Público para el año 2009, el sector público costarricense alcanza un nivel de endeudamiento de US $13.047 millones, que representa el 43,7% del PIB, 3,3 puntos porcentuales más que en 2008 (40,4%). El mayor incremento de la deuda se da en los pasivos internos del Gobierno, derivado de la necesidad de un mayor financiamiento ante la caída de los ingresos fiscales como resultado de la crisis

financiera internacional. Además, en el caso del sector público no financiero, el ICE incrementó sus pasivos internos para financiar proyectos de obra.

Si bien hay espacios para el financiamiento en los años 2010 y 2011, en el período 2010-2014 se requerirán sumas considerables para atender el servicio de la deuda pública. Las necesidades de financiamiento, los déficits fiscales y las nuevas contrataciones de créditos externos, y posibles incrementos en las tasas de interés, pondrían mayor presión a las necesidades de financiamiento.

Durante el año 2009, la situación financiera del Gobierno, así como las condiciones del mercado y las preferencias de los inversionistas influyeron en un ajuste de la estrategia y los resultados obtenidos en las operaciones de colocaciones. El Gobierno se vio en la necesidad de ofrecer al mercado títulos que le generan mayor exposición al riesgo.

La estructura del portafolio, las colocaciones realizadas en el 2009 y el escenario económico experimentado desde el cuarto trimestre del 2008, dejan en evidencia cierto grado de vulnerabilidad asociado a los riesgos del mercado. En cuanto al riesgo de refinanciamiento, no obstante que para el 2009 se refleja una disminución en el porcentaje de los pasivos que vencen a menos de un año, existe una alta concentración de pagos en el mediano plazo, ya que más del 50% de la deuda total vence en menos de tres años. Además, sobre el riesgo de tasa de interés, si bien ha habido mejoras desde hace varios años, un alto porcentaje de los pasivos debe re-fijar la tasa en los próximos 2 años, lo que conlleva un grado de vulnerabilidad ante la situación de las finanzas públicas.

Al 31 de diciembre del año 2009, la cartera de créditos externos en ejecución, en los que el Gobierno Central figura como deudor o garante estaba compuesta por 20 empréstitos, por un monto de US$1.143 millones, de los cuales se ha desembolsado US$409,4 millones, y están pendientes de giro US$733,6 millones.

En un 60% de los casos (12 de 20 proyectos), el periodo de ejecución a partir de la ley de aprobación del respectivo contrato por la Asamblea Legislativa, sobrepasa el periodo estipulado en el contrato de préstamo, así como un 35% de los casos (7 de 20), el periodo de ejecución desde la fecha en que se aprobó el presupuesto que incorpora los recursos, supera el periodo de ejecución estipulado en el contrato. Además, en varios casos el porcentaje de avance es relativamente bajo en los primeros años de ejecución

Se observa que se ha dotado de una mayor capacidad instalada a la Dirección de Crédito Público y a nivel general se presenta un mejoramiento en general de la información relativa a la gestión de la deuda pública interna y externa por parte de la Dirección de Crédito; sin embargo, se presentan aún en algunos casos, debilidades en el reporte de los efectos que se han producido por el rezago en el avance de la ejecución de los proyectos financiados con crédito externo, y las medidas correctivas correspondientes, según se ha expuesto anteriormente en esta sección.

En virtud de que el Informe Anual de la Deuda Pública Interna y Externa incorpora la información relativa a su composición y comportamiento, la gestión y estrategia de dicha deuda, los riesgos a los que está expuesta y su cuantificación, nuevos indicadores para la mejor comprensión de la situación de la deuda, así como los datos referentes al seguimiento y control de la cartera de créditos en ejecución del Gobierno Central, esta Contraloría General avala el Informe Anual del Estado de la Deuda Pública Interna y Externa.

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

En este capítulo la Contraloría General de la República (CGR) presenta su dictamen a los informes anuales para el 2009, mencionados en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Públicos (LAFRPP), a saber, el "Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico", efectuado por el Ministerio de Hacienda (MINHAC), y el "Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país" a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Dichas evaluaciones se refieren al nivel de logro de los resultados de la gestión institucional conforme a la programación formulada para el periodo 2009, por parte de los entes responsables de los proyectos, programas, presupuestos y de las metas institucionales, sectoriales y nacionales contenidas tanto en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2009 y sus reformas, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

De acuerdo con el artículo 52 citado y con las disposiciones constitucionales relativas al cierre del ejercicio económico, los Ministerios citados deben remitir estos informes a la CGR a más tardar el 1° de marzo, y el Ente Contralor debe remitirlos a la Asamblea Legislativa, junto con su dictamen, el 1° de mayo siguiente.

En relación con la fecha de presentación se indica que el informe del Ministerio de Hacienda fue remitido por la Ministra a esta CGR, mediante oficio DM-424-2010 del 24 de febrero del 2010 y recibido el 26 de febrero, mientras que el informe de MIDEPLAN fue remitido mediante oficio del Ministro DM-083 del 01 de marzo de 2010, recibido en la CGR ese mismo día.

1 Informe del Ministerio de Hacienda sobre los resultados físicos y la gestión presupuestaria de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2009

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el Ministerio de Hacienda debe remitir a la Contraloría General (CGR), a más tardar el 1 de marzo, el informe de resultados físicos y la gestión presupuestaria de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo.

Dados los requerimientos que señala el artículo 52 mencionado, el informe que remite ese Ministerio deberá incluir los elementos explicativos para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. Además, el artículo 56 de esa Ley estipula, entre otros aspectos, *"El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos."*

Dicho informe es preparado por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda, con base en la información de la ejecución física y presupuestaria de los presupuestos que las entidades y los órganos están obligados a suministrar al Ministerio de Hacienda, en atención al artículo 57 de la LAFRPP.

El artículo 75 del Reglamento a la LAFRPP establece también que el Informe de Resultados Físicos corresponde a *"...un informe sobre el Presupuesto de la República, en el que se analizará la producción de bienes y servicios finales que alcanzaron los órganos u entes que lo componen, en el nivel programático, con respecto a las metas estimadas de producción incluidas para el ejercicio económico en la evaluación."*

Esta Contraloría analizó la estructura y contenido del citado Informe emitido por el Ministerio de Hacienda. Además, se consideró en lo procedente, las gestiones realizadas por ese Ministerio ante los jerarcas respectivos, para efectos de la aplicación del régimen de responsabilidades sobre eventuales incumplimientos por parte de las entidades.

Es importante aclarar que, según el Informe, el Ministerio de Educación Pública no presentó oportunamente a la Dirección General de Presupuesto Nacional, la información requerida para la evaluación, lo cual ocasionó que la DGPN no incluyera lo relativo a ese Título en su Informe, ante lo cual, el Ministerio de Hacienda solicitó a dicha cartera, establecer las responsabilidades del caso[1].

[1] Oficio DGPN-0068-2010 del 2 de febrero de 2010.

1.1 Presentación y contenido del informe por parte del Ministerio de Hacienda

El Informe de Evaluación fue remitido por el Ministerio de Hacienda a la Contraloría General con el oficio DM-424-2010 del 24 de febrero del 2010, y recibido el 26 de febrero, por lo cual se hace constar que se cumplió con la fecha límite del 1° de marzo que establece el artículo 52 de la LAFRPP.

En el Informe consolidado presentado por el Ministerio de Hacienda, se indica que *"Para realizar el análisis en una forma más precisa se agruparon en este Informe los diferentes entes sujetos a evaluación en cuatro grupos determinados según su accionar: Servicios Económicos y Financieros, Servicios de Administración General, Servicios Sociales y Comunales, Poderes y Otros Órganos de Rango Constitucional..."*[1].

El Informe del Ministerio de Hacienda está compuesto por cinco secciones:

- **Presentación:** En esta sección se abordan los aspectos metodológicos de la evaluación.
- **Gestión Financiera:** Refiere al contexto macroeconómico del año 2009; los ingresos y gastos del Gobierno, y su ejecución durante el período, según los grupos institucionales antes mencionados; las plazas nuevas aprobadas para dicho periodo; y abarca las temáticas de los compromisos no devengados (gastos no ejecutados durante el período cuya cancelación se realizará en el siguiente período), las modificaciones presupuestarias efectuadas en el periodo, y las transferencias que se dieron en ese lapso.
- **Resultados de la gestión:** En esta tercera sección se analiza, los resultados de los indicadores estratégicos definidos por institución y por grupos institucionales antes referidos.
- **Conclusiones, recomendaciones y disposiciones:** En este apartado se consignan las conclusiones, recomendaciones y disposiciones derivadas del Informe.
- **Anexos:** En esta última sección se incluyen como anexos los informes detallados de evaluación de todas las instituciones, la guía metodológica para clasificar los indicadores en estratégicos u operativos, los instrumentos remitidos a los órganos del Gobierno de la República para la elaboración del Informe de Autoevaluación y cuadros resúmenes de las recomendaciones y disposiciones emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

[1] Según el Informe, el grupo Servicios Económicos y Financieros lo conforman las instituciones cuya gestión se direcciona a la capacidad productiva del país (agropecuario, transferencia de tecnologías, transportes, comercio internacional, inversiones y telecomunicaciones, recursos naturales, hidrocarburos, minería y desarrollo energético, entre otros). Servicios de Administración General comprende aquellas instituciones que brindan servicios de administración general, policía, justicia y otros servicios generales del Gobierno. Los Servicios Sociales y Comunales, lo conforman los entes cuya gestión está orientada hacia la prestación de servicios sociales básicos a la población, tales como educación, salud, asistencia técnica social, desarrollo cultural, artístico, deportivo, recreativo, vivienda y asentamientos humanos. El último grupo son los Poderes y otros órganos, cuyos presupuestos están comprendidos en el Presupuesto Nacional.

1.2 Análisis del Informe de evaluación emitido por el Ministerio de Hacienda

El documento preparado por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, señala que el Informe se *"...enmarca dentro de lo que se conoce como evaluación comprehensiva del gasto, cuyo objetivo es procurar una serie de juicios sobre un conjunto de programas y políticas que administra un Ministerio u órgano de gobierno, en sus distintas dimensiones de desempeño de frente a los resultados de la gestión..."*[1].

En la evaluación, la DGPN indica que desde el año 2008, se implementó una nueva metodología que busca mejorar paulatinamente la calidad de la programación presupuestaria de los Órganos del Gobierno de la República, dirigiéndolos hacia una perspectiva de carácter más estratégico vinculada a los resultados que los ciudadanos esperan de la gestión pública. Para ello, se ha procurado la modificación de los indicadores de desempeño, con el propósito de que midan aspectos estratégicos de los programas presupuestarios y no actividades o labores operativas que realizan, y en la evaluación efectuada en el 2009, se realiza una ponderación del cumplimiento de tales indicadores, al igual que el año anterior.

Para el periodo en evaluación, la DGPN solicitó a las instituciones información relacionada con la gestión, considerando aspectos como:

- indicadores con resultado del 100% o un porcentaje superior: se solicitó a las entidades informar sobre los beneficios brindados a los usuarios o beneficiarios del bien o servicio y los efectos o impactos causados, así como las justificaciones sobre las desviaciones presentadas para aquellos casos cuyos resultados son mayores al 100%.
- indicadores con resultado inferior al 100%: se solicitó indicar los efectos en la población objetivo, así como los beneficios que la población dejó de percibir, además de señalar las causas que originaron el que no se cumpliera la meta y las medidas correctivas adoptadas.

En la evaluación se incluyó también información sobre la situación macroeconómica[2], la ejecución de los ingresos y gastos, así como de otros aspectos tales como las modificaciones presupuestarias, los compromisos no devengados, y las transferencias presupuestarias, y una estimación del costo de los productos generados en los centros de gestión.

En relación con los citados aspectos metodológicos, se determinó que la Dirección General de Presupuesto Nacional realizó esfuerzos en el año 2009, para mejorar la metodología de la evaluación; sin embargo, persisten limitaciones importantes que aún no permiten cumplir cabalmente con los requerimientos en materia de evaluación que demanda el citado artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en

[1] Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria 2009 DGPN-MINHAC. Pág. pp-2.

[2] Este apartado se agrega por primera vez al Informe de evaluación del Ministerio de Hacienda. Se indica que como resultado de la crisis económica internacional, se afectaron en forma negativa algunas de las principales variables de la economía costarricense. Así, el Producto Interno Bruto presentó una contracción económica del 1,3%; disminuyeron los niveles de consumo interno y externo, cayeron las importaciones (24,6%) y las exportaciones (7,4%), y aumentó el déficit del Gobierno Central (3,4% del PIB), esto último derivado de una reducción muy importante de los ingresos fiscales (más de ¢500.000 millones) y un aumento relevante del gasto gubernamental. Además, señala que la carga tributaria disminuyó de 15,4% del PIB en 2008 a 13,5% del PIB en 2009.

cuanto a los elementos explicativos para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios (el Ministerio de Hacienda está desarrollando un proceso para implementar un sistema de contabilidad de costos que según ha indicado finalizará en el 2011) y la eficiencia en el uso de los recursos, lo cual se profundizará de seguido, con base en el análisis de algunos aspectos del contenido del Informe de Evaluación emitido por el Ministerio de Hacienda para el año 2009.

1.2.1 Resultados de la gestión

a) Evaluación cuantitativa

Conforme la metodología utilizada por la DGPN, se realizó una valoración cuantitativa del desempeño institucional basado en el cumplimiento de los indicadores de gestión y de resultado, los cuales se reclasifican en operativos y estratégicos, según los criterios definidos por la DGPN y una ponderación previa que le da un peso de un 30% a los indicadores operativos y un 70% a los indicadores estratégicos, cuantificándose el grado de cumplimiento de dichos indicadores, cuyos resultados se muestran en los siguientes cuadros[1].

Cantidad de indicadores de desempeño y valoración cuantitativa por institución
Al 31 de diciembre de 2009

Institución	Indicadores		Valoración Cuantitativa
	Operativos	Estratégicos	
Contraloría General de la República	4	11	99
Defensoría de los Habitantes	-	6	97
Presidencia de la República	14	10	73
Ministerio de la Presidencia	12	2	58
Ministerio de Gobernación y Policía	11	14	62
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	22	1	41
Ministerio de Seguridad Pública	19	8	79
Ministerio de Hacienda	78	6	81
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13	16	71
Ministerio de Economía, Ind y Comercio	75	3	49
Ministerio de Obras Públicas y Transp.	59	29	87
Ministerio de Salud	10	20	73
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	38	10	73
Ministerio de Cultura y Juventud	14	1	36
Ministerio de Justicia	31	11	65
Ministerio de Vivienda y Asent. Human.	18	1	55
Ministerio de Comercio Exterior	14	5	72
Ministerior de Planificación Nac. y Pol. Econ.	12	0	26
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	13	100
Ministerio de Amb. Energía y Telec.	99	5	58
Poder Judicial	201	22	79
Tribunal Supremo de Elecciones	12	7	97
Total	762	201	-

Cuadro 2.44

Fuente: Informe de Evaluación 2009 emitido por el Ministerio de Hacienda.

[1] Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria 2009 MINHAC, DGPN pp-33 y 35.

Porcentaje de cumplimiento de indicadores estratégicos por institución
Al 31 de diciembre de 2009

Institución	Cumplido (100%)	Parcialmente cumplido			No cumplido (0%)
		Muy Bueno (99% - 81%)	Bueno (80% - 71%)	Insuficiente (70% - 1%)	
Asamblea Legislativa	0	0	0	0	0
Contraloría General de la República	9	2	0	0	0
Defensoría de los Habitantes	3	1	0	0	2
Presidencia de la República	6	0	0	3	1
Ministerio de la Presidencia	2	0	0	0	0
Ministerio de Gobernación y Policía	12	0	0	0	2
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1	0	0	0	0
Ministerio de Seguridad Pública	7	0	1	0	0
Ministerio de Hacienda	5			1	
Ministerio de Agricultura y Ganadería	12			1	3
Ministerio de Economía, Ind. y Comercio	3	0	0	0	0
Ministerio de Obras Públicas y Transp.	19	4	0	5	1
Ministerio de Educación Pública					
Ministerio de Salud	11	5	-	1	3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	8	1	-	1	-
Ministerio de Cultura y Juventud	1	0	-	-	-
Ministerio de Justicia	8	2	-	1	-
Ministerio de Vivienda y Asent. Human.	1	0	-	-	-
Ministerio de Comercio Exterior	4				1
Ministerior de Planificación Nac. y Pol. Econ.	0	0	0	0	0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	12	1	0	0	0
Ministerio de Amb. Energía y Telec.	4			1	
Poder Judicial	12	2	0	5	3
Tribunal Supremo de Elecciones	6	1	0	0	0
Total	146	19	1	19	16

Cuadro 2.45

Fuente: Informe de Evaluación 2009 emitido por el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con los resultados de la evaluación efectuada por la DGPN, 146 indicadores estratégicos (73% del total) fueron alcanzados, lo cual la DGPN considera aceptable para las entidades objeto de evaluación, indicando que *"...sobre todo cuando la gestión desarrollada por los mismos implica también el cumplimiento de metas que se derivan de indicadores operativos... "*[1]. Al respecto debe señalarse que éstos últimos no fueron objeto de evaluación por parte de la DGPN.

Según el Informe, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica se ubicó, por segundo año consecutivo, con la menor ponderación de un 26, seguido por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes con un 36 y por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con un 41.

No obstante, de acuerdo con el análisis de la DGPN, 6 entidades (27% del total), contaban con 3 o menos indicadores estratégicos sin que la metodología estipule un mínimo aceptable

[1] Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria 2009, MINHAC, DGPN, pp-34.

de tales indicadores, con el fin de que la valoración final no se afecte. Tal es el caso del Ministerio de Planificación que obtiene una valoración cuantitativa global de un 26, debido a que no cuenta con ningún indicador estratégico, perdiendo así desde la formulación un 70% de la calificación final. Además, los casos de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Cultura y Juventud y de Vivienda y Asentamientos Humanos que fueron evaluados con un solo indicador estratégico, teniendo con ello la posibilidad de poseer toda la ponderación del 70%, situación que en criterio de esta Contraloría debe ser revisada por la DGPN.

En tal sentido, esta Contraloría considera que una metodología como la propuesta, debería de ser valorada y complementada con otros elementos cuantitativos y cualitativos para lograr una mejor visión del desempeño de la gestión institucional, además debe asegurarse una base de medidas de desempeño construida a partir de una formulación de indicadores pertinentes y suficientes (calidad y cantidad).

Para ilustrar algunos problemas que presentan los indicadores o su cumplimiento, se presentan a continuación algunos ejemplos, analizados por esta Contraloría:

- El Ministerio de Seguridad Pública estableció dos prioridades institucionales: disminución de la incidencia delictiva y mejorar el accionar de la policía.

  En este contexto, en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico 2009 se estableció el indicador de gestión, denominado "Plantaciones de marihuana erradicadas" con una meta para el periodo de 30 plantaciones.

  Al respecto, el informe de Evaluación, indica, en los indicadores que se cumplieron en un 100%: *"Erradicación de 99 plantaciones de marihuana de las 30 programadas, beneficiando así directamente a los ciudadanos, ya que con ello se logra disminuir el número de organizaciones criminales que se dedican a la venta y distribución de dicha droga, ilícito que genera en la población el aumento de robos, violencia y drogadicción..."*[1].

  Sobre este indicador se debe reiterar lo señalado por este Ente Contralor en el Informe Técnico al Proyecto de Presupuesto de la República 2010 (pág.68 -cuadro 20-, sobre Indicadores de resultado institucionales por Ministerio), donde se indica, en relación con un parámetro similar, que *"...no queda claro cuál sería el efecto de tal disminución. No se consigna el total de plantaciones estimadas, tampoco se indica el tamaño ni la producción de las plantaciones por erradicar, igualmente no se indica el peso relativo de la producción nacional de esta droga ni respecto de otras drogas."*, por lo que, tal y como se indicó en esa ocasión, el indicador presenta serias limitaciones en su formulación.

- El Presupuesto de la República 2009 correspondiente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pág. pp-209-001, establece como una de las prioridades

[1] Anexo Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria Ejercicio Económico 2009, pág. pp-117, DGPN, MINHAC.

institucionales: *"Los usuarios de la red vial cantonal contarán con mejores carreteras y caminos, con la finalidad de una transitabilidad más fluida y segura por dichas rutas. Para lo anterior, el Ministerio desarrollará obras, mediante los sistemas de convenios de cooperación con las Municipalidades y el modelo participativo de rehabilitación de caminos rurales validados."*.

Dos de los indicadores formulados para este Ministerio para el ejercicio económico 2009 son: porcentaje de kilómetros conservados (mantenimiento, bacheo, limpieza de drenajes, etc.) del total de la red vial cantonal, con una meta de 15,16% del total, y porcentaje de kilómetros mejorados (cambiar la superficie, ampliar el ancho, mejorar los drenajes, etc.) del total de la red vial cantonal, con una meta de 3,77% del total.

Al respecto el informe de la DGPN (pp-186 y 187), consigna lo siguiente respecto del resultado de los indicadores citados: "De los indicadores estratégicos con cumplimiento parcial, *"Porcentaje de kilómetros conservados del total de la Red Vial Cantonal" y "Porcentaje de kilómetros mejorados del total de la Red Vial Cantonal", se reportaron cumplimientos alcanzados de 66,9% y 31,6% (de las metas antes referidas) en su orden, aduciendo inconvenientes como poca agilidad en la realización de convenios de cooperación con las Municipalidades que imposibilita la realización oportuna de obras, procesos de contratación extensos, y la flota de maquinaria con la vida útil superada,..."*. Lo inserto entre paréntesis no corresponde al original.

Se evidencian así problemas en su formulación, ya que no permiten tener una visión precisa de los aspectos a evaluar, por cuanto no se aporta información sobre la cantidad total de kilómetros que se requieren atender del total de la Red Vial Cantonal, teniéndose, entonces, una visión parcial en relación con el desempeño.

Finalmente, en relación con la evaluación del 2009, se reitera lo mencionado por este Ente Contralor en la Memoria del año anterior, en donde se señaló respecto de la nomenclatura de los indicadores utilizados lo siguiente: *"... esta nomenclatura utilizada para clasificar los indicadores difiere de la utilizada en la formulación del Presupuesto de la República, la cual se refería a indicadores de resultados y de gestión"*[1], lo cual es un aspecto que debe ser revisado para efectos de contar con una consistencia entre lo formulado y por evaluar. Por ejemplo en el caso del Ministerio de Seguridad Pública se presenta la siguiente situación:

[1] Memoria Anual 2008 – CGR, pág. 180.

Clasificaciones de algunos indicadores en el Ministerio de Seguridad Pública
Según tipo y según la Ley de Presupuesto 2009 y la Evaluación correspondiente

Nombre del indicador	Clasificación del indicador según Ley de Presupuesto 2009 (1)	Clasificación del indicador realizada por la DGPN para la Evaluación 2009 (2)
Plantaciones de marihuana erradicadas	Gestión	Estratégico
Porcentaje de acciones operativas en los aeropuertos internacionales del Estado	Gestión	Estratégico
Personas capacitadas en materia de conservación y uso adeucado de los recursos naturales	Gestión	Estratégico
Cantidad de comisiones cantonales de seguridad ciudadana conformadas	Gestión	Estratégico
Porcentaje de disminución anual de delitos contra la propiedad en la zonas en las cuales se da seguimiento a los comités de seguridad comunitaria	Resultado	Estratégico
Cantidad de niños en edad escolar capacitados en prevención del delito mediante el Programa Pinta Seguro	Gestión	Estratégico
Porcentaje de disminución anual de delitos contra la propiedad en áreas turísticas	Resultado	Estratégico

Cuadro 2.46

(1) Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2009 N°8691.
(2) Fuente: Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria del periodo 2009, Anexo, págs. pp-117 a 118.

b) Evaluación por sectores

El Informe presenta un análisis por cada uno de los sectores definidos por la DGPN, del cual se resume lo siguiente:

Servicios Económicos y Financieros: Los niveles de ejecución reportados para las instituciones y títulos que conforman el sector son: Servicio de la Deuda (96%), Ministerio de Economía y Comercio (92%), Ministerio de Obras Públicas (88%), Ministerio de Hacienda (82%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (74%), Ministerio de Comercio Exterior (69%), Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (53%). El promedio de ejecución de este grupo en 2009 es 92% versus 79% en 2008.

Las justificaciones señaladas por las entidades respecto del nivel de ejecución no alcanzado, son: carencia de vehículos para desarrollar la labor; ajuste en el presupuesto ante la crisis; problemas para ocupar plazas; y adquisición de bienes a costos menores a los presupuestados. A su vez, en el caso de este sector y los otros que se citan, se mencionan varias medidas correctivas adoptadas por parte de las entidades, en relación con tales situaciones.

Los logros que las entidades se atribuyen en sus informes de autoevaluación y que cita el Informe de Evaluación emitido por el Ministerio de Hacienda, son:

MEIC: Disminución de denuncias formales mediante solución de reclamos por negociación telefónica, protegiendo los derechos del consumidor; logro de beneficios patrimoniales por ¢786 millones para consumidores con reclamos; servicios de apoyo de desarrollo empresarial; apoyo al sector productivo con énfasis en las PYMES; promoción de servicios digitales para apertura de negocios.

MAG: Definición de políticas para las agrocadenas para arroz, plátano y palmito; cumplimiento de condiciones para primer desembolso de Programa de Desarrollo Sostenible Cuenca Binacional Río Sixaola; distribución gratuita de semillas de frijoles, maíz y otros productos para estímulo de producción de alimentos básicos; y capacitación de siembra de cultivos.

MINHAC: Avance 70% de proyecto de Tributación Digital; recaudación por medio de Tributación Digital de ¢734.269 millones; aumento de recaudación por determinaciones tributarias por acciones de control; y ahorro de intereses por aproximadamente ¢28.000 millones por aplicación del sistema de caja única.

MINAET: Reducción de número de hectáreas afectadas por incendios forestales, y mejora en los tiempos empleados para estudios ambientales y estudios de impacto ambiental.

MOPT: Carreteras más seguras; disminución de conductores en carretera bajo los efectos del alcohol; aumento en el nivel de seguridad vial; mayor cantidad de operativos viales; 370 kms de caminos rehabilitados; y conclusión del Complejo Vial Costanera Sur.

COMEX: Contribución a la consolidación del primer inventario de medidas para la promoción de la inversión productiva del país; participación de Costa Rica en la Organización Mundial del Comercio; y trabajo en proyectos para mejorar competitividad del país.

El informe de Hacienda concluye que las acciones en este grupo permitieron beneficiar a la población, al permitir el funcionamiento de los mercados, el impulso a la actividad productiva y el fortalecimiento de la economía nacional, desarrollo de la competitividad, la movilización de personas y mercancías en el país, la inserción y consolidación en la economía internacional, la cultura empresarial, así como la promoción y fomento de la producción agropecuaria. Además, se logró asegurar la efectiva recaudación de los impuestos, el uso adecuado del financiamiento del Sector Público, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la promoción del manejo, conservación y desarrollo sostenible de los elementos, bienes, servicios y recursos ambientales y naturales del país. Se señala que las valoraciones cuantitativas de este grupo, se sitúan entre 87 y 49, siendo la más alta el MOPT y la menor el MEIC.

No obstante lo expuesto, respecto de la información general que se consigna, debe indicarse que, en el Informe de Evaluación no se hace una vinculación expresa de los resultados de los indicadores y de los logros citados por tales instituciones, con lo cual la evaluación realizada en criterio de esta Contraloría no es precisa.

En una forma similar, se presentan los resultados en otros sectores, a saber: Servicios de Administración General, Servicios Sociales y Comunales y Poderes de la República y otros órganos.

Servicios de Administración General: Los niveles de ejecución son: Ministerio de Planificación Nacional (96%), Ministerio de Gobernación (93%), Ministerio de Presidencia (89%), Presidencia (88%), Ministerio de Seguridad (88%), Ministerio de Relaciones Exteriores (88%), Ministerio de Ciencia y Tecnología (87%) y Ministerio de Justicia (80%). El promedio de ejecución del grupo es 87% en 2009 versus 88% en 2008. El MSP y el MP muestran mayor ejecución, mientras que el MICYT y Presidencia una menor, con respecto del año anterior. Las justificaciones indicadas en el informe refieren a falta de coordinación entre la proveeduría y la asesoría jurídica; incumplimiento de proveedores; adquisición de bienes a un costo menor al presupuestado; ajuste del presupuesto ante la crisis: falta de personal y problemas para ocupar plazas.

Servicios Sociales y Comunales: Los porcentajes de ejecución son: Ministerio de Cultura (99%), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (92%), Ministerio de Salud (88%) y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (80%). El promedio de ejecución global del grupo en 2009 es de un 90% versus 96% en 2008. El MCJD mantiene su ejecución y el resto disminuye los porcentajes, respecto del 2008. De acuerdo con el informe, algunos factores que justifican porcentajes de ejecución no alcanzados, son: transferencias de capital que no pudieron ser ejecutadas porque beneficiarios no cumplían requisitos; inconvenientes en proceso de compras y contrataciones infructuosas; adquisición de bienes a un costo menor; ajustes presupuestarios ante la crisis; y dificultad para llenar plazas.

Poderes de la República y Otros Órganos: Los niveles de ejecución son: Contraloría General de la República (95%), Poder Judicial (90%), Tribunal Supremo de Elecciones (88%), Defensoría de los Habitantes (87%) y Asamblea Legislativa (85%). El porcentaje de ejecución global del grupo es de 90% en 2009 versus 85% en 2008. Las justificaciones aludidas al nivel de ejecución, están referidas a: adquisición de bienes a precios menores; trámite de recursos en contrataciones; ajuste del presupuesto ante la crisis; y problemas para ocupar plazas.

Cabe mencionar que si bien en los informes de evaluación específicos de cada institución que se anexan en el Informe, se presenta un mayor grado de información, la misma no resulta suficiente para brindar una idea sobre el desempeño institucional en cuanto no se tiene una base de indicadores formulados adecuadamente, tal y como se pudo determinar en el caso del Ministerio de Seguridad Pública, donde catorce de veintisiete metas presentaron problemas de estimación, al presentar resultado de cumplimiento mayores al 100%, entre otros aspectos. Situación similar se presenta en la formulación de indicadores en el Ministerio de Salud, en vista de que la DGPN encuentra oportunidades de mejora en todos los indicadores relacionados con la materia de nutrición y desarrollo infantil. A continuación se

presenta un extracto de algunos aspectos que se citan en las conclusiones y recomendaciones de esos ministerios.

- **Ministerio de Seguridad Pública:** En el anexo de Informes por institución se señala: *"Es importante indicar, que la justificación que señala la institución, explicando que por causa de las políticas restrictivas, se dieron ajustes presupuestarios por la crisis económica mundial, que afectaron la marcha y consecución de metas y objetivos del programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales, no es de recibo; puesto que en su momento esta Dirección dio la oportunidad de reprogramar las metas que se vieran afectadas por dicho ajuste de recursos, lo cual no fue aprovechado por este Ministerio./En cuanto a la calidad de la información se concluye que la misma permitió realizar la evaluación, sin embargo se insta a indicar los efectos negativos que ocasiona el no cumplimiento en las metas. Asimismo, persisten los problemas de estimación de metas, ya que 14 de las 27 metas alcanzaron resultados mayores al 100%; específicamente en el subprograma Policía Control de Drogas, en el cual, de los datos de sus tres indicadores en este periodo evaluado y en periodos anteriores, se desprende que las metas están subestimadas, puesto que sus resultados han sobrepasado las cantidades programadas en más de un 100%."/.../Por otro lado, según la rendición de cuentas de la Ministra de Seguridad; publicado el 15 de diciembre del 2009 en el periódico La Prensa Libre, en el artículo "Este año disminuyeron los robos, asaltos y homicidios"; los homicidios dolosos en San José pasaron de 180 a 162 en comparación con las cifras de enero a noviembre de 2008-2009; además en comparación con los meses de agosto, setiembre y octubre de 2008 y 2009 se dio una disminución de un 8,3% en los robos a viviendas. Asimismo los robos a vehículos se redujeron en un 9,7% en comparación con los meses entre agosto y octubre de los años 2008-2009./Sin embargo, dicha reducción no es percibida por los ciudadanos, puesto que al concluir si la población objeto recibió los beneficios que la institución se comprometió y se generaron cambios en su condición de vida, se afirma que la preocupación por el tema de seguridad va en aumento, por ejemplo el artículo "Delincuencia se dispara como principal problema del país" del periódico La Nación publicado el 03 de diciembre del 2009, señala que "....La delincuencia y la inseguridad se disparan como el principal problema que agobia a los costarricenses. Ni el desempleo ni el elevado costo de la vida inquietan tanto, en este momento, a los ciudadanos...".; "...–en el estudio efectuado entre el 12 y el 26 de noviembre pasados– son 45 de cada 100 personas a quienes les angustia este asunto más que cualquier otro..."/.../Se concluye que, es elevado el sentimiento de inseguridad de la población, lo cual los ha llevado a buscar medidas para contrarrestar esta situación, como lo son los comités de seguridad ciudadana; y si bien, son notorios los esfuerzos que este Ministerio realiza para cumplir con su labor, los resultados no han sido plasmados por el pueblo, que reclaman cada vez más acciones para dar solución a este problema."*[1]

[1] Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria DGPN, MINHAC, pp-121 a 123.

- **Ministerio de Salud**[1]**, se señala:** *"En términos generales el Ministerio de Salud mejoró significativamente la calidad de la información remitida, tanto en los datos de avance de las metas de los indicadores definidos para el período 2009, como también en el análisis de los mismos, lo que implica dar cuenta de logros y efectos concretos en la sociedad costarricense en los diferentes campos de la salud y de la nutrición infantil, adicionalmente, a nivel institucional y a través de los programas que lo conforman, se reforzó el análisis con datos estadísticos importantes, que permiten conocer la mejora del servicio, incrementos de cobertura, coberturas en vacunas y decrecimientos en tasas y enfermedades, aspectos que han sido recomendados en anteriores informes a la institución; no obstante, existen todavía limitaciones de información ya que se indica por parte de la institución que no se contaba con las cifras definitivas, lo que afecta realizar las comparaciones con el período en evaluación, de igual forma, algunos detalles en la construcción de cuadros y gráfico remitidos./ Es importante destacar que la institución retomó muchas de las recomendaciones incluidas en el informe de seguimiento semestral 2009, lo cual le permitió a esta Dirección referirse con mayor amplitud a la gestión realizada en el 2009./ De la información suministrada tal y como se indicó en el párrafo anterior, se da cuenta de la gestión desarrollada por el ministerio para garantizar a la sociedad un mejoramiento de la salud y por lo tanto en su calidad de vida, así como la interacción que debe existir en los ciudadanos y la institución para lograr estilos de vida saludables, esta gestión obviamente se encuentra respaldada por el cumplimiento de la mayoría de las metas de los indicadores estratégicos definidos para el período 2009, específicamente las incluidas en el programa de Rectoría y Producción Social de la Salud, que a criterio de la institución le permitió cumplir con su papel rector. / Por lo anterior, por los promedios de logros alcanzados y de acuerdo a la metodología de evaluación utilizada por la Dirección General de Presupuesto Nacional para el presente informe de evaluación (ver anexo) de los indicadores considerados estratégicos, para el año 2009 el Ministerio de Salud obtiene una ponderación de un 73,0%./ No obstante lo señalado en los párrafos anteriores y retomando lo señalado en la misión de la institución de Garantizar la Protección y el Mejoramiento del Estado de la Salud de la población la gestión debe ser integral y persisten aún aspectos que la sociedad considera que todavía están en deuda, tales como el problema de la basura y residuos sólidos, la calidad, eficiencia y oportunidad de atención en los hospitales, clínicas, EBAIS, y que al ministerio en calidad de Ente Rector del Sector Salud le corresponde dar cuenta y que los medios de comunicación han reiterado en diversas ocasiones,.../.*

Finalmente, debe indicarse que, en el Informe no se presenta un resumen global de todas las instituciones, que permita ver la ejecución presupuestaria de la totalidad de títulos del Presupuesto Nacional, y efectuar su comparación con períodos anteriores. A continuación se presenta dicha información, preparada por esta Contraloría.

[1] Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria DGPN, MINHAC, pp-230.

Gobierno de la República: Porcentaje de ejecución del presupuesto 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Total	96%	94%	91%	95%
Partidas Específicas	0%	100%	100%	100%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	97%	95%	98%	99%
Ministerio de Educación Pública	98%	94%	95%	97%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	99%	92%	99%	97%
Regímenes de Pensiones	99%	99%	99%	96%
Servicio de la Deuda Pública	97%	95%	88%	96%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	86%	87%	96%	96%
Contraloría General de la República	89%	90%	96%	95%
Ministerio de Gobernación y Policía	83%	88%	96%	93%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	93%	95%	91%	92%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	95%	95%	96%	92%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	98%	78%	96%	92%
Poder Judicial	99%	95%	87%	91%
Ministerio de Salud	96%	94%	98%	91%
Ministerio de la Presidencia	88%	88%	88%	89%
Ministerio de Justicia	96%	91%	94%	89%
Ministerio de Seguridad Pública	95%	91%	86%	89%
Tribunal Supremo de Elecciones	78%	82%	75%	88%
Presidencia de la República	93%	90%	94%	88%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	96%	96%	96%	88%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	91%	86%	89%	88%
Defensoría de los Habitantes de la República	91%	85%	93%	87%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	95%	75%	91%	87%
Asamblea Legislativa	87%	86%	83%	85%
Ministerio de Hacienda	77%	75%	88%	83%
Ministerio de Ambiente y Energía	96%	92%	63%	76%
Ministerio Comercio Exterior	83%	73%	63%	69%

Cuadro 2.47

Fuente: Liquidaciones ajustadas tomadas del SIGAF 2006-2009.

Del análisis del cuadro anterior, se determina que, de acuerdo a la comparación de la ejecución total del periodo 2006 a 2009, se presenta una recuperación de dicha ejecución global en el 2009, ya que se venía presentando una disminución del 2006 al 2008. Debe anotarse que la mayor incidencia en la situación señalada se acota al incremento en la ejecución del título presupuestario de Servicio de la Deuda que pasa de un 88% de ejecución en el 2008 a un 96% en el 2009. Además 23 de 27 títulos presentan un porcentaje de ejecución final igual o superior al 87%.

1.3 Sistema de costos de bienes y servicios

La DGPN solicitó en el Instructivo a las Instituciones para el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria 2009, específicamente en el punto 2, del Análisis Programático, una "Estimación de Costos"; sin embargo dicha información no corresponde a un método estándar de costo unitario de los servicios, con lo cual cada institución o programa presupuestario registra su estimación a partir de sus propios criterios, por lo que no hay certeza de la homogeneidad de lo reportado.

Sobre el particular, la DGPN indica que el Ministerio de Hacienda está llevando a cabo un proceso para el desarrollo de un sistema de contabilidad de costos que se espera finalice en el año 2011.

1.4 Conclusiones, recomendaciones y disposiciones del informe de Evaluación emitido por la DGPN

El Informe de Evaluación 2009, señala como **conclusiones**, que el año 2009 fue marcado por la coyuntura de la crisis económica internacional, que afectó el desempeño macroeconómico, así como los ingresos y los egresos de las entidades. Además, que la gestión presupuestaria de los órganos examinados muestra en general un balance positivo y en algunos casos importantes avances en su gestión; pero que también persisten dificultades, relativas a los procesos de planificación-programación presupuestaria, adquisiciones públicas, integralidad y sostenibilidad de los programas, y gestión del recurso humano.

Se indica que, si bien se ha realizado un esfuerzo por depurar la información referente a programación presupuestaria, con especial énfasis en la adecuada identificación de productos relevantes, objetivos estratégicos e indicadores pertinentes, lo cierto es que persiste una marcada tendencia a incluir elementos poco significativos de frente a las entregas estratégicas, lo que sigue inhibiendo una adecuada evaluación que dé cuenta de resultados de la gestión respecto de los intereses y preocupaciones directas de la ciudadanía, lo que al tiempo puede generar problemas de opacidad y baja legitimidad de las intervenciones de los gestores públicos. Además, se tiene gran cantidad de indicadores de desempeño, de los cuales solamente 20% son estratégicos.

También menciona que otro aspecto que sigue generando importantes límites al proceso de rendición de cuentas, es la escasa capacidad institucional para referirse con precisión a la eficiencia de los programas, y que en el conjunto de indicadores considerados en el Informe, ya sea por problemas de disponibilidad de información relacionada con gastos en los centros gestores, o bien por la inexistencia de sistemas de costeo de los bienes y servicios públicos que a la fecha impera, es difícil arribar a conclusiones pertinentes respecto de la dimensión de eficiencia en las prestaciones públicas, que se hubiera querido mostrar en forma precisa y fiable.

Se menciona que los gerentes públicos no deben seguir achacando los niveles insatisfactorios de ejecución presupuestaria y de metas, aduciendo trámites engorrosos en materia de compras, sino que deben mejorar la planificación de las mismas. Asimismo, se manifiesta

que un número importante de las plazas nuevas autorizadas en la Ley de Presupuesto 2009, excluido el Ministerio de Educación Pública, estaban vacantes al 31 de diciembre.

Por otra parte, se debe indicar que la DGPN considera que, conforme a las exigencias de la normativa respectiva, un adecuado proceso de implementación de la evaluación de la gestión presupuestaria es gradual, por lo cual han ido desarrollando un proceso de capacitación, en conjunto con el ILPES-CEPAL, entre otros, dirigido a una gran cantidad de funcionarios e instituciones públicas, lo cual se espera permita mejorar los próximos procesos de formulación y evaluación presupuestarios.

El Informe indica que se emitieron una serie de recomendaciones a las entidades evaluadas, tales como:

- Ajustes para mejorar sus sistemas de información, claridad de los datos reportados, adecuarse a los lineamientos establecidos, monitoreo y seguimiento a las recomendaciones.
- Cambios en el diseño de los procesos de gestión interna (perfeccionar la coordinación interna, fortalecer las capacidades institucionales, implementar sistemas de información para darle seguimiento a los resultados).
- Cambios en la programación (definición de productos, objetivos estratégicos, indicadores), necesarios para cumplir con el objetivo social para el cual fueron creadas e identificar el valor que le aportan a la sociedad en términos económicos y sociales.
- Evitar la sobreestimación y subestimación de metas, mejorar la calidad de la información para reforzar los resultados y efectos.

Finalmente, en el apartado de **Disposiciones** se resumen los casos de incumplimiento que generan disposiciones en el proceso de evaluación.

En el Informe de evaluación se señala que ocho instituciones no cumplieron con algunas metas; trece no cumplieron con normas, lineamientos, instructivos, formularios y circulares establecidos para remitir la información; en dos casos se presentó falta de calidad de los datos; y diecisiete entes deben acatar lo señalado en el aparte de Observaciones y Recomendaciones. Respecto de dichos casos, la DGPN valoró las situaciones y las justificaciones aportadas por las entidades, y solicitó las acciones pertinentes del caso.

Además, con base en el Informe se estableció que en 7 casos, la DGPN solicitó a los jerarcas respectivos, la aplicación del régimen de responsabilidades previsto en la LAFRPP, a saber, en la Presidencia de la República y en los ministerios de Planificación Nacional y Política Económica, Relaciones Exteriores y Culto, Salud, Vivienda y Asentamientos Humanos, y el de Justicia y Gracia. Al respecto debe indicarse que para los casos de Relaciones Exteriores y Culto, y Justicia y Gracia, la causa de dicha solicitud es por problemas en la calidad de la información que impide efectuar una evaluación adecuada por parte de la DGPN. Para los otros casos, la razón es por incumplimiento de metas. A estos casos debe agregarse el del Ministerio de Educación Pública que presentó el Informe de Evaluación extemporáneamente.

Respecto a cada una de las siete entidades citadas, en el Informe se indica:

- **Presidencia de la República:** *"Los indicadores a)Actividades realizadas para promover acciones y programas orientados a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores y, b)Actividades realizadas dirigidas a medir la modernización de la infraestructura portuaria del Caribe, ambos indicadores del Programa Administración Superior, no fueron cumplidos, sin embargo, el Ministerio no aportó las justificaciones del caso, ni las acciones a tomar para evitar que estas situaciones no sean reincidentes. .../Adicionalmente, deberá activar el Régimen de Responsabilidad y remitir en un plazo de 2 meses hábiles a partir del recibo de este documento los resultados obtenidos de su aplicación, de acuerdo con lo establecido en los incisos j) y, o) del artículo No. 110-Hechos generadores de responsabilidad administrativa de la Ley No. 8131, así como el artículo No. 72 del Reglamento a esta Ley... ".*[1]

- **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:** *"Inconsistencia y falta de claridad en la información del indicador "Documento actualizado de normas y procedimientos". La institución deberá tomar las medidas correctivas que aseguren que la situación no volverá a repetirse, así como activar el Régimen de Responsabilidad y remitir los resultados de su aplicación en el término de 2 meses a partir de la recepción del presente informe"*[2]

- **Relaciones Exteriores y Culto:** *"La calidad de la información brindada en el Programa Política Exterior sobre la Iniciativa Costa Rica y la Iniciativa Paz con la Naturaleza, no fue suficiente ni precisa, por esta razón... se le indica que debe activar el Régimen de Responsabilidad según el inciso o) del Artículo 110 y en el plazo de dos meses deberá informar sobre el resultado de la aplicación del mismo".*[3]

- **Ministerio de Salud:** *"En relación con las metas "Porcentaje de niños (as) con desnutrición atendidos (as) en los CEN-CINAI en comidas servidas que mejoran su estado nutricional"; "Porcentaje de niños (as) con desnutrición atendidos (as) en los CEN-CINAI en distribución de leche que mejoran su estado nutricional; "Porcentaje de niños (as) atendidos (as) en los CEN-CINAI en distribución de alimentos a familias que mejoran su estado nutricional"; ese ministerio indica según el cuadro correspondiente un incumplimiento por cuanto aparece con un valor de 0 en el resultado; no obstante, en las justificaciones se manifiesta la imposibilidad de realizar la medición por lo que se considera por parte de esta Dirección sumamente grave por que imposibilita conocer si la meta se cumplió en el período sujeto a evaluación, máximo que en el informe de seguimiento semestral no se hizo mención alguna a la situación que se estaba presentando... / Por lo anterior, se solicita ... la activación del régimen de responsabilidad / Tal y como se señaló la institución no remitió la información necesaria para poder evaluar lo correspondiente a los indicadores que se financian con recursos del Consejo Técnico de asistencia Social (CTMAS) y de la Oficina de Cooperación Internacional de Salud (OCIS),*

[1] Anexo, Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria DGPN, MINHAC, pp-61.
[2] Idem. pp-310.
[3] Idem. pp-107.

y ser incluido en el informe que prepara la Dirección General de Presupuesto Nacional para ser remitido a la Comisión Especial para el Control del Gasto Público de la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, por lo anterior, se solicita informar ...sobre las medidas tomadas para la activación del régimen de responsabilidad de conformidad con lo establecido en el artículo 110, inciso O de la Ley No.8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos".[1]

- **Ministerio de Vivienda:** *"...activar el Régimen de Responsabilidad, pues la calidad de la información suministrada, específicamente en el Programa Proyección a la Comunidad, no permitió evaluar los efectos y beneficios alcanzados. Por lo que se solicita remitir los resultados de la aplicación del Régimen, en el término de 2 meses a partir de la recepción de este Informe".*[2]

- **Ministerio de Justicia y Gracia:** *"El Patronato de Construcciones presentó argumentos que no son aceptables por el incumplimiento de las metas de los indicadores porcentaje de ejecución del gasto en apoyo a la administración penitenciaria; porcentaje de ejecución del gasto en inversión de proyectos productivos y porcentaje de ingresos generados por la comercialización del excedente de producción. Debido a que el incumplimiento de estas metas es reincidente, deberá aplicar a lo interno el régimen de responsabilidad que establece el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, cuyo resultado se deberá comunicar a esta Dirección General en un plazo de dos meses".*[3]

En relación con tales incumplimientos, debe indicarse que en el Informe se observa una mejora en el nivel de detalle de la información contenida con respecto a informes emitidos en años anteriores. No obstante, si bien en el documento se indica el hecho específico que en criterio de la DGPN acarrea una eventual responsabilidad y la norma que se incumple, así como las causas de dicho incumplimiento, no se consigna en forma expresa una valoración de los elementos considerados para la solicitud de la aplicación del régimen de responsabilidades, tales como, el impacto negativo en el servicio o eventual daño ocasionado, el funcionario encargado o responsable del cumplimiento de la meta o normativa, según lo prevé el artículo 108 de la LAFRPP, lo cual debe ser revisado para futuros informes.

1.5 Consideraciones finales sobre la evaluación por parte de esta Contraloría

Sobre lo expuesto anteriormente, debe indicarse que si bien se reconoce que la DGPN realizó en 2009 una serie de acciones para mejorar la evaluación de la gestión física y presupuestaria del Gobierno, y que en el Informe aportó nueva y mayor cantidad de información relativa al contexto macroeconómico, la gestión financiera, la situación de los ingresos y los egresos, debe indicarse que persisten limitaciones que aún no permiten cumplir cabalmente con los requerimientos de evaluación dispuestos en el artículo 52 de la Ley de la Administración

[1] Anexo, Informe de evaluación anual de la gestión presupuestaria DGPN, MINHAC, pp-234.
[2] Idem. pp-285.
[3] Idem. pp-273.

Financiera de la República y Presupuestos Públicos, lo cual se confirma de lo expuesto anteriormente por parte de esta Contraloría y lo manifestado por la propia Dirección Nacional de Presupuesto Nacional, al señalar las dificultades que existen en el sistema para valorar y medir la efectividad de los programas, el costo de los servicios y la eficiencia en el uso de los recurso.
Algunas situaciones de la evaluación realizada, deben destacarse por sus repercusiones y su incidencia a futuro, como lo es en primer término, el señalamiento ya realizado por la Contraloría General en su Informe Técnico de Presupuesto para el periodo 2010 -confirmado también por la DGPN en su Informe de evaluación 2009-, en cuanto a las grandes debilidades que existen en el proceso de formulación particularmente lo concerniente a la definición de los aspectos estratégicos de las entidades y la construcción de indicadores y metas adecuadas para medir el logro de los resultados que luego van a servir de base para la evaluación.

Lo segundo, es que no obstante los esfuerzos que se han procurado en el campo de la evaluación por parte de la DGPN, la metodología definida para estos efectos, no hace explícitos sus objetivos y su concordancia con los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la LARFPP, ni se logra aún una clara vinculación entre las finalidades de la evaluación, y los procesos, instrumentos y resultados que se obtienen de la misma; un ejemplo de esto, lo constituye, según se ha expuesto, el hecho de que los logros o beneficios alcanzados en los distintos sectores no se vinculan expresamente con los indicadores definidos, con lo cual la evaluación no es precisa, aspecto que debe revisarse a futuro.

Una tercera situación es que, si bien la DGPN ha realizado un mayor esfuerzo sobre el particular, el análisis y tratamiento que se hace de los incumplimientos aún presenta debilidades, que podrían limitar el trámite de los casos.

Por lo expuesto, esta Contraloría no avala el citado Informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2009 emitido por el Ministerio de Hacienda, todo lo cual está siendo informado al Ministerio de Hacienda, con el fin de que se adopten las acciones correctivas correspondientes.

Finalmente, es importante destacar que existen una serie de aspectos medulares que aún están pendientes de resolver, con el propósito de lograr los resultados esperados y exigidos por la normativa vigente en materia de planificación-presupuestación y evaluación, y que deben ser objeto de seguimiento por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo, así como de los órganos de control externo, tales como la Asamblea Legislativa por medio de la Comisión Permanente para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y la Contraloría General de la República. Estos son:

- Consolidar el proceso de programación y evaluación por resultados, y llevar a cabo las acciones necesarias, para que a partir del proceso de planificación-presupuestación que ya se está iniciando para el 2011, en las entidades comprendidas en el Presupuesto Nacional, y que culminará con el trámite del Presupuesto Ordinario de la República en la Asamblea Legislativa, se desarrolle una definición de objetivos estratégicos, productos, indicadores y metas, en conformidad con la misión o razón de ser de las entidades respectivas, que asegure una verdadera gestión por resultados, lo cual se materialice luego por

medio del Poder Ejecutivo en compromisos de gestión formales por parte de los jerarcas, para que den debida cuenta de su gestión y se les responsabilice por los resultados obtenidos por las entidades a su cargo.

- Es importante que se revise, a la brevedad y en lo que corresponda, la metodología de evaluación, con el propósito de mejorar los aspectos que resulten pertinentes, para asegurar sus propósitos. En este sentido, deben establecerse claramente los objetivos de la evaluación en concordancia con lo dispuesto al respecto en el artículo 52 de la LAFRPP, y valorarse los instrumentos de orden cuantitativo y cualitativo que se emplearán para la evaluación y comunicación de los resultados.

- Culminar el proyecto para desarrollar un sistema de costos de bienes y servicios públicos, cuya definición actualmente se encuentra en proceso por parte del Ministerio de Hacienda, para que se implemente en el Gobierno según se ha previsto, y en conformidad con lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

- Impulsar un sistema de indicadores pertinentes, que asegure una adecuada rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública, el cual sea objeto de análisis periódico por parte de la Administración para la toma de decisiones y el control, así como la fiscalización por parte de los órganos de control externo (Asamblea Legislativa y Contraloría General de la República).

2 Análisis del informe emitido por MIDEPLAN, sobre los resultados del cumplimiento de los objetivos, las metas, las prioridades y acciones estratégicas del plan nacional de desarrollo

De acuerdo con el artículo 11 de la Constitución Política: "...La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), se ha constituido en nuestro país en el instrumento fundamental que incorpora las políticas que guían el accionar estratégico de la Administración Pública, siendo utilizado para determinar los resultados de ésta, no obstante las limitaciones que ha presentado[1].

A inicios del 2007 se emitió el PND que regiría para la Administración 2006-2010, por lo que al 31 de diciembre del 2009 éste llevaba tres años en ejecución, siendo el 2010 el año de su cierre, a la vez que constituye un año de cambio de Gobierno. Por lo anterior, los logros alcanzados en metas y objetivos hasta el 2009, se tornan decisivos para medir el cumplimiento del PND mencionado.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional N° 5525 (artículos 3 y 4), es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el encargado de ejercer la rectoría sobre el proceso de evaluación del PND. Asimismo, el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), encomienda a MIDEPLAN la elaboración de un "Informe final sobre los resultados del 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"; mismo que debe ser presentado a la Contraloría General de la República a más tardar el 1° de marzo de cada año.

Dado lo anterior, mediante oficio N° DM-083 del 01 de marzo del 2010, MIDEPLAN remitió a la Contraloría General de la República el "Informe final sobre los resultados del cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país"[2] concerniente al período 2009, el cual fue presentado en el plazo que establece la Ley.

2.1 Aspectos metodológicos del Informe de Evaluación

Para orientar a las rectorías sectoriales y a las diferentes instituciones que conforman esos sectores en materia de programación y evaluación, mediante el Decreto No. 34558-H-PLAN[3], el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda (MINHAC) emitieron los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional", además MIDEPLAN

[1] Contraloría General de la República: "Estudio sobre el Proceso de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo", Informe N° DFOE-SAF-09-2008 del 31 de julio, 2008.
[2] El Informe de Evaluación 2009 se basa en el PND con corte al 31 de diciembre del 2009.
[3] Publicado en la Gaceta 115 del 16 de junio del 2008. Mediante Circular Nº DGPN-0292-2009 del 13 de mayo de 2009 del la DGPN del MINHAC, fueron actualizados.

publicó en su página Web los "Lineamientos para el Proceso de Evaluación y Seguimiento de las Metas Sectoriales e Institucionales 2009", donde se establecía la información que las instituciones debían suministrar al MIDEPLAN para la evaluación de dicho período.

Cada uno de los rectores debía remitir a MIDEPLAN, a más tardar el 31 de enero del 2010, la Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI) incluyendo los resultados de las metas de acciones estratégicas sectoriales para cumplir con las metas establecidas en el PND, con sus respectivos parámetros de evaluación preestablecidos[1]. Esto lo realiza el rector, una vez que solicita la información correspondiente de las instituciones del sector y realiza la valoración correspondiente. Con base en la citada información suministrada por los rectores, MIDEPLAN elaboró el Informe dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP, y lo dio a conocer en Consejo de Gobierno, lo que quedó consignado en el artículo 4 de la sesión ordinaria ciento setenta y ocho del 24 de febrero del 2010, donde se acordó "Dar por conocido el Informe Anual de Evaluación 2009 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, presentado por la señora Carla Morales Rojas, Ministra a.i. de Planificación Nacional y Política Económica"[2].

El Informe remitido por MIDEPLAN, evalúa 390 metas de acciones estratégicas (corresponde a aquellas programadas para el 2009) y 514 metas referidas al acumulado 2007-2010 (incluye varias ya cumplidas totalmente y las que quedan pendientes para el 2010). También hace un balance del cumplimiento de las metas nacionales y sectoriales.

Asimismo el Informe incluye una cuantificación del costo de los recursos invertidos en el cumplimiento de las metas, mismo que asciende a ¢1.961.490,0 millones (según ajustes realizados por este órgano contralor)[3], cifra que representa un 21,7% del total del monto de gasto ejecutado en el 2009 por las entidades evaluadas. Dicha estimación presenta limitaciones de consideración, puesto que el sector público no posee una contabilidad de costos, esfuerzo que es de vital importancia que se concrete a futuro.

Para la evaluación del 2009, los rangos del avance acumulado fueron modificados, al encontrarse ya en el tercer año de ejecución el PND, faltando un año para el cierre. A continuación se incluye el cambio en la calificación:

---

[1] Estos son: indicador, meta anual programada y ejecutada, porcentaje de cumplimiento anual y acumulado, presupuesto estimado y ejecutado, calificación del resultado anual y acumulado (Satisfactorio, Avance Moderado, Atraso Leve, Atraso Crítico), justificación y medidas correctivas.

[2] Según Certificación N° 426-10 de la Secretaria General del Consejo de Gobierno, remitida mediante oficio SGCG-MVG-118 del 24 de marzo del 2010.

[3] La Contraloría General realizó ajustes a las cifra remitida por MIDEPLAN, debido a que estas presentaban algunas inconsistencias. El monto que proporciona MIDEPLAN es de ¢2.126.244,21 millones.

Cambio de rangos de evaluación

Calificación	Rangos	
	2008	2009
Avance Satisfactorio	Mayor o igual 50%	
Avance moderado	Mayor o igual 35% pero menor al 50%	Mayor o igual 50% pero menor al 75%
Atraso leve	Mayor o igual 20% pero menor al 35%	%
Atraso crítico	Menor al 20%	Menor al 25%

Cuadro 2.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación 2009 remitido por MIDEPLAN.

Como elementos adicionales; y según lo solicitado por esta Contraloría General, se incorpora en el Informe presentado por MIDEPLAN, un "Resumen Global" de la información contenida en el Informe, así como un apartado de "Recomendaciones" para cada uno de los sectores.

Metodológicamente en el 2009, se mantienen algunos logros del período anterior, tales como: la inclusión de la "MAPSESI", instrumento que busca vincular e integrar de una manera más estrecha los resultados de las metas y acciones estratégicas sectoriales con los aportes institucionales al cumplimiento de tales metas; se mantiene la anualización de las metas, según lo había requerido este órgano contralor; se siguen estableciendo rangos y categorías[1] de evaluación tanto para el avance anual como acumulado de la meta de acción estratégica sectorial; se incorpora información sobre los recursos ejecutados para la obtención de la meta, lo que sigue siendo una estimación, dado que se mantiene la ausencia de una contabilidad de costos en el sector público costarricense; asimismo, al igual que en el 2008, MIDEPLAN solicitó información a los ministros rectores sobre la *"Justificación y medidas correctivas", donde se les indicó que debían incluir "las limitantes que han incidido en el resultado anual y en el avance de la meta del periodo, así como la información referente a las medidas correctivas por parte de los jerarcas correspondientes (institucionales y sectoriales)"*.

Persisten en la metodología elaborada y aplicada por MIDEPLAN para el 2009 algunas situaciones que en criterio de esta Contraloría son sujetas a mejoras para lograr mayor eficacia en la evaluación.

- Debilidad en los indicadores de algunos sectores, especialmente el sector seguridad ciudadana y el sector social, lo cual sigue siendo un obstáculo para la efectividad de la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados, aspecto

[1] **Calificación del avance de meta anual: Meta cumplida (MC):** Cuando el porcentaje de cumplimiento de la meta anual es igual o superior al 100%, meta parcialmente cumplida aceptable (MPCA): Cuando el porcentaje de cumplimiento de la meta anual, sea inferior a 100% e igual o superior al 70%, meta parcialmente cumplida moderada (MPCM): Cuando el porcentaje de cumplimiento de la meta anual, es inferior a 70% e igual o superior a 30%, meta parcialmente cumplida insuficiente (MPCI): Cuando el porcentaje de cumplimiento de la meta anual, es inferior a 30% y superior a 0, y meta no cumplida cuando esta es igual a "0".
Calificación del avance de la meta acumulada del período: Satisfactorio (S): cuando el porcentaje de avance de la meta es igual o superior al 75%, avance moderado (AM): Cuando el porcentaje de avance de la meta es inferior al 75% e igual o superior al 50%, atraso leve (AL): Cuando el porcentaje de avance de la meta es inferior al 50% e igual o superior al 25%, atraso crítico (AC): Cuando el porcentaje de avance de la meta es inferior de 25%, no aplica (NA): Se utiliza para aquellas metas que inician su ejecución en el 2010 o bien metas excluidas vía modificación.

que este órgano contralor solicitó corregir en la formulación del PND 2010-2014, lo cual ya ha sido comunicado formalmente a MIDEPLAN[1].

- Si bien es cierto se perciben del Informe, esfuerzos por articular e integrar, los resultados de las metas de diferentes niveles (nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas sectoriales), se sigue haciendo evidente la debilidad en este aspecto, situación, que como ha manifestado este órgano contralor en otras ocasiones, tiene su origen en el mismo diseño del PND 2006-2010, aspecto que se solicitó corregir en la formulación del PND 2010-2014. [2]

- Persiste aún la situación del período anterior[3], en el sentido de que no se han emitido lineamientos, ni se han desarrollado instrumentos para lograr un proceso efectivo de verificación de la información que de base a la evaluación contenida en el Informe, siendo este un elemento fundamental que debe establecer MIDEPLAN como prioridad a fortalecer en futuros procesos de evaluación. Al respecto, un estudio realizado[4] en 15 países latinoamericanos (incluyendo Costa Rica), concluyó entre otros aspectos, que los sistemas de monitoreo y evaluación públicos "...deben generar información que efectivamente tenga influencia sobre las decisiones de política pública y ello,... depende de varios factores...como que mantenga elevados estándares de calidad (lo que incluye contar con rigurosos criterios técnicos, además de credibilidad y transparencia)...".

- En períodos anteriores, este órgano contralor ha señalado la importancia del componente de "justificación de los comportamientos y acciones correctivas" en el proceso de evaluación aplicado por MIDEPLAN, y la necesidad de su fortalecimiento para mayor eficacia en la rendición de cuentas pública.

  En el 2009 se observan algunos progresos, en cuanto a las justificaciones ante incumplimientos o bajos niveles de ejecución de las metas; observándose por lo general que son enviadas por los rectores[5]; aunque todavía persiste un margen de mejora en cuanto a fortalecer las justificaciones con las "causas y efectos" de tales atrasos o incumplimientos y el planteamiento de medidas correctivas para enfrentar tales situaciones

---

[1] Contraloría General de la República: "Estudio sobre el Proceso de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo", Informe N° DFOE-SAF-09-2008 del 31 de julio, 2008 y "Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del PND 2010-2014", DFOE-SAF-IF-11-2009, del 04 de diciembre de 2009.

[2] Idem.

[3] Mediante oficio DM-637 del 03 de setiembre del 2009, el ministro de MIDEPLAN informó que estaba implementando un plan de mejoras al proceso de evaluación y seguimiento del PND (según requerido por la Contraloría General en Informe DFOE-SAF-09-2008), el cual incluía una acción sobre el diseño de una, metodología para la verificación, la cual iba a estar sujeta a disponibilidad de recursos.

[4] Shack, Nelson: "Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina", Programa de Ejecución del Pilar Externo, Diálogo Regional de Política, Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, PRODEV, abril 2008, pág. 101.

[5] De 55 metas de acciones estratégicas sectoriales que presentan atrasos en sus avances, solo en 7 casos los ministros rectores no presentaron justificaciones.

Específicamente en cuanto a medidas correctivas, se sigue observando que presentan debilidad, puesto que en algunos casos éstas son muy generales y en la mayoría ni siquiera se mencionan. Así, de 55 metas de acciones estratégicas sectoriales que presentan atrasos en sus avances, solo en 13 casos se expusieron eventuales medidas correctivas, en el resto no se indicó qué medidas se asumirían para acelerar el proceso de cumplimiento; situación similar se observa con respecto a los incumplimientos de metas nacionales, como se verá en el acápite siguiente. Por ejemplo, en las siguientes metas que presentan atrasos en su ejecución ya sea "leve" o "crítico", no se señalaron medidas correctivas:

- "El 100% de los programas sociales selectivos articulados en el Registro Único de Población Beneficiaria (cumplimiento de la Fase 2)" (Sector Social);
- "22 cantones del país con planes municipales de gestión integral de residuos aprobados por los Consejos Municipales" (Sector Salud);
- "Registrar 10.000 empresas en el programa de compras del sector público" (Sector Productivo);
- "16.000 hectáreas sometidas al manejo sostenible del bosque" (Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones).

Con respecto a los apartados de recomendaciones a nivel sectorial que presenta MIDEPLAN en el Informe, están sujetas a su fortalecimiento. Para algunos sectores se observan recomendaciones más elaboradas en su grado de especificidad, dirigidas a aspectos claves y que pueden llegar a ser de gran ayuda para los sectores, como por ejemplo en los sectores Infraestructura y Productivo, mecanismo que debe tratarse de mejorar y extenderse al resto de casos. Además, MIDEPLAN podría concretar algún proceso posterior de formalización y seguimiento de estas recomendaciones, para aprovechar el esfuerzo del Ministerio al identificarlas y que puedan tener la efectividad requerida.

Sobre lo expuesto en este aparte, esta Contraloría concluye que ha habido mejoras en la metodología de evaluación, como son el establecimiento de metas anuales y de rangos de medición del desempeño, la estimación de recursos destinados al PND, la solicitud de justificaciones ante el no logro de metas, y el señalamiento de recomendaciones derivadas de la evaluación; sin embargo, persisten debilidades muy importantes que inciden en la calidad de la evaluación y la efectividad de la rendición de cuentas, como son la falta de verificación de la información que es suministrada por las instituciones, la forma y los mecanismos que se emplean para comunicar los resultados de la evaluación, por cuanto si bien éstos fueron conocidos en el Consejo de Gobierno, según se desprende del acta respectiva el acuerdo de ese Consejo se limita a dar por recibido el Informe sin mayor señalamiento de las medidas a adoptar, además de que no hay una comunicación formal a cada rector por

parte de MIDEPLAN a partir de los resultados de la valoración y recomendaciones incorporadas al Informe, donde posteriormente se emite una circular[1] para que las rectorías e instituciones reprogramen las actividades correspondientes para el cumplimiento de las metas. Esto genera una reflexión sobre la existencia de un ciclo de rendición de cuentas inconcluso, en donde no hay mayores consecuencias ante incumplimientos o bajos niveles de avance de las metas a nivel del Poder Ejecutivo.

2.2 Comportamiento de las metas a nivel nacional y sectorial en el 2009

2.2.1 Metas a nivel nacional

A continuación se realiza un análisis de cada meta nacional incluyendo el resultado expuesto por MIDEPLAN en su Informe, las principales acciones ejecutadas en el 2009 referidas a la meta y un comentario de esta Contraloría General al respecto.

META N° 1: "Combatir la Corrupción en todo el Ámbito del Sector Público"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: señala una tendencia hacia la mejora en dos indicadores sobre corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparency Internacional, el cual pasa de 4,2% a 5,3%[2] del 2008 al 2009, refiriéndose al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Asimismo, el Índice de Control de Corrupción (ICC), elaborado por el Banco Mundial, el cual contabiliza en una fórmula, elementos de diferentes fuentes, que incluye otros índices, como el de Transparency International y trabajos de encuestas ciudadanas, como el de Latinobarómetro; según el anterior indicador pasa del percentil 68 al percentil 70[3] del 2007 al 2008. lo que según señala el informe, da información sobre un mejor control de la corrupción.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: entre las acciones de combate a la corrupción se señalan dos: las plataformas virtuales de servicios, dentro del programa Gobierno Digital y el proceso de implementación de la acción estratégica "Mejoramiento de los mecanismos de selección de beneficiarios de los programas sociales selectivos y de asignación de los beneficios respectivos".

Comentario de la CGR: Desde el diseño del PND 2006-2010, no se identificó claramente cuáles eran las metas sectoriales o acciones estratégicas sectoriales que se requerían para el cumplimiento de esta meta nacional. Si bien las referidas acciones ejecutadas en el 2009 pueden ser importantes, éstas son muy específicas y no se asocian directamente con los indicadores internacionales anteriormente citados, lo cual limita valorar los resultados obtenidos en el cumplimiento de esta meta.

---

[1] En reunión efectuada con la Directora del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN el 16 de abril del 2010, manifestó que también se realizan presentaciones de los resultados en algunos consejos sectoriales, cuando éstos están en operación.

[2] Según el indicador "0" es de muy corrupto y "10" ausencia de corrupción.

[3] Según este indicador "100" es ausencia de corrupción y "0" muy corrupto.

META N° 2: "Reducción de la pobreza y la desigualdad (reducir la pobreza en 4% al año 2010)"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: la proporción de los hogares en condición de pobreza se incrementó en el 2009 con respecto al 2008, pasando de un 17,7% a un 18,5% (14,3% de hogares con pobreza no extrema y 4.2% con "pobreza extrema), afectando a 221.229 hogares y a 975.241 personas[1]. Señalan que los principales factores que explican el comportamiento de la pobreza son la caída de la producción, el aumento del desempleo de 4,9% a 7,8% y la caída en los salarios. Con respecto a la desigualdad social, se desprende que no ha tenido mejoría en el período 2006-2010, según los resultados que se desprenden del coeficiente de Gini, se registra un incremento en dicho período de 0,4218 a 0,4388.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: como acciones principales se señalan las políticas adoptadas por el Gobierno de la República de proteger los salarios de las personas de más bajos recursos, el otorgamiento de pensiones del Régimen no contributivo y al programa de becas "Avancemos"; así como la decisión de aumentar la inversión pública y proteger el gasto social. Se indica también que la reducción de la inflación al alcanzar 4,05 % en el 2009 con respecto del 14,2% del año anterior, se convirtió en el gran amortiguador de la pobreza.

Comentario de la CGR: A unos meses de culminar la Administración 2006-2010, la meta de reducir en cuatro puntos el nivel de pobreza posiblemente no se cumplirá, ya que del 2006 al 2009, se ha reducido la pobreza en 1,7%. Las razones principales de este comportamiento refieren a una dificultad estructural que ha tenido la política pública y el Estado costarricense para atender el fenómeno de la pobreza, situación que ha sido señalada por esta Contraloría General en diferentes estudios, siendo un problema complejo de enfrentar por sus múltiples causas y manifestaciones; no obstante también el poco avance en la consecución de la meta se explica por una situación coyuntural, debido a la crisis económica internacional que se manifestó con más fuerza en el país en el 2009. El Informe de MIDEPLAN no se refiere a medidas correctivas por aplicar para mejorar en el cumplimiento de la meta.

META N° 3: "Crecimiento de la economía y el empleo"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: el PIB real ha venido en un proceso de desaceleración en el período 2006-2009, mostrando tasas del 8,8%, 7,9%, 2,8% y -1,1%[2] respectivamente, éste último debido a los efectos de la crisis internacional; todo lo anterior lejano a la meta establecida de un crecimiento del 6% anual del PIB establecido como meta en el Plan Nacional de Desarrollo. La situación de la actividad económica descrita se reflejó en el mercado laboral durante el 2009 (las tasas de desempleo del período 2007-2009, fueron de 4,6%, 4,9% y 7,8%, respectivamente).

Principales acciones ejecutadas en el 2009: Con respecto a las acciones contempladas en el PND para atender esta meta se indican: Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); Reducción de los costos y trámites para formalizar empresas; Fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario; Capacitación laboral y funcionamiento

[1] Información obtenida del INEC, dado que el dato que presenta MIDEPLAN contiene una inconsistencia.
[2] Último dato reportado por el BCCR.

de mercados laborales; Ampliación y consolidación de tratados comerciales; Política de atracción de inversiones y Fortalecimiento de la Ciencia y Tecnología.

Comentario de la CGR: En el Informe de MIDEPLAN no se cuantifica el efecto de las medidas citadas sobre el cumplimiento de la meta, la que sin duda se vio afectada por la crisis económica internacional. Esta meta nacional no se cumplirá al término del 2010. Al igual que en la meta anterior, el Informe no señala las medidas que se están adoptando para mejorar el indicador.

META N° 4: "Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo (elevar la inversión en educación hasta el 8% del Producto Interno Bruto, al mismo tiempo que se eleva la calidad de la enseñanza en todos sus niveles y se universaliza la educación secundaria)":

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Con respecto a la cobertura del sistema educativo en 2009, medida por la "tasa neta de escolaridad"[1], resulta satisfactoria en el nivel de educación preescolar que alcanzó un 93% y en primaria un 101,5%; no obstante la cobertura en secundaria es uno de los principales desafíos, ya que en el tercer ciclo alcanzó el 76,8% y en educación diversificada el 46%.

Con respecto a los rendimientos en tales niveles, no se tienen datos para el 2009, señalándose que la deserción en primaria es de un 3,2% en promedio del período 2004-2008 y en secundaria es de un 12,1% en el 2008, siendo esta problemática uno de los fenómenos más preocupantes y que no depende solamente del Ministerio de Educación. Por su parte, la repitencia en primaria fue de 7,4% en el 2008, con leve mejoría con respecto al 2007 que fue de 7,9%; en secundaria por su parte la repitencia alcanzó en el 2008 un 11,6%.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: Se ejecutaron acciones para establecer un nuevo modelo curricular; se han introducido soluciones para atender a los excluidos y a los que ingresan al sistema educativo, para que permanezcan dentro de éste; desarrollo del programa de ética, estética y ciudadanía que implicó la transformación curricular de los programas de estudio de Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física de Tercer Ciclo y Educación Diversificada; ejecución del proyecto MEP Digital; Creación, de la Universidad Técnica Nacional; Creación del instituto Uladislao Gámez Solano, para el desarrollo profesional del personal del Ministerio de Educación Pública.

Comentario de la CGR: Si bien es de inferir que varias de las medidas citadas por MIDEPLAN contribuyen a mejorar la calidad y la cobertura de la educación, en el Informe no se precisa el efecto de tales medidas sobre los mencionados indicadores en educación, lo cual constituye una limitación importante para valorar las acciones y resultados expuestos. Se desprende de lo indicado por MIDEPLAN, una problemática relevante en la cobertura y calidad de la educación en el nivel de secundaria, principalmente en la educación diversificada. La meta de elevar la educación a un 8% del PIB no se alcanzará al 2010, por cuanto desde un inicio esta meta se condicionó a una reforma fiscal que no se ha concretado, además el país contó con menos ingresos fiscales como resultado de la crisis económica internacional.

[1] Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población correspondiente a ese nivel.

META N° 5: "Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos":

Resultado expuesto por MIDEPLAN: El Informe señala que las tasas de homicidios y de asaltos con violencia se han duplicado durante las dos últimas décadas, destacándose un comportamiento ascendente de la mayoría de las variables relacionadas con la delincuencia (violación, robos a casas, infracciones a la Ley de Sicotrópicos, homicidio doloso, hurto, robos a vehículos y homicidio culposo); así como la percepción de inseguridad por parte de la población. Del 2000 al 2008 la tasa de homicidios pasa de 6 a 11 por cada 100 mil habitantes; y el índice de victimización pasó de 15 % en 1997 al 27,9 % en el 2008. Por su parte se indica, que en el 2009 el 25% de los costarricenses considera que la inseguridad es el asunto más preocupante, mientras que en el 2004 era el 2%, cifra que por tanto se multiplicó 12,5 veces en cuatro años.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: Avances en la participación de los gobiernos locales en la prestación de seguridad comunitaria y en redes locales para la prevención de la violencia y el delito; desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre Violencia y el Delito (SISVI); reducción del tiempo de espera para la renovación del estatus migratorio, así como la desconcentración de los servicios para la agilización de trámites migratorios; desarrollo de programas para desincentivar el consumo de drogas en los primeros niveles escolares; desarrollo de la "Plataforma de cooperación contra el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas"; Programa "Acción conjunta en beneficio de poblaciones vulnerables"; Programa "Por un ambiente escolar seguro"; implementación de programas de educación para privados de libertad; capacitación a funcionarios de la Fuerza Pública; "Plan de modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional mediante la incorporación de la firma digital en el proceso registral y la regularización del catastro y del registro de bienes inmuebles".

Comentario de la CGR: Desde el inicio del PND, no se definió para esta meta, los indicadores que iban a ser utilizados para su medición. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 incluyó objetivos y metas para el Sector de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito (SSCPD) en los ámbitos sectorial e institucional, de las cuales MIDEPLAN reporta un alto nivel de cumplimiento, y se exaltan una serie de acciones realizadas durante el año 2009, los resultados adversos de la meta que se plantean en el Informe hacen percibir que las acciones aplicadas no están teniendo la efectividad y celeridad requerida para detener las tasas crecientes de criminalidad en el país y la sensación de inseguridad ciudadana. En consecuencia esta meta nacional no será cumplida al término del año 2010. El Informe no señala las medidas correctivas que se están adoptando para mejorar la codición de esta meta.

META N° 6: "Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado".

Resultado expuesto por MIDEPLAN: No obstante que desde el diseño del PND no se definieron con claridad los indicadores que se utilizarían para la medición de esta meta nacional, MIDEPLAN informa sobre una serie de acciones realizadas que se detallan a continuación.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: Se indica que MIDEPLAN a través de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado ha llevado a cabo una serie de acciones, tales como: Modernización del marco legal (propuestas de leyes); propuestas de fortalecimiento de la Administración Pública (sobre: la toma de decisiones gubernamentales, superar el cortoplacismo en la programación y gestión del Estado, mayor acceso de la ciudadanía a la información mediante los procesos de simplificación de trámites con calidad en los servicios públicos; contribuir a elevar las capacidades de los funcionarios públicos, alcanzar una mayor eficiencia en la gestión y asignación de los recursos públicos , organización del Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN); Mejoras en los tramites institucionales (Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Dirección General de Migración y Extranjería, Consejo Nacional de Concesiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Dirección Nacional de Pensiones, Dirección General de Servicio Civil Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica).

Comentario de la CGR: El resultado de esta meta se centra básicamente en un conjunto de acciones impulsadas por la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado y algunas otras acciones; no obstante no queda claro si responden a un plan integral de reformas, y de ser así, cuánto queda por abordar.

META N° 7: "Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país (Iniciar la recuperación de la dilapidada red vial del país, hasta lograr que un 30% de la red vial nacional se encuentre en buen estado en el año 2010.)".

Mediante el oficio DM-364 del 20 de mayo de 2009, MIDEPLAN aprobó un cambio en la meta de *"Incrementar de 20% a 30% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones, con el índice de rugosidad (IRI) menor a 3" a "Incrementar en un 10% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones con un índice de rugosidad menor a 3".* Esta última variación se dio porque la meta estaba mal formulada, ya que en el año 2006, el porcentaje de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones era de un 33%.

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Para el año 2009, no se consigna en el Informe una medición o cuantificación específica del cumplimiento de esta meta nacional. No obstante, MIDEPLAN señala que la red vial costarricense se amplió en un 8% (2.923 kilómetros) del 2006 al 2009. Asimismo, indica que se registra un aumento de la inversión en infraestructura y transportes como porcentaje del PIB en el período 2007-2009, pasando de 0,89% a 1,95% al cierre del 2009. Señalan que para el lapso 2006-2008, aumentó en 96 kilómetros (1,7%), la red vial nacional asfaltada que se encuentran dentro del índice de rugosidad (IRI) menor o igual a tres, lo que implica una leve mejoría en la condición de deterioro de las carreteras. Además, que según datos del 2009, un 40% y un 42% de la red vial nacional asfaltada está en estado bueno o regular, mientras que en el 2007 este dato era 24% y 46%, implicando que la red vial asfaltada en estado bueno aumenta en 16 puntos con respecto al 2007.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: se atendió 6.956 km de la red vial nacional estratégica y no estratégica, por un monto de ¢ 49.298 millones, de los cuales el 65% (4.500 km) correspondió a la red vial nacional asfaltada y un 35% (2.456,5 km) a la red vial nacional

de lastre; por su parte se intervinieron 131 km de la red vial nacional estratégica con un presupuesto de ¢ 68.991 millones; atención de 41 km del proyecto Vial Costanera Sur; se atendieron 11 proyectos de la Red Vial Nacional Estratégica y la construcción de la radial alterna a Escazú; se construyeron 21 puentes para la red vial nacional estratégica; se rehabilitaron 360 km de red vial cantonal; se atendieron 3.402 km de la red vial cantonal del MOPT en convenio con las municipalidades; se atendieron 1.208 metros de puentes el MOPT en convenio con las municipalidades.

Comentario de la CGR: Si bien en el Informe se hace mención a una serie de acciones para mejorar la infraestructura vial en el país, no se consigna en dicho documento una cuantificación específica del avance en el cumplimiento de la meta nacional aquí referida para el año 2009. Es importante mencionar que, de acuerdo con el Informe de MIDEPLAN (pág.340), la rectoría del Sector informó que "*la medición de esta meta se realizará en el año 2010, dado que su cuantificación es cada dos años.*" Según lo expuesto en el párrafo anterior, en el período 2006-2008, el índice de la red vial nacional asfaltada en buen estado aumentó en 1.7%, con lo cual al 2010 aún restaría un porcentaje muy importante por lograr, por lo que la meta prevista difícilmente se alcanzaría. También restan importantes esfuerzos al 2010, en cuanto a la red vial cantonal, donde la meta de atención de 18.345 Km, apenas ha alcanzado un 50% en el período 2007-2009, y la de atender 6.715 metros de puentes lleva un ejecutado acumulado del 38% en ese mismo período.

META N° 8: "Ennoblecer la política exterior y recuperar el papel protagónico de Costa Rica en el mundo"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Incorporación de criterios éticos en los esquemas de cooperación internacional; Puesta en marcha de instrumentos jurídicos que regulen la producción, comercialización y exportación de armas a nivel internacional; Puesta en marcha de mecanismos financieros de mercado que compensen la deforestación evitada y los servicios ambientales prestados para la preservación de ecosistemas; Ingreso de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2008-2009; Promoción de Reforma del Consejo de Seguridad; Promoción de la Paz y Derecho Internacional; entre otras.

Principales acciones ejecutadas en el 2009: Se destacan cinco aspectos, a saber: Soberanía (caso del Río San Juan y gestiones para la ampliación de los límites externos de la plataforma continental marítima de Costa Rica); Política de vecindad (participación de Costa Rica en el proceso de mediación en la crisis hondureña); Nuevas fronteras diplomáticas (ampliación de fronteras diplomáticas de Costa Rica con 19 nuevos socios); Política multilateral (nuevas relaciones diplomáticas con otras naciones y desempeño en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas); Servicios nacionales y otros asuntos (aplicación de un sistema de máquinas franqueadoras que sustituyen el antiguo sistema de pasaportes y visas).

Comentario de la CGR: El balance que se realiza de esta meta es más integral que en períodos pasados, notándose una información más detallada y completa; de la cual se desprende varios esfuerzos por impulsar una política exterior que busca cooperación internacional, así como capitalizar internacionalmente los valores de paz y naturaleza que posee el país. No obstante, los indicadores de acciones estratégicas que podrían eventualmente

ligarse a esta meta, son limitados en cuanto a la medición de los resultados obtenidos, situación que ya ha indicado esta Contraloría General.

De la información consignada por MIDEPLAN en el Informe de evaluación del cumplimiento de objetivos y metas del PND 2006-2010, se concluye que la mayoría de las metas nacionales que se establecieron en dicho Plan, no van a ser cumplidas (en algunas de ellas ha incidido de manera importante la crisis económica internacional presentada a finales del año 2008 y 2009). Se aporta gran cantidad de información, principalmente de orden cualitativo, sobre acciones desplegadas por el país para procurar la atención en el cumplimiento de las referidas metas nacionales; sin embargo, en algunos casos, ante debilidades en la formulación de indicadores que mostró el Plan desde su inicio, existe una limitación importante para la medición o cuantificación precisa del avance de tales metas al término del año 2009.

2.2.2 Metas a nivel sectorial

Según la agregación de cifras que realizó este órgano contralor con base en el Informe de MIDEPLAN, de las 390 metas de acciones estratégicas sectoriales a las que se les programó avances para el 2009, 275 (71%) fueron cumplidas, 86 (22%) parcialmente cumplidas y 27 (7%) incumplidas; existiendo 2 (1%) metas, que se clasifican en "otros", para las cuales la información no estaba disponible.

Por otra parte, del avance acumulado de las metas del PND en el período de tres años que lleva en ejecución (2007, 2008 y 2009), se observa que del total de 514 metas, 356 (69%) metas tienen avance satisfactorio, de las cuales 239 metas[1] (38 del 2007, 67 en el 2008 y 134 del 2009) han sido ya cumplidas. Además, 74 (14%) metas tienen un avance moderado, 55 (11%) tienen un atraso ya sea leve o crítico, 29 (6%) que se clasifican como "No Aplica" correspondiendo básicamente a metas que iniciarán su ejecución en el 2010. Este órgano contralor llama la atención; teniendo en cuenta las cifras de cumplimiento de metas en el 2009, así como el avance en el período 2007-2009, que se requiere un gran esfuerzo por parte del Gobierno en los últimos meses de su ejercicio, ya que en tres años de vigencia del PND se han cumplido en su totalidad cerca del 50% de las metas, quedando solo unos meses para concluir el Gobierno y teniendo por tanto el peso de lograr cumplir el otro 50% de las metas en lo que resta del 2010 (el PND expira el 31-12-2010), con la coyuntura de un cambio de Gobierno, con nuevos énfasis y cambios en los propósitos establecidos.

Asimismo, según cálculos realizados por este órgano contralor con base en el Informe de MIDEPLAN[2], los porcentajes de metas que cumplieron con lo programado en el 2009 y de aquellas que en el período 2007-2009, presentan avances acumulados de 75% o más ("avance satisfactorio"), se muestran a continuación:

---

[1] Hay que mencionar que muchas metas ya cumplidas en el 2008, fueron ampliadas y reprogramadas para el 2009 y 2010, por lo que todavía se reportan activas. Asimismo en los datos suministrados por MIDEPLAN en el 2009, se presentan algunas inconsistencias con respecto a esta información, como por ejemplo casos de metas que ya estaban cumplidas en el 2008 y se indica que fueron cumplidas hasta el 2009.

[2] Los datos de los sectores: Social, Salud, Turismo, Infraestructura y Coordinación Gubernamental, fueron ajustados por esta Contraloría, debido a que el Informe de MIDEPLAN presenta algunas inconsistencias y duplicidades en las metas.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
Porcentajes de cumplimiento de las metas de acciones estratégicas sectoriales

Eje/Sector	% de metas cumplidas 2009 (a)	% de metas con avance satisfactorio 2007-2009 (b)
1. Eje de Política Social	73%	67%
1.1 Sector social y de lucha contra la pobreza	69%	77%
1.2 Sector Educación	63%	47%
1.3 Sector Salud	58%	47%
1.4 Sector Seguridad Ciudadana	88%	88%
1.5 Sector Cultural	100%	83%
2. Eje de Política Productiva	72%	72%
2.1 Sector Financiero	33%	40%
2.2 Sector Productivo	89%	80%
2.2.1 Agropecuario	88%	81%
2.2.2 Economía, Industria y Comercio	92%	77%
2.3 Sector Comercio Exterior	79%	89%
2.4 Sector Turismo	54%	85%
2.5 Sector infraestructura y transportes	43%	42%
2.6 Sector Ciencia y Tecnología	88%	86%
2.7 Sector Trabajo y Seguridad Social	77%	73%
2.8 Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera	50%	0%
3. Eje de Política Ambiental, Energía y Telecomunicaciones	58%	71%
3.1 Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	58%	71%
4. Eje de reforma Institucional	69%	58%
4.1 Sector Coordinación Gubernamental	69%	58%
5. Eje de Política Exterior	67%	86%
5.1 Sector Política Exterior	67%	86%
TOTAL	71%	69%

Cuadro 2.49

(a) Se refiere a las metas que cumplieron con los avances programados para el año 2009.
(b) Se refiere a las metas que presentan avances acumulados de 75% o más ("avance satisfactorio") en el período 2007-2009.
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación 2009, remitido por MIDEPLAN.

Los sectores Comercio Exterior, Sector Seguridad Ciudadana, Política Exterior y Ciencia y Tecnología, son los que presentan mayores niveles de avance satisfactorio en las metas; sin embargo, en el sector de Comercio Exterior, al 2010 no cumplirá con la meta de aumentar las exportaciones costarricenses a 13.500 millones de dólares (meta originalmente

programada en 18.000 millones[1]), por cuanto al 2009 éstas habían alcanzado 8.700 millones, con lo cual las exportaciones tendrían que aumentar en un 55% en el 2010 con respecto a la cifra del 2009, para cumplir con la meta de 13.500. Además, en el caso del sector de Seguridad Ciudadana, contrario al nivel de logro satisfactorio que muestran las metas de acciones estratégicas sectoriales, los índices de criminalidad han aumentado, y no se ha podido cumplir con la meta nacional de detener las tasas de criminalidad y disminuir la percepción de inseguridad de los ciudadanos.

Los sectores Política Monetaria, Financiero, Infraestructura, Salud y Educación, son los que presentan los menores niveles de avance satisfactorio. Destaca en estos sectores, un avance menor en algunas metas según los siguientes ejemplos, respectivamente: "8±1% de variación porcentual anual del Índice de Precios al Consumidor (sin capitalización)[2]; "Al final del período se estima alcanzar un porcentaje del 17,2% de ingresos con respecto al PIB"; "Atender 6.715 metros de puentes con recursos del MOPT"; "Brindar atención en los CEN - CINAI a 1260 niños y niñas de 7 a 12 años"; "Mejorar el promedio de 4 temas en cada una de las materias de: Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias, Inglés y español, en las pruebas de Noveno".

Con el fin de obtener un mayor nivel de conocimiento sobre el avance del cumplimiento del PND, a continuación se realiza una revisión más específica del comportamiento de una muestra de metas de acciones estratégicas sectoriales relevantes en sectores tales como: Social, Seguridad Ciudadana, Educación, Salud e Infraestructura; con base en el Informe de MIDEPLAN, así como información recabada por esta Contraloría General en los respectivos sectores.

2.2.2.1 Sector Social

Este Sector presenta un 69% de sus metas cumplidas en el 2009 y un 77% de sus metas con avance satisfactorio en el período 2007-2009. Seguidamente se presenta el detalle de algunas metas:

Meta 2006-2010: Programa Avancemos: "Atender a 130.000 estudiantes adolescentes provenientes de familias en condiciones de pobreza". Esta meta fue aumentada a 200.000 estudiantes, no obstante a finales del 2009 se disminuyó a 160.000; todo avalado por MIDEPLAN[3].

Resultado expuesto por MIDEPLAN: En el año 2009, se programó atender con la transferencia monetaria condicionada a 150.000 estudiantes, al cierre del año el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) había atendido 165.749 estudiantes, lo cual equivale al 110,5% de avance en el cumplimiento de la meta anual y un 82,87% de avance en la meta del período. Por ese nivel de avance, MIDEPLAN en el Informe de Evaluación clasifica esta meta como cumplida. Según MIDEPLAN, el presupuesto ejecutado al 31 de diciembre de 2009 para el cumplimiento de la citada meta fue de ¢44.888 millones de colones. Respecto a este resultado se amplían los siguientes elementos:

---

[1] Avalado por MIDEPLAN mediante oficio DM-617-2008, a solicitud del rector del Sector Comercio Exterior.
[2] Si bien es cierto en el 2009 se alcanzó la meta de inflación, en los años 2007 y 2008 ésta no se había alcanzado.
[3] Avalado por MIDEPLAN mediante Oficio DM-832-2009, a solicitud del rector del Sector Social mediante Oficios DM-SS-9133-2009 y DM-SS-8634-2009.

Comentario de la CGR: Según un estudio de la Contraloría General, el Programa Avancemos ha tenido una tendencia hacia el crecimiento, tanto en número de beneficiarios como de recursos. Es así como en el período 2007-2009, el número de beneficiarios se incrementó en un 68,6% y los recursos en un 86%.

No obstante, es importante acotar, que el otorgar prioridad a la atención de los "grupos 1 y 2" del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)[1], no se ha cumplido, ya que entre el 2006 y el 2009 el "grupo 1" perdió importancia relativa al pasar del 22,5% al 15%, o sea, perdió 7,5 puntos porcentuales (pp) e igualmente sucedió con el "grupo 2" que perdió 17 pp; contrariamente, el "grupo 3" ganó 17 puntos y el "grupo 4"[2] casi 8 puntos, entre esos años. Además, 15.463 y 7.492 estudiantes, de los "grupos 3 y 4", no están en condición de pobreza, si esta se mide con el ingreso, lo que suma un 9% del total de beneficiarios. Esta información podría ser considerada y valorada por el IMAS para incorporar para esta población, el criterio adicional de la línea de pobreza, a efectos de focalizar de manera más eficiente los recursos asignados al Programa.

Si se considera que la población meta del Programa Avancemos son los adolescentes y jóvenes entre 12 y 20 años de edad, que asisten a colegios públicos o semipúblicos y de hogares cuyo ingreso per cápita los ubica en los quintiles 1 y 2[3], se estima que la cobertura potencial y la cobertura efectiva[4] de las ayudas monetarias para estudiar en el nivel de secundaria ha aumentado desde el 2006, llegando en el 2009 al 71% y al 58% de la población meta, respectivamente. Por su parte, las filtraciones[5] se redujeron levemente en el 2007 pero aumentaron 2 puntos porcentuales en el 2008, valor de 26% que se mantuvo en el 2009, que significa que 2,6 personas de cada 10 de los que son beneficiarios no son población meta de estas ayudas monetarias, porque su ingreso familiar per capita los ubica por encima del quintil 2.

De todo lo anteriormente indicado se concluye que la actual Administración ha sido capaz de cumplir las metas de cantidad de estudiantess beneficiarios del Programa Avancemos, no obstante, el IMAS debe realizar esfuerzos por ampliar la cobertura efectiva y además, continuar reduciendo las filtraciones de población no meta. Lo anterior pasa por afinar y precisar mejor los criterios para la identificación de las situaciones de vulnerabilidad que puedan requerir del subsidio de Avancemos. Una medida que en el corto plazo puede

---

[1] En el documento denominado "Perfil de la población registrada en el SIPO", emitido por el IMAS en setiembre de 2006, se catalogan grupos prioritarios de atención el 1 y 2, y como grupos no prioritarios, el 3 y 4. Se puede decir que el puntaje SIPO mide las "tenencias" o "carencias" de las familias en términos de educación y ocupación del jefe de hogar, ingreso de los miembros, vivienda, servicios básicos y enseres domésticos.

[2] Las personas que integran el grupo 4 y que están en pobreza, medida por el ingreso, presentan una pobreza transitoria asociada a pérdida temporal de sus ingresos, lo que sugiere que los subsidios que se les lleguen a otorgar deben ser también transitorios como una medida compensatoria.

[3] Corresponden al 40% de más bajos ingresos y comprenden hogares en condición de pobreza como hogares que no están en esa condición, ya que la pobreza ronda el 20% de los hogares, medida por los ingresos familiares.

[4] La cobertura potencial se refiere al porcentaje que representa los beneficiarios de la población meta (adultos mayores sin pensión contributiva y sin empleo asalariado en condición de pobreza); muestra la capacidad del programa de atender su población meta. La cobertura efectiva corresponde al porcentaje de la población meta que es beneficiaria (beneficiarios que efectivamente están en condición de pobreza entre la población meta).

[5] Las filtraciones indican el porcentaje del total de beneficiarios que no están en condición de pobreza, es decir, la relación entre beneficiarios que no están en condición de pobreza y los beneficiarios totales y muestran un error de focalización del Programa.

coadyuvar a lo anterior es incorporar el criterio adicional de la línea de pobreza para las familias que estén en el "grupo 4" del SIPO.

Metas 2006-2010: Pensiones del Régimen No contributivo: "Asignar pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) a 59.461 personas adultas mayores" e "Incrementarlas anualmente de acuerdo a la tasa de inflación (revisión semestral)".

Resultado expuesto por MIDEPLAN: En el 2009 se beneficiaron 59.381 adultos mayores con la pensión del RNCP que administra la CCSS, presentando un porcentaje de avance anual y acumulado de 99,87%; por lo que tendría un "avance satisfactorio".

La CCSS logró incrementar en 15% el monto de las pensiones del RNCP, cumpliendo con el 100% de lo programado para el 2009. El avance acumulado de la meta es de 75% de cumplimiento, con respecto a la meta del período de incrementar anualmente las pensiones de acuerdo a la tasa de inflación.

El costo en el 2009 de estas dos metas ascendió a ¢12.311,8 millones.

Comentario de la CGR: Las cifras proporcionadas por la Gerencia de Pensiones de la CCSS a la CGR[1] sobre los resultados y costos de estas metas, difieren de los incluidos en el Informe de MIDEPLAN, pues se indicó que se habían beneficiado 59.576 adultos mayores en el 2009, con una ejecución de la meta programada en ese año de 100,2%. Por su parte, la ejecución de recursos de ambas metas ascendió a ¢58.831 millones, monto que difiere de los ¢12.311,8 millones reportados en el informe de MIDEPLAN.

De acuerdo con la valoración realizada por la CGR, estas diferencias en la información reportada evidencian inconsistencias y debilidades en la información que se originan en que el Sistema Integrado de Pensiones (SIP) es dinámico, dado que requiere registrar casos de pensiones canceladas, suspendidas o aprobadas por vía judicial o administrativa, en los meses posteriores a la emisión de los reportes en cuestión, de manera que el SIP se alimenta continuamente y sus resultados dependen del momento en que se realice el reporte. También se detectaron inconsistencias relacionadas con los registros en el SIP de los ingresos del grupo de convivencia del pensionado y de los montos de las pensiones, que la Administración requiere analizar y solventar para mejorar la calidad de la información de dicho sistema y la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la cobertura y posibles filtraciones del RNCP, esta Contraloría General solicitó al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, estimaciones especiales sobre la magnitud de la población adulta mayor en condición de pobreza sin pensión contributiva y sin empleo asalariado, residente en los hogares costarricenses, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC. Los resultados

[1] Oficios GP-6.12 del 6-1-2010 y GP-DAP-266-2010 del 5-2-2010.

permitieron estimar la cobertura potencial, la cobertura efectiva y las filtraciones[1], bajo dos escenarios: con y sin ajuste del ingreso del hogar[2] por subdeclaración.

Sin ajuste del ingreso, los resultados muestran que existen indicios de que las pensiones no contributivas en el año 2009 podrían haber cubierto al menos a tres cuartas partes (75%) de su población objetivo pero tan sólo cubren (en forma efectiva) a un porcentaje del 53%, lo que significa que un 47% de la población meta no está accediendo a la pensión. Por su parte, las filtraciones estimadas rondan el 29%, es decir, de cada 10 pensiones a los adultos mayores, tres se le podrían estar asignando a personas que no están en condición de pobreza. Bajo el escenario con ajuste del ingreso, como lo hace el INEC para los cálculos oficiales del indicador de pobreza, las coberturas son mayores pero las filtraciones también. Para el 2009, la cobertura potencial se estimó en un 91%, la efectiva en un 58% (un 42% de la población meta aún no accede) y las filtraciones pudieron haber alcanzado el 36,4%. Es así como, bajo cualquiera de los dos escenarios, existen indicios sobre posibles errores de focalización y estimaciones de una reducida cobertura efectiva que deben ser analizados por la CCSS.

Metas 2006-2010: Erradicación de Precarios y Tugurios: "Reducir en un 50% (19.127) las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios" y "Atención de 10.000 familias de las 19.127 que habitan en asentamientos en precario y en tugurio, mediante el Bono Colectivo." La primera meta fue modificada y la segunda eliminada a partir del 2010, quedando de la siguiente forma[3]: "Mejorar la calidad de vida de 22.000 familias, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, con recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) o del Programa de Bono Colectivo"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Según el Informe de MIDEPLAN, para el año 2009, la meta de reducción de familias que habitan en asentamientos de precarios y tugurios presentó un 114,36% de ejecución, y para el periodo 2007-2009, un acumulado de 78,22%, con un presupuesto asignado de ¢37.491,0 millones, por lo que se da por "cumplida" y con "avance satisfactorio".

Por su parte, la meta de atención mediante bono colectivo, tuvo una ejecución anual y acumulada de 61,44%; para lo cual se destinaron recursos por ¢4.777,75 millones.

Comentario de la CGR: De acuerdo con los datos reportados a MIDEPLAN sobre el cumplimiento de la meta de reducción de familias que habitan en asentamientos de precarios y tugurios, durante el periodo 2007-2009, se atendieron 14.961 familias de las 19.127 que

[1] La cobertura potencial se refiere al porcentaje que representa los beneficiarios de la población meta (adultos mayores sin pensión contributiva y sin empleo asalariado en condición de pobreza) ; muestra la capacidad del programa de atender su población meta. La cobertura efectiva corresponde al porcentaje de la población meta que es beneficiaria (beneficiarios que efectivamente están en condición de pobreza entre la población meta). Las filtraciones indican el porcentaje del total de beneficiarios que no están en condición de pobreza, es decir, la relación entre beneficiarios que no están en condición de pobreza y los beneficiarios totales y muestran un error de focalización del Programa.

[2] El ingreso corresponde al denominado ingreso autónomo, es decir, el que se deriva del esfuerzo propio de las personas -excluye los subsidios monetarios que el Estado otorga, como las becas de FONABE y de las municipalidades, las ayudas del IMAS y la pensión del RNC, entre otros.

[3] Avalado por MIDEPLAN mediante Oficio DM-832 de noviembre del 2009, a solicitud de la rectoría del Sector Social mediante oficios DM-SS-8634-2009 y DM-SS-9133-2009.

se pretendía, lo que representa un 78,22% de la meta, un 39,11% de la línea base correspondiente (39.739 familias) y una inversión total en el período 2007-2009 de ¢62.293 millones. Con respecto a la meta sobre Bono Colectivo, según información proporcionada por el Sector Social a esta Contraloría, en el 2009 se reportaron 6.023 familias atendidas, lo que representa un 60,23% de la meta establecida y corresponde a una inversión de ¢4.778,0 millones.

De la evaluación realizada por la Contraloría General sobre el grado de cumplimiento de estas metas, se tiene duda de la pertinencia de los datos reportados en la meta de reducción de familias que habitan en asentamientos de precarios y tugurios, en las categorías: Discapacidad, Adulto Mayor, Indígenas, Situación de emergencia y extrema necesidad, Erradicación de tugurios y precarios-Bono ordinario, y familias contabilizadas en el rubro "Familias beneficiadas únicamente con Bono Colectivo", debido a que el sistema en que se registran las operaciones no cuenta con información sobre el lugar de procedencia del beneficiario, que permita verificar si realmente éste proviene de un asentamiento en precario y condición de tugurio. Los casos citados podrían contabilizarse en dicha meta, siempre y cuando las familias provengan de asentamientos en precario y condición de tugurio, de lo contrario, dichos casos deberían registrarse y reportarse en otra meta del Sector Social referida a "25.930 subsidios para vivienda otorgados", ya que todos califican para ser financiados en los programas establecidos al amparo del artículo 59 de la Ley Nº 7052 del SFNV.

Con respecto a lo reportado sobre la meta de Bono Colectivo, hay que destacar que ésta se concibió para dotar a los asentamientos de obras de infraestructura y servicios públicos como saneamiento, energía y comunicación, redes viales de conectividad, equipamiento social y productivo y zonas de recreación, para proteger el ambiente, la salud y la vida; así como el derecho de posesión, de manera que las municipalidades permitan la segregación de las fincas y puedan titularse sus propiedades. Según información presentada por el BANHVI, mediante esta modalidad se han atendido 6 asentamientos –que no están dentro de los 397 identificados cuando se definió la meta- para un total de 6.023 familias atendidas. Dado que no se cuenta con información confiable sobre las condiciones de precariedad o tugurio en que se encuentran esas familias no se puede opinar sobre la pertinencia de los datos reportados en esta meta. En todo caso, es importante reconocer que los asentamientos en los que se ha intervenido presentan una realidad compleja, con serios problemas de infraestructura colectiva, que están siendo resueltos con las acciones implementadas, en beneficio de las familias que habitan en ellos.

Para reflejar, lo que se está ejecutando en la realidad, MIDEPLAN, a solicitud del Rector del Sector Social, modificó la meta original y estableció la siguiente: "Mejorar la calidad de vida de 22.000 familias, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, con recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) o del Programa de Bono Colectivo", meta en la cual todos los casos reportados pueden registrarse como logro.

2.2.2.2 Sector Seguridad Ciudadana

Este Sector presenta un 88% de sus metas cumplidas en el 2009 y un porcentaje igual de metas con avance satisfactorio en el período 2007-2009. No obstante a continuación esta Contraloría hace algunas observaciones a dicho resultado.

Meta 2006-2010: Nuevos policías: "Contratar 3.200 nuevos policías"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Según lo señala el Informe de MIDEPLAN, la meta programada en el 2009 de contratar 800 nuevos policías fue cumplida en un 100%; y con respecto al período 2007-2009, se indica que se han contratado 3.362 policías de manera que se indica que la meta del período se ha sobrepasado, llegando a un 105%. El presupuesto ejecutado para esta meta fue en el 2009 de ¢ 8.217 millones.

Comentario de la CGR: Este órgano contralor realizó un proceso de constatación de esta meta, y según información del Departamento de Control y Documentación de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), se indica la creación de 2.800 plazas de policías y el nombramiento de 4.048 funcionarios, en el período 2007 y 2009, lo cual no coincide con lo reportado por MIDEPLAN en cuanto a que se alcanzó la meta en virtud de haber contratado 3.362 nuevos policías. Tal situación lleva a concluir que en realidad no se han incorporado 3.200 plazas nuevas de policías y que el nivel de cumplimiento de la meta consignado por MIDEPLAN con base en la información remitida por el rector del sector, está referido al nombramiento de policías tanto en plazas nuevas como existentes antes del año 2007, lo cual aún así no coincide con los datos reportados por la citada Dirección de Recursos Humanos.

Por otra parte, del análisis efectuado por la Contraloría General, se tiene que la línea base establecida en el PND para dicha meta es de "9.795 oficiales que se encuentran desarrollando labores policiales", lo cual coincide con la cantidad de plazas establecidas en el Presupuesto de la República para el año 2006; sin embargo, las leyes del Presupuesto de la República para los años 2009 y 2010 señalan la cantidad de 11.910 y 12.603 policías respectivamente, con lo que se tendría una variación de 2.115 plazas nuevas de policías al 31 de diciembre del año 2009, esto es un 66% de la meta del PND, y 2.808 plazas nuevas si se toma en cuenta las nuevas plazas de policía incluidas en Ley de Presupuesto de la República para el año 2010, con lo cual la meta del PND estaría alcanzando apenas un 88%, con respecto a la meta de contratar 3.200 nuevos policías en plazas nuevas.

En síntesis, no es posible concluir que se ha alcanzado la meta del PND de nombrar 3.200 policías nuevos, si el número de plazas disponibles creció del 31 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2009, solo en 2.115 puestos de policía.

Meta 2006-2010: Funcionarios policiales capacitados: "Graduar 3.200 funcionarios policiales en el curso Técnico Básico Policial"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: La meta de acción estratégica programada en el 2009 estableció capacitar 1000 funcionarios policiales, la cual se cumplió en un 139%, al graduar 1390 policías. El resultado acumulado del período 2007-2009 es de 110%, o sea

3.507 policías graduados. El presupuesto ejecutado al 31 de diciembre de 2009 para el cumplimiento de la citada meta fue de ¢ 1.315,0 millones.

Comentario de la CGR: Las cifras suministradas por MIDEPLAN en su Informe, así como por la rectoría del Sector Seguridad Ciudadana referidas al cumplimiento de esta meta generan confusión, ya que no queda claro, según los datos que aportan, si además de los 3.362 funcionarios que informan como contratados en las plazas nuevas gestadas por la actual Administración, se graduaron además 145 funcionarios policiales que ya se encontraban contratados con anterioridad o 122 como se explica en la columna de justificaciones de la MAPSESI. Mayor confusión resulta al observar que en el informe "Aportes al Desarrollo, Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito" el MSP indica, también en relación con los funcionarios graduados del CTBP que "...la meta fue superada porque ingresaron al curso básico 315 funcionarios más, ubicados en otras plazas policiales con que cuenta el Ministerio...". Se solicitó información al MSP con el propósito de aclarar los aspectos anteriormente señalados, no obstante mediante Oficio 2361-10-DCOD DRH del 05 de abril del año en curso, de la Dirección de Recursos Humanos, se recibió una información que no resolvía las inconsistencias, por lo cual aún se está coordinando las aclaraciones correspondientes.

Dado lo anterior, este órgano contralor no tiene certeza sobre la veracidad de los términos en que informa MIDEPLAN, sobre el cumplimiento de esta meta.

2.2.2.3 Sector Educación

Este Sector presenta un 63% de sus metas cumplidas en el 2009 y un 47% de sus metas con avance satisfactorio en el período 2007-2009. A continuación el detalle de algunas metas:

Meta 2006-2010: Tasa de deserción en secundaria: "Disminuir la tasa de deserción intra anual en secundaria en 2%

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Según señala MIDEPLAN en su Informe, para esta meta la información 2009 estará disponible en el primer semestre del 2010, se indica que la tasa de deserción intra anual en secundaria en el 2008, no disminuyó respecto de la línea base estimada de 12,5%. Con respecto al avance acumulado de la meta del período, se obtendrá el resultado al final del 2010, plazo de vigencia del PND actual.

Comentario de la CGR: El avance en esta meta al 2009 se observa satisfactorio, ya que según información recopilada por la Contraloría General en el Ministerio de Educación, las cifras de deserción en la secundaria para los años 2007-2009 muestran una disminución en la deserción intra-anual[1] en educación regular, comparada con las cifras del 2006, año en que desertaron 44.104 estudiantes (13,2%). Para el 2007 la deserción bajó a 43.370 estudiantes (12,9%), y para los años 2008 y 2009 fue de 40.286 (12,1%) y 37.210 (10,9%)

[1] Se entiende por deserción intra-anual, el abandono por parte del alumno, del sistema educativo dentro de un año lectivo; sea del total de alumnos que están inscritos al iniciarse el año lectivo, los que abandonan sus estudios antes de dar término al período anual de labores. No se consideran como desertores intra-anuales aquellos alumnos que efectúan traslados de una institución a otra, ya que de hecho estos estudiantes aparecen tanto en la matrícula inicial como en la final.

estudiantes, respectivamente. Dado que la línea base bajo la cual se definió la referida meta, era 12.5% en 2005, para alcanzar la meta de deserción del 10,5%, restaría reducir el nivel alcanzado en 2009 en 0.4%. Los recursos ejecutados en esta meta para el 2009 ascienden a ¢1.138 millones.

Valga acotar, que los mayores porcentajes de deserción se dan en la educación nocturna, que para el año 2009 llegó al 22,2% en la académica nocturna y al 19,2% en la educación técnica nocturna, según datos del Departamento de Estadística del MEP.

En abono a los resultados que muestra la meta en el 2009, es importante señalar que el MEP ha venido trabajando en varias acciones, con el propósito de promover la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y reducir la deserción, entre ellas se puede mencionar: Reforma Integral de las Normas Reguladoras de la Promoción y Repitencia dentro del Sistema Público Costarricense 2008, Decreto N° 34886-MEP, del 14 de noviembre de 2008, reformado por Decreto 35355, del 2 de junio de 2009; la ejecución del "Proyecto Centros Educativos con Calidad Inclusiva"; el proyecto del "Cole en nuestras manos"; y la transferencia al Fondo Nacional de Becas (FONABE); la transferencia para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para la implementación del Programa de transferencia monetaria condicionada denominado Avancemos.

Se requiere mantener los esfuerzos llevados a cabo por el Ministerio de Educación Pública, por retener a los estudiantes dentro del sistema educativo, principalmente las oportunidades para que los jóvenes de los sectores sociales desfavorecidos permanezcan y concluyan la educación secundaria.

Metas 2006-2010: Infraestructura Educativa: "Construir 6.800 obras nuevas de infraestructura de distintos tipos", "Dar mantenimiento a 1.200 obras" y "Distribuir 320.000 pupitres nuevos", esta última meta fue modificada a "Distribuir 160.000 pupitres nuevos", según aval de MIDEPLAN[1].

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Según lo señala MIDEPLAN en su Informe, la meta de la construcción de obras nuevas alcanzó un 82% de avance en el 2009, por lo que no fue cumplida, así como un 76% en forma acumulada, calificándolo de avance satisfactorio; ejecutándose un presupuesto de ¢17.115 millones.

En relación con la meta de mantenimiento de obras, se cumplió la meta para el 2009, sobrepasándose lo programado y se alcanzó un avance acumulado del período 2007-2010 de 233%, ejecutándose ¢7.041 millones.

La meta de distribuir pupitres fue cumplida, alcanzando en el 2009 una ejecución del 222% y en forma acumulada del 101%, con un presupuesto de ¢ 2.096 millones. En relación con la dotación de pupitres, la meta original acordada en el PND fue modificada[2], y se redujo a 160.000, ante problemas de adquisición de materia prima y atraso por parte del Ministerio

[1] Avalado por MIDEPLAN mediante Oficio DM-365-2009, a solicitud de la rectoría del Sector Educación mediante oficio DM-1712-2009.
[2] Oficio DM-1712-09 del MEP del 30 de marzo de 2009.

de Justicia en la entrega de pupitres, además se alude que, de acuerdo a registros históricos la demanda real por parte de las instituciones educativas ha disminuido considerablemente.

Comentario CGR: Una de las acciones estratégicas que se ha planteado el MEP para incentivar la continuidad de los niños y jóvenes en el sistema educativo, es el tema de infraestructura educativa, para ello se propuso el plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento educativo, cuyo objetivo es el velar porque los centros educativos y las instancias administrativas del Ministerio cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario, adecuado y oportuno para desarrollar de forma adecuada sus labores.

De las tres metas valoradas, las de mantenimiento y distribución de pupitres presentan un avance muy holgado tanto en el 2009 como en el período 2007-2009, no obstante deben redoblar esfuerzos en la meta de construcción de obras, ya que todavía restan para el 2010 la realización de 1.600 obras y en el 2009 mostraron una capacidad de ejecución de 1.400 obras según el MEP[1]. Valga señalar, que en la construcción y mantenimiento de los centros educativos y para la adquisición de terrenos, durante el período 2009, se ejecutaron recursos por ¢26.253 millones[2], lo que representa un 2,5% del presupuesto total ejecutado por el MEP.

El MEP, señaló entre los factores positivos para el buen desempeño de las metas, el incremento de personal profesional y administrativo que se nombró en la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), el cual permitió una mayor cobertura de solicitudes enviadas por las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

2.2.2.4 Sector Salud

Este Sector presenta un 58% de sus metas cumplidas en el 2009 y un 47% de sus metas con avance satisfactorio en el período 2007-2009. Como se verá más adelante, la disminución de algunas metas favoreció su cumplimiento en el 2009.

Meta 2006-2010: Tasa de mortalidad infantil: "Mantener la tasa de mortalidad infantil (MI) nacional promedio menor a 10 por mil nacidos vivos"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: La tasa de mortalidad en el 2009 fue de 8.61 por cada mil nacidos vivos, con lo cual se alcanza la meta, con un presupuesto ejecutado para el cumplimiento de la meta de ¢ 1.189,3 millones.

Comentario CGR: En los tres años que lleva en ejecución el PND, esta meta empezó a registrar una mejora sostenida desde el 2008, ya que en el 2007 no se alcanzó, no obstante en el 2009 se logra por segundo año consecutivo (8,61 por cada mil nacidos vivos), puesto que en el 2008 también se había alcanzado (se registraron 8,9 por cada mil nacidos vivos). Esta meta ha presentado un avance favorable, por lo cual el Sector Salud, debe mantener los esfuerzos para seguir con en esta mejora sostenida, dado el impacto que tiene en campo del desarrollo humano.

---

[1] Informe de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2009; oficio DM-0416-01-10 del 1º de febrero de 2010, suscrito por el Ministro de educación sr. Leonardo Garnier Rímolo.

[2] Oficio Nº DM-0384-01-10 del 29 de enero del 2010: Informe de cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo.

Meta 2006-2010: Beneficiarios de CEN-CINAI: "Ampliar la oferta institucional con la atención en los CEN-CINAI de 260 niños y niñas de 3 meses a 2 años; 19.605 niños (as) de 2 a 7 años atendidos en la modalidad intramuros de CEN-CINAI; Brindar atención en los CEN - CINAI a 1.260 niños y niñas de 7 a 12 años." Estas metas fueron reducidas, según lo avalado por MIDEPLAN[1]; las metas originales en el PND eran: atención de 480, 29.232 y 5.000 niños, respectivamente.

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Para la meta de atender 260 niños y niñas de 3 meses a 2 años, se programó una meta anual de 152 niños (as) atendidos y el resultado al cierre de 2009 fue de 140, por lo que el porcentaje de cumplimiento de la meta anual fue de un 92% y el porcentaje de cumplimiento acumulado un 54%, clasificándose como avance moderado. En el 2009 se ejecutó un presupuesto de ¢71,5 millones.

En la meta de atención de niños (as) de 2 a 7 años en la modalidad intramuros de CEN-CINAI, se atendieron 14.819 en el 2009, por lo que de acuerdo con la meta programada tuvo una ejecución del 96%. El cumplimiento acumulado de la meta es de 86,3%[2], siendo clasificada como avance satisfactorio, con un presupuesto ejecutado de ¢2.960 millones.

Con respecto a la meta de brindar atención en los CEN - CINAI a 1.260 niños y niñas de 7 a 12 años, se logró atender 80 de una meta de 440, lo que representa 18% de cumplimiento en el año 2009 y un porcentaje acumulado de 6,3%, por lo que es calificada en atraso crítico. El presupuesto anual ejecutado representa fue de ¢43 millones.

Comentario CGR: Si bien las metas de atención de los CEN-CINAI muestran avance satisfactorio y moderado para las edades de 2 a 7 y de 3 meses a 2 años, esto se desprende como efecto de la reducción que experimentaron las metas, de la siguiente manera: de 29.232 a 19.605, de 480 a 260 niños (as) atendidos, lo cual avaló MIDEPLAN a solicitud del Sector Salud. Por su parte la meta de atención de niños (as) de 7 a 12 años, no obstante su reducción, sigue mostrando un atraso crítico.

El comportamiento desfavorable de estas metas, que implicaron una reducción de las aspiraciones originales de ampliación de la atención, remiten también al comportamiento desfavorable de la ampliación de la infraestructura de CEN-CINAI, que constituía uno de los requisitos de importancia para la ampliación de la atención, lo cual se comentará seguidamente.

No obstante la reducción que se realizó en estas metas, el Ministerio de Salud deberá de tomar medidas para el logro de su cumplimiento, ya que de acuerdo con el comportamiento registrado en los últimos tres años, la capacidad de atención no ha superado los 15.000 niños (as) en edades de 2 a 7, 140 de 3 meses a 2 años y 80 en edades de 7 a 12 años, por lo cual se vislumbra difícil su cumplimiento, ya que debería el Ministerio de Salud de alcanzar una capacidad de atención de 19.605, 260 y 1260, respectivamente al cierre del 2010.

---

[1] Avalado por MIDEPLAN mediante Oficio DM-531- 2009, a solicitud de la rectoría del Sector Salud mediante oficio DM-SS-7480-2009.

[2] Este porcentaje se calcula utilizando un promedio (16.919) de la atención del 2007 al 2009, la cual fue de 21.696, 14.241 y 14.819, respectivamente.

Es importante anotar también, que en el Informe de MIDEPLAN, se registran cifras diferentes (en el Sector Salud y en el Sector Social) de avance acumulado de la meta de atención en edades de 2 a 7 años, así como al interior del Sector Salud también se proporcionan cifras disímiles. Con respecto al cálculo que realiza la rectoría del Sector Salud (cifra que según MIDEPLAN es la correcta[1]), para determinar el promedio de atención del 2007-2009 en edades de 2 a 7 años (16.919), se incluye en el 2007 una cifra de "21.696", la cual contiene tanto atención de niños en la modalidad de "intramuros" como "extramuros", sin embargo la meta se refiere a la atención "intramuros", por lo cual el dato acumulado se registra más elevado, ya que realizando el ajuste respectivo este dato daría 71,85%, y caería en un avance moderado y no en un avance satisfactorio. Estas inconsistencia, dificultan abordar a una cifra certera del avance de esta meta.

Meta 2006-2010: Infraestructura de CEN-CINAI: "Realizar 24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones de CEN – CINAI" Estas metas fueron reducidas, según lo avalado por MIDEPLAN[2]; las metas originales del PND eran 66 construcciones, 149 ampliaciones y 396 reparaciones de CEN-CINAI.

Resultado expuesto por MIDEPLAN: En el 2009 se programó realizar 13 construcciones, 10 ampliaciones y 43 reparaciones de CEN – CINAI, de lo cual se logró 5 construcciones, 10 ampliaciones y 56 reparaciones, lo que representa 108%[3] de cumplimiento anual y 90% de cumplimiento acumulado, lo que es clasificado por MIDEPLAN como avance satisfactorio. El presupuesto anual ejecutado fue de ¢681 millones.

Comentario CGR: Si bien las metas de construcción, ampliación y reparación de los CEN-CINAI muestran un comportamiento satisfactorio al 2009 con respecto al comportamiento deficiente que había registrado en años anteriores, pasando de tener un 2,1% de avance acumulado en el 2008, a un 90% en el 2009, se desprende como efecto de la reducción que experimentaron las metas, de la siguiente manera: de 66 a 24 construcciones, de 149 a 15 ampliaciones y de 396 a 54 reparaciones, lo cual avaló MIDEPLAN a solicitud del Sector Salud. De haberse mantenido la meta original, el porcentaje acumulado de avance sería apenas de un 14%.

En el informe de evaluación correspondiente al 2008, se argumentó que el incumplimiento de la meta programada se debió al "exceso de trámites para la construcción y a la falta de presupuesto"[4]; mientras que en el informe del 2009, se señala que la ejecución presupuestaria durante el 2009 fue de solo 2,52% del presupuesto programado de ¢26.969 millones[5]. En este sentido, es evidente que el Ministerio de Salud ha mostrado una capacidad insuficiente para ejecutar el presupuesto asignado para tal meta, y el resultado que refleja en la actualidad, se puede deber en gran medida a la reprogramación que tuvo la meta y no a la satisfacción original, relacionada con la necesidad de incrementar la oferta de los CEN-CINAI. Al respecto, esta Contraloría General ha indicado que "Aunque la Administración aduce el poco avance en la infraestructura de los CEN-CINAI con la falta de recursos, los datos

[1] Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, correo electrónico del 12 de abril del 2010.
[2] Avalado por MIDEPLAN mediante Oficio DM-423- 2009, a solicitud de la rectoría del Sector Salud mediante oficios DM-SS-3333-2009 y DM-SS-3391-2009.
[3] Este dato fue ajustado por la Contraloría, debido a que la información de MIDEPLAN presentaba una inconsistencia.
[4] MIDEPLAN, Informe de evaluación del PND 2008. p 125.
[5] MIDEPLAN, Informe de evaluación del PND 2009. p 140.

muestran que la planificación y la programación que involucran, entre otros, el diseño y la viabilidad en la consecución de las metas, se muestra como una de las principales causas que han originado el no cumplimiento, toda vez que se definió sin evaluar aspectos claves de orden legal, técnico y en especial de contratación, a fin de garantizarse efectividad en la construcción de los CEN-CINAI"[1]

Por último, vale indicar que de haberse mantenido la meta original, el porcentaje acumulado de avance sería apenas de un 14%.

Meta 2006-2010: Nuevos EBAIS funcionando: "Poner en funcionamiento 80 EBAIS nuevos con los recursos básicos en los sectores más pobres y con problemas de accesibilidad"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: En el 2009 la meta fue superada, ya que se tenían programados 20 nuevos EBAIS funcionando con recursos básicos y se pusieron 26 en funcionamiento, llegando a un porcentaje de cumplimiento del 130%, y el porcentaje acumulado de cumplimiento en el período de 61%, por lo que se consideró como "avance moderado". El presupuesto ejecutado fue de aproximadamente ¢2.000 millones.

Comentario CGR: Si bien es cierto la meta registra un comportamiento favorable en el 2009, superando la cantidad de EBAIS que se habían programado poner en funcionamiento en dicho año, el comportamiento acumulado de la meta no es tan favorable, ya que se han puesto en funcionamiento 49 EBAIS, faltando por tanto, para cumplir la meta, poner en funcionamiento 31 en el 2010, lo cual es superior al comportamiento de años anteriores. De manera, que para el cumplimiento de esta meta al término del 2010, la CCSS deberá redoblar los esfuerzos realizados en años anteriores.

Finalmente, en relación con lo expuesto en este apartado referente al Sector Salud, debe indicarse que en el año 2009, sus resultados presentan una relativa mejora en relación con años anteriores; sin embargo, esas mejoras en su mayoría obedecen al cambio en las metas. Las metas estratégicas que presentaron rezagos importantes durante el 2008, fueron reformuladas de manera que se reduce la aspiración original, lo que permite ver un salto relevante en los resultados de un año a otro. No obstante, debido a que existió un diagnóstico de necesidades sobre las cuales se plantearon estas metas, la reprogramación "hacia la baja" solo puede indicar que dichas necesidades no están siendo satisfechas en su totalidad. En este sentido, el sistema de evaluación actual es limitado, por cuanto no permite apreciar si realmente se ha realizado un cambio cualitativo en el sector, que permita alcanzar los objetivos de la política pública hacia una mayor cobertura y mejora de la calidad de los servicios públicos de salud, tal como fue planteado en el PND.

[1] Contraloría General de la República. Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público I Semestre 2009. p 123.

2.2.2.5 Sector Infraestructura

Este Sector presenta un 43% de sus metas cumplidas en el 2009 y un 42% de sus metas con avance satisfactorio en el período 2007-2009.

Meta 2006-2010: Proyecto San José-Caldera: "Avanzar en un 100% la obra del proyecto San José – Caldera".

Resultado expuesto por MIDEPLAN: La meta programada para el proyecto San José-Caldera fue superada en el 2009, alcanzando un avance acumulado del 90%, estimándose que el proyecto concluirá a inicios del 2010. El presupuesto ejecutado al 31 de diciembre de 2009 fue de ¢90.728 millones. Esta meta es clasificada por MIDEPLAN con avance satisfactorio.

Comentario CGR: Esta meta registra en el período 2007-2009 un nivel satisfactorio de cumplimiento, lo cual según ha informado el CONAVI en su Informe de Gestión Anual del 2009, se ha debido a que el aporte realizado por esta institución en obras ha sido muy satisfactorio. Por lo que se vislumbra el cumplimiento del 100% de la meta al 2010.

Meta 2006-2010: Proyecto San José-San Ramón: "Avanzar en un 25% la obra del proyecto San José – San Ramón". Esta meta fue modificada ya que originalmente indicaba "Avanzar en un 100% la obra del proyecto San José – San Ramón", lo cual contó con el aval de MIDEPLAN[1].

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Esta meta no tiene cumplimiento anual ni acumulado, por cuanto no se logró iniciar la obra física de la carretera San José-San Ramón, debido a que a la empresa concesionaria no le fue posible obtener el financiamiento requerido para la ejecución de las obras. Su situación se clasifica como "atraso crítico".

Comentario CGR: Esta meta presentó problemas con su ejecución desde un inicio, ya que en el 2008 indicaba MIDEPLAN que no presentaba avance, debido a la dificultad en la obtención del derecho de vía, las circunstancias excepcionales imperantes en el mercado financiero internacional y el incremento desmedido y anormal en los precios internacionales de algunos insumos para la construcción de la obra. En el 2009, la obra física igualmente no presenta ningún avance, donde se indica que no ha sido posible la obtención del financiamiento requerido para la ejecución de las obras, debido a la crisis económica mundial. De momento, según señala MIDEPLAN (p. 336), el CNC durante el segundo semestre del 2009 concretó la obtención del financiamiento para iniciar las obras por secciones, según la Modificación del Plan de Ejecución de obras.

No obstante la reducción de la meta, no ha sido posible registrar grado alguno de avance en la obra física, asimismo, se vuelve a registrar la práctica de bajar la meta, no obstante hay una necesidad original que sigue insatisfecha con respecto a esta obra de infraestructura, lo cual puede evidenciar debilidad en el diseño de las metas y en el sistema de evaluación.

---

[1] Avalado por MIDEPLAN mediante oficio DM-364- 2009, a solicitud de la rectoría del Sector Infraestructura mediante oficio DM-1706-2009.

Meta 2006-2010: Atención de red vial nacional estratégica y no estratégica: "Atender 5.700 Km. de la red vial nacional cada año",

Resultado expuesto por MIDEPLAN: Se sobrepasó la meta anual en 22,04% ya que el CONAVI atendió 6.956,5 Km. de la Red Vial Nacional Estratégica y no Estratégica en el año y el presupuesto anual ejecutado ascendió a 49.298,0 millones.

El avance acumulado de la meta del período fue de 72,64%, que representa la atención de 5.161,2 Km. en el 2007, 6.000 Km. en el 2008 y 6.956,5 Km. en el 2009.

Comentario CGR: El resultado alcanzado en esta meta superó el 100% debido al inicio de los treinta y seis contratos de atención a la Red Nacional de Lastre y que cambió la tendencia que traía la ejecución de esta meta, ya que en años anteriores la atención de la Red Vial Nacional se dedicó de manera especial a la red vial asfaltada mediante la ejecución de veintidós contratos de conservación de esta red de asfalto.

Otro factor que favoreció el grado de atención de la red vial nacional, y por tanto el logro de esta meta, obedece a la ejecución de los contratos de imprevisibilidad que fueron financiados con recursos provenientes del préstamo concedido por el Banco de Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para la atención de emergencias, por un monto de ¢12.565 millones y que representan un aporte importante en la cantidad de kilómetros atendidos en el año 2009. No obstante que esta meta fue superada en el 2009, según lo indicado, resulta importante prestar atención a la continuidad de las labores de conservación de la red de asfalto.

Meta 2006-2010: Rehabilitación de la red vial cantonal: "Rehabilitar 890 Km. de la red vial cantonal en sus sistemas de drenaje y relastreados con recursos provenientes del Banco de Reconstrucción de Alemania (KFW)".

Resultado expuesto por MIDEPLAN: La meta programada del 2009 era rehabilitar 350 Kms, y se ejecutó un 103%, sean 361 kms, mostrando un porcentaje acumulado de 90% para el período 2007-2009. El presupuesto ejecutado para esta meta en el 2009 fue de ¢10.347,0 millones.

Comentario CGR: Esta meta ha presentado un buen ritmo de ejecución, ya que de los 890 km que plantea la meta, según la rectoría del Sector, han sido rehabilitados 804 en el período 2007-2009, restándole 86 kilómetros para su cumplimiento en el 2010, lo cual de acuerdo al ritmo de ejecución de años anteriores se encuentra dentro de los márgenes de factibilidad.

Meta 2006-2010: Atender 18.345,7 Kms. de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las Municipalidades.

Resultado expuesto por MIDEPLAN: presenta un cumplimiento anual de 77,40% ya que el MOPT en convenio con las Municipalidades atendieron 3.402,6 Km. de la Red Vial Cantonal con recursos del MOPT, el presupuesto anual ejecutado es de ¢ 19.122,3 millones.

El avance acumulado de la meta del período es de 50,5%, que representa la atención 9.273,2 Km. de la Red Vial Cantonal.

Comentario CGR: Durante los años de ejecución del PND 2006-2010, esta meta se ha caracterizado por reportar un rezago significativo que se mantuvo durante el 2009. Sin embargo, el avance acumulado es de apenas 9.273 km que representan un 50% de la meta propuesta en el PND, 18.346 Km. Según lo indica el MOPT, esta baja ejecución se debe principalmente a la poca capacidad de las municipalidades para la ejecución de proyectos, así como a la falta de recurso humano para que operen los equipos que tiene disponibles ese Ministerio. Según estudios realizados por esta Contraloría General, esta meta ha sido difícil de cumplir por problemas de coordinación entre el MOPT y las municipalidades, aunado al atraso en la obtención de los bienes y servicios que sirven de apoyo a la División de Obras Públicas de dicho Ministerio para el logro de esa meta.

Tanto dicha División como el MIDEPLAN consideran que esta meta fue muy ambiciosa, que no tomó en cuenta la capacidad instalada y los recursos de las municipalidades y que le asignó exclusiva responsabilidad al MOPT. Al respecto, la Contraloría General giró las disposiciones del caso a las autoridades de ese Ministerio, con el fin de atender debidamente esta situación.

El rector del Sector Infraestructura, señaló que se están realizando varias acciones como medida correctiva para lograr el cumplimiento de esta meta, entre las cuales está la adquisición de equipo especial nuevo para realizar la rehabilitación de los caminos en el 2010, la confección de un plan de capacitación del personal en el manejo del equipo adquirido, concluir un Plan de Transición Municipal y adicionalmente, para mejor el accionar de la institución, se continuará trabajando en una reestructuración interna del MOPT.

No obstante, se concluye de lo expuesto, que esta meta difícilmente será concluida, dado que en 2010 habría que desarrollar el restante 50% de la meta, lo que no parece factible dado el comportamiento histórico y las circunstancias que ha mediado en el desarrollo de esta meta.

Meta 2006-2010: Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito: "Reducir a 12,10 la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por 100 mil habitantes"

Resultado expuesto por MIDEPLAN: La meta anual no se cumplió, ya que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito reportada por el COSEVI fue de 14,39 y el presupuesto anual ejecutado ascendió a ¢ 23.168,5 millones.

El avance acumulado de la meta del período es nulo, ya que desde el 2007 se están realizando esfuerzos para reducir el porcentaje de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, pero no ha sido posible su disminución.

Comentario CGR: Se propuso reducir la tasa de mortalidad de un 14,2% a un 12,1%; sin embargo, en los años 2008 y 2009, dicha tasa fue de 16,48% y 14,39%, respectivamente, por lo cual si bien muestra mejoría con respecto al 2008, está lejos todavía de la meta prevista. Según un estudio realizado por esta Contraloría (informe N° DFOE-OP-IF-17-2009

del 14 de agosto de 2009), esta meta presentó problemas de formulación, por cuanto no consideró que su atención requería de acciones por parte de distintas entidades. Como responsables de esta meta se puso al COSEVI, MOPT y CONAVI, sin embargo, según el informe mencionado también resultaba necesaria la participación de entidades como el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Educación, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, tal y como está planteado en el Plan Nacional Estratégico de Seguridad Vial. En el citado informe, esta Contraloría giró instrucciones al rector del sector para atender esta situación.

2.3 Conclusiones

El balance global del Informe lleva a concluir que en general las metas nacionales no se van a alcanzar, entre ellas la reducción del nivel de pobreza, el incremento del 8% en educación, el incremento en la producción y el empleo y la de disminución de las tasas de criminalidad (si bien la Administración ha aducido causas externas y de difícil control, como la crisis financiera internacional por todos conocida, pueden anotarse como factores explicativos en algunos casos). Asimismo, en lo que respecta a las metas nacionales, se aporta gran cantidad de información, principalmente de orden cualitativo, sobre acciones desplegadas por el país para procurar la atención en el cumplimiento de las referidas metas nacionales; sin embargo, en algunos casos, ante debilidades en la formulación de indicadores que mostró el Plan desde su inicio (ver recuadro sobre aspectos a mejorar en la formulación del PND 2010-2014), existe una limitación importante para la medición o cuantificación precisa del avance de tales metas al término del año 2009. Lo anterior conlleva a que no se pueda medir con certeza su cumplimiento.

Contrasta con lo anterior, que a un nivel más específico de las metas de acciones estratégicas sectoriales, el balance se torna un tanto más positivo, con un 69% de las metas que muestran un avance satisfactorio en el período, donde alrededor del 50% ya están totalmente cumplidas, restando un porcentaje igual por cumplir. Se hace necesario un proceso de reflexión, sobre una mayor articulación e integración de las metas nacionales con otros niveles más específicos de metas, así como de la necesidad de mejoramiento del diseño de futuros planes de desarrollo y de los instrumentos de evaluación e indicadores en que se apoya, situación que ya ha sido expuesta a MIDEPLAN en otras ocasiones.

Asimismo, este órgano contralor llama la atención, ya que se ha observado una dinámica en donde metas relevantes del PND han sido modificadas o disminuidas, lo que produce que aparezcan con mejores niveles de ejecución, por ejemplo las metas de ampliación de la cobertura de los CEN-CINAI y reducción de familias que habitan en asentamientos de precarios y tugurios. No obstante, debido a que existió un diagnóstico de necesidades sobre las cuales se plantearon estas metas, sus cambios y disminuciones tienen su incidencia en la atención de tales necesidades. Por otra parte, hay metas en donde se dificulta determinar su verdadero nivel de avance, por inconsistencias en la información, tal es el caso de las metas de nombramiento y capacitación de nuevos policías, del Sector Seguridad Ciudadana, así como la meta de atención en CEN-CINAI según edades de 7 a 12 años.

Se observa además, que hay un ciclo inconcluso e ineficaz de rendición de cuentas, ya que ante los incumplimientos y bajos niveles de avance, MIDEPLAN lo que solicita formalmente

es reprogramación y la presentación del Informe a Consejo de Gobierno, no registra mayores consecuencias para los ministros rectores y jerarcas, ya que éste solo se da por recibido.

Por su parte, en lo que respecta a los aspectos metodológicos del Informe, se considera que mantiene las mejoras iniciadas en el 2008 y aplica acciones para fortalecerlas, al anualizar y programar metas para el 2009; asimismo al definir una categorización cualitativa y cuantitativa de los comportamientos de las metas tanto en forma anual como acumulada del período 2007-2009; los esfuerzos por vincular los resultados institucionales y sectoriales; las estimaciones de los recursos invertidos en el cumplimiento de las metas del PND; el fortalecimiento del proceso de justificaciones ante incumplimientos; asimismo como elementos adicionales; y según lo solicitado por esta Contraloría General, se incorpora en el Informe presentado por MIDEPLAN, un "Resumen Global" de la información contenida en el Informe, así como un apartado de recomendaciones para cada uno de los sectores.

No obstante, todavía persisten aspectos por subsanar y que deben ser objeto de mejora, puesto que se mantiene la debilidad en los indicadores de algunos sectores (ver recuadro sobre aspectos a mejorar en la formulación del PND 2010-2014); persiste aún la situación del período anterior de la falta de confiabilidad de alguna de la información, al no existir un proceso efectivo de verificación de la misma; asimismo, es necesario continuar mejorando el proceso de "justificaciones y medidas correctivas", robusteciéndole con la inclusión de "causas y efectos" de los incumplimientos y demandando al Poder Ejecutivo una definición clara y concreta de medidas correctivas.

Dado lo anterior, se avala parcialmente el Informe sobre el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo del período 2009 elaborado por MIDEPLAN, y esta Contraloría General está procediendo a comunicar lo correspondiente a las autoridades de ese Ministerio, con la finalidad de que se adopten las acciones pertinentes en relación con las situaciones comentadas anteriormente.

Capítulo III
Temas relevantes fiscalizados en el Sector Descentralizado

El presente capítulo expone algunos de los principales resultados de la fiscalización realizada por esta Contraloría en las instituciones del Sector Descentralizado. Los resultados del análisis financiero así como las conclusiones de estudios sobre temas puntuales, muestran lo acaecido particularmente en algunos tópicos de interés, durante el año económico 2009.

A continuación se discute sobre el tema de la seguridad ciudadana, la infraestructura, la energía y las telecomunicaciones, así como algunas temáticas seleccionadas en el ámbito del sector ambiente, municipal, social y financiero, que esperamos sean de interés para la reflexión sobre temas de la realidad nacional.

1 Necesidad insoslayable de un enfoque integral y sostenible en materia de seguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana es considerada como el mayor problema de Costa Rica, e incluso supera otros temas como el desempleo, la pobreza, y la situación económica. Esto guarda una estrecha relación con el continuado incremento que año tras año han tenido distintas tasas delictivas, la percepción de la inseguridad, y la evidente insatisfacción de la ciudadanía con la respuesta que el Estado ha brindado en su atención.

Actualmente, el país carece de una propuesta sostenible e integral en materia de seguridad ciudadana, que contenga planteamientos concretos para abarcar en su globalidad, en el corto, mediano y largo plazo, la problemática existente.

Sobre esta situación, el informe N° DFOE-PGA-62/2007 de esta Contraloría, relacionado con la temática de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, había destacado que las políticas públicas planteadas por los respectivos gobiernos en los planes nacionales de desarrollo (PND) emitidos entre 1994 y 2006 no tuvieron un impacto efectivo, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos.

En aras de combatir la problemática, la actual Administración planteó en el PND 2006-2010 como meta sectorial "Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se encontraban al inicio del período de Gobierno y mejorar los niveles de tranquilidad de la ciudadanía."; sin embargo, al igual que las pasadas tres administraciones (1994-2006), el conjunto de las acciones ejecutadas para cumplir tal finalidad carecieron de eficacia, y no impactaron como se pretendía en los indicadores de delincuencia ni en dicha percepción.

En un informe reciente, en el que se evalúa el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010) de la actual Administración, se asevera que *"Las acciones de política pública desplegadas han sido insuficientes para revertir la sensación de inseguridad en la población costarricense,*

a pesar de los esfuerzos realizados por el sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito...".[1]

Al respecto, el citado informe fue enfático en destacar que *"Las tasas nacionales de homicidios y de asaltos con violencia se han duplicado durante las dos últimas décadas, así como la percepción de inseguridad por parte de la población, de acuerdo con datos del módulo especial de Seguridad Ciudadana realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2008, 9 de cada 10 personas piensan que el país está amenazado por la delincuencia y casi la mitad siente que su entorno inmediato es inseguro./ Se observa un comportamiento ascendente de la mayoría de las variables relacionadas con la delincuencia, donde destaca el aumento en las sustracciones e infracciones contra la propiedad, así como en contravenciones relacionadas con la tenencia, venta y consumo de drogas que mantienen un comportamiento estable, mientras que las variables relacionadas con atentados contra la persona, como violación y homicidio demuestra valores más altos en el 2008, que en el resto de la serie histórica, cuando alcanzó una tasa de 10.1 homicidios dolosos por cada 10.000 habitantes (...) La pérdida de espacios públicos a causa de la creciente delincuencia, ha influido en la opinión general del costarricense, que señala el problema de la Seguridad Ciudadana, como su principal preocupación al finalizar el 2009 (...) El porcentaje de costarricenses que considera que la inseguridad es el peor problema de Costa Rica, llega a 25%, según Unimer en La Nación, 29 de setiembre. Margen de error de +-2,8."*.

En el mismo sentido, de acuerdo con los resultados de una investigación reciente que se realizó en el Ministerio de Seguridad Pública sobre el *"Impacto del Proyecto de Distritalización Implementado por el Ministerio de Seguridad Pública"*[2], se destaca, haciendo referencia a dos estudios[3], que *"... para un 46% de la población la inseguridad y las drogas son el principal problema del país. Cerca del 65% de los costarricenses afirman que Costa Rica es un país nada o poco seguro..."*.

A pesar de la relevancia del problema, en un lapso de casi 16 años la reacción del Estado ha sido ineficaz para lograr disminuir las cifras de criminalidad y de percepción de la inseguridad. En criterio de esta Contraloría General es un periodo relevante en el que las acciones planteadas y ejecutadas no han propiciado, en su conjunto, una mejora sostenida, significativa, concreta y generalizada en materia de seguridad ciudadana, pese a la incuestionable gravedad de la problemática y al riesgo que actualmente representan diversas amenazas del entorno, capaces de moldear de manera dinámica los mecanismos de operación utilizados por la delincuencia común y el crimen organizado para delinquir.

Desde una perspectiva más amplia, en virtud de que la violencia y la delincuencia están asociadas a factores económicos y sociales, la magnitud de la problemática de la inseguridad ciudadana trasciende el tema policial, judicial y carcelario y obliga, además, a una visión y

---

[1] Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2009. Año 2010. Pág. 165.

[2] Este estudio fue realizado por el citado Ministerio en las diferentes direcciones regionales. Fue remitido a la Contraloría General por el Director General de la Fuerza Pública, mediante el oficio N° 703-2010-DGFP del 22 de febrero de 2010.

[3] Los dos estudios en referencia son; "PNUD. Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, 2006" y "CID-Gallup, 2008" y se citan en las notas al pie 3 y 4, respectivamente, de la investigación de cita.

atención integral por parte del Estado de los factores que incrementan el riesgo de que una persona se convierta en delincuente o sea victimizada. Expertos en la materia, en general coinciden en que factores asociados con inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza, el desempleo, el consumo de alcohol y de drogas ilícitas, el comercio y distribución local de drogas, la tenencia ilegal de armas de fuego, la deserción escolar, la existencia de problemas familiares, el deterioro y abandono de espacios públicos y la segregación del espacio urbano, inciden en el problema de la inseguridad ciudadana. Con respecto al plano humano conviene destacar la importancia que revisten en la solución de la problemática, el incremento en las posibilidades de empleo, y la educación como factor indispensable para la movilidad social.

Concuerda esta Contraloría con esos criterios recabados, por lo que el problema debe abordarse de manera integral y sostenible, y no como se ha hecho hasta ahora. Es decir, con la adopción de un conjunto de medidas aisladas y asistemáticas caracterizadas por atacar el problema a partir de un proceso de aprobación de leyes que conllevan el endurecimiento de las penas y la tipificación penal de nuevas conductas delictivas; ajustes al sistema de justicia penal y modernización del Poder Judicial y la contratación de más policías, se estaría dejando de lado otras aristas de la problemática.

Si bien tales medidas han tenido como efecto inmediato un incremento en la aprehensión y el aislamiento carcelario, su falta de integralidad trae consigo una serie de desequilibrios que inciden más directamente en la función de la administración penitenciaria, por cuanto no se cuenta con una contraparte de infraestructura carcelaria capaz de soportar el incremento masivo de reclusos (indiciados y sentenciados), siendo que para setiembre de 2009 la población carcelaria recluida en el nivel institucional[1] era de 9.256 individuos, y seis meses después (20 de marzo de 2010) ascendía a 9.791, lo que significa una sobrepoblación en ese nivel de 1.313 personas, con respecto a la capacidad máxima de alojamiento[2], que es de 8.478 presos.

Si bien los distintos gobiernos han destinado recursos a la inversión social, estos esfuerzos no se han vinculado a una política integral de Estado que contribuya en forma sistemática a mitigar algunas de las causas de la criminalidad y la delincuencia, como la pobreza y la inequidad, así como la carencia de una verdadera política de empleo, y la reactivación de la producción.

En materia de pobreza, por ejemplo, esa falencia ya ha sido advertida por esta Contraloría General mediante el informe N° DFOE-SOC-19-2009, en el que luego de realizarse un balance analítico sobre la capacidad del Estado costarricense para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de la pobreza de las administraciones de Gobierno del período 1998-2010, determinó que cada Administración, en materia del diseño de las políticas de superación de la pobreza, tiene la tentación de *"partir de cero"* y destinar recursos públicos cuyos efectos e impactos se desconocen, sin capitalizar las

[1] El sistema penitenciario tiene cuatro niveles: institucional, semi institucional, penal juvenil y en comunidad. En el nivel institucional se implementan todas aquellas acciones y estrategias dirigidas a los privados de libertad ubicados en centros de mayor contención, por requerir, dadas sus características, su segregación transitoria de la sociedad.

[2] Según datos de información emitida por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, N° CERT-399-09 del 19 de octubre de 2009, remitida a esta Contraloría General mediante oficio N° DVJ-0097-2010 del 1° de marzo de 2010, suscrito por el Viceministro de Justicia.

experiencias pasadas. Sin embargo, se han desarrollado enfoques conceptuales y estrategias pertinentes que no lograron trascender y consolidarse porque requieren de la planificación de largo plazo, del ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo y de una estructura técnica profesional estable, con experticia en esas materias y con sistemas de información interinstitucionales.

En el citado informe se concluye sobre la importancia para el país de configurar las políticas nacionales de desarrollo de largo plazo, como marco orientador a los planes de superación de la pobreza de cada gobierno; de fortalecer las rectorías sectoriales y sus secretarías técnicas y de conformar un ministerio específico en el ámbito del desarrollo social a cargo de las políticas hacia las poblaciones en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Es indispensable como también lo plantea el PNUD[1], propiciar el clima que de manera unánime genere la voluntad política que permita establecer un sistema institucional bien diseñado y estable, esfuerzo que podría implicar la posibilidad de que se constituya una entidad superior, con legislación particular, que involucre a funcionarios de alto nivel de los poderes del Estado, y que tenga a cargo la planificación estratégica y la emisión de políticas en aras de la integración de esfuerzos y trabajo sistemático de los diferentes sectores y actores de la sociedad civil, que pueden coadyuvar en la solución de la problemática. En tal sentido, el programa de gobierno propuesto por el partido político que ganó las recientes elecciones nacionales plantea *"Fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad como instancia articuladora de las políticas de seguridad ciudadana, y dotarlo de una adecuada plataforma de gestión"*. Sin embargo, en cuanto a ese elemento, resulta importante indicar que la figura de ese órgano colegiado tal y como está planteada en la Ley 7410, resulta insuficiente para tales propósitos, en virtud de que sus competencias legales sólo le permiten la definición de políticas generales de los diversos cuerpos de policía, de conformidad con las directrices que dicte el Presidente de la República.

Todo lo anterior, requiere un esfuerzo de concertación, además del esfuerzo que entre otras cosas evite algunas prácticas tendentes a copiar legislación que rige para otros contextos culturales y socioeconómicos diferentes sin que medie un proceso de adaptación a nuestro medio, o el pensar que la ley va a resolver todos los problemas de criminalidad.

De acuerdo con lo que ha planteado el PNUD, Costa Rica tiene las condiciones para realizar una reforma como la propuesta en el sentido, de que es un país con cohesión social y respetuoso del estado de derecho, fortalezas que deben ser aprovechadas para revertir los referidos indicadores de criminalidad. Según estudios desarrollados por el Estado de la Nación, se plantea que nuestro país tiene las instituciones del estado de derecho más desarrolladas del istmo y, posiblemente, junto con Chile, de las más robustas de América Latina[2].

En ese sentido, existe la posibilidad de sentar las bases para la transición a un estado de conciencia que tenga como efecto inmediato la elaboración de un plan de acción que permita

---

[1] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Octubre 2009. Página 264.

[2] Estado de la Nación. El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el estado democrático de derecho. Estado de la Región 2008. Página 485.

definir políticas integrales en materia de seguridad ciudadana, su alcance, componentes, principios orientadores y aspectos asociados que se consideren pertinentes para su debida aplicabilidad. Este es un aspecto que deben realizar de manera concertada los diferentes poderes del Estado, y otros actores que se estimen pertinentes.

No obstante, debe tenerse presente, como lo señala el PNUD[1], que en materia de seguridad ciudadana no existen soluciones óptimas ni programas estándar; por el contrario la inseguridad es un asunto dinámico y cambiante que requiere respuestas inteligentes y oportunas por parte de todos los afectados ante ciertas amenazas y en situaciones o contextos muy particulares. En ese sentido la concertación y el diálogo de los distintos sectores de la sociedad y el Estado, resulta un requisito de obligatorio acatamiento para la solución del problema, bajo un esquema de política integral.

En el citado programa de gobierno, propuesto para el próximo cuatrienio 2010-2014, por el partido político que ganó las recientes elecciones nacionales, se plantea que *"Recuperar la seguridad requerirá de un gran esfuerzo nacional, basado en las mejores técnicas para combatir el delito pero, al mismo tiempo, en un enorme compromiso para prevenir el crimen y para rehabilitar a la población costarricense, especialmente la juventud, que ha caído en sus garras."*.

En su parte propositiva ese programa plantea abordar la problemática desde cinco ejes de acción: a) una policía renovada, fuerte y equipada; b) lucha contra la impunidad; c) lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; d) prevención del delito; e) una política nacional de largo plazo y el financiamiento permanente. Por su parte cada eje contiene una serie de acciones a ejecutar, con las cuales se le ofreció a la ciudadanía impactar la problemática de manera integral y sostenida.

De incorporarse tales ejes y acciones como postulados del próximo Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno estaría considerando el abordaje de la problemática desde la perspectiva de una política nacional de largo plazo y con financiamiento permanente, aspecto que constituye un buen punto de arranque para que la temática de la inseguridad ciudadana se aborde de una manera integral y sistemática, siempre y cuando la propuesta no sea omisa en considerar la existencia de otros factores como son los económicos y sociales.

En ese sentido, resultan destacables algunas propuestas que propugnan una coordinación con otras instituciones fuera del ámbito policial como el Ministerio de Educación Pública, con el fin de atender los factores de riesgo relacionados con el desarrollo de niños y jóvenes y familias, en programas desarrollados en las escuelas, colegios y universidades y los programas de tratamiento y reinserción social de alcohólicos, drogadictos y miembros de pandillas juveniles. Sin embargo, conviene indicar la relevancia de que se cuente con una clara definición de todos los actores que de una u otra forma se vinculan con la temática de la seguridad ciudadana, lo que implicaría, obligatoriamente, un ejercicio de priorización de aquellos sectores de la sociedad que deben ser considerados e integrados en el ámbito de cobertura de las políticas públicas.

[1] Ibidem. Página 255.

Algunas acciones son similares a las propuestas de los gobiernos anteriores, enfocadas fundamentalmente en el ámbito policial en lo que atañe a la contratación adicional de efectivos, ampliación de la formación básica policial, mayor presencia policial en zonas de alto riesgo; además se prevé la dotación de mayores recursos al Poder Judicial, el endurecimiento de penas con sanciones más drásticas y algunos esfuerzos en el campo de la prevención como por ejemplo la recuperación de espacios públicos, la activación de los comités de seguridad ciudadana y la creación de zonas de recreo, deportes y cultura.

Por otra parte, esta Contraloría General considera valiosas las propuestas que se hacen en el programa de gobierno y que tienen que ver con la creación de un sistema integrado de estadísticas policiales y la construcción de infraestructura penitenciaria, por cuanto la estadística policial está diseminada en diferentes actores y no guarda consistencia para efectos de realizar un diagnóstico de la situación real en materia de criminalidad y delincuencia y para el establecimiento de indicadores que permitan medir el impacto de las metas y acciones ejecutadas.

En torno a lo dicho, es relevante precisar y corregir las incapacidades institucionales y coyunturales que puedan limitar una solución integral y sostenida de la problemática (inexistencia de políticas de seguridad de alcance nacional, poca fiabilidad de las fuentes de información, escaso desarrollo o continuidad de programas centrados en la reducción de los factores de riesgo, corta duración y alcance de las experiencias emprendidas, dificultades para lograr la viabilidad política y económica[1]), constituyen un reto que el gobierno entrante debe asumir, para lograr una mejora sostenida y generalizada en materia de seguridad ciudadana.

Adicionalmente, es de esperar que dentro de ese pretendido ámbito de integralidad de políticas y acciones la asignación de recursos se realice de una manera óptima y racional, y sobre todo, atendiendo las prioridades que el proceso de planificación integral defina en materia de asignación y ejecución de recursos, lo cual es un tema que esta Contraloría considera debe tratarse de manera consecuente con la dimensión que la problemática tiene hoy día, a efectos de garantizar que al final del siguiente cuatrienio, la oportuna y adecuada asignación y ejecución de los recursos, impacte favorablemente los índices de delincuencia y percepción de la inseguridad.

Un análisis del comportamiento de la asignación presupuestaria y su ejecución de gastos contenidos en la ley de presupuesto nacional de los años 2006 a 2009, para algunas entidades cuyas competencias están ligadas directamente al tema de la seguridad ciudadana, permiten determinar, desde la óptica de la clasificación del gasto según su naturaleza

[1] Estado de la Nación. El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el estado democrático de derecho. Estado de la Región 2008. Página 507.

funcional[1], enfocada a los gastos de "Servicios de policía", "Centros de Reclusión" y "Justicia", que la asignación acumulada de recursos para esas funciones, muestra una marcada tendencia de crecimiento en términos nominales, hasta alcanzar inclusive en 2009 la suma de ¢216.229 millones; no obstante, en términos reales la asignación de recursos a esas funciones muestra un crecimiento más discreto, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Presupuesto para las funciones de servicios de policía, justicia[1] y centros de reclusión[2] 2006-2009 en millones de colones

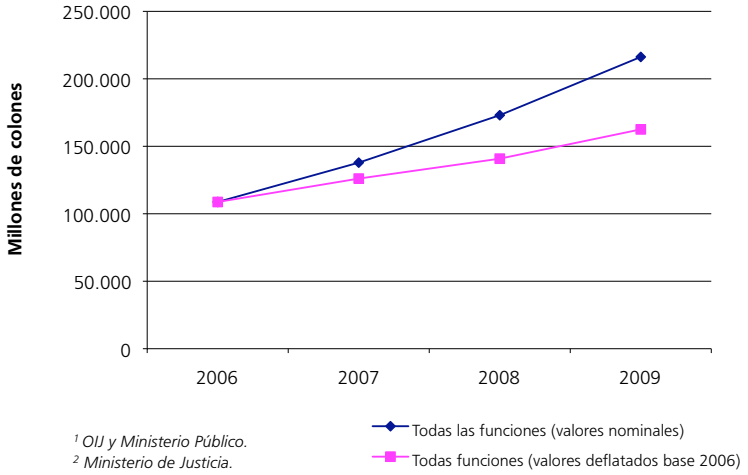


Gráfico 2.10

[1] OIJ y Ministerio Público.
[2] Ministerio de Justicia.

A la situación indicada conviene agregar la existencia de una significativa subejecución de recursos experimentada en la función "servicios de policía" en el período objeto de análisis, siendo por ejemplo que para el año 2008, dicha subejecución alcanzó el 14,5% del presupuesto lo que equivale a ¢12.678,2 millones y un 11,1% en el año 2009 que equivale a ¢11.988,8 millones.

Desde el punto de vista de los servicios que se relacionan con la seguridad ciudadana, se requiere un alto componente de policías para atender los requerimientos en esa materia. Tal como se muestra en el siguiente cuadro, la tasa de puestos policiales por cada cien mil habitantes ha mostrado del año 2000 al 2006 oscilaciones entre la baja y el alza, siendo que a partir del año 2007 presenta una tendencia de crecimiento sostenida, que ha implicado desde ese año hasta el 2009, un incremento de 33 puestos policiales por cada cien mil habitantes. Ese aspecto resulta concordante con esfuerzos del gobierno por mejorar la

[1] En lo que se refiere a la clasificación funcional, el tema de la seguridad ciudadana, se enfoca en la clase de "Orden Público y Seguridad" y particularmente en los componentes de "Servicios de policía", "Centros de Reclusión" y "Justicia". En ese sentido la asignación presupuestaria de la función servicios de policía equivale al contenido presupuestario para atender los gastos de los principales cuerpos policiales indicados en la Ley General de Policía N°7410 y que están a cargo del Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Hacienda. Asimismo, la nomenclatura de la función "Centros de Reclusión" se relaciona exclusivamente con la competencia de "Administración penitenciaria" del Ministerio de Justicia y la función "Justicia" a los "Servicios de investigación Judicial" (OIJ) y "Servicio ejercicio de la acción penal pública" (Ministerio Público) del Poder Judicial.

presencia policial como elemento para atender el problema de la seguridad ciudadana, pese a los resultados ya comentados anteriormente.

Cantidad de puestos policiales efectivamente nombrados por cada cien mil habitantes - Del 2000 al 2010 - (1)

Año	Población	Tasa policías por cada 100.000 habitantes	Cantidad puestos policiales
2000	3.958.931	236	9.340
2001	4.019.724	244	9.791
2002	4.075.864	240	9.785
2003	4.133.002	235	9.719
2004	4.189.300	235	9.825
2005	4.244.709	231	9.799
2006	4.299.234	228	9.795
2007	4.355.208	243	10.592
2008	4.412.474	252	11.114
2009	4.509.290	264	11.910
2010	4.563.539	276	12.603

Cuadro 2.50

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la información contenida en los presupuestos ordinarios del Ministerio de Seguridad Pública y la información disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
(1) Los datos de población para los años 2009 y 2010 fueron tomados de la proyección que se encuentra disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estadísticas de Población- Estimaciones y proyecciones - Población total proyectada por sexo según años calendario.

En la situación comentada prevalece el hecho de que en la realidad el incremento de puestos policiales propuesto por las autoridades de gobierno obedece más a un postulado cuantitativo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que a un estudio específico que contenga la definición de indicadores sobre la cantidad de funcionarios policiales que efectivamente requiere el país, de modo que se atiendan integralmente las labores que le competen a las instancias ministeriales en materia de seguridad ciudadana.

En conclusión, sobre los recursos asignados, se tiene que si bien en términos nominales muestran una orientación de crecimiento, tal incremento no constituye un incremento real y más bien es la consecuencia del efecto inflacionario del presupuesto, siendo que la tendencia de crecimiento en términos reales para esos recursos resulta casi imperceptible. Asimismo, la liquidación del presupuesto señala una subejecución importante de recursos en las funciones señaladas y el incremento de plazas policiales obedece más a un postulado cuantitativo contenido en el PND que a un estudio específico que contenga la definición de indicadores que permitan determinar la cantidad real de efectivos requeridos.

De todo lo comentado, se desprende que en materia de inseguridad ciudadana existen suficientes estudios y análisis que llevan a comprender las causas de esta problemática, y las estadísticas muestran de manera palpable el deterioro que ha venido presentando la sociedad costarricense sobre su seguridad. Es necesario entonces asumir ya, por todos los actores involucrados en su atención, las acciones que lleven a soluciones reales y efectivas de esta problemática, con una visión de largo plazo, de manera integral y con propuestas realistas de financiamiento que permitan su implementación.

2 Sobre la gestión de las entidades del Sector de Infraestructura y Transporte y su impacto

Uno de los factores fundamentales que facilita el crecimiento económico de un país lo constituye la inversión de calidad en infraestructura de transporte. El impacto directo que tiene en el producto interno bruto (PIB) y en el empleo, su papel dinamizador de la economía, su importancia en el fortalecimiento de la cohesión económica y territorial, así como su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos, hacen fundamental que las diferentes modalidades de transporte –terrestre, aéreo, marítimo y ferroviario– cuenten con un sistema que permita el desarrollo de una infraestructura básica.

A nivel internacional se considera que para lograr una mejora sustantiva en la calidad de la infraestructura del transporte de un país, es fundamental que las entidades que la desarrollan cuenten con una adecuada capacidad institucional, entendida ésta como la disposición de estructuras orgánicas, procesos y potencial humano necesarios para desarrollar de manera eficiente, eficaz y económica esa infraestructura.

El rezago que posee Costa Rica en materia de infraestructura de transporte ha hecho que durante los últimos años se destine mayores recursos a su mejoramiento; sin embargo, la realidad ha mostrado que las entidades del Sector no tienen la capacidad de ejecutar en forma eficaz dichos recursos, pues carecen del "músculo" institucional que se requiere para ello. La Contraloría General ha emitido informes a la Asamblea Legislativa sobre este particular, que de una u otra forma alertan sobre la necesidad de fortalecer esa capacidad institucional.

En el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el Ejercicio Económico 2010 presentado a la Asamblea Legislativa[1], por ejemplo, se aborda la persistencia de las debilidades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) en el ejercicio de la rectoría del Sector, pues su proyecto de presupuesto para ese año no se sustenta en acciones claras y directas para el mejoramiento de su gestión rectora, de tal forma que permita el desarrollo eficiente de la infraestructura de transporte que requiere el país, sino que por el contrario, continúa respondiendo a una organización básicamente ejecutora.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, actualmente cerca del 40% de los recursos asignados al MOPT se destinan a la atención de la red vial cantonal, competencia que le está directamente asignada a los diferentes municipios del país.

En ese sentido se puede afirmar que el país continúa asumiendo el costo de un Ministerio cuyo tamaño dejó de ser necesario desde que, en mayo de 1999, se plasmó en el Decreto Ejecutivo N° 27917-MOPT, la transferencia de las funciones que ejecutaba a sus órganos adscritos, manteniendo una estructura básica para cumplir con las funciones de órgano rector de políticas para el Sector Transporte.

[1] En cumplimiento del artículo 40 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N°8131 del 18/9/2001.

La Contraloría General ha señalado la impostergable necesidad de que el MOPT deje de ser un organismo ejecutor, para convertirse en un ente que asesore y apoye al Ministro rector del Sector de Infraestructura de Transporte. Concretamente, en los informes N° DFOE-OP-27-2006 y DFOE-OP-28-2006 se dispuso a ese ministerio la modernización tanto de ese ente como del Sector, lo cual todavía está en vías de cumplimiento y, en consecuencia reiteramos: el país continúa invirtiendo importantes recursos en un organismo que no cumple con su rol.

Estudios recientes y específicos realizados por la Contraloría General en varias entidades del Sector (INCOFER, CONAVI, CNC, CETAC, CTP) sobre su capacidad institucional para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas, determinaron la existencia de varios problemas comunes en temas como: gestión, estructura orgánica, recursos humanos y tecnologías de información.

En el Consejo Nacional de Concesiones, por ejemplo, esos factores influyeron, de una u otra forma, en el incumplimiento de las acciones estratégicas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como lo son la ejecución del proyecto TREM y del proyecto Corredor San José-Cartago, y en atrasos en la consolidación del proyecto del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós. En el caso del proyecto de la Carretera San José-Caldera, si bien fue inaugurada en forma oportuna, en ese momento no se logró concretar la liberación de algunos terrenos para las obras de los Intercambios de San Rafael, Guácima, Balsa y las Radiales Coyol y Atenas.

En el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), entidad responsable de la conservación y construcción de la red vial nacional, y a la que se le han asignado, en los últimos tres años, la totalidad de los recursos que por ley le corresponden, se determinó, entre otras cosas, que la programación de obras para el período 2006-2008 no obedece a un enfoque estratégico, sino que en la definición de las prioridades ha prevalecido la aplicación del Modelo HDM-III, modelo que si bien es cierto permite la jerarquización de proyectos en la actualidad se encuentra superado, y por ende, no permite que se complemente con otras variables técnicas, financieras y de impacto que debe caracterizar esa programación, y por ende, no le garantiza a la ciudadanía un uso eficaz de los recursos asignados.

Las debilidades de capacidad institucional encontradas en el CONAVI impactan negativamente el cumplimiento de sus objetivos. Tomando como referencia la ejecución presupuestaria, en el periodo 2006-2008 se observó una subejecución promedio del 25%, lo que se traduce en un desaprovechamiento de los recursos disponibles, que puede atribuirse específicamente a aspectos como: debilidades en la planificación de los proyectos, deficiencias en los procedimientos licitatorios y de contratación, y una inadecuada gestión en la programación de los gastos. Ahora bien, si bien es cierto en el 2009, el CONAVI muestra un porcentaje de subejecución presupuestaria relativamente bajo (8%), en ello influyó significativamente un gasto importante en el rubro de reajuste de precios y contratos por imprevisibilidad, sin embargo, se mantienen las debilidades de capacidad institucional señaladas dentro del presente párrafo.

En lo que se refiere al uso de las tecnologías de información (TI), el Consejo de Administración de CONAVI aprobó un Marco Estratégico a principios del año 2009. No obstante, este

documento debe revisarse, pues no contiene políticas, normas, directrices y objetivos estratégicos orientadores de la gestión de esas tecnologías; además de que el Plan Estratégico de TI (PETI) está desactualizado ya que se formuló en el año 2000. Finalmente, en el CONAVI está pendiente la consolidación de una reforma integral de su estructura administrativa, con la contratación de personal adicional (236 plazas) y con un nuevo escalafón salarial.

La débil capacidad institucional del CONAVI para ejecutar proyectos de infraestructura se refleja, también, en una temática importante en materia vial: las estaciones fijas de control de peso. El Consejo tiene varios años de pretender consolidar este proyecto, al menos con cinco estaciones; sin embargo, en la actualidad únicamente funciona la de Cañas. Las restantes estaciones operan mediante el uso de estaciones móviles, las cuales se contrataron para aprovechar la infraestructura existente, remodelada para algunos casos, pero no para las estaciones de pesaje de Ochomogo y Villa Briceño.

Otro aspecto importante en la calidad de las carreteras es el relacionado con su seguridad, responsabilidad que recae en el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI). La CGR encontró debilidades en materia de seguridad vial en las obras de infraestructura de transporte, aspecto que ha tomado mucha relevancia en los últimos años. También se encontraron debilidades en temas más específicos, como en el inventario de dispositivos de seguridad vial, y en el sistema centralizado de semáforos.

Un factor que contribuye con la competitividad de un país es la existencia de un buen sistema de ferrocarriles para el traslado de personas y de carga, modalidad de transporte que se ha desarrollado de forma acelerada y exitosa en los últimos años a nivel mundial. Costa Rica ha venido realizando esfuerzos a partir del 2006, por medio del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), encargado de rehabilitar y administrar el sistema de transporte ferroviario. Actualmente está operando el servicio de pasajeros denominado tren urbano (Pavas-San Pedro y Heredia-San Pedro), así como el transporte de carga a Limón. No obstante, estudios realizados por la Contraloría General determinaron debilidades en materia de insuficiencia de recursos humanos y económicos, en la desactualización de la estructura orgánica, en la normativa y los procedimientos y en tecnologías de información. Estos aspectos impiden que el ferrocarril se desarrolle de manera integral y sostenible, convirtiendo su actual reactivación en una solución coyuntural y una forma paliativa de solucionar temporalmente parte del congestionamiento vial o de reducir el deterioro de las carreteras nacionales.

En el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y en la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), el Órgano Contralor determinó debilidades asociadas al control de las obras de infraestructura de aeropuertos, la ejecución presupuestaria y la estructura orgánica vigente. Esta es una problemática que debe llamar la atención de las autoridades del Gobierno en el momento de considerar una eventual concesión de los aeródromos nacionales, porque evidencia la necesidad de fortalecer el CETAC y la DGAC para poder minimizar atrasos como los suscitados en la ejecución de las obras aeroportuarias del país.

Los estudios realizados por la CGR en el Sector Infraestructura de Transporte revelan una notable ausencia de planificación y de políticas de mediano y largo plazo. Es por ello que, con regularidad, los proyectos a ejecutar se seleccionan dejando de lado o postergando proyectos de vital importancia, ante la falta de estudios o de "ideas" de proyectos para la ejecución, inclusive contando con los recursos económicos.

Es oportuno mencionar el análisis que realizó el Foro Económico Mundial[1], el cual evalúa todos los años las ventajas y desventajas de los países para determinar cuáles ofrecen mayor competitividad para invertir. En estos análisis, la variable "Calidad de la infraestructura global" ha sido históricamente la peor calificada en el caso de Costa Rica, al ocupar la posición N° 85 en el ranking de 134 países, siendo 1 el mejor.

Los resultados de las fiscalizaciones realizadas por la CGR la indujeron a emitir disposiciones, con la finalidad de que las deficiencias encontradas sean corregidas en el corto plazo, para que las entidades involucradas puedan lograr mayor eficiencia y sostenibilidad en la realización de obras destinadas al traslado de personas y cosas, y por ende, los escasos recursos de que dispone el país para esta materia, sean invertidos en forma eficiente, eficaz y económica. Asimismo, en el mes de marzo del 2010 dio inició un estudio con un enfoque evaluativo sobre los componentes de la estructura del Sector Transporte, con miras a fortalecer las temáticas aquí señaladas, y así potenciar cambios sustantivos en su accionar.

La Contraloría General es del criterio que la coyuntura que genera el cambio de gobierno es momento propicio y oportuno para que resultados como los aquí enunciados, producto de los distintos informes de fiscalización emitidos y vinculados con el Sector Infraestructura de Transporte, sean debidamente considerados en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno. Con ese sentido se efectuó un análisis general del Plan de Gobierno 2010-2014 de la Presidenta electa, específicamente en el apartado denominado "Empleo, producción y política económica", que en su punto 9 "Infraestructura del Transporte" plantea como reto del Gobierno entrante, la construcción acelerada de la infraestructura de transporte necesaria para el desarrollo del país durante la próxima década.

Sobre esta temática resulta importante señalar que en el pasado, el país ha iniciado proyectos de infraestructura de transporte vinculados con obras estratégicas que aún están inconclusos, ya sea por falta de financiamiento, porque su fase de construcción se encuentra en ejecución, o bien porque se hallan en etapa de operación, y que, sin embargo, no se mencionan en el citado plan, como son las obras de modernización del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, la concesión de la carretera San José-San Ramón, la construcción de la carretera Sifón-La Abundancia (Carretera Naranjo-San Carlos) y la ampliación de la carretera Interamericana Norte.

Si bien la Administración entrante enfrenta retos importantes en el inicio de nuevos proyectos, como la futura construcción del Anillo Periférico que plantea el citado Plan, resulta necesario garantizarle al país la optimización de los recursos públicos que se han invertido en las obras que a la fecha no se han concluido, o que requieren de la toma de decisiones y el compromiso

[1] "Informe de competitividad global" del año 2009-2010 del Foro Económico Mundial.(http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html).

del más alto nivel para que puedan concluirse, y de esa forma satisfacer las necesidades de transporte de mercancías o de personas, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
La Contraloría General ha insistido sobre la responsabilidad de dotar al país de una cartera óptima de inversiones en infraestructura de transporte que permita en el corto, mediano y largo plazo, un desarrollo planificado y debidamente ejecutado de las inversiones del Sector Infraestructura de Transporte, que trascienda una Administración y que permita proyectar, es decir, ver a futuro el sistema de transporte que tendrá el país, y no reducido a una visión de un determinado periodo de gobierno. Países a nivel latinoamericano que han logrado dar continuidad a una cartera de inversiones (Plan Estratégico de Infraestructura del Transporte) han logrado dar sustantivos saltos cualitativos y cuantitativos en este campo, como por ejemplo: Perú, Colombia y Chile.

Este Órgano Contralor también insiste, luego de analizar el Plan de Gobierno 2010-2014, sobre la necesidad de asegurar siempre el componente intermodal en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte, así como de un adecuado ejercicio de la rectoría del Sector para que los proyectos por realizar obedezcan a un orden de prioridades de rentabilidad socioeconómica y optimización de recursos. Sobre este último aspecto cabe destacar que el Plan de Gobierno 2010-2014 resalta el ejercicio de la rectoría como prioritario en el Sector Económico e Industrial y en el Sector Agrícola, pero no se considera en el Sector Transporte, elemento que deberá ser valorado y revisado en forma oportuna por las nuevas autoridades de gobierno, dados los aspectos aquí comentados.

En conclusión, después de la experiencia de éstos últimos años es vital reconocer que será difícil lograr un cambio en materia de infraestructura del transporte y por ende salir del rezago que tiene el país en esta temática, si no se cuenta con una decisión de Estado sobre el Plan Nacional de Infraestructura del Transporte (hacia dónde vamos), plan que deberá permitir una adecuada jerarquización de proyectos y una definición de cómo y cuándo se va a financiar (impuestos, tarifas, deuda pública, capital privado). En cuyo caso, el éxito de dicho plan requiere el liderazgo por parte del Ministro rector y que el Sector Transporte cuente con la capacidad institucional (estructura organizacional, recurso humano idóneo, procesos y sistemas de información) para ejecutarlo, aspectos que estarán en la agenda de fiscalización de este órgano contralor dentro del ámbito de sus competencias.

3 Sector Energía y Telecomunicaciones

3.1 Un mercado bien regulado da seguridad a los participantes

Con la emisión de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones[1] se crea formalmente el Sector Telecomunicaciones, con tres roles claramente separados para el Estado: rector, regulador y operador; y conformado por las siguientes entidades: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) en la función de rectoría, Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) a cargo de la regulación y supervisión, y los operadores públicos y privados.

En cumplimiento de su rol rector, durante el 2009 el MINAET publicó el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014, el cual contiene las políticas, objetivos, acciones estratégicas y metas del Sector, para impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica. Atendiendo a las acciones estratégicas esbozadas en dicho Plan, en diciembre del 2009 la Rectoría de las Telecomunicaciones emitió las "Pautas generales para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones", con el fin de trasladar información útil para los procesos de instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Actualmente se encuentra en trámite el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), el cual vendría a regular el espectro radioeléctrico nacional, para satisfacer las necesidades de frecuencias que se requieren, tanto para el desarrollo de las actuales redes de telecomunicaciones, como para responder a la demanda de segmentos de frecuencias para las redes que hagan uso del espectro radioeléctrico; para lo cual se promoverán el uso de tecnologías que optimicen el uso del espectro.

Por otra parte, la SUTEL como agente de supervisión y regulación en el Sector Telecomunicaciones, emitió durante en el 2009, informes relacionados con la determinación de mercados relevantes y los operadores o proveedores; criterios técnicos sobre el uso y asignación del especto radioeléctrico en Costa Rica para la toma de decisiones del Poder Ejecutivo en cuanto a la determinación de las bandas de frecuencia que pueden ser objeto de concesión o reasignación, como parte del PNAF. Además, la publicación de formularios para la declaración de Ingreso (2008-2009) y para la denuncia de interferencias.

La consolidación de las funciones de ese órgano es un factor fundamental de éxito para la sostenibilidad del Sector de Telecomunicaciones, sin embargo, durante el 2009, ésta se vio afectada por una serie de razones relacionadas con la constitución y conformación tardía tanto del Consejo como del personal disponible y la certeza financiera, afectando la adecuada puesta en marcha del modelo de apertura en esta materia. En ese sentido, durante el año 2009 y el primer trimestre del 2010, la SUTEL no ha podido ejecutar el proceso de concurso público que pretende el otorgamiento de las concesiones de frecuencia del espectro nacional. Además, la Superintendencia en su papel de órgano supervisor y regulador, ha emitido normativa referente a su intervención en los procesos de acceso y/o interconexión, entre otros, la definición de la metodología para la fijación de precios de interconexión.

Adicionalmente, con la apertura del mercado de las telecomunicaciones, se ha venido instrumentando la operación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), el cual busca cerrar las brechas de acceso y servicio. Con la apertura a la competencia, cabe esperar que entren al mercado nuevas empresas y, con ellas, nueva infraestructura, lo que permite eliminar la llamada brecha del mercado. El FONATEL se crea con el objetivo de cerrar la

[1] N° 8660 del 8 de agosto de 2008.

brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones que no cierra el mercado, así que una de las metas de FONATEL es llevar parte de esta nueva inversión a las zonas más pobres y alejadas del país; evitando así la concentración de la infraestructura en las zonas urbanas y de alto poder adquisitivo. FONATEL tiene como principal fin promover el acceso, el servicio universal y la solidaridad.

3.2 Situación económico-financiera de las instituciones autónomas y empresas públicas

Los estudios financieros realizados por la CGR permitieron determinar los principales aspectos que impactaron la situación económico-financiera del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), la Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA) y la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE). Seguidamente se describen esos aspectos.

- **Pérdidas económicas**

Los resultados de la gestión operativa del año 2009 arrojaron pérdidas económicas, al obtenerse excedentes negativos o muy estrechos para hacer frente a los gastos financieros y administrativos. Adicionalmente, el gasto financiero superó, en algunas entidades, el excedente de operación, generando una ganancia neta ajustada o negativa. Dicho gasto correspondió al pago de intereses, comisiones y diferencial cambiario por los créditos obtenidos para la inversión en infraestructura física necesaria para la operación.

AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE
Resultados de la operación, período 2009
En millones de colones

	AyA	ICE*	CNFL	ESPH	JASEC	RACSA	RECOPE
Excedente de operación	(4.975,3)	57.884,0	41.114,1	2.593,8	987,2	520,1	8)
Excedente de operación / Ingresos Operativos	-7,2%	7,6%	16,5%	6,6%	3,3%	1,4%	-0,0%
Gastos financieros	(4.864,0)	(111.384,0)	(3.269,7)	1.138,4	(860,4)	(537,1)	8)
Gastos financieros / Excedente de Operación	97,8%	-192,4%	-8,0%	43,9%	-87,2%	-103,3%	1778,0%
Utilidad / Pérdida del período	(5.266,3)	(26.743,0)	5.587,1	1.455,4	708,7	423,4	8)
Excedente del período / Ingresos Operativos	-7,6%	-3,5%	2,2%	3,7%	2,4%	1,1%	-2,5%

Cuadro 2.51

** Resultados auditados del período 2008, debido a que no se tuvo a disposición a la fecha del estduio la información actualizada del período 2009.*
Fuente: Elaboración propia con base en los estados financieros internos 2009.

En el caso de RECOPE, además de obtener un excedente antes de impuestos negativo de ¢1.080,0 millones, registró una reserva contable por ¢26.399,8 millones por impuesto sobre la renta, en espera de la resolución del Tribunal Fiscal Administrativo sobre la procedencia en el pago de dicho impuesto; teniendo como resultado una pérdida neta de ¢27.479,8 millones para el período 2009.

Si bien las pérdidas económicas de estas entidades estuvieron muy influenciadas por los efectos de la crisis económica, las administraciones activas deben reconsiderar aspectos relacionados con la asociación eficiente del gasto respecto al ingreso, y la Autoridad

Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) velar porque las tarifas autorizadas realmente atiendan las necesidades económicas de las instituciones, dentro de límites de eficiencia, con el fin de garantizar la calidad del servicio brindado a los costarricenses y el resguardo patrimonial de dichas instituciones en el tiempo.

- **Impacto de la revaluación de los activos en la estructura de equilibrio financiero**

Un factor común en estas instituciones es la participación predominante del activo fijo productivo en la estructura del activo total, comportamiento normal por la naturaleza de las actividades desarrolladas. No obstante, dicho activo ha sido impactado en forma importante por la revaluación.

AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE
Revaluación de activos fijos al 31/12/2009
En millones de colones

Cuadro 2.52

	AyA	ICE*	CNFL	ESPH*	JASEC	RACSA	RECOPE
Propiedad, planta y equipo, neto	272.899,6	2.929.871,0	325.936,1	39.560,3	43.665,6	16.548,8	202.736,5
Costo histórico neto de los activos	87.717,9	1.502.581,0	172.349,3	18.588,6	38.278,2	13.957,0	102.997,5
Revaluación neta de los activos	185.181,6	1.427.290,0	153.586,9	20.971,7	5.387,4	2.591,8	55.066,5
Revaluación vrs Total Propiedad, planta y equipo	67,9%	48,7%	47,1%	53,0%	12,3%	15,7%	27,2%
Revaluación vrs Costo histórico	211,1%	95,0%	89,1%	112,8%	14,1%	18,6%	53,5%
Patrimonio	269.164,8	2.701.079,0	278.207,2	40.433,5	48.245,0	27.292,4	276.120,1
Superávit por revaluación de activos	253.810,3	1.428.767,0	152.070,4	24.207,0	9.778,7	9.650,6	53.834,7
Superávit revaluación vrs Patrimonio	94,3%	52,9%	54,7%	59,9%	20,3%	35,4%	19,5%

** Saldos auditados al 2008, debido a que no se contaba con la información actualizada correspondiente al período 2009.*
Fuente: Elaboración propia con base en los estados financieros auditados e internos al 2008 y 2009, respectivamente.

La revaluación del activo fijo en esas entidades es realizada, principalmente, mediante el uso de índices nacionales o internacionales, sin la participación de peritos independientes. Ello ocasiona que la cuenta de Propiedad, planta y equipo presente diferencias respecto al posible valor real de esos activos, muestre un patrimonio neto que podría estar sobrevaluado, y se afecten los resultados netos de cada período por el efecto en el gasto por depreciación de dicha revaluación, lo cual recae, finalmente, en el patrimonio institucional.

Al cierre del año 2009, la participación de la revaluación de los activos sobre el patrimonio en las instituciones estudiadas osciló entre el 19,5% y el 59,9%; no obstante, en el AyA dicha participación alcanzó el 94,3%, lo cual implica que el patrimonio público administrado no representa un crecimiento real de la institución como tal, sino de la revaluación de sus activos (Ver cuadro anterior).

La revaluación de los activos también muestra su influencia en el endeudamiento de las entidades, provocando que al 2009, dicho indicador alcance niveles de hasta el 45,4%, como lo muestra el cuadro que sigue:

AyA, ICE, CNFL, ESPH, JASEC, RACSA y RECOPE
Nivel de endeudamiento al 31/12/2009

	AyA	ICE*	CNFL	ESPH	JASEC	RACSA	RECOPE
Endeudamiento (pasivo total/activo total)	8,9%	25,7%	27,1%	18,8%	27,1%	38,3%	32,5%
Endeudamiento (excluida la revaluación de activos)	23,8%	42,4%	45,4%	35,4%	29,6%	40,7%	37,6%

Cuadro 2.53

** Saldos auditados al 2008, debido a que no se contaba con la información actualizada correspondiente al período 2009.*
Fuente: Elaboración propia con base en los estados financieros auditados e internos al 2008 y 2009, respectivamente.

Ciertamente, la revaluación de los activos fijos tiene una participación importante en la posición financiera de estas instituciones que podría poner en riesgo el patrimonio público si la misma no es realizada con base en el criterio experto de peritos independientes, pues podría estarse dando un deterioro progresivo del patrimonio público al mostrar un crecimiento contable-financiero no apegado a la realidad de la condiciones físicas de los activos fijos necesarios para la operación de los servicios, lo cual, aunado a las pérdidas económicas presentadas por algunas entidades en el período 2009, incrementa la vulnerabilidad para hacer frente a la reposición de esos activos por deterioro u obsolescencia.

- **Exposición cambiaria**

Las instituciones en comentario presentan un importante exceso de pasivos sobre activos en moneda extranjera, situación que se ha visto incrementada con la obtención de créditos externos para la inversión en infraestructura física. El hecho de que las deudas adquiridas sean en divisas, pero no el registro de las inversiones en "activos productivos no corrientes", hace que no exista un equilibrio cambiario entre los saldos de esas cuentas. Adicionalmente, el riesgo cambiario se ve incrementado en el tanto las entidades no tengan la liquidez y solvencia suficientes para enfrentar el pago de esas deudas que irán aumentando conforme se presente una mayor depreciación de la moneda local. Ese aspecto se ha evidenciado en los resultados operativos del período 2009, dado el efecto del diferencial cambiario a nivel del gasto financiero.

3.3 La apertura de los mercados exige acciones inmediatas para enfrentar la competencia

3.3.1 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

El ICE se creó con la finalidad de desarrollar fuentes productoras de energía, así como establecer, mejorar, extender y operar los servicios de telecomunicaciones[1]. Posteriormente, la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones[2] dota al ICE y sus empresas de las condiciones jurídicas, financieras y administrativas necesarias para que, en un mercado en competencia, continúe con la prestación y comercialización de sus productos y servicios, dentro y fuera del territorio

[1] Decreto Ley N° 449 del 08/11/1949, y Ley N° 3226 del 28/10/1963.
[2] N° 8660 del 8/8/2008.

nacional. Adicionalmente, la Ley General de Telecomunicaciones[1] define el ámbito y los mecanismos de regulación, el uso y la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones, a que están sometidas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que operen redes o presten servicios de telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional.

- **Evolución de los ingresos y gastos del período**

En el año 2009 el ICE tuvo una recaudación de ingresos equivalente al 89,4% del total presupuestado, que muestra un crecimiento real del 2,8% con respecto al monto recaudado en el año 2008, como se desprende del siguiente cuadro:

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
Ingresos percibidos en el período 2007-2009
En millones de colones

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudacion	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudacion	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudacion
Total	912.533,0	867.692,6	95,1%	1.249.650,4	1.192.779,5	95,4%	1.485.649,5	1.327.987,5	89,4%
Corrientes	729.430,2	690.140,1	94,6%	844.116,0	830.310,2	98,4%	1.091.069,3	993.191,1	91,0%
Capital	1.000,9	2.287,5	228,5%	506,7	147,3	29,1%	1.692,9	184,8	10,9%
Financiamiento	182.101,9	175.265,0	96,2%	405.027,7	362.322,0	89,5%	392.887,3	334.611,6	85,2%

Cuadro 2.54

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del ICE 2007-2008-2009.

En el 2009 se presentó una disminución porcentual en lo que respecta a la percepción de ingresos corrientes, de capital y de financiamiento, ya que solo se recaudó el 89,4% del total presupuestado. En los comentarios al cuarto informe de ejecución y a la liquidación presupuestaria del año 2009, el ICE indica que lo anterior, obedeció a la contracción de la demanda interna que experimentó el país durante ese período, como resultado de un menor crecimiento del crédito y la reducción de la actividad económica, precedida por el debilitamiento de las economías de los principales socios comerciales; lo cual, se manifestó en disminuciones en el consumo y en una prórroga de los planes de gastos e inversión, afectando por consiguiente, la demanda por bienes y servicios como electricidad e infocomunicaciones.

La principal fuente de recursos del ICE está conformada por los ingresos corrientes, en los cuales en el 2009 se recaudó el 91,0% del monto presupuestado. Dentro de ellos destaca la venta de servicios de energía, donde se obtuvo una recaudación del 100,2% (¢494.307,0 millones), y la de servicios telefónicos, cuya recaudación representó el 80% del total presupuestado (¢464.230,0 millones), sobresaliendo el aporte del servicio telefónico celular.

Otra fuente importante de recursos para el ICE la constituyó el financiamiento, utilizado para atender diversos proyectos de inversión, tanto para el sector electricidad como para el de telecomunicaciones. Aún así, los recursos obtenidos en ella mostraron una disminución real del 14,7% con respecto a los percibidos en el año 2008, debido a que varios de los préstamos previstos no se concretaron y tampoco se recibieron en el período todos los desembolsos previstos.

[1] N° 8642 del 4/6/2008.

El presupuesto del ICE está estructurado en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad, y Telecomunicaciones.

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
Egresos ejecutados según clasificación por programa presupuestario, período 2007-2009
En millones de colones

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion
Total	912.533,0	809.838,1	88,7%	1.249.650,4	1.128.506,6	90,3%	1.485.649,5	1.237.835,2	83,3%
Alta Direccion y Gestión Adm	57.744,9	46.950,1	81,3%	73.529,3	62.416,4	84,9%	93.012,2	75.500,5	81,2%
Electricidad	479.179,1	439.658,1	91,8%	751.924,5	698.183,8	92,9%	819.647,6	748.163,6	91,3%
Telecomunicaciones	375.609,0	323.229,9	86,1%	424.196,6	367.906,4	86,7%	572.989,7	414.171,1	72,3%

Cuadro 2.55

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del ICE 2007-2008-2009.

El programa Alta Dirección y Gestión Administrativa se estableció para brindar apoyo en la consecución de los objetivos de los programas Electricidad y Telecomunicaciones, y por ello se financia con recursos de ambos. En el 2009, le aportaron ¢40.748,6 millones y ¢52.263,5 millones, respectivamente. En general vale la pena anotar que para el periodo 2009 se estimó un crecimiento del presupuesto de egresos de casi un 18,9%, sin embargo la tasa de crecimiento en términos de ejecución se reduce casi a la mitad (9,7%) afectada principalmente por la baja ejecución en el sector de telecomunicaciones.

En su totalidad, el presupuesto de egresos del ICE del 2009 se ejecutó en un 83,3%, porcentaje menor al logrado el año anterior (90,3%). En el cuadro siguiente aparece esa misma ejecución presupuestaria, pero ahora desglozada por partidas:

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009
En millones de colones

Partida	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecucion
Total	912.533,0	809.838,1	88,7%	1.249.650,4	1.128.506,6	90,3%	1.485.649,5	1.237.835,2	83,3%
Remuneraciones	194.989,9	175.635,9	90,1%	240.839,9	224.781,2	93,3%	308.837,4	282.785,9	91,6%
Servicios	171.017,9	151.663,0	88,7%	228.374,8	199.125,5	87,2%	304.133,7	264.049,5	86,8%
Materiales y Suministros	237.034,9	212.424,1	89,6%	268.857,1	251.881,0	93,7%	277.519,5	256.200,3	92,3%
Intereses	28.683,1	25.739,3	89,7%	28.327,5	26.969,6	95,2%	52.839,9	47.529,0	89,9%
Activos Financieros	0,0	0,0	-	1.879,7	1.849,7	98,4%	2.962,5	2.823,3	95,3%
Bienes duraderos	126.269,8	102.354,3	81,1%	215.236,5	179.187,9	83,3%	295.853,7	229.614,4	77,6%
Transferencias Corrientes	82.296,8	71.968,8	87,5%	80.987,6	75.585,3	93,3%	111.308,5	91.435,4	82,1%
Amortización	72.240,6	70.052,7	97,0%	170.655,2	169.126,4	99,1%	65.510,9	63.397,4	96,8%
Cuentas especiales	0,0	0,0	-	14.492,1	0,0	0,0%	66.683,4	0,0	0,0%

Cuadro 2.56

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del ICE 2007-2008-2009.

Destaca, por su nivel de ejecución, la partida Amortización, con un 96,8%, donde el 87,5% del gasto (¢55.450,0 millones) corresponde a amortización de préstamos externos; sin embargo, no es una partida con participación de peso dentro del total del presupuesto.

Igual sobresale la partida Materiales y Suministros, con una ejecución del 92,3%, influída principalmente por la compra de combustibles y lubricantes para uso de la generación térmica en la distintas plantas, dada la necesidad de cumplir con los niveles mínimos para la seguridad operativa. Es importante mencionar que la ejecución por concepto de materia

prima fue relativamente baja en comparación con años anteriores, debido a que las condiciones climáticas a principios de ese año favorecieron la producción de electricidad por medio de plantas hidroeléctricas.

Contrariamente, Bienes Duraderos[1] constituyó la partida con menor ejecución (77,6% del monto presupuestado), comportamiento mostrado desde hace varios períodos. Según el ICE, existen factores fuera de su control que afectan los procesos licitatorios como las apelaciones; además, los trámites de compra involucran varios períodos, provocando que se reciban los equipos al final del año y se trasladen los pagos al año siguiente. Es importante destacar que la CGR ha venido realizando en el ICE estudios relacionados con el proceso de adquisición de bienes, particularmente en lo vinculado al proceso de planificación de compra de activos y gestión de proyectos, determinando que adicionalmente a los factores señalados por ese Instituto, existen debilidades internas que también inciden en los atrasos, pese a que la Institución con la aprobación de la Ley N° 8660[2], fue liberada de restricciones de inversión y endeudamiento, además de sometérsele a un régimen especial de contratación.

- **Las inversiones como motor de desarrollo en un mercado en competencia**

La realización de los proyectos que lleva a cabo el ICE son de gran relevancia para el desarrollo del país; de ahí la necesidad de asegurar la calidad y sostenibilidad de los servicios que presta. Para el desarrollo de los proyectos de electricidad el ICE presupuestó en el 2009 ¢356.040,0 millones, de los cuales ejecutó el 85,4%.

Instituto Costarricense de Electricidad
Ejecución por grupo de proyectos del Programa de Electricidad, período 2008-2009
En millones de colones

Grupo de Proyectos	Presupuesto 2008			Presupuesto 2009		
	Definitivo	Ejecución		Definitivo	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
Total	106.307,4	92.408,2	86,9%	356.040,0	303.888,0	85,4%
Generación	61.773,1	52.107,8	84,4%	233.787,0	201.177,0	86,1%
Transmisión	24.592,8	22.125,6	90,0%	82.701,0	65.664,0	79,4%
Distribución	18.679,6	17.453,5	93,4%	27.577,0	25.229,0	91,5%
Otros 1/	1.261,9	721,3	57,2%	11.975,0	11.818,0	98,7%

Cuadro 2.57

Fuente: Informe del ICE de Liquidación y preliminar de ejecución presupuestaria del 2008 y 2009, respectivamente.
1/ Incluye datos correspondientes a alumbrado público

El ICE argumenta que la ejecución lograda obedece a factores tales como: atrasos en los procesos de contratación, trámites de financiamiento, permisos ambientales, derechos de paso, expropiación y compra de terrenos; pero que el avance físico mostrado en la

[1] A nivel de programa, en esta partida se ejecutó: el 84,1% en el de Electricidad, y el 72,7% en el de Telecomunicaciones.
[2] Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del Sector Telecomunicaciones.

construcción de los proyectos[1], que constituye el principal elemento para ponerlos en operación y cumplir con los planes, no necesariamente está asociado a la ejecución del presupuesto[2].

Aún siendo así, resulta de suma relevancia que el ICE procure alcanzar niveles de ejecución óptimos en sus proyectos, para evitar poner en riesgo el suministro energético en las épocas de verano de los próximos años, considerando que una economía en proceso de recuperación conlleva una mayor demanda de electricidad.

Para desarrollar proyectos de telecomunicaciones, en el 2009 se presupuestaron ¢219.899,0 millones, de los cuales se ejecutó el 74,4%, porcentaje inferior al alcanzado en el 2008 (84,5%).

Instituto Costarricense de Electricidad
Ejecución por grupo de proyectos del Programa de Telecomunicaciones, período 2008-2009
En millones de colones

Grupo de Proyectos	Presupuesto 2008			Presupuesto 2009		
	Definitivo	Ejecución		Definitivo	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual		Absoluta	Porcentual
Total	173.459,6	146.639,4	84,5%	219.899,0	163.610,0	74,4%
Clientes	14.144,3	10.378,6	73,4%	13.290,0	11.014,0	82,9%
Redes	123.813,5	110.111,9	88,9%	101.492,0	85.457,0	84,2%
Servicios	17.770,5	14.537,4	81,8%	54.871,0	39.921,0	72,8%
Sectoriales	1.991,5	176,3	8,9%	22.231,0	12.963,0	58,3%
Institucionales	15.739,8	11.435,2	72,7%	21.875,0	13.005,0	59,5%
Gobierno Digital	0,0	0,0	-	5.570,0	963,0	17,3%
Servicio de emergencias 911	0,0	0,0	-	570,0	287,0	50,4%

Cuadro 2.58

Fuente: Informe del ICE de Liquidación y preliminar de ejecución presupuestaria del 2008 y 2009, respectivamente.

En general, los diferentes grupos de proyectos presentan una insuficiente ejecución; sin embargo, destacan dos nuevos proyectos presentados en el 2009: Gobierno Digital y Servicio de emergencias 911, en los cuales solamente se logró ejecutar el 17,3% y 50,4%, respectivamente. Según el ICE, ello obedece, principalmente, a atrasos en la adquisición de materiales y equipo para proyectos como servicios móviles avanzados y líneas de tercera generación. Es importante destacar la incidencia que tuvo en esos resultados, el hecho de no haber recibido el ICE todos los recursos estimados por concepto de financiamiento y, de no haber efectuado la aplicación de la correspondiente disminución de esos ingresos.

[1] El avance físico de los: PH Pirris, PH Diquis, PH Toro III, PG Las Pailas y Mejoras en la red de transmisión son del 84,2%, 94,0%, 56,0%, 52,0% y 88,0% respecto a lo programado 85%, 97,0%, 65,0%, 40,0% y 100,0, en su orden.

[2] En la ejecución presupuestaria del Programa de Electricidad destacan los siguientes proyectos de Generación: PH Pirrís (82,0%), PH Diquis (99,0%), PH Reventazón (56,0%), PH Toro III (98,0%), PG Borinquen (98,0%) y PT Garabito (97,0%). A los proyectos de Generación se les asignó el 65,7% del presupuesto total de inversiones del Programa Electricidad y dentro de éstos al PH Pirris, se le asignó el 32,0% de ese presupuesto de inversiones.

3.3.2 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL)

La CNFL es una sociedad anónima[1] creada para regular los derechos y las obligaciones relacionadas con la concesión de la generación, producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. Con el fin de marcar sus ámbitos de acción y establecer una política de coordinación de esfuerzos, la CNFL suscribió un convenio con el ICE, que entró en vigencia el 1° de julio de 1971. Además, cuenta con un convenio marco de cooperación de inversión y operación conjunta entre ese Instituto, las empresas de servicios públicos municipales y las Asociaciones Cooperativas de Electrificación Rural. Actualmente la Compañía forma parte de las empresas del grupo ICE[2], así como del Sistema Eléctrico Nacional.

La actividad de la CNFL está sometida excepcionalmente al derecho público y en su organización al derecho privado[3], y la desarrolla en la Gran Área Metropolitana.

- **Evolución de los ingresos y gastos de la CNFL, período 2007-2009**

Para el año 2009, la CGR aprobó a la CNFL un presupuesto total de ¢300.895,2 millones, el cual se conformó de un presupuesto inicial de ¢238.289,0 millones, que se incrementó mediante presupuestos extraordinarios en ¢62.606.2 millones. En ese año, la Compañía logró obtener ingresos totales por ¢281.278,0 millones, que representaron el 93,5% del monto presupuestado, y que en su gran mayoría (93,4%) provinieron de la venta de los servicios de energía eléctrica. Del total recaudado, el 94,5% corresponde a ingresos corrientes y el 5,5% a ingresos de capital[4] (Ver siguiente cuadro).

Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.
Ingresos percibidos en el período 2007-2009
En millones de colones

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación
Total	188.472,9	182.543,7	96,9%	221.832,7	216.987,1	97,8%	300.895,2	281.278,0	93,5%
Venta de bienes y servicios	170.734,1	166.734,6	97,7%	207.954,0	202.153,5	97,2%	282.701,2	262.619,8	92,9%
Renta de activos financieros	712,5	458,0	64,3%	436,1	432,6	99,2%	267,9	377,9	141,1%
Multa y sanciones	1.201,1	1.390,8	115,8%	1.284,1	1.626,8	126,7%	1.607,4	1.736,1	108,0%
Otros ingresos no tributarios	2.582,7	2.717,6	105,2%	657,7	1.273,5	193,6%	821,0	1.159,7	141,3%
Financiamiento	2.000,0	0,0	0,0%	2.000,0	2.000,0	100,0%	5.605,8	5.492,6	98,0%
Rec vigencias anteriores	11.242,5	11.242,7	100,0%	9.500,8	9.500,7	100,0%	9.891,9	9.891,9	100,0%

Cuadro 2.59

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo de la CNFL 2007-2008-2009.

En materia de gastos, la CNFL alcanzó en el 2009 una ejecución del 89,4%, porcentaje inferior al obtenido el año anterior (93,4%).

[1] En la actualidad el ICE posee el 98,6% de las acciones de la CNFL; el resto se encuentra están en manos de particulares.
[2] Conformado por el ICE, RACSA, CNFL, y la Compañía Radiográfica Internacional Costarricense, S.A.
[3] Voto de la Sala Constitucional N° 1106-95.
[4] Financiamiento y recursos de vigencias anteriores.

Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A
Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009
En millones de colones

Egreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	188.472,9	173.043,0	91,8%	221.832,7	207.095,1	93,4%	300.895,2	268.865,4	89,4%
Remuneraciones	28.309,6	26.506,6	93,6%	35.650,3	33.909,0	95,1%	41.176,9	39.604,8	96,2%
Servicios	10.236,5	7.432,6	72,6%	12.632,2	9.336,3	73,9%	11.892,1	9.427,8	79,3%
Materiales y suministros	111.788,0	107.286,0	96,0%	139.885,6	136.177,3	97,3%	198.435,8	180.453,5	90,9%
Intereses y comisiones	3.544,8	3.140,8	88,6%	2.822,1	2.197,1	77,9%	2.408,8	2.072,0	86,0%
Activos financieros	161,7	159,7	98,7%	489,7	140,2	28,6%	1.356,5	254,4	18,8%
Bienes duraderos	8.126,9	5.364,2	66,0%	9.231,4	6.327,1	68,5%	18.666,7	12.958,1	69,4%
Transferencias corrientes	14.953,3	12.755,6	85,3%	17.270,8	15.160,0	87,8%	21.120,8	18.305,8	86,7%
Amortización	10.462,9	10.397,6	99,4%	3.850,6	3.848,1	99,9%	5.837,6	5.789,0	99,2%
Cuentas especiales	889,2	0,0	0,0%	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-

Cuadro 2.60

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo de la CNFL 2007-2008-2009.

Según la CNFL, la menor ejecución experimentada en el año 2009 se debió a su decisión de contener el gasto, ante la insuficiencia tarifaria de que fue objeto durante el año 2008 e inicios del 2009. También indica que cuenta con un programa de mantenimiento preventivo y correctivo que aplica a sus plantas hidroeléctricas, con la finalidad de mejorar la generación de energía eléctrica y evitar o minimizar interrupciones por desperfectos mecánicos u otras fallas. Sin embargo, cabe señalar que los actos de vandalismo sobre la infraestructura asociada a la iluminación, robo de cable, de luminarias y daños a la misma, afectan el desarrollo del servicio de alumbrado público y le generan una pérdida económica a la Compañía.

- **Las inversiones en la CNFL se constituyen en el motor de desarrollo para enfrentar la competencia**

Para cumplir con su función, la Compañía realizó durante el año 2009 una serie de inversiones en obras que totalizaron ¢10.506,4 millones. Cabe mencionar: el inicio de la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Balsa Inferior, la construcción de la estación forestal en Coronado, la modernización del sistema hidráulico de la compuerta de canales de la Planta Hidroeléctrica de Belén, el proyecto hidroeléctrico El Encanto, entre otros.

3.3.3 Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. (ESPH)

La ESPH es una sociedad anónima[1] de utilidad pública y plazo indefinido, creada con el fin de prestar servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y evacuación de aguas pluviales; así como de generar distribuir, transmitir y comercializar energía eléctrica y alumbrado público en la provincia de Heredia. La aprobación de la Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones[2], amplió las competencias de esta empresa al permitirle brindar servicios de telecomunicaciones, infocomunicaciones y otros servicios en convergencia; Además, la excluyó de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos[3], excepto en lo relativo a requerimientos de información,

[1] Opera de conformidad con el inciso e), artículo 2, capítulo I de la Ley N° 8345 y su patrimonio esta definido en la Ley Constitutiva N° 5889, del 08/3/76.
[2] N° 8660 del 8/8/2008.
[3] N° 8131 del 18/9/2001.

y le permitió desempeñar sus funciones por medio de las subsidiarias que constituya mediante la celebración de contrataciones o alianzas con entidades de prestigio tecnológico y financiero.

- **Evolución de los ingresos y gastos de la ESPH, período 2007-2009**

La ESPH dispuso de un presupuesto definitivo para el año 2009 por ¢45.684,8 millones, el cual se conformó de un presupuesto inicial por ¢35.112,2 millones, que fue incrementado mediante presupuestos extraordinarios en ¢10.572,6 millones.

Los ingresos totales recaudados por la ESPH en el año 2009 constituyeron el 89,0% (¢40.648,8 millones) del monto presupuestado, porcentaje inferior al obtenido en el 2008 (98,8%). En los años 2008 y 2009, esta Empresa obtuvo aumentos reales en la recaudación total del 6,2% y 22,0%, respectivamente, originados primordialmente en el mayor consumo de energía eléctrica, servicio de agua, alcantarillado sanitario y pluvial, que son sus principales fuentes de recursos, así como en el financiamiento interno y el aumento tarifario aprobado por la ARESEP.

Por su parte, la ejecución del presupuesto de egresos de la ESPH en el año 2009, alcanzó el 81,1% (¢37.063,4 millones) del monto total de gastos propuestos, de los cuales el 66,3% corresponden a la partida "Materiales y suministros", en la cual se incorporan las erogaciones por la compra de energía al ICE, pago de la potencia y transmisión, como de la red de líneas de distribución y del servicio directo al cliente; para que la ESPH pueda atender en una forma eficiente la demanda de energía eléctrica requerida en la provincia de Heredia. Además, se determinó que los períodos 2008 y 2009 han alcanzado aumentos en términos reales de 1,0% y el 17,9%, respectivamente (Ver siguiente cuadro).

Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto, período 2007-2009
En millones de colones

Egreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	26.444,6	25.579,5	96,7%	31.138,9	29.025,2	93,2%	45.684,8	37.063,4	81,1%
Remuneraciones	3.347,5	3.347,5	100,0%	3.990,4	3.917,9	98,2%	4.914,6	4.662,6	94,9%
Servicios	3.275,6	3.244,1	99,0%	2.455,0	2.235,0	91,0%	7.030,9	2.318,0	33,0%
Materiales y Suministros	15.855,2	15.785,8	99,6%	19.667,6	19.239,4	97,8%	26.049,9	25.493,0	97,9%
Intereses y comisiones	316,4	314,8	99,5%	420,6	419,5	99,7%	496,9	494,3	99,5%
Bienes duraderos	2.200,4	1.439,7	65,4%	2.969,7	1.586,1	53,4%	4.906,1	1.811,6	36,9%
Transferencias corrientes	905,2	905,2	100,0%	1.150,0	1.145,7	99,6%	1.710,2	1.708,2	99,9%
Amortización	544,3	542,4	99,7%	485,4	481,6	99,2%	576,2	575,7	99,9%
Cuentas especiales	0,0	0,0	-	0,2	0,0	0,0%	0,0	0,0	-

Cuadro 2.61

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo de la ESPH 2007-2008-2009.

En el cuadro anterior, se puede observar que la partida "Bienes duraderos" en el año 2009 tuvo una ejecución menor que las otras partidas, por cuanto, a la ESPH le fue imposible realizar la compra de varios lotes para la construcción de tanques de almacenamiento de agua potable, así como la implementación del sistema de control y monitoreo del Proyecto SCADA[1]; perforación y equipamiento de pozos profundos; falta del financiamiento para el

[1] Sistema de control de datos a distancia.

Proyecto de Saneamiento Ambiental por parte del Ministerio de Salud; compra de equipo de excavación y vagonetas; adquisición de medidores eléctricos residenciales, cable de fibra óptica, aisladores de suspensión para los proyectos de Circuito San Miguel y Planta Carrillos (Ver cuadro anterior).

Además, en lo que respecta a la subejecución del presupuesto de la ESPH (18,9%), debe mencionarse que la misma corresponde a recursos no ejecutados en los programas de Energía (¢1.710,1 millones), Acueductos (¢1.436,0 millones), Administración (¢682,5 millones), Alcantarillado (¢4.638,3 millones), Alumbrado Público (¢78,6 millones) e Hídrico (¢76,1 millones); siendo el Programa de Alcantarillado el monto más alto de subejecución por cuanto no ingresaron los recursos provenientes del Ministerio de Salud, para la construcción de la Planta de tratamiento de aguas negras en la provincia de Heredia. Adicionalmente indica la ESPH que los recursos provenientes del incremento tarifario aprobado por la ARESEP, ingresaron a esa empresa hasta el segundo semestre del 2009.

Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
Egresos ejecutados según clasificación por programa presupuestario, período 2007-2009
En millones de colones

Programa	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	26.444,6	25.579,5	96,7%	31.138,9	29.025,2	93,2%	45.684,8	37.063,4	81,1%
Prog 1 Acueductos	2.623,4	2.488,4	94,9%	3.644,6	2.995,5	82,2%	4.556,1	3.120,1	68,5%
Prog 2 Alcantarillado	277,2	231,9	83,7%	361,0	296,0	82,0%	4.959,5	321,2	6,5%
Prog 3 Energía Eléctrica	20.872,1	20.260,8	97,1%	23.408,8	22.262,3	95,1%	31.434,2	29.724,1	94,6%
Prog 4 Alumbrado Público	99,9	99,2	99,3%	722,4	697,6	96,6%	703,8	625,2	88,8%
Prog 5 Tarifa Hídrica	152,7	139,3	91,2%	140,1	121,0	86,4%	232,7	156,6	67,3%
Prog 6 Administración	2.419,3	2.359,9	97,5%	2.862,0	2.652,8	92,7%	3.798,4	3.115,9	82,0%
Prog 7 Hidrantes	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,1	0,3	300,0%

Cuadro 2.62

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinario, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo de la ESPH 2007-2008-2009.

3.3.4 Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE)

De conformidad con la Ley que Traspasa Acciones de RECOPE al Gobierno de Costa Rica[1] el Estado costarricense es dueño de la totalidad de las acciones de esa empresa pública. La Ley que Regula a RECOPE[2] le establece su naturaleza jurídica y sus fines, los cuales están orientados a refinar, transportar, comercializar a granel el petróleo y sus derivados, mantener y desarrollar las instalaciones necesarias y ejecutar los proyectos de inversión pública del sector energía según se disponga en el Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente, la Ley del Monopolio Estatal de Hidrocarburos Administrado por RECOPE[3] ratifica que en Costa Rica la importación, refinación y distribución al mayoreo del petróleo crudo y sus derivados, constituye un monopolio del Estado, y su administración le corresponde a RECOPE.

Como parte de la visión estratégica contenida en su Plan Estratégico Empresarial 2009-2013, RECOPE ha implementado una serie de mejoras en los sistemas de información, que integran gestiones con el propósito de evitar la duplicidad de funciones, mejorar la productividad de la empresa y permitirle administrar eficientemente los procesos administrativos-financieros y

[1] N° 5508 del 17/4/1974.
[2] N° 6588 del 30/7/1981.
[3] N° 7356 del 24/8/1993.

de costos, enmarcados en el contexto de una empresa petrolera del sector público[1]. Además, continúa con el fortalecimiento y modernización del Sistema Nacional de Combustibles, que es el conjunto de infraestructura interrelacionada cuyo propósito es abastecer las necesidades de la demanda nacional de hidrocarburos, especialmente en lo que se refiere a la refinería.

No obstante que RECOPE presenta un rezago importante en infraestructura, ha venido desarrollando proyectos orientados a ampliar y modernizar las áreas de ventas y distribución. También pretende fortalecer el área de importación con proyectos que incorporan la ampliación y construcción de nuevas instalaciones portuarias en el Atlántico y en el Pacífico, la terminal en el Aeropuerto Juan Santamaría y el sistema de venta de IFOS[2] en el puerto de Moín.

- **Sobre el impacto de los precios de los combustibles en el comportamiento de la demanda**

Durante el año 2009 se dieron disminuciones importantes en el precio del crudo y de sus derivados, sobresaliendo el del diesel, el cual además enfrentó reducciones en su demanda directamente relacionadas con la contracción de la economía. Ante ello, la CGR alertó a la Refinadora sobre la necesidad de reconocer los riesgos generados en la volatilidad de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales. De ahí que durante ese año, RECOPE realizara un monitoreo permanente del comportamiento de su situación económico-financiera, dada la reducción experimentada en los ingresos por concepto de ventas de los derivados de los hidrocarburos, que constituyen la principal fuente de financiamiento operacional, con el propósito de solicitar en forma oportuna los ajustes tarifarios necesarios para no afectar sus finanzas.

- **Evolución de los ingresos y gastos del período**

El presupuesto inicial de RECOPE para el 2009 fue de ¢2.089.823,0 millones, el cual disminuyó en la suma neta de ¢868.594,2 millones[3], disponiendo de un presupuesto definitivo igual a ¢1.221.228,8 millones.

En ese año RECOPE obtuvo ingresos efectivos por ¢1.140.530,6 millones, inferiores a los presupuestados en ¢80.698,2 millones, que obedece principalmente a una menor recaudación en la "Venta de Productos derivados de petróleo" (¢96.359,7 millones), por razones de disminución de precios y contracción de la demanda de algunos productos generados. Su principal fuente de financiamiento proviene de los recursos que genera la venta de combustibles, los cuales para el año 2009, como ingresos efectivos, implicaron el 95,4% del total de recursos.

No obstante que en 2009 se produce una concentración de las ventas en el mercado nacional (96,1%), su participación fue un 1,3% menor que la del año anterior, dado que RECOPE

[1] RECOPE, Informe Integral de Gestión a Diciembre de 2009, pagina 46.
[2] Fuel Oil Intermedios. Combustibles marinos residuales, provenientes de la mezcla física de Fuel Oil (Bunker C) con gasóleo y diesel.
[3] La disminución neta ¢868.594,2, millones se origina en una reducción de los ingresos por concepto de "Venta de bienes y servicios" por el monto de ¢898.455,2 millones y la incorporación de recursos adicionales de Financiamiento por ¢29.860,9 millones.

incrementó sus exportaciones de diesel, producto que, por su alto contenido de azufre y las normas de calidad vigentes, no puede ser expendido en el país. De ahí que las exportaciones del año 2009 presenten un aumento del 9,1%.

El presupuesto total de egresos aprobado para el año 2009 ascendió a ¢1.221.228,8 millones, de los cuales se ejecutó el 89,3%. La subejecución presupuestaria, por un monto de ¢130.625,1 millones, se dio en los siguientes rubros: compra de petróleo (¢69.804,3 millones); inversión (¢11.599,1 millones), gastos de operación (¢9.076,8 millones); activos financieros (¢286,5 millones), impuestos (¢36.959,5 millones), servicio de la deuda (¢884,7 millones) y cuentas especiales (¢2.014,2 millones).

- **Las inversiones no han sido el motor de desarrollo en RECOPE**

RECOPE asignó a su programa de inversiones del 2009 recursos por un monto de ¢36.313,0 millones, que solo alcanzó a ejecutar en un 68,1%. El financiamiento se obtuvo de recursos provenientes de las tarifas, recursos propios y de vigencias anteriores. Esos recursos representaron únicamente el 2,8% del presupuesto total, lo que según RECOPE, refleja decisiones estratégicas de austeridad que orientaron los recursos exclusivamente hacia las inversiones indispensables para la operación y el mantenimiento del servicio, y los proyectos sobre los cuales había un compromiso, adjudicación o proceso de contratación.

En los últimos años la Refinadora se ha caracterizado por una baja ejecución física y financiera en la mayoría de los proyectos, pese a las medidas que ha implementado para minimizar ese comportamiento.

Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.
Ejecución de los proyectos de inversion al 31 de diciembre de 2008-2009
En millones de colones

Proyectos de inversión	Ejecución Presupuestaria		Variacion 2009/2008	
	2008	2009	Absoluta	Porcentual
Total de inversiones	19.373,6	24.713,9	5.340,3	27,6%
Ampliacion y capacidad de almacenamiento	1.416,4	9.168,7	7.752,3	547,3%
Edificaciones	1.922,2	1.005,4	-916,8	-47,7%
Obras de mejoramiento en puertos y refineria	4.190,2	3.162,0	-1.028,2	-24,5%
Obras de mejoramiento de oleoductos y planteles	6.055,7	6.673,6	617,9	10,2%
Sistemas de información	1.886,1	2.573,4	687,3	36,4%
Maquinaria y equipo operacional	1.181,9	1.511,4	329,5	27,9%
Vehiculos	635,4	37,7	-597,7	-94,1%
Mobiliario y equipos de apoyo	2.085,7	581,7	-1.504,0	-72,1%

Cuadro 2.63

Fuente: RECOPE, Liquidacion Presupuestaria al 31 de diciembre 2008 y 2009.

Según se apunta en el documento "Evaluación final del Plan Operativo Institucional, 2009", las principales causas de los atrasos en la ejecución de proyectos se refieren a la unificación de proyectos, variaciones en las especificaciones técnicas y diseño, ampliación de plazos para adjudicación, contratación y/o confección del contrato, viabilidad financiera y económica, especificaciones ambientales y falta de disponibilidad de personal permanente en el área

técnica. Ante ello se plantearon acciones correctivas, a saber: fiscalización constante de los contratistas para cumplir con el programa establecido, reprogramación de proyectos, revisión constante y permanente de las especificaciones técnicas y de diseño, y reprogramaciones acordes a las necesidades de infraestructura. No obstante, esas acciones correctivas, es importante acotar que todos esos temas tienen un común denominador, la ausencia de una buena planificación; situación identificada en los estudios sobre planificación de compras realizados en esa empresa.

El importante rezago en infraestructura que RECOPE posee, y las debilidades en la ejecución de los proyectos de inversión que ha venido presentando, motivaron a que la Contraloría General le dispusiera continuar con los esfuerzos para implementar medidas que garanticen que el presupuesto restringido asignado a inversiones sea ejecutado acorde con lo programado, y que las obras tengan el avance físico y financiero necesario para superar las deficiencias de infraestructura y obtener los niveles deseados de crecimiento en la capacidad de refinación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos.

Recuadro 2.4

Proyecto Modernización de la Refinería de Moín

El Proyecto de Modernización de la Refinería de Moín, II Fase, está asociado con la meta "Aumentar la producción estratégica local en un 80,0% de diesel y en un 70,0% de gasolina a partir del desarrollo y modernización de la Refinería". El Proyecto, según lo apuntado por RECOPE, consistía en la realización de las obras necesarias para completar la I Etapa de Proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de Moín, cuya ingeniería básica fue desarrollada por el Instituto Francés de Petróleo en el año 1996 y cuya I Fase fue ejecutada durante el periodo 1997-2001.

Para ejecutar la II Fase se obtuvo un financiamiento por US$125,4 millones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), sin embargo no se logró su ejecución, por cuanto, las ofertas recibidas indicaron que el proyecto no era económicamente rentable, declarándose infructuosa la licitación. Además, los estudios realizados determinaron la necesidad de replantear el proyecto para definir el nuevo alcance, que considerara una mayor capacidad de refinación y conversión para disminuir la producción de residuo atmosférico, convirtiéndolo en productos de más valor como la gasolina y el diesel.

Con el establecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular China, en octubre del 2007 se firmó un Acuerdo de Cooperación entre RECOPE y CNPC Internacional Ltd., el cual considera el posible desarrollo del proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Moín. La CGR refrendó en forma condicionada dicho acuerdo y su adenda N°1, para la constitución de una empresa conjunta encargada del estudio de factibilidad, ejecución y operación mediante arrendamiento con opción de compra, del proyecto de ampliación y modernización de las instalaciones actuales de la Refinería en Moín, Puerto Limón[1].

Una vez refrendado el contrato, la Junta Directiva de RECOPE aprobó el presupuesto extraordinario Nº 2-2009, que incorpora la suma de ¢1.531,2 millones (equivalente a US$2,5

[1] División Jurídica, Oficio N° 09178, del 02/09/2009.

Recuadro 2.4 (continuación)

millones) para el primer aporte de capital a la empresa conjunta, de acuerdo con lo establecido[1]. Esta modernización de la refinería pretende lograr mayor independencia energética, generar ahorros en la factura petrolera y garantizar la producción de combustibles amigables con el ambiente, incluyendo la producción de aceites como materia prima para los biocombustibles, además de una gestión operativa con altos estándares internacionales de calidad. Por otra parte, el desarrollo de este proyecto conjuntamente con otras obras como el poliducto, el nuevo muelle petrolero en Limón y la ampliación de la capacidad de tancaje, pretenden, adicionalmente, garantizar la seguridad energética nacional con una mayor eficiencia y eficacia.

Considerando la conformación de esta empresa conjunta, la Contraloría General dispuso a RECOPE que, acorde con la situación económica mundial y la inestabilidad del mercado de los hidrocarburos, debe realizar un monitoreo permanente de la evolución de los precios, y del comportamiento de la demanda como un elemento significativo sujeto a cambios, ya que la tendencia ha sido una contracción de ésta ante los incrementos de los precios, de manera que disponga de los recursos económicos necesarios que le garanticen su operación, la satisfacción de los requerimientos de hidrocarburos del país, y el financiamiento del aporte de capital suficiente para asumir los posibles compromisos que debe cubrir esa Refinadora en el caso de que se determine que el proyecto originado en el acuerdo de empresa conjunta, es factible y sea aprobado por las instancias competentes.

3.3.5 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El AyA es una institución creada[2] con el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, y promover el desarrollo en materia de suministro de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, así como de sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas.

- **Persisten debilidades en el proceso del plan y presupuesto del AyA**

El presupuesto ordinario para el año 2009 del AyA fue improbado por la CGR al no reflejar la situación real de la institución, considerando que no contemplaba el contenido presupuestario para actividades ineludibles como lo son, entre otras, el servicio de la deuda, compromisos salariales, pago de servicios públicos, que en conjunto generaban obligaciones por ¢21.000,0 millones.

Hay que destacar que desde períodos anteriores el AyA venía presentando debilidades administrativas e insuficiencia de recursos financieros. Dentro de otros aspectos, los presupuestos iniciales no habían sido suficientes para cubrir la totalidad de los egresos, aunado a las debilidades que en materia de planificación habían repercutido en el presupuesto institucional, en todas sus etapas. Estas situaciones habían sido advertidas por la Contraloría

[1] El Boletín informativo de RECOPE, Diciembre 2009, indica: "La construcción de la refinería se espera que arranque en el 2011. El capital social inicial se estableció en US$10.000, para el cual cada una de las empresas madres aportó un 50%. Para el 2010 ambas empresas deberán cubrir el estudio de factibilidad y los gastos que genere la operación de la empresa, con una suma de cinco millones de dólares en total (US$2,5 millones cada una de ellas)".
[2] Ley N° 2726 del 4/4/1961, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado.

General[1], sin que se evidenciaran mejoras en los diferentes procesos. Por ejemplo, no fueron realizadas, con la oportunidad requerida, las gestiones ante la ARESEP para contar a tiempo con los recursos necesarios para financiar sus diferentes actividades, lo que ha repercutido negativamente en los sistemas para el suministro de agua potable y servicios de alcantarillado que opera la institución, que presentan un importante deterioro, especialmente el sistema de alcantarillado sanitario.

Una vez improbado el presupuesto, y con el fin de dar continuidad a las actividades del AyA sin afectar el interés público, con fundamento en la legislación vigente[2] se le dispuso a la Administración la aplicación del presupuesto del año 2008 ajustado. Posteriormente se le incorporaron los recursos adicionales previstos mediante presupuestos extraordinarios, hasta disponer de un presupuesto definitivo para el año 2009 igual a ¢94.974,8 millones.

La recaudación alcanzada por el AyA en el 2009 fue del 87,7% de lo presupuestado, básicamente por la no recepción de recursos provenientes de financiamiento externo, y por la menor transferencia de los recursos de FODESAF.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Ingresos percibidos en el período 2007-2009
En millones de colones

Ingreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación
Total	64.157,5	61.850,9	96,4%	69.264,1	71.306,6	102,9%	94.974,9	83.291,5	87,7%
Venta de bienes	45.866,3	43.428,3	94,7%	50.250,8	52.009,2	103,5%	65.285,0	61.618,4	94,4%
Venta de servicios	4.681,8	4.678,7	99,9%	5.437,2	5.599,6	103,0%	6.411,0	6.653,1	103,8%
Renta de activos financieros	1.356,5	959,4	70,7%	1.061,4	817,6	77,0%	583,2	968,7	166,1%
Multas y sanciones	0,0	427,3	-	0,0	608,1	-	614,0	467,9	76,2%
Reintegro en efectivo	0,0	0,3	-	0,0	1,4	-	0,0	0,0	-
Ing. varios no especific.	0,0	176,6	-	348,8	466,4	133,7%	500,0	348,2	69,6%
Recup. préstamos Sector Público	480,9	383,4	79,7%	398,6	413,2	103,7%	482,6	474,5	98,3%
Tansf. capital de Sector Público	1.100,1	527,4	47,9%	1.586,5	1.321,2	83,3%	2.720,0	1.989,8	73,2%
Financiamiento	10.671,9	11.269,5	105,6%	10.180,8	10.069,9	98,9%	18.379,1	10.770,9	58,6%

Cuadro 2.64

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2007-2008-2009, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo 2007-2008-2009.

Los ingresos corrientes, que representan un 77,3% del presupuesto de ingresos, se ejecutaron en un 95,5%, lo cual equivale a una recaudación efectiva de ¢70.056,3 millones. Dentro de estos ingresos, el rubro de "Venta de bienes y servicios" es el más significativo pues es donde se incorporan los recursos provenientes de la venta de agua potable y del servicio de alcantarillado sanitario.

El grupo "Financiamiento" es el que muestra la menor recaudación, con un 58,6% de lo previsto, ya que de lo presupuestado por "Financiamiento Externo", donde se encuentran los recursos que se esperaba recibir de los créditos contratados con los bancos JBIC, KFW y BCIE-1725, sólo ingresó el 14,3%. De los créditos con el JBIC y el BCIE no se percibió suma alguna, y con el KFW sólo se recibió un 55,4% de lo previsto. Los recursos de los préstamos del JBIC y BCIE-1725 se contrataron para financiar el proyecto de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana y el programa de Abastecimiento de Agua potable del Área Metropolitana y Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo, Limón; no obstante, la situación descrita permitió únicamente la ejecución de los gastos financiados con la

[1] Informe DFOE-ED-20-2007 del 24/8/2007, Oficios N°10652 (FOE-ED-949) de setiembre 2007, y N°13376 (CO-0377) de noviembre 2007.

[2] Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 del 7/9/1994.

contrapartida, provocando retrasos en el desarrollo de estos importantes proyectos (Ver cuadro anterior).

El presupuesto de egresos del AyA para el 2009 se ejecutó en un 79,7%, esto es ¢75.739,7 millones. La partida de "Bienes Duraderos" es la que muestra la ejecución más baja del periodo con un 47,7%, teniendo un comportamiento similar al de períodos anteriores. En Materiales y suministros tuvo una ejecución del 68%, asociada a las bajas ejecuciones en los gastos en materiales para construcciones y mantenimiento. Estas dos partidas son importantes para el cumplimiento de los objetivos y metas del Instituto relacionadas con proyectos de inversión, pues es donde se prevén los egresos para realizar la compra de maquinaria y adquisición de terrenos, entre otros, por lo que las bajas ejecuciones repercuten directamente en el desarrollo de los correspondientes proyectos (Ver siguiente cuadro).

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Egresos ejecutados según clasificación por objeto del gasto. Período 2007-2009
En millones de colones

Egreso	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	64.157,5	51.781,1	80,7%	69.264,1	61.843,8	89,3%	94.974,9	75.739,7	79,7%
Remuneraciones	20.686,7	18.542,6	89,6%	24.099,2	22.545,2	93,6%	36.137,3	32.588,3	90,2%
Servicios	17.019,4	14.590,8	85,7%	17.865,1	16.361,8	91,6%	24.722,9	20.672,6	83,6%
Materiales y Suministros	5.938,8	4.123,7	69,4%	6.856,2	5.425,8	79,1%	8.522,7	5.799,3	68,0%
Intereses	1.698,1	1.463,7	86,2%	1.383,3	1.344,7	97,2%	1.168,5	1.150,7	98,5%
Bienes duraderos	11.803,0	7.041,1	59,7%	11.309,6	9.034,6	79,9%	16.600,5	7.915,0	47,7%
Transferencias corrientes	1.153,8	586,6	50,8%	1.096,1	682,9	62,3%	1.578,5	1.475,2	93,5%
Transferencias de capital	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	93,7	91,6	97,8%
Amortización	5.715,5	5.432,6	95,1%	6.473,2	6.448,8	99,6%	6.150,8	6.047,0	98,3%
Cuentas especiales	142,2	0,0	0,0%	181,4	0,0	0,0%	0,0	0,0	-

Cuadro 2.65

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2007-2008-2009, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo 2007-2008-2009.

El presupuesto del AyA está estructurado en cuatro programas: Administración superior y Apoyo institucional; Operación, mantenimiento y comercialización acueducto; Inversiones; y Operación, mantenimiento y comercialización alcantarillado. Los recursos asignados a cada uno de ellos se muestran a continuación:

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Egresos ejecutados según programa presupuestario, Período 2007-2009
En millones de colones

Programas	2007			2008			2009		
	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	64.157,5	51.781,1	80,7%	69.264,1	61.843,8	89,3%	94.974,9	75.739,7	79,7%
Adm. superior y apoyo institucional	16.175,6	14.289,2	88,3%	17.431,9	16.098,4	92,4%	21.878,8	20.018,9	91,5%
Operac., manten. y comerc. acueducto	29.285,7	25.958,0	88,6%	32.392,5	30.203,3	93,2%	42.085,9	38.779,2	92,1%
Inversiones	17.593,6	10.680,4	60,7%	18.167,8	14.485,5	79,7%	29.447,5	15.569,5	52,9%
Operac., manten. y comerc. alcantarillado	1.102,6	853,5	77,4%	1.271,9	1.056,6	83,1%	1.562,7	1.372,1	87,8%

Cuadro 2.66

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2007-2008-2009, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo 2007-2008-2009.

El programa de Administración Superior concentró el 26% del total de egresos, por lo que el restante 74 % se centraliza en los programas sustantivos. El 51% de los egresos ejecutados fueron propios del programa "Operación, mantenimiento y comercialización acueducto", porcentaje muy significativo si se contrasta con el ejecutado en el programa "Operación, mantenimiento y comercialización del Alcantarillado". No obstante la relevancia de estas

actividades para la salud pública, únicamente se le destinaron ¢1.372,1 millones, suma que representa un 1,6% del total ejecutado en egresos, y que resulta insuficiente a la luz de las necesidades que deben ser atendidas. Este ha sido un problema sobre el cual la Contraloría General ha hecho reiteradas indicaciones al AyA, sin que durante el período se hayan demostrado medidas efectivas por parte de la Administración.

El programa presupuestario "Inversiones" dispuso de ¢29.447,5 millones, de los cuales únicamente se ejecutó un 52,9%. Esta situación es reiterativa en el Instituto, donde este programa, que es fundamental para el desarrollo y rehabilitación de los sistemas de acueducto y del alcantarillado, no solo no logra los niveles de presupuesto requeridos, sino que además los ejecuta en porcentajes muy bajos. Esto constituye un riesgo significativo para la buena marcha de la institución, por cuanto no permite el cumplimiento de los objetivos planteados para el año 2009, que se orientan a fomentar el suministro de agua potable a las poblaciones de las zonas rurales e indígenas, rehabilitar y ampliar el alcantarillado sanitario del área metropolitana, prestar el servicio de acueductos y alcantarillados en polo turístico de Papagayo, entre otros. Las razones por las que se han logrado ejecuciones tan bajas, se podrían resumir en lentos procedimientos de contratación, así como en inadecuados sistemas de planificación institucional pues se carece de verdaderos planes de inversión a corto y mediano plazo (Ver cuadro anterior).

Las situaciones comentadas respecto de las debilidades determinadas en el proceso del plan y el presupuesto del AyA, son objeto de seguimiento por parte de la CGR en las actividades de fiscalización presupuestaria, producto de lo cual se han emitido una serie de observaciones tendentes a que dichas deficiencias se resuelvan en el menor plazo posible, pues atentan contra la adecuada gestión de esa entidad.

4 Sector Ambiente

La fiscalización que realizó la CGR en el Sector Ambiente durante el año 2009, permitió detectar una serie de situaciones que merecen ser comentadas.

4.1 Inadecuada gestión presupuestaria en varias entidades del Sector Ambiente

La gran mayoría de los recursos públicos que se destinaron a este sector durante el periodo 2009, los ejecutaron el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), su Fideicomiso N°544, y el Fondo de Parques Nacionales. En conjunto, estos entes fiscalizados reportan un gasto de ¢35.475,9 millones, monto que representa el 51,8% de los recursos disponibles, distribuido como se muestra en el cuadro siguiente.

Sector Ambiente
Principales entes ejecutores
Ejercicio económico 2009
En millones de colones

Entidad	Ingreso real	Egreso real	Saldo	Porcentaje de ejecución
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones 1/	28.702,8	6.534,0	22.168,8	22,8%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) 2/	12.796,7	9.751,8	3.044,9	76,2%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación 3/	10.932,9	10.079,0	853,9	92,2%
Fondo de Parques Nacionales	10.025,9	5.732,7	4.293,2	57,2%
Fideicomiso N° 544 FONAFIFO, pago de Servicios Ambientales 4/	6.040,1	3.378,4	2.6	55,9%
Total	68.498,4	35.475,9	33.022,5	51,8%

Cuadro 2.67

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2009
1/ Como ingreso real se toma los recursos autorizados en la ley de presupuesto. No incluye ¢18.675,9 millones transferidos a SINAC y FONAFIFO.
2/ El presupuesto incluye ¢6.341,4 millones transferidos por el MINAET. No incluye ¢862,9 millones transferidos al Fideicomiso N° 544.
3/ El presupuesto incluye ¢12.334,5 millones transferidos por el MINAET. No incluye ¢1.401,6 millones transferidos al Fideicomiso N° 3068.
4/ El presupuesto incluye ¢862,9 millones transferidos por FONAFIFO.

La ejecución de los recursos presupuestados refleja un superávit de ¢33.022,5 millones, el cual se genera principalmente por la combinación de tres factores: ingresos reales, en promedio, mayores a los presupuestados; varias subpartidas de egresos que mostraron recursos disponibles, producto de deficiencias de orden administrativo, como la falta de personal, y la generación de ahorros en procesos de compra y contratación, según los informes de evaluación institucionales; y la presupuestación, por parte del MINAET, de ¢16.760,0 millones provenientes de un empréstito externo para trasladarlos al FONAFIFO, de los cuales solo ejecutó ¢1.772,2 millones, que corresponde al monto que ingresó a la caja única del Estado.

El cuadro que aparece a continuación muestra la situación de las metas que se propuso alcanzar cada uno de los entes en comentario.

Sector Ambiente
Metas alcanzadas
Ejercicio económico 2009

Entidad	Metas alcanzadas	
	En un 100% o más	Menos de un 100%
		* Gestión operativa del cambio climático * Iniciativa de "Paz con la Naturaleza" que involucra planes de acción en diversos temas
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y Fideicomiso N° 544	* Numero de hectáreas con pago de servicios ambientales, de bosques protegidos, en regeneración natural, reforestadas * Número de mujeres beneficiadas del programa de pago de servicios ambientales * Número de operaciones de crédito forestal aprobadas * Nuevas empresas usuarias de servicios forestales * Nuevas opciones de captación de recursos * Mercadeo y comercialización de las diversas emisiones de certificados de servicios ambientales	No reportan

Cuadro 2.68

Fuente: MINAET, Informe anual de ejecución presupuestaria, ejercicio económico 2009.

Llama la atención de la Contraloría General el hecho de que con solo ejecutar la mitad de los recursos disponibles (51,8%), los entes citados reportan el logro de la mayoría de las metas establecidas, dejando de utilizar una cantidad importante de recursos públicos para la atención de las necesidades de este sector.

Lo anterior induce a pensar que existe una inadecuada presupuestación y planificación institucional, por lo que las entidades involucradas y los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, como entes rectores, tienen la responsabilidad de revisar esta situación e implementar las acciones que sean necesarias en los procesos de presupuestación y planificación, según su competencia, en procura del mejor uso de los recursos públicos destinados a la protección del ambiente.

4.2 SINAC y MINAET desarrollaron una débil gestión en resguardo del Patrimonio Natural del Estado

En el periodo 2009, la CGR continuó con las acciones de fiscalización posterior que inició en el 2008 relacionadas con la protección del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Concretamente, en esa materia se realizaron dos estudios sobre la gestión del SINAC y MINAET: uno en torno al PNE ubicado en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), y otro referente a la administración y protección de los recursos naturales ubicados en el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB). A continuación, un resumen de cada uno de ellos.

- **Estudio sobre el Patrimonio Natural del Estado ubicado en la Zona Marítimo Terrestre**

En este estudio[1] la Contraloría determinó que el SINAC, como órgano de gestión y coordinación institucional que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas[2], no ha efectuado la anotación de limitaciones y la inscripción del PNE en el Registro Nacional, ni ha establecido un catastro forestal; acciones a las que obliga la Ley Forestal[3] y su Reglamento[4].

También determinó que el SINAC utiliza como procedimiento para la delimitación del PNE en la ZMT, el *"Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica"*[5], el cual presenta una serie de debilidades, como la falta de registro definitivo del PNE y la intervención de particulares en su delimitación. El SINAC tampoco ha suscrito un convenio con el Registro Nacional para formalizar los términos en los que se prestará la colaboración para el levantamiento de los linderos y el registro del PNE, y para establecer el catastro forestal.

En algunos de los casos analizados, la Contraloría General determinó que la información contenida en las certificaciones del PNE no es precisa, debido a que el SINAC no cuenta con profesionales topógrafos para dichos levantamientos ni con equipo topográfico de precisión. Por otra parte, la información de las certificaciones que emiten las oficinas regionales y subregionales no ha sido integrada a un sistema de información geográfico institucional, lo cual dificulta su uso ágil para efectos de administración y debilita el control.

Para solventar las deficiencias encontradas se dispuso al MINAET y SINAC: ajustar el manual citado; suscribir el convenio con el Registro Nacional, el Instituto Geográfico Nacional y el Programa de Regularización del Catastro y Registro, a fin de que se trabaje en forma coordinada y en cooperación; establecer el catastro forestal que permita regular las áreas comprendidas dentro del PNE; elaborar un plan de trabajo que abarque el corto y el mediano

---

[1] Informe N° DFOE-PGAA-12-2009.
[2] Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998, art. 22.
[3] Ley N° 7575 del 5 de febrero de 1996, artículos 13, 15, 16 y 1.7.
[4] Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 25721 del 17 de octubre de 1996, artículo 13.
[5] Emitido mediante el Decreto Ejecutivo N° 34295 del 29 de enero de 2008.

plazo para realizar la clasificación, delimitación y registro del PNE ubicado en la ZMT del país; y crear un sistema de información geográfico institucional que contenga la información sobre la delimitación y registro del PNE. En términos generales, las disposiciones emitidas muestran un avance en su cumplimiento del 30%.

- **Estudio sobre el Parque Nacional Marino Las Baulas**

En el transcurso del año 2009, el Órgano Contralor realizó un estudio que evaluó la gestión del SINAC y del MINAET en la administración y protección de los recursos naturales ubicados en el PNMB[1]. El tema es relevante debido a que este Parque fue creado para proteger los sitios de anidación de la tortuga Baula más importantes del Océano Pacífico Oriental, ubicados en las playas Ventanas, Grande y Langosta en la Bahía Tamarindo de la Provincia de Guanacaste.

Los resultados del estudio mostraron deficiencias en la delimitación del Parque, debido a problemas con la ubicación de los mojones, y a que abarca sectores que no están bien definidos geográficamente en su ley de creación. Asimismo, detectó inconsistencias en el proceso de expropiación de los terrenos, los cuales podrían constituir parte del PNE, ya que algunas fincas madres de las que fueron segregados, las tituló el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en sede administrativa, cuando la normativa exigía un proceso de información posesoria en sede judicial.

El estudio también determinó debilidades de tipo técnico en los avalúos administrativos, detectándose diferencias de hasta un 500% en los precios de avalúos realizados a un mismo terreno, o a terrenos con condiciones similares entre dos períodos de tiempo relativamente cortos. Se constató, además, la existencia de terrenos dentro del PNMB que pertenecían a la Municipalidad de Santa Cruz o que siguen estando bajo la esfera de ese municipio, que aún no han sido traspasados a la Administración del Parque. Finalmente, se detectó la falta de un reglamento de uso público, la omisión de controles de acceso y cobro de entrada al Parque, la presencia de animales domésticos y especies exóticas, la ausencia de vigilancia marítima y regulación de pesca, y el desmejoramiento en los ecosistemas boscosos del Parque.

Para corregir las deficiencias apuntadas se dispuso al MINAET y al SINAC: estudiar la situación de las fincas que fueron tituladas por el entonces ITCO, a fin de valorar la posible interposición de demandas legales para la eventual recuperación de los terrenos del PNMB; hacer la correcta delimitación de ese Parque; promover el traspaso al MINAET de los terrenos municipales ubicados dentro del Parque; reforzar el personal y los recursos que se destinan para la vigilancia y protección del Parque; y valorar la solicitud de nuevos avalúos administrativos a la Dirección General de Tributación. A este órgano se está disponiendo a su vez: una revisión de las directrices para la elaboración de los avalúos, la incorporación en tales directrices de criterios para establecer el correcto uso de las variables de hidrología y uso del suelo en las valoraciones, y el establecimiento de niveles de supervisión sobre el trabajo que realizan los peritos valuadores.

[1] Informe N° DFOE-PGAA-IF-3-2010.

El informe que contiene dichas disposiciones fue recurrido por el Ministro del MINAET, a la fecha de este comentario la Contraloría General de la República está dando trámite a dicho recurso, no obstante esa situación, las disposiciones emitidas se encuentran en proceso de implementación.

4.3 El MINAET y otros entes no realizan una adecuada gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras

Como parte del proceso de fiscalización, la CGR también efectuó un estudio[1] sobre las gestiones realizadas por el Departamento de Aguas del MINAET, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) en el otorgamiento, control y seguimiento de los permisos para la perforación de pozos, concesiones para el aprovechamiento de aguas y el cobro del canon por ese aprovechamiento, en zonas costeras del país.

De conformidad con los resultados de dicho estudio, el desarrollo inmobiliario y turístico que se ha presentado en los últimos años en las provincias de Guanacaste y Puntarenas ha ocasionado un aumento en la demanda de aguas subterráneas de forma significativa, poniendo en inminente peligro de sobreexplotación y de contaminación por intrusión salina, los sistemas acuíferos costeros, que no solo suplen estos proyectos constructivos, sino son las fuentes de abastecimiento de las poblaciones costeras. Ante tal realidad, la respuesta de las entidades estatales que atienden el aprovechamiento de esas aguas denota una gestión desintegrada, que no ha buscado la preservación y protección de los sistemas acuíferos que suministran el recurso hídrico a los usuarios, lo cual es imprescindible porque muchos de esos acuíferos son pequeños, vulnerables y con poca capacidad de recarga.

El accionar del Departamento de Aguas del MINAET, del SENARA y del ICAA, ha puesto en riesgo el control sobre los permisos para la perforación de pozos y el consiguiente abastecimiento de aguas. Las discrepancias de criterio entre esas instituciones ha generado una falta de claridad sobre el procedimiento a seguir, sobre el órgano responsable de dictar medidas en la materia, y sobre la vinculancia de estas acciones para los actores relacionados con la protección y administración del recurso hídrico.

En consecuencia, este Órgano Contralor dispuso al MINAET, al SENARA y al ICAA, ejercer un control y una coordinación más efectivos y oportunos sobre el uso del recurso hídrico en las zonas costeras, y acatar las restricciones administrativas en el ámbito de competencia de cada una. A la fecha, el MINAET ha cumplido con la evaluación y ajuste de la función del Departamento de Aguas; mientras en temas de coordinación, metodologías, procedimientos

[1] Informe N° DFOE-PGAA-11-2009.

y estrategias de las tres entidades, el progreso alcanza un 30%. En otros temas como la capacitación, análisis de casos concretos, priorización de investigaciones e inventario de medidas, los avances en el acatamiento de las disposiciones emitidas, oscila entre el 10% y 50%.

Finalmente, resulta importante mencionar que las nuevas autoridades gubernamentales, en su Plan de Gobierno, presentan propuestas de política ambiental para el ordenamiento territorial, manejo del recurso hídrico y áreas de conservación, aprovechamiento de los recursos naturales y para el cambio climático. Las deficiencias encontradas y descritas en este comentario, pueden ubicarse dentro de la temática de cada uno de estos ejes, por lo que desde ya, el nuevo Gobierno enfrenta el desafío de efectuar las acciones necesarias para corregir las debilidades de gestión comentadas.

5 Sector Municipal

En este aparte se comenta la situación financiera presupuestaria del Sector Municipal, el comportamiento de sus ingresos y gastos, así como el resultado obtenido -superávit o déficit- el cual podría estar relacionado con una inadecuada gestión financiera presupuestaria. Así mismo, se exponen algunas debilidades del Sector que deberá transformar en fortalezas, de cara a asumir los nuevos retos que se originan en la transferencia de competencias, teniendo presente la aprobación que la Asamblea Legislativa dio a la ley marco que regula dicha transferencia y que sienta las bases para hacer efectiva la asignación del 10% del Presupuesto Ordinario de la República a los gobiernos locales, según lo dispone el artículo 170 de la Constitución Política.

Las debilidades del Sector Municipal que se abordarán en esta sección, aparte del tema relacionado con la administración de la zona marítimo terrestre que fue tratado en la sección de "Opiniones y Sugestiones" de esta Memoria, se refieren a la falta de capacidad administrativa para ejecutar los fondos transferidos por el gobierno central, la importancia de fortalecer el subsistema contable, el reto de lograr la efectividad en la gestión del recurso humano, el problema que representa la disposición final de los residuos sólidos y la necesaria revisión y derogatoria de la normativa que regula los festejos populares.

5.1 Resultados de la gestión presupuestaria y financiera

Las entidades que conforman este sector administraron en conjunto durante el período 2009 ¢295.909,9 millones[1], ¢36.023,2 millones más que en el 2008 y ¢109.108,7 millones más que en el 2007.

En el cuadro siguiente se presenta la liquidación presupuestaria –ingresos menos gastos- de las municipalidades para el ejercicio económico 2009, comparada con los períodos 2008 y 2007.

[1] Según información obtenida del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) que fue incorporada en forma completa por 73 de las 81 Municipalidades, 8 Concejos Municipales de Distrito y 7 Federaciones de Municipalidades. Las Municipalidades de Aserrí, Atenas, Coto Brus, Corredores, Guatuso, León Cortes, Los Chiles y Talamanca y CAPROBA y FEDOMA incorporaron la información parcialmente.

MUNICIPALIDADES, CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO Y FEDERACIONES
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS
PARA LOS AÑOS 2009, 2008 y 2007
En millones de colones

	2009		2008		2007		Variación real	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	2009-2008	2008-2007
TOTAL GENERAL DE INGRESOS	295.909,9	100%	259.886,7	100%	186.801,2	100%	5,1%	23,8%
INGRESOS CORRIENTES	166.262,3	56%	144.387,8	55%	116.770,0	63%	6,3%	10,0%
Ingresos Tributarios	104.575,9	35%	90.322,9	34%	72.363,1	39%	6,9%	11,1%
Impuestos sobre la propiedad	35.249,6	12%	29.405,9	11%	23.292,7	12%	10,7%	12,3%
Impuestos sobre bienes y servicios	12.038,3	4%	15.684,0	6%	11.985,5	6%	-29,1%	16,4%
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	52.492,2	18%	39.840,8	15%	31.888,0	17%	21,7%	11,2%
Otros ingresos tributarios	4.795,7	2%	5.392,2	2%	5.196,9	3%	-17,9%	-7,7%
Ingresos no Tributarios	56.872,3	19%	48.242,0	19%	40.367,5	22%	8,9%	6,3%
Venta de bienes	6.535,1	2%	6.034,6	2%	5.160,6	3%	-0,0%	4,0%
Venta de servicios	34.748,4	12%	29.881,0	11%	25.045,3	13%	7,4%	6,2%
Renta de activos financieros	3.788,4	1%	2.326,1	1%	2.448,7	1%	50,4%	-15,5%
Otros ingresos no tributarios	11.800,4	4%	10.000,4	4%	7.712,9	4%	9,0%	15,4%
Transferencias Corrientes	4.814,1	2%	5.822,9	2%	4.039,4	2%	-23,7%	28,3%
INGRESOS DE CAPITAL	37.916,3	13%	43.779,2	17%	21.299,0	11%	-20,0%	82,9%
Venta de activos	694,3	0%	2.365,4	1%	850,5	0%	-72,9%	147,5%
Transferencias Capital	37.153,6	13%	41.354,4	16%	20.381,3	11%	-17,0%	80,5%
Otros ingresos de capital	68,5	0%	59,5	0%	67,2	0%	6,4%	-21,2%
FINANCIAMIENTO	91.731,3	31%	71.719,6	28%	48.732,2	26%	18,1%	30,9%
Financiamiento interno	5.189,5	2%	5.050,6	2%	2.276,7	1%	-5,1%	97,4%
Recursos vigencias anteriores	86.541,8	29%	66.669,0	26%	46.455,5	25%	19,9%	27,7%
TOTAL GENERAL DE EGRESOS	211.614,1	100%	182.348,2	100%	125.946,3	100%	7,2%	28,8%
Remuneraciones	82.044,5	39%	64.473,8	35%	51.832,1	41%	17,5%	10,7%
Servicios	35.186,0	17%	30.983,4	17%	23.070,3	18%	4,9%	19,5%
Materiales y suministros	26.107,5	12%	26.080,6	14%	16.439,7	13%	-7,6%	41,2%
Intereses y comisiones	2.005,3	1%	1.097,8	1%	1.017,0	1%	68,7%	-3,9%
Activos financieros	270,5	0%	273,8	0%	353,1	0%	-8,8%	-31,0%
Bienes duraderos	43.114,0	20%	38.751,7	21%	16.987,0	13%	2,7%	103,0%
Transferencias corrientes	18.672,7	9%	15.761,2	9%	12.749,9	10%	9,4%	10,0%
Transferencias de capital	2.198,1	1%	3.670,0	2%	2.193,2	2%	-44,7%	48,9%
Amortización	1.899,1	1%	1.254,6	1%	1.296,2	1%	39,8%	-13,9%
Cuentas especiales	116,5	0%	1,2	0%	7,8	0%	9242,9%	-86,9%
RESULTADO FINAL (INGRESOS-EGRESOS)	84.295,7	28%	77.538,5	30%	60.854,9	33%	0,4%	13,4%

Cuadro 2.69

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) al 08 de marzo, 2010.
Nota:
Las Municipalidades de Aserrí, Atenas, Corredores, Coto Brus, Guatuso, Talamanca, León Cortés, Los Chiles, CAPROBA y FEDOMA no digitaron la liquidación presupuestaria del periodo 2009 (IV informe). Este grupo mantiene información parcial digitada en el SIPP.

5.1.1 Comportamiento de los ingresos

Al analizar el comportamiento vertical en la estructura de ingresos del Sector Municipal, se observa que en el período 2009 las variaciones en su composición fueron mínimas con respecto al periodo 2008. La participación de los ingresos corrientes varió solo 1% y representó el 56% de la recaudación del periodo 2009; los ingresos de capital disminuyeron en 4 puntos porcentuales su representatividad y el ingreso por financiamiento aumentó en 3 puntos porcentuales.

Comparativamente los ingresos totales del año 2009 reflejan un incremento de ¢36.023,2 millones respecto al periodo 2008, que en términos reales representa un 5,1% (13,8% nominal), menor al aumento registrado entre los años 2007 y 2008, cuyo incremento fue de ¢73.085,5 millones para un crecimiento real del 23,8%.

El menor crecimiento de los ingresos totales a diciembre de 2009, obedece principalmente a una disminución en la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios, especialmente afectado por una disminución en el impuesto a la construcción por el que se recaudó sectorialmente un monto de ¢6.827,9 millones en el periodo 2009, en comparación con ¢9.123,8 millones en el 2008, tal y como se muestra en el gráfico siguiente; consecuencia directa de la crisis financiera mundial que afectó en el país, entre otros sectores de la economía, al de la construcción. Asimismo, el crecimiento se vio afectado por un menor ingreso por concepto de transferencias de capital, principalmente aquellas de carácter específico asignadas a las municipalidades por el gobierno central y por un menor endeudamiento, con una disminución real del -5,1% en el financiamiento interno relativo a los préstamos otorgados para inversión.

Los ingresos no tributarios que incluyen, entre otros renglones la venta de agua potable y la prestación de los servicios de recolección de basura, aseo de vías, cementerios, parques y obras de ornato, muestran un crecimiento real del 8,9% respecto del año 2008, originado en una importante actualización de las tarifas a cobrar por la venta y prestación de dichos servicios que se dio durante el periodo 2009. La recaudación de estos ingresos hubiera mejorado aún más, si se redujera la morosidad que también afecta el equilibrio financiero en su prestación. De una muestra de 22 municipalidades se tiene que 18 siguen mostrando déficit en los servicios de aseo de vías y sitios públicos y recolección de basura.

Para el periodo 2009, a las municipalidades del país se les asignó mayor cantidad de recursos por concepto del "Impuesto a los combustibles" originados en la Ley N° 8114, acreditándose a las cuentas de las municipalidades en la Caja Única del Estado la suma de ¢21.012,2 millones, a diferencia de los ¢19.795,0 millones que se acreditaron en el 2008. No obstante, se les asignó sustancialmente menos recursos por concepto de "Otras transferencias" provenientes del Gobierno Central, acreditándose en el 2009 en este renglón la suma de ¢11.251,6 millones en comparación con lo asignado en el 2008 por ¢26.314,5 millones.

De conformidad con el SIPP, las municipalidades que registran mayor monto de recursos trasladados por concepto de transferencias de capital del Gobierno Central son: San José, Desamparados, Pérez Zeledón, Alajuela, San Carlos, Cartago, Turrialba, Heredia, Carrillo, Puntarenas, Pococí y Limón.

Como Sector, las disminuciones referidas, respecto del 2008, se vieron compensadas con un incremento real del 21,7% en los ingresos por licencias profesionales, comerciales y otros permisos y del 7,4% por la venta de servicios. En el siguiente gráfico se muestra dicho comportamiento en términos absolutos.

Sector Municipal
Ejecución de los impuestos sobre la Construcción y Licencias Comerciales, Profesionales y otros

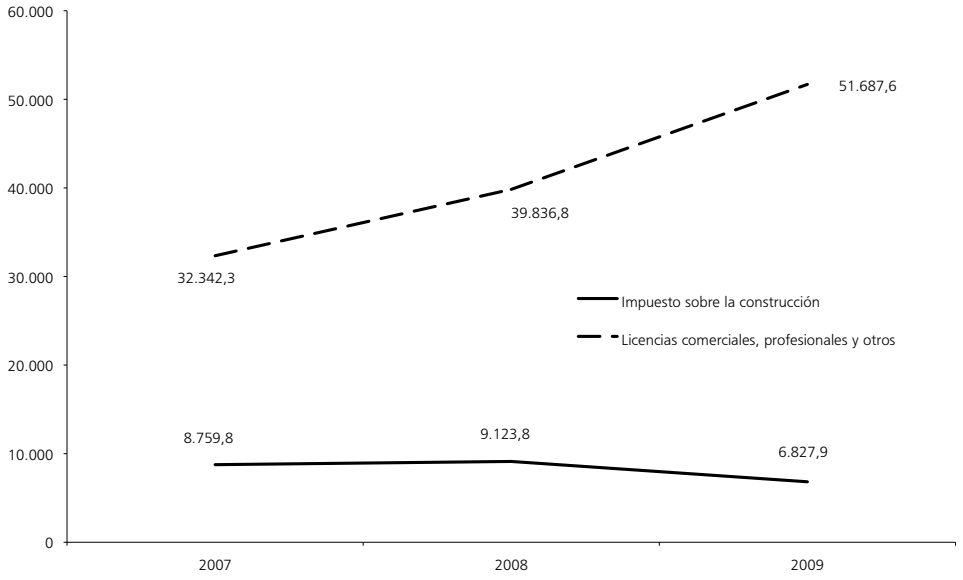


Gráfico 2.11

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Las municipalidades con mayor recaudación de ingresos (22)[1] estimaron percibir la suma de ¢190.968,9 millones, de la cual recaudaron al 31 de diciembre de 2009 el 92,6%, es decir, ¢176.904,0 millones, por lo que se puede afirmar que la recaudación de ingresos en ese grupo de municipalidades fue satisfactoria, reflejando en general una mejora con respecto a periodos anteriores debido a una acertada gestión de cobro y a que las proyecciones que realizan son cada vez más ajustadas a la realidad.

El porcentaje de ingresos no recaudado, al igual que para todo el Sector, es justificado como efecto de la crisis, en especial por la referida disminución en el ingreso por "Impuesto sobre construcciones", contrayendo la tendencia de crecimiento que venía mostrando este renglón, tal como se refleja en el gráfico anterior.

5.1.2 Comportamiento de los egresos

Los egresos en su composición vertical -por objeto del gasto-, reflejan un incremento de ¢29.265,9 millones respecto del período 2008, que en términos reales representa un 7,2% (16% nominal), menor al aumento registrado entre los años 2007 y 2008 que alcanzó un monto de ¢56.401,9 millones, para un crecimiento real del 28,8%.

Las partidas de remuneraciones, bienes duraderos, servicios y la de materiales y suministros, son las más representativas, situación que no varía respecto de los dos años anteriores (2007

[1] Municipalidades de: Alajuela, Belén, Carrillo, Cartago, Curridabat, Desamparados, Escazú, Garabito, Goicoechea, Heredia, La Unión, Liberia, Limón, Montes de Oca, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, San Carlos, San José, Santa Ana, Santa Cruz y Tibás.

y 2008). Cabe destacar el comportamiento que refleja la partida de bienes duraderos que entre el 2007 y el 2009 su ejecución paso de ¢16.987,0 millones a ¢43.114,0 millones relacionada con incrementos en los gastos de formación de capital por concepto de edificaciones y vías de comunicación.

Las principales variaciones en el 2009 con respecto al 2008 se dan en la partida de remuneraciones, la cual aumentó en 4 puntos porcentuales en términos nominales, en la partida de materiales y suministros que disminuye en 2 puntos porcentuales y, en la partida de transferencias de capital que disminuyó su ejecución en 1%. Estas dos últimas partidas en términos reales muestran disminuciones en su ejecución del -7,6% y -44,7% respectivamente, lo que explica en parte el menor incremento en los egresos.

En la clasificación económica, que se refleja en el suplemento estadístico de esta memoria, el gasto de consumo representó el 53,8%, que incluye entre otros renglones, las erogaciones en remuneraciones y sus cargas sociales; los de capital el 35,4%, compuesto por proyectos de formación de capital -vías de comunicación, edificios y la adquisición de maquinaria y equipo-; las transferencias corrientes el 8,77% y; el resto corresponde a intereses y otras transacciones financieras.

Para las 22 municipalidades con mayor presupuesto, a las que se ha hecho referencia anteriormente, la distribución del gasto en relación con la estructura programática, se muestra en el cuadro siguiente:

Egresos totales ejecutados de las 22 municipalidades con mayor asignación presupuestaria en el periodo 2009 por programas
En millones de colones

Programa	Egresos Definitivos	Egresos Ejecutados	Porcentaje de ejecución
Programa I: Dirección y Administración General	55.438,22	43.821,01	79%
Programa II: Servicios Comunales	69.200,34	53.556,87	77%
Programa III: Inversiones	59.391,30	28.263,36	48%
Programa IV: Partidas Específicas	12.560,90	4.156,61	33%
Total	337.743,31	129.797,86	38%

Cuadro 2.70

Fuente: Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP).

El Programa II de Servicios Comunales muestra la mayor ejecución (¢53.556,9 millones) y representa el 77% de los recursos presupuestados en dicho programa, siendo el costo de los servicios públicos una de las razones que justifican el alto gasto registrado. En este sentido, debe destacarse que la mayoría de municipalidades de este grupo cerraron el año con déficit en los servicios, encontrándose una relación inversa entre la frecuencia con que se actualizan las tarifas, su puesta en vigencia y el costo de la prestación de los servicios básicos, como por ejemplo en los casos de aseo de vías y sitios públicos, y el de recolección de basura.

La revisión del reporte de los recursos en Caja Única al 31 de diciembre del 2009 suministrado por el Ministerio de Hacienda y de la ejecución física y financiera reportada por los gobiernos

locales en el Modelo de Liquidación Presupuestaria, muestra para las 22 municipalidades en mención, que los recursos girados como "Otras Transferencias" y "Partidas Especificas", reflejan subejecuciones importantes[1]. Por ejemplo, en la liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Limón se indica que de ¢656,0 millones sólo ejecutaron el 6%, San José de ¢1.568,2 millones sólo reporta una ejecución del 4%, Curridabat de ¢491,0 millones ejecutó un 29%, Goicoechea de ¢150.0 millones ejecutó el 6% y Puntarenas de ¢489,0 millones reporta una ejecución del 8%. Dicho comportamiento es consistente con la baja ejecución del Programa de Inversiones que alcanzó el 47,6% de lo presupuestado durante el 2009.

5.1.3 Superávit o déficit en el sector municipal: resultados de una inadecuada gestión financiera

- **Municipalidades con Superávit.**

La condición superavitaria en una municipalidad no es sinónimo de una eficiente gestión financiera, en tanto corresponde a recursos ociosos, o en su defecto, a recursos que por ley debió transferir y no lo hizo, como lo veremos a continuación.

En términos absolutos el resultado final de ingresos menos egresos -superávit-, refleja un crecimiento de ¢6.757,2 millones (0,4% en términos reales), pasando de ¢77.538,5 millones en el 2008 a ¢84.295,7 millones en el 2009. De conformidad con su composición se debe destacar que 74% (¢62.517,6 millones) de los ¢84.295,7 millones tienen una finalidad específica, lo que demuestra que en el Sector Municipal continúan sin ejecutarse montos importantes destinados a obras de inversión y sin que se transfieran recursos por parte de las municipalidades a otras entidades conforme lo exige la ley.

Ante esta problemática, la Contraloría General ha insistido sobre la necesidad de que los ayuntamientos incrementen esfuerzos para mejorar la adquisición de bienes y servicios, planificar adecuadamente la realización oportuna de programas y proyectos de inversión y transferir oportunamente los recursos cuando actúan como entidades recaudadoras.

Revisados los resultados de liquidación del 2009 se identifican 11 municipalidades con superávit totales superiores a los ¢1.399,0 millones, de las cuales muestran valores extremos, San José, Alajuela, Tibás, Heredia, Liberia, Puntarenas y Carrillo, conforme se aprecia en el siguiente cuadro.

[1] Según información aportada por las municipalidades mediante los modelos electrónicos.

Detalle de Municipalidades que muestran mayor monto de superávit total para el período 2009
En millones de colones

MUNICIPALIDAD	SUPERAVIT TOTAL	COMPOSICION DE SUPERAVIT	
		Libre	Específico *
Municipalidad de San José	13.231,14	8.772,74	4.458,40
Municipalidad de Alajuela	5.036,89	2.422,84	2.614,06
Municipalidad de Tibás	4.454,56	2.919,74	1.534,82
Municipalidad de Heredia	4.196,26	751,06	3.445,20
Municipalidad de Liberia	3.569,52	1.453,73	2.115,79
Municipalidad de Puntarenas	2.764,17	147,42	2.616,76
Municipalidad de Carrillo	2.493,47	156,64	2.336,83
Municipalidad de Cartago	2.276,06	809,39	1.466,66
Municipalidad de Buenos Aires	2.001,52	20,33	1.981,19
Municipalidad de Belén	1.674,46	827,92	846,54
Municipalidad de Goicoechea	1.399,04	648,37	750,67

Cuadro 2.71

Fuente: Modelos electrónicos y liquidaciones presupuestarias 2009 remitidas a la CGR.
** Se refiere al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico.*

El monto del superávit que muestran las municipalidades de este grupo está compuesto por un componente libre y otro específico, en el que este último tiene un mayor peso, con excepción de las municipalidades de San José y Tibás.

Los montos reflejados como superávit libre podrían explicarse porque las administraciones no están utilizando mecanismos correctos para estimar sus ingresos, al generar más recursos que los estimados, en claro incumplimiento de principios presupuestarios como el de universalidad, que tiene como propósito fundamental que un presupuesto contenga de manera explícita todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, o por el contrario, podría obedecer a que no se están aplicando los recursos a atender las necesidades de las comunidades. Además, preocupa que las municipalidades pretendan generar excedentes con el fin último de financiar gasto corriente en periodos siguientes.

En el caso de las sumas reflejadas por concepto de superávit específico, se determinó del análisis de su estructura, que la mayoría de los saldos son explicados por la no ejecución de transferencias del gobierno central (ya sea de partidas específicas o recursos aportados mediante decreto ejecutivo destinados en general a obras de inversión) y porque los gobierno locales no transfieren los recursos que por disposición legal les corresponde en su condición de recaudadores.

Este comportamiento pone de manifiesto una de las problemáticas del Sector Municipal en cuanto a su gestión financiera, la cual, en términos generales, no permite que la totalidad de sus recursos sean aplicados en atender los intereses colectivos de las comunidades.

Asimismo, es clara la necesidad de revisar los mecanismos de coordinación entre las administraciones de los gobiernos locales y el Ministerio de Hacienda, dada la alta subejecución de los recursos del gobierno central a que se ha hecho referencia.

Por otra parte, en cuanto a los montos de ley que deben transferir las municipalidades a otras entidades, no se ha encontrado razón jurídica o técnica que impida su giro, un ejemplo común corresponde al giro obligatorio al Fondo de Parques Nacionales o a los Comités de Deportes, lo que demuestra la desatención de las administraciones municipales para ejecutar ese tipo de aportes. También, resulta preocupante que dichos recursos puedan estar siendo utilizados como una fuente de financiamiento en contravención de las normas jurídicas que dan origen a esos recursos.

Para ilustrar lo expuesto, se plantea el caso de la Municipalidad de San José, en la cual el 36,8% (¢1.642,0 millones) de los recursos del superávit específico corresponde a obras no realizadas, un 34% (¢1.516,2 millones) proviene de partidas específicas no ejecutadas, un 11,9% (¢530,5 millones) a aportes de ley no ejecutados y un 14,7% (¢653,9 millones) se genera de la prestación superavitaria de algunos servicios que deberían aplicarse a su desarrollo y mejoramiento, o que evidencian la necesidad de una revisión en su estructura de costos.

Otro ejemplo de los ayuntamientos que mantienen importantes saldos no ejecutados como superávit específico, es el de la Municipalidad de Alajuela, en la cual por ejemplo existen saldos que deben destinarse a acueductos (¢1.313,5 millones), parques (¢31,9 millones), alcantarillado sanitario (¢258,2 millones), para red vial cantonal (¢266,2 millones) y por saldos de partidas específicas (¢212,4 millones). Además, existen montos de dicho superávit sin transferir al Comité Cantonal de Deportes (¢73,0 millones) y al Consejo de seguridad Vial (¢94,2 millones).

De igual manera, las municipalidades de Heredia, Puntarenas, Carrillo y Liberia reflejan un comportamiento similar a las de San José y Alajuela, las cuales mantienen montos importantes identificados como superávit específico, incluidos recursos que deberían aplicarse al mejoramiento de la Zona Marítimo Terrestre y a obras comunales financiadas con los denominados Fondos Solidarios asignados desde el año 2007; así como, aportes que deberían transferirse al Consejo de Seguridad Vial y al ICODER, por ejemplo.

- **Municipalidades con Déficit**

Por otra parte, son 23 las municipalidades que muestran, finalizado el ejercicio económico de 2009, resultados deficitarios, cinco más que en el 2008 y 16 más que en el 2007.

Para el año 2009, respecto del 2008, ocho municipalidades ingresan a la lista de los ayuntamientos con déficit presupuestario: Desamparados, El Guarco, Golfito, Nicoya, Osa, Santa Ana, Santa Bárbara y Tucurrique. Al contrario de Alvarado y Tarrazú que en este período no reflejan déficit presupuestario como en el 2008. Las municipalidades de Aserrí y Los Chiles no presentaron la liquidación por lo que no se conoce su resultado. En el siguiente cuadro se puede observar un detalle de las corporaciones municipales que presentan resultados deficitarios.

Cuadro comparativo de Municipalidades con déficit Presupuestario Período 2008-2009 En millones de colones

MUNICIPALIDAD	2008	2009
Alvarado 4/	-11,76	0,00
Curridabat	-16,58	-100,29
Dota	-2,83	-18,74
Garabito	-1.132,67	-246,99
Guatuso	-448,11	-32,96
Limón	-138,85	-340,15
Montes de Oro	-8,96	-27,69
Moravia	-109,57	-349,58
Oreamuno	-67,41	-68,50
Parrita	-162,75	-69,24
Puriscal	-7,98	-29,68
Santa Ana	0,00	-178,74
Tarrazú 4/	-11,19	0,00
TOTALES	-2.642,36	-2.012,71

Cuadro 2.72

1/ La Municipalidad de Los Chiles no presentó las liquidaciones presupuestarias de los períodos 2008 y 2009.

2/ La Municipalidad de Aserrí no presentó la liquidación presupuestaria del período 2009.

3/ No digitaron la liquidación presupuestaria 2009 en el SIPP.

4/ No presentan déficit según liquidación presupuestaria del período 2009.

Fuente: Modelos electrónicos de las liquidaciones 2008 y 2009.

Las municipalidades de Alajuelita, Curridabat, Golfito, Limón, Moravia, y Santa Ana muestran los mayores montos deficitarios para el 2009, explicados por claras diferencias entre los montos de ingresos recaudados y los que fueron estimados por las administraciones y por los saldos de carácter específico que estas municipalidades deben separar. En estas municipalidades, con excepción de Santa Ana que es nueva en esta lista, las administraciones no lograron los resultados propuestos en sus planes de acción formulados el periodo anterior para amortizar o disminuir el déficit.

Un caso especial que merece atención es el de Alajuelita, administración que indica no estar en capacidad de recalificar las tasas que se cobran por la prestación de los servicios públicos, dada la difícil situación socio-económica del cantón y los efectos de la crisis mundial, con el agravante de que la política adoptada para mitigar el déficit es la reducción del gasto y de que los montos con destino específico superan el saldo en caja de dicha Municipalidad.

De la liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Moravia, se determinó que el saldo en caja de ¢322,8 millones, sólo cubre el 48,0% de los saldos con destino específico que ascienden a ¢672,4 millones, lo cual genera el monto reportado como déficit para el 2009. Un aspecto a destacar en este caso es la sobreestimación de los ingresos en los rubros de bienes inmuebles, servicios comunales y permisos por construcción para el 2009, lo que creó expectativas de recaudación que no se cumplieron.

Otros casos importantes son los de las Municipalidades de Curridabat, Santa Ana, Golfito y Limón, que en general mostraron problemas en la recaudación de ingresos y consecuentemente de liquidez; así como, altos costos en la prestación de los servicios municipales y considerables montos específicos sin ejecutar o transferir.

En relación con los ingresos que resultaron sobreestimados debe indicarse que la Contraloría General ya había advertido a las entidades del Sector Municipal, mediante el informe con el cual aprobó los presupuestos ordinarios del 2009, sobre la responsabilidad de las administraciones municipales de vigilar la recaudación de todos los recursos estimados, con el propósito de ajustarlos, si fuera el caso.

A todos los gobiernos locales que finalizaron el ejercicio económico de 2009 con déficit, este Órgano Contralor como parte de las funciones de fiscalización presupuestaria, les solicitará un plan de acciones para su amortización o la reprogramación de esos planes para aquellos que repiten su condición deficitaria.

5.1.4 Falta de capacidad administrativa para ejecutar los fondos transferidos por el Gobierno Central

El Estado como parte de la política de descentralización del Sector Municipal ha posibilitado el fortalecimiento de las finanzas municipales mediante la práctica de otorgar, de manera adicional a los aportes de ley como los originados en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114, recursos económicos mediante decretos ejecutivos, que les permitan a las comunidades contar con posibilidades adicionales para realizar proyectos específicos de inversión. En el cuadro siguiente se muestran los saldos de recursos disponibles a diciembre del 2009[1] originados en distintas leyes y decretos.

Municipalidades y Concejos de Distrito
Recursos en caja única al 31 de diciembre del 2009
En millones de Colones

FUENTE	RECURSOS DISPONIBLES	DEBITOS 1/	SALDO
Transferencias de capital a Gob. Locales Ley N° 8114	27.868,9	18.789,0	9.079,9
Partidas Especificas Ley N° 7755	6.311,7	1.529,2	4.782,5
Ley del Banano Ley N° 7313	3.014,2	2.540,2	473,9
Ley de Ajuste Tributario N° 7218	985,5	200,4	785,0
Otras transferencias	33.212,7	12.193,3	21.019,5
Total	71.393,0	35.252,1	36.140,8

Cuadro 2.73

Fuente: Informe de Caja Única de Tesorería Nacional.
1/ Se refiere a pagos a terceros o depósitos a cuentas bancarias municipales.

De los recursos disponibles en el período 2009, originados en las transferencias señaladas, más del 50% no se giró a las municipalidades. El saldo por concepto de "Otras transferencias" representa más del 63% de los recursos disponibles en Caja Única para el ejercicio que se liquida y se tiene que en el Sector Municipal son numerosas las obras de inversión no ejecutadas, tema sobre el que ha insistido esta Contraloría General, por lo que tal y como se señaló anteriormente, las administraciones municipales y el Ministerio de Hacienda deben buscar los mecanismos necesarios para corregir esta situación, máxime que se empieza a reflejar que los superávit totales están compuestos por importantes saldos de liquidación de partidas especificas o de aportes del Gobierno Central.

Los gobiernos locales que muestran mayores saldos por concepto de aportes del Gobierno Central, que representan las sumas a favor de las municipalidades en la Tesorería Nacional; es decir, dineros de las corporaciones municipales que no han sido girados a una cuenta corriente bancaria de la municipalidad ni pagados por la Tesorería Nacional a favor de un tercero por orden del gobierno local respectivo, se muestran en el siguiente cuadro.

[1] Contiene los montos denominados saldos de Caja Única al 31 de diciembre de 2008.

Saldo sobre transferencias del Gobierno Central
según estado de caja única al 31 de diciembre, 2009
En millones de colones

MUNICIPALIDAD	LEY 8114	LEY 7755	LEY 7313	LEY 7218 1/	OTRAS TRANSFERENCIAS	SALDO
HEREDIA	1,5	43,9	0,0	0,0	2.398,6	2.444,0
SAN JOSE	585,2	156,5	0,0	0,0	1.371,6	2.113,4
ALAJUELA	266,2	95,9	0,0	785,0	140,2	1.287,3
LIMON	279,2	188,5	0,0	0,0	615,7	1.083,5
BUENOS AIRES	358,3	248,7	0,0	0,0	461,3	1.068,3
PUNTARENAS	375,9	148,6	0,0	0,0	465,1	989,6
TURRUBARES	656,2	57,9	0,0	0,0	167,5	881,5
ABANGARES	439,5	77,3	0,0	0,0	322,9	839,7
SAN RAMON	136,5	55,3	0,0	0,0	577,0	768,7
EL GUARCO	476,1	49,7	0,0	0,0	232,0	757,8
LOS CHILES	47,3	175,8	0,0	0,0	496,0	719,0
LA CRUZ	10,2	169,3	0,0	0,0	531,5	711,0
CORREDORES	82,5	63,0	32,7	0,0	528,4	706,6
Total	3.714,7	1.530,5	32,7	785,0	8.307,7	14.370,5

Cuadro 2.74

1/ reformada por Ley 8316
Fuente: Tesorería Nacional

El saldo por concepto de "Otras Transferencias" que acumula aportes de Gobierno Central de al menos 3 años anteriores, obedece fundamentalmente a la falta de acciones concretas de las administraciones municipales para lograr su ejecución oportuna, lo cual podría demostrar la incapacidad administrativa de las municipalidades para utilizar este tipo de recursos.

5.2 Importancia de fortalecer el sistema contable en los gobiernos locales

Es trascendental que las entidades públicas, incluidos los gobiernos locales, cuenten con un sistema de contabilidad fundamentado en un marco normativo contable, que permita definir políticas, procedimientos y la obtención de información financiera oportuna, razonable y de calidad, que sirva como apoyo a los procesos de toma de decisiones, la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas, así como de apoyo al control y salvaguarda de los bienes públicos.

Interesa recordar que un adecuado ejercicio de rendición de cuentas –pilar fundamental del ejercicio democrático- está basado primordialmente en la capacidad de los gobiernos en proporcionar información clara, oportuna, comprensible y confiable a sus ciudadanos sobre el manejo de los fondos públicos. Y es precisamente en ese contexto donde el sistema de contabilidad en coordinación con otros sistemas como el de presupuesto, se enfrentan al reto de lograr el registro sistemático de las transacciones que afectan la situación económica, financiera y presupuestaria, con el fin de brindar información confiable para la toma de decisiones de las autoridades públicas y de terceros interesados.

La mayor parte de las municipalidades han venido operando con sistemas contables más de carácter presupuestario que patrimonial, sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos[1] y ante los cambios en la normativa contable propia del sector público, producto de las nuevas tendencias en este campo a nivel internacional, es necesario plantear reformas integrales en los sistemas contables municipales.

Esto con el fin de que los ayuntamientos estén a tono con los retos que plantea la actualidad de este tema, principalmente en lo referente a la adopción de un marco normativo contable para el reconocimiento y presentación de las operaciones y el cumplimiento de importantes normas de control interno como la segregación de funciones, personal competente, sistemas de información integrados y documentación de las operaciones y archivos contables.

Es así que, dado lo relevante del tema, esta Contraloría General programó un proyecto de fiscalización sobre los sistemas contables de los gobiernos locales, con el fin de analizar su naturaleza y si éstos se están transformando hacia una contabilidad patrimonial, acorde con un marco normativo contable debidamente acogido y con los principios y normas emitidas por las autoridades competentes en esa materia.

El estudio se llevó a cabo con el fin de promover mejoras en la gestión financiero-contable del Sector Municipal, en la información necesaria para la toma de decisiones y la rendición de cuentas de los jerarcas como responsables de la gestión e impulsar estados financieros veraces y razonables.

Dicho estudio permitió determinar que el 61 de los 89 gobiernos locales que conforman el sector carece de sistemas de información integrados, y 56 de un sistema contable que cumpla con un marco normativo contable patrimonial. Además, según señalamiento de los propios funcionarios municipales, en 62 de los ayuntamientos, las unidades de contabilidad carecen de personal suficiente y competente, debido a la falta de apoyo de las autoridades superiores que se refleja en la escasa o nula asignación de recursos humanos, financieros y materiales asignados a las unidades de contabilidad. Asimismo, 70 gobiernos locales ha venido operando únicamente con un sistema de información de carácter presupuestario.

Lo anterior genera que la mayoría de los ayuntamientos no cuenten con estados financieros veraces, apegados a la normativa legal y contable y que la información que de ellos se deriva no exprese la verdadera situación económica-financiera de las municipalidades.

Adicionalmente, en diferentes estudios realizados en varias municipalidades, se han determinado, de manera reiterada, debilidades que de alguna forma se relacionan con los sistemas de administración financiera institucionales, o en particular con los sistemas de contabilidad. Entre las deficiencias destacan el registro de las transacciones financiero económicas y la operación de controles presupuestarios, contables y de tesorería, que se han realizado más en función de la rutina, que en conceptos y criterios dictados por la normativa técnica generada en los últimos años, la estructura organizacional vigente tampoco responde en muchos casos a un esquema que propicie el mejor control financiero, todo lo cual va en

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

detrimento de la veracidad, confiabilidad y oportunidad de la información que se genera, pues por lo general, los datos que se producen no responden a la realidad financiera de la corporación municipal y por ende, también afectan los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas.

Esta realidad pone de manifiesto el rezago que presentan los gobiernos locales en esa materia y les plantea el reto de coordinar acciones para el corto, mediano y largo plazo, con las entidades competentes del sector público y la participación activa de sus funcionarios clave, debidamente coordinados por los jerarcas. Esta coordinación intra e interinstitucional, debe orientarse a mejorar su sistema contable, a efectos de fortalecer e ir consolidando una verdadera cultura de contabilidad patrimonial, que considere no sólo los registros presupuestarios, sino que acoja la normativa contable y promueva la existencia de información financiera veraz, confiable y oportuna sobre la situación y el comportamiento económico financiero de la entidad, que posibilite el control interno y externo, fomente la transparencia en la gestión y colabore en los procesos de control de gestión y salvaguarda de activos, como apoyo a los procesos de toma de decisiones, evaluación de la gestión y rendición de cuentas.

Esta Contraloría General ha señalado que el desarrollo de un sistema de contabilidad en los gobiernos locales, no debe considerarse una tarea de resorte exclusivo de las unidades de contabilidad, sino que por el contrario requiere de la ejecución de un trabajo conjunto y sistémico a lo interno de las instituciones, y este proceso debe fortalecerse con la participación de los órganos de control interno y externos, quienes desde su óptica, en el ejercicio de sus funciones y en cumplimiento a la normativa vigente, colaboren con mejorar y transformar paulatinamente, pero en forma decidida, el accionar de las municipalidades y concejos municipales de distrito en lo que respecta al sistema de contabilidad.

Ante este panorama, la Contraloría General dispuso a las entidades del sector municipal adoptar un marco normativo contable para la preparación de la contabilidad de la entidad y para la generación de sus estados financieros, y diseñar un plan de acciones para corregir las deficiencias relacionadas con el sistema contable, de acuerdo con las debilidades atinentes a cada municipalidad o concejo municipal de distrito.

5.3 Disposición final de los residuos sólidos: crítico problema nacional

Como parte del seguimiento que esta Contraloría General ha dado a la problemática que presentan las municipalidades en la prestación de los servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, se realizó en el periodo 2009 un análisis a nivel nacional sobre la temática de la disposición final de los residuos sólidos, teniendo presentes sus repercusiones en la eficiencia de la gestión municipal y el impacto en las finanzas públicas, el ambiente y la salud y que incluyó a los diversos actores públicos (ministerios y municipalidades) y a los privados (empresas a cargo de la administración de rellenos sanitarios y otras dedicadas a la minimización de la cantidad de residuos sólidos).

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, tanto por entidades públicas como privadas, la disposición final de los residuos sólidos en el país continúa siendo un problema crítico en las regiones que se encuentran fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM).

De las municipalidades fuera de la GAM, 32 realizan la disposición final de los residuos en vertederos o botaderos a cielo abierto, que operan en 21 fincas de propiedad municipal y 11 propiedades privadas que se alquilan o son prestadas a los ayuntamientos, en condiciones totalmente inapropiadas, al margen de las regulaciones existentes, ocasionando la contaminación del suelo, las aguas subterráneas, afluentes y ríos cercanos, y del aire, por la ausencia de control sobre los lixiviados y gases que se producen por la descomposición de los residuos. Esto implica riesgo para la salud de la población y de las personas que recolectan residuos en los sitios de disposición, como medio de subsistencia, así como el incumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 50 de nuestra Carta Magna que garantiza el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La falta de capacidad administrativa, financiera y técnica de algunos de esos ayuntamientos ha motivado que varios proyectos e iniciativas promovidos para solucionar la problemática de la disposición de residuos recolectados, fracasen o presenten una ineficaz canalización de los recursos dirigidos a ese propósito, aunque resulta destacable el esfuerzo de gobiernos locales como el de Orotina, Cañas, Tilarán, Bagaces, Abangares y Pérez Zeledón, que vienen realizando, ya sea por iniciativa propia o por la atención de mandatos de la Sala Constitucional o de las autoridades sanitarias y ambientales, proyectos con probabilidades de éxito para operar rellenos sanitarios por su propia cuenta o con la participación privada y resolver sus problemas de disposición final de residuos.

En virtud de lo anterior, la participación efectiva y la mejora en los controles por parte del Ministerio de Salud, institución encargada de otorgar permisos de funcionamiento a los establecimientos públicos o privados que se dediquen a la actividad de disposición final de residuos sólidos, resulta determinante para que las municipalidades que prestan el servicio en forma directa se vayan ajustando a las regulaciones existentes y logren avances significativos, máxime si se toma en cuenta la cobertura nacional que tiene dicho Ministerio mediante su organización por regiones y áreas de salud, lo cual le permite ejercer una vigilancia permanente. Si su accionar no mejora en forma notoria y efectiva, difícilmente se podrá avanzar en la mitigación de los daños ocasionados y en el mejoramiento de los sitios donde se disponen los residuos por parte de las municipalidades.

Por otra parte, dentro de la GAM, a pesar de que 29 de las 31 municipalidades que la conforman, depositan los residuos sólidos en 4 rellenos sanitarios privados que cumplen con los requerimientos sanitarios establecidos, se observa un riesgo potencial que podría afectar las finanzas públicas si no se fortalecen los mecanismos de control de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y del Ministerio de Salud sobre los procesos de cierre y post-cierre de aquellos sitios que están llegando al límite de sus capacidades, que garanticen la debida vigilancia para que esos procesos, que resultan determinantes para culminar con éxito la operación de un relleno sanitario, se desarrollen con normalidad y no generen daños al ambiente y a la salud, ni impactos negativos en las finanzas públicas, como ha ocurrido en otros países cuando se descuidan o abandonan rellenos sanitarios, que funcionan mediante iniciativas privadas.

Además, los precios establecidos por el servicio esencial de disposición final de residuos sólidos, que suministran las empresas privadas a la municipalidades, y que éstas se encargan

de trasladar a los munícipes como parte de las tasas que se les cobran a los contribuyentes, no son sometidos a regulación alguna, razón por la cual se estima indispensable que, en defensa de los derechos de los ciudadanos y tratándose de un servicio esencial, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos asuma la regulación de los precios del servicio de disposición final de residuos sólidos.

A nivel nacional y local se observan avances en la ejecución de proyectos que procuran solucionar la problemática de la disposición de residuos. Sin embargo, otros proyectos han generado pérdidas cuantiosas como la experimentada en el proyecto que se pretendió construir en Esparza, que ascendió a más de ¢8 mil millones, atendida con recursos del presupuesto ordinario del 2008, y un proyecto infructuoso que se presentó en la comunidad de Oreamuno con un costo superior a los ¢150,0 millones. Destaca, además, la cuantiosa inversión requerida para corregir los efectos de la disposición de residuos en Río Azul y Orotina, con obras de mitigación con costos superiores a los ¢2.700,0 y ¢550,0 millones, respectivamente.

El Poder Ejecutivo mediante el Programa de Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) realiza un esfuerzo importante para enrumbarse, de conformidad con las tendencias mundiales, hacia un cambio de la cultura actual de eliminación indiscriminada de desechos a una que evite los residuos mediante prácticas de producción y consumo sostenibles, así como el impulso de acciones dirigidas a la reducción de residuos, la recuperación de materiales, el aprovechamiento energético y el tratamiento de residuos.

En la actualidad se cuenta con un Plan de Residuos Sólidos para Costa Rica, denominado PRESOL, que representa la hoja de ruta que debe seguir nuestro país para consolidar una gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados que incluyen acciones estratégicas dirigidas al establecimiento de Planes Municipales de Gestión de Residuos Sólidos, indispensables para empezar a impactar en las actividades de separación en la fuente para su reciclaje y, en consecuencia, para empezar a disminuir la cantidad de residuos que se disponen en rellenos, vertederos y botaderos a cielo abierto, el PRESOL no avanzó de acuerdo con lo previsto en vista de algunos desfases en materia de coordinación presentados a finales del 2008, la necesidad de definir la forma de operación y algunos ajustes dentro del Ministerio de Salud motivados por un cambio en la estructura organizacional que impulsa el reforzamiento de las dependencias locales y regionales.

Ante el panorama expuesto, a la próxima Administración se le impone el reto de canalizar sus esfuerzos para superar las limitaciones presentes y mejorar sustancialmente la operación y consolidación del Plan de Residuos para Costa Rica.

En el Programa CYMA se elaboró el Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos –conocido en el expediente legislativo N° 15897- el cual contiene el marco normativo indispensable para que el país avance en ese sentido, sin embargo, dicho proyecto, a pesar de ser analizado con profundidad por la comisión correspondiente, no se conoció en el plenario de la Asamblea Legislativa del período 2006-2010, por lo que resulta vital la voluntad política de la próxima conformación legislativa para analizar y tramitar el referido proyecto. Con la promoción de esta nueva legislación, el país podrá avanzar en su agenda de protección del ambiente y la naturaleza.

5.4 Efectividad en la gestión del recurso humano municipal: un reto impostergable para el desarrollo local

Dada la naturaleza de los objetivos que sustentan la razón de ser de los gobiernos locales y la diversidad de funciones involucradas en su cumplimiento, es necesario que dispongan de recurso humano competente, motivado, mejor capacitado y comprometido con el servicio público, para el logro efectivo de sus fines y consecuentemente, de un desarrollo local sostenible. Para ello, es indispensable fortalecer su gestión mediante estándares de calidad para su ingreso y permanencia en la función pública, programas de capacitación, evaluaciones periódicas y reconocimiento de la excelencia. Asimismo, las corporaciones municipales se enfrentan al reto ineludible de prepararse para asumir con eficacia y eficiencia la administración de una mayor cantidad de recursos y de nuevas competencias, como parte del proceso de descentralización que inició el país desde la década pasada.

No obstante, estudios realizados por este órgano contralor en el periodo 2009, evidencian un rezago importante en la gestión del recurso humano, pues una cantidad significativa de los gobiernos locales carece de herramientas básicas y políticas específicas que permitan una adecuada gestión de su potencial humano. En 34 de esas entidades no se cuenta con una unidad o al menos, con un funcionario especializado que se encargue de la administración de ese importante recurso, 66 no disponen de un manual para el reclutamiento y selección del personal, 56 no aplican pruebas de idoneidad para el reclutamiento, 51 carecen de lineamientos para aplicar el período de prueba, 9 no tienen manual descriptivo de puestos y en otros casos, se encuentra desactualizado, 22 no disponen de una escala de salarios ajustada a sus necesidades específicas, 52 no aplican evaluaciones del desempeño a sus funcionarios y 73 carecen de un plan de capacitación.

Ese rezago de las municipalidades también se manifiesta en el hecho de que 43 no disponen de manuales de organización y funcionamiento, y 33 no cuentan con estructuras organizativas actualizadas y ajustadas a sus necesidades y visión institucionales que les facilite el logro de sus cometidos.

En los 34 gobiernos locales que aún no cuentan con una unidad o al menos con un funcionario especializado que se encargue de la gestión del recursos humano, la responsabilidad de esa función se recarga o es asumida por los alcaldes u otro funcionario, los que en algunos casos no tienen formación en ese campo, ni disponen del tiempo suficiente para asumirla con efectividad, con el riesgo, entre otros, de la contratación de personal sin las condiciones idóneas para la corporación municipal o del incumplimiento de la normativa legal y técnica que regula ese campo.

Por lo general, en los gobiernos locales tampoco se definen políticas o acciones específicas que permitan el fortalecimiento de las competencias y el aprovechamiento eficiente del potencial humano y en los casos en que sí se establecen tales lineamientos en los planes de desarrollo municipal, esas intenciones no se trasladan a una etapa de ejecución, ya sea porque no se dispone de los recursos económicos necesarios o porque los planes fueron diseñados más allá de las posibilidades reales de la respectiva municipalidad.

La injerencia política que señalan los propios funcionarios municipales, la inadecuada comunicación entre los encargados de la gestión del recurso humano y los superiores inmediatos, la concentración de funciones por la falta de personal, provocan debilidades importantes en la gestión del recurso humano municipal, condición que afecta negativamente la consecución efectiva de los objetivos institucionales y por ende, la atención eficiente y oportuna de las demandas de los ciudadanos de cada cantón.

En dichos estudios también se determinó que la mayor parte de los gobiernos locales no han tomado acciones para automatizar actividades claves relacionadas con los procesos de recursos humanos, por lo que aún se ejecutan controles por medios manuales exponiendo las tareas a un mayor riesgo de eventuales errores u omisiones. Tal situación se complica en los ayuntamientos cuyo volumen de actividades es considerable, además de que no permite la integración sistemática de las diferentes actividades que conlleva la gestión del recurso humano.

La mayoría de las municipalidades han avanzado poco en la solución de situaciones como las comentadas, a pesar de que algunas instituciones y organizaciones privadas —en su mayor parte con recursos de cooperación internacional—, han realizado esfuerzos e invertido sumas significativas en las municipalidades con el fin de dotarlas de instrumentos que coadyuven en el fortalecimiento de los procesos de recursos humanos y de sus estructuras organizativas, tendientes a mejorar su capacidad de gestión; sin embargo, no todos los gobierno locales han aprovechado de la mejor forma esos esfuerzos para su fortalecimiento interno.

En ese sentido, en los últimos 5 años (2004-2008) ha existido una importante inversión de recursos en los gobiernos locales, que en total se estima en más de ¢1.100,0 millones, con el fin de proveerlos de herramientas básicas que les permitan instaurar adecuados procesos para la gestión de su recurso humano y ajustar y modernizar sus estructuras organizativas de acuerdo con sus necesidades reales y requerimientos del entorno, sin embargo, persisten debilidades en esas áreas del quehacer municipal, las que adicionalmente a otras limitaciones que enfrentan esas entidades, no les permite superar con facilidad su rezago en ese campo, cuya mejora es imprescindible para el fortalecimiento institucional.

Pese a esas oportunidades de mejora que han tenido la mayor parte de las corporaciones municipales, las administraciones no han realizado los esfuerzos necesarios para adaptar esas herramientas a las particularidades de cada una, aunado al poco respaldo y compromiso del jerarca para aprobarlas y ordenar su implementación, así como a problemas de coordinación y comunicación interna, todo lo cual provoca que las municipalidades no aprovechen debidamente las asesorías y colaboraciones recibidas, cuyos productos, aún cuando por lo general no son de acatamiento obligatorio, se están recibiendo en forma gratuita, e involucran una importante inversión de recursos públicos y privados, así como esfuerzos significativos por parte de las organizaciones que desarrollan los diferentes proyectos en aras del fortalecimiento municipal.

Esto a pesar de que la mayor parte de esos ayuntamientos acusa limitaciones financieras para destinar recursos hacia esos fines, por lo que no obstante la autonomía política,

administrativa y financiera de los gobiernos locales, las autoridades de esas corporaciones deben considerar los aportes de esas iniciativas como una oportunidad para fortalecer la gestión municipal, lo que en definitiva les permitirá proyectar una mejor imagen del gobierno local hacia la comunidad.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), como institución pública a la cual le corresponde el fomento y la asesoría de las municipalidades, debe fortalecer la labor de coordinación sobre esos esfuerzos públicos y privados, con el fin de que se promueva su dirección hacia los gobiernos locales que se consideren prioritarios y presentan mayores restricciones económicas, se eviten eventuales duplicidades en esas acciones y se impulse un mejor aprovechamiento de tales oportunidades por parte de los ayuntamientos, además de que se promueva que esas corporaciones municipales dispongan de herramientas básicas para el fortalecimiento de la gestión en esas áreas, en aras de coadyuvar a superar el atraso que en esas materias se ha perpetuado por años en el sector municipal y solventar esta problemática de forma sistemática y ordenada, de manera que se transformen conforme a sus posibilidades en corporaciones con capacidad técnica y administrativa para asumir con eficacia y eficiencia sus competencias y la gestión apropiada de los recursos.

Por su parte, a las administraciones municipales les corresponde, mediante una actitud más proactiva, efectuar un análisis específico de su situación y propiciar la implementación de herramientas, entre ellas las referidas en los informes de fiscalización de la Contraloría General, como criterios mínimos, así como definir en forma clara e inmediata los procedimientos que deben prevalecer para que los procesos relacionados con la gestión del recurso humano municipal sean desarrollados en forma técnica, ética y transparente, todo con el propósito de que los ayuntamientos coadyuven en mayor medida al logro de los objetivos institucionales y se conviertan en verdaderos facilitadores del desarrollo local y consecuentemente, de una mejor calidad de vida para los habitantes de sus respectivos cantones.

5.5 Necesaria revisión y derogatoria de la normativa que regula los festejos populares

Los festejos populares son un mecanismo de integración cultural y social que permiten generar utilidades para financiar obras y proyectos de interés cantonal. No obstante un estudio de fiscalización realizado por esta Contraloría General sobre la aplicación de la Ley relativa al nombramiento de las comisiones de festejos populares por parte de las corporaciones municipales[1] permitió determinar la falta de idoneidad de los miembros de esas comisiones para cumplir sus obligaciones como funcionarios públicos; la existencia de un posible roce con la autonomía municipal en el nombramiento de tales comisiones y la realización de actividades festivas con denominaciones distintas de festejos populares con el fin de evadir el cumplimiento de la Ley.

Asimismo, se determinó que el nombramiento de particulares en esas comisiones dificulta el señalamiento de responsabilidades ante el eventual manejo de fondos públicos al margen del ordenamiento jurídico y que existen inconsistencias e irregularidades en las liquidaciones

[1] Ley N° 4286 del 10 de diciembre de 1968 y sus reformas.

de ingresos y egresos que imposibilitan su aprobación por parte de los órganos competentes y por ende, el uso de las utilidades en obras de bien comunal; así como la existencia de sumas por concepto de utilidades generadas en festejos populares que no ingresaron a las arcas municipales, o que forman parte del superávit.

Ese conjunto de deficiencias, ponen de manifiesto que el objetivo inicial del legislador al emitir la ley en mención y sus posteriores reformas, para lograr un uso más oportuno y eficiente y un mejor control de los recursos que se originaran de los festejos populares ha perdido vigencia, pues en la práctica no está logrando su cometido y el procedimiento para liquidar las cuentas de dichas comisiones se ha hecho más complejo y lento; lo que en consecuencia demanda una revisión legislativa que permita su eventual derogatoria.

Para mitigar dichas deficiencias se dispuso a los concejos municipales emitir las regulaciones necesarias para que las comisiones de festejos populares planifiquen, organicen y administren la realización de esos festejos, de conformidad con el enfoque de las "Normas de Control Interno para el Sector Público", y a los Alcaldes, cuando corresponda, un plan de acciones para el uso de las utilidades acumuladas de los festejos.

Por otra parte, se recomendó a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa, derogar la Ley N° 4286 de modo que las municipalidades, con su propia estructura y recursos, asuman la planificación, organización y control de los festejos populares, como una actividad más dentro de su amplia gama de competencias establecidas en el Código Municipal.

6 Sector Social

6.1 Atención de necesidades de formación y capacitación profesional y técnica para el desarrollo socioeconómico del país

El desarrollo de los programas de capacitación y formación profesional de los trabajadores se ve afectado por deficiencias en la planificación, control interno y de calidad del Instituto Nacional de Aprendizaje. Las debilidades en el diseño, registro y control de las metas de producción institucionales y en la ejecución de los gastos, afectan de una u otra forma los servicios que presta la entidad.

De conformidad con su Ley Orgánica, al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) le corresponde promover y desarrollar la capacitación y formación de los trabajadores de todos los sectores de la economía, misión que resulta de gran importancia para el desarrollo económico y social del país y para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la sociedad costarricense.

Según la Encuesta de Hogares de propósitos Múltiples[1] se estima que para el año 2009 la fuerza de trabajo es de 2,12 millones de personas[2], la población ocupada es 1,95 millones de personas y la tasa de desempleo abierto para ese año fue estimada en un 7,8% (166 mil personas), contra el 4,9% del año 2008. .

El INA dispone de recursos para atender una población meta que tiene identificada como trabajadores activos, jóvenes desocupados, personas subempleadas o inactivas, personas con necesidades educativas especiales, personas en condiciones de marginalidad social, empresas, cámaras y gremios empresariales y organizaciones; sin embargo, a la fecha no ha cuantificado esa población.

Con el propósito de atender a su población meta, el INA ejecutó en el presupuesto de 2009, recursos por ¢44.538,7 millones[3], para el *Programa de Capacitación y formación Profesional*, suma que se incrementó en términos reales en un 22% con respecto a la del 2008. Este monto representa un 50% del total de recursos que la entidad recaudó durante el año 2009 y un 33% de los recursos de su Superávit acumulado.

De acuerdo con el *"Informe de Resultados de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2009"* el Instituto ejecutó sus labores de capacitación y formación profesional en 2.338 programas de áreas declaradas como prioritarias, entre las que se destacaron el área de informática, con una participación del 82% de programas ejecutados, y el área de idiomas con un 11%. Asimismo, las estadísticas elaboradas por el INA revelan un total de 51.349 egresados de programas y planes, entre los que destacan los relacionados con el Sector Comercio y Servicios, cuyos cursos se enfocan a áreas de informática e idiomas mayoritariamente.

---

[1] Realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en julio 2009, publicada en octubre de ese mismo año.

[2] Fuerza de Trabajo: Personas de 12 años o más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas. Documento "Cifras Básicas de Trabajo" del Instituto Nacional de Estadística y Censos, julio 2009 página 18.

[3] Datos de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2009.

Para cumplir con las acciones de capacitación y formación profesional se requiere una inversión que satisfaga las necesidades prioritarias en esta materia, conforme a los requerimientos de la demanda nacional. Sin embargo, el INA tiene deficiencias en la definición de esa demanda[1], lo que podría dificultar el cumplimiento de su razón de ser y limitar de manera importante el uso eficiente de los recursos públicos que se le asignan.

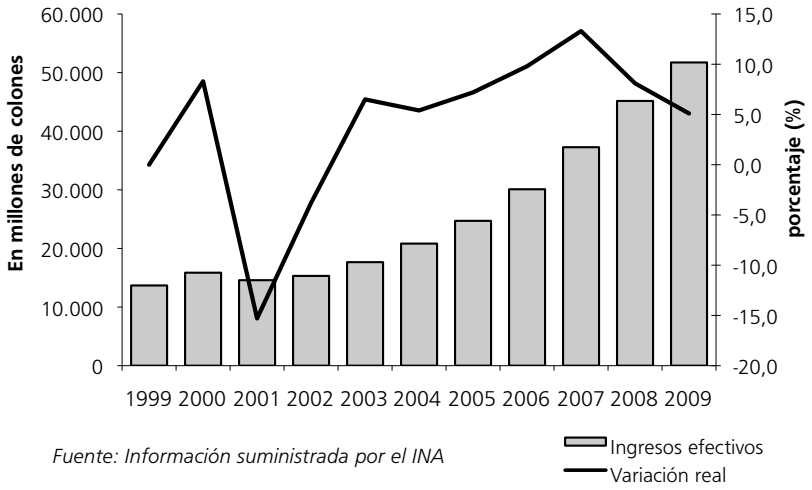
El INA no cuenta con diagnósticos de necesidades de capacitación y formación profesional en muchas de las áreas funcionales de los sectores productivos. En algunos casos, los diagnósticos se han preparado solo para algunas de sus áreas funcionales y en otros, muchos de los diagnósticos existentes se encuentran desactualizados y no reflejan la realidad del país en función de las prioridades de desarrollo definidas y del entorno cambiante de una economía cada vez más dinámica y sometida a los retos de la globalización.

Ante esta realidad, la Contraloría dispuso al INA elaborar un diagnóstico integral de las necesidades de capacitación y formación profesional, señalamiento que resulta importante y debe servir de coyuntura para que a su vez se proceda a revisar los planes institucionales de corto, mediano y largo plazo para ajustarlos en función de las prioridades reales de capacitación. La entidad presentó los resultados del diagnóstico que elaboró una empresa consultora; sin embargo, se está a la espera del criterio técnico de la Unidad de Desarrollo y Estadística del INA, y por otra parte de esfuerzos adicionales con el propósito de ajustar los planes institucionales de corto, mediano y largo plazo en función de las prioridades que el diagnóstico definió.

En cuanto al comportamiento presupuestario de la institución, los ingresos por contribuciones patronales, que son la principal fuente de financiamiento del INA, han mostrado una tasa de crecimiento real que ha tendido a desacelerarse en los últimos dos años, pero sigue siendo positiva.

Instituto Nacional de Aprendizaje
Comportamiento de las Cuotas Patronales
Período 1999-2009

Gráfico 2.12



Fuente: Información suministrada por el INA

[1] Informe N° DFOE-SOC.14-2009. Estudio realizado en el Instituto Nacional de Aprendizaje, relacionado con el cumplimiento de sus funciones y objetivos institucionales", 27 de febrero de 2009.

En materia presupuestaria el INA tiene un serio problema de subejecución de sus egresos. En los últimos 10 años ha mostrado disponibles sin ejecutar que se traducen de igual forma en un aumento en el superávit acumulado de cada año. Es así como los remanentes o sobrantes en la ejecución de los egresos, junto con el incremento en los ingresos reales de las contribuciones patronales, se traducen en la acumulación de sumas importantes en el superávit institucional. Tal como se muestra en el siguiente cuadro, aunque se observa un decrecimiento del superávit en términos reales, éste continúa siendo relevante en cuanto a su monto acumulado.

Comportamiento del superávit acumulado
1999-2009
En millones de colones

Período	Superavit acumulado	Variación	
		Absoluta	Real
1999	20.321,2		
2000	23.362,2	3.041,0	7,5
2001	22.080,3	-1.281,9	-13,0
2002	25.450,1	3.369,8	5,6
2003	23.508,4	-1.941,7	-14,7
2004	26.468,6	2.960,2	0,7
2005	31.972,8	5.504,2	9,2
2006	38.297,3	6.324,5	7,9
2007	41.508,4	3.211,1	-0,8
2008	33.607,6	-7.900,8	-27,8
2009	26.326,4	-7.281,2	-28,2

Cuadro 2.75

Fuente: Información suministrada por el INA,

Tal como se ha indicado en la Memoria Anual de años anteriores, la acumulación recurrente de recursos ociosos podría tener un efecto negativo en el desarrollo de algunas acciones de formación y capacitación profesional y en el cumplimiento de los fines institucionales, situación que no se ha logrado corregir y se ve agravada por otras debilidades que se presentan en cuanto al manejo y uso de los recursos.

Como producto de las acciones que esta Contraloría General solicitó a la entidad para evitar la acumulación de los recursos del superávit, la administración del INA realizó un estudio para conocer las necesidades en materia de sustitución, reposición, y adquisición de nueva tecnología, el cual se concretó en una *Proyección de Equipamiento Institucional*, cuyo objetivo se orientó a proveer a los centros ejecutores de los recursos didácticos tecnológicamente adecuados para la prestación de los servicios de capacitación y formación profesional; no obstante, de acuerdo con la información contenida en el informe de liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2009 se identifica una ejecución de tan solo un 16% en la partida de gastos por *"Bienes Duraderos",* es decir, a nivel general el gasto fue de ¢ 3.364,8 millones, ejecutándose un 16% respecto del monto aprobado.

En el *"Programa de Capacitación y Formación Profesional"* la ejecución en la adquisición de bienes relevantes para el apoyo de actividades sustantivas en la gestión institucional, fue de

un 15% (¢2.906,5 millones), lo que puede estar asociado a ineficiencias en la administración de los recursos y debilidades en el sistema de planificación, entre otras causas. Sobre este aspecto, la administración indicó[1] que su baja ejecución se motivó en inconsistencias técnicas, producto de problemas en el proceso de apertura de códigos y digitación, así como por el impacto de la crisis financiera, en razón de que algunas de las actividades de los proyectos tenían que complementarse con gastos corrientes, tales como el acondicionamiento de laboratorios o cocinas didácticas.

Sobre este mismo tema de utilización de los recursos, recientemente esta Contraloría General, mediante el *Informe sobre el Proceso de Contratación de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional por parte del INA*, advierte sobre algunas debilidades en las contrataciones de los servicios de capacitación y formación profesional con entes de derecho privado, mediante el mecanismo de excepción denominado "Costos INA", para el periodo 2008-2009.

Los resultados del estudio permiten concluir que pese a que las autoridades del INA optaron por contratar directamente esos servicios con empresas privadas y bajo un nuevo mecanismo de excepción, no se tomaron las medidas suficientes para fortalecer sus sistemas de control y de calidad a fin de cubrir en forma satisfactoria las necesidades del mercado laboral y garantizar adecuadamente la inversión de más de ¢10.000,0 millones en tales contrataciones.

6.2 Incumplimiento de objetivos y falta de financiamiento en el INVU

Durante las últimas décadas, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) ha afrontado una serie de problemas de naturaleza financiera, de eficiencia administrativa, de ejecución de proyectos, de utilización de los recursos y algunos relacionados con el sistema de planificación institucional que obligan a reflexionar sobre su papel y pertinencia dentro de la esfera de acciones públicas relacionadas con la vivienda y el urbanismo a nivel nacional.

El INVU fue creado en los años cincuenta como una institución autónoma descentralizada del Gobierno, con la misión de resolver el problema habitacional y ordenar y planificar el desarrollo urbano y territorial del país. En sus primeros años logró resultados positivos, tanto en materia de vivienda, como en ordenamiento territorial, particularmente en la definición de planes reguladores en algunos cantones y ciudades del país. A la vez, puso en ejecución un sistema de ahorro y préstamo, con intereses bajos y fijos, fomentando el ahorro de los asalariados y posicionándose como una solución de financiamiento habitacional.

Cuando el problema de la falta de vivienda alcanzó volúmenes preocupantes como producto de la crisis de los años ochenta, el Poder Ejecutivo replanteó la forma en que se venía atendiendo esa situación, con la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y la promulgación de nueva legislación como la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052 del 13 de noviembre de 1986 y el Decreto de Emergencia que creó la Comisión Especial de Vivienda. Con esos instrumentos legales se le restó protagonismo al INVU como promotor central de los programas de vivienda, ya que se convirtió en una entidad autorizada más del Sistema, de manera que el Poder Ejecutivo, por

[1] Aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria del año 2009, página N° 9.

medio del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, asumió la rectoría del sector para enfrentar la lucha contra la pobreza, manifestada especialmente en la falta de vivienda digna para un importante número de familias que carecen de ella.

Las competencias y atribuciones esenciales del INVU se han circunscrito a tareas de intermediario con poca proyección social, con el agravante de que ese Instituto ha venido arrastrando una seria problemática financiera, al no ser capaz de generar los ingresos suficientes para hacer sostenible su funcionamiento.

Diversos estudios de la Contraloría General de la República han identificado deficiencias[1] que en su mayoría se asocian con la situación financiera y el incumplimiento de objetivos, la falta de liquidez, la caída en la cartera de préstamos, el nivel de estimación para incobrables establecido por el INVU-Central[2], la subejecución presupuestaria en subpartidas relacionadas con el desarrollo de proyectos de infraestructura y la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, entre otros.

Sobre la situación financiera del INVU, esta Contraloría General giró a la Junta Directiva la disposición de realizar un plan de acción integral con el propósito de establecer las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de la entidad, o bien disponer las medidas pertinentes para llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación.

Para dar cumplimiento a lo requerido por el Órgano Contralor, el INVU contrató una consultoría para la elaboración de un estudio integral organizacional en los campos económico-financiero, de estructura orgánica, clima laboral, aspectos legales, con el fin de presentar propuestas concretas para su fortalecimiento, y plantea la necesidad de crear una "Comisión de Reestructuración"[3], con el fin de implementar el referido Plan de Acción que abarcará las actividades principales de vivienda, urbanismo, contabilidad, asesoría jurídica, modelo de competencias, Sistema de Ahorro y Préstamos, y que conlleva acciones complejas. Sin embargo, a pesar de algunas gestiones[4], no se conoce sobre la conformación de la referida Comisión, la cual podría tener un importante papel en la implementación de las acciones de mejora.

De acuerdo con el seguimiento de los estudios realizados por esta Contraloría General, se ha conocido de algunos esfuerzos de las autoridades del INVU para atender las debilidades señaladas; sin embargo, la ausencia de acciones estratégicas dirigidas hacia el mejoramiento financiero y de gestión, así como la definición clara de un rol institucional y la continuidad de

---

[1] Memorias Anuales de los años 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006 de esta Contraloría General e informes de fiscalización No. FOE-FEC-51/2001, N° DFOE-FEC-12-2006, N° DFOE-SOC-69-2007, N° FOE-FEC-51/2001, entre otros.

[2] No incluye la operación del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP).

[3] La Junta Directiva sugiere que dicha Comisión esté conformada por un representante del Poder Ejecutivo (MIVAH), el Presidente Ejecutivo del INVU, un experto en economía y finanzas (Ministerio de Hacienda), un experto en Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos (INVU) y uno en Vivienda y Organización Social (MIVAH).

[4] Ver oficios Nos. C-PE-028-2009 del 5 de febrero de 2009 del Lic. Jorge Sánchez, Presidente Ejecutivo del INVU a la Ing. Clara Zomer R, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y SGCG-MVG-054-2009 del 19 de febrero de 2009 de la Señora Maristella Vaccari Gil, Secretaria General del Consejo de Gobierno a la Dra. María Luisa Ávila Agüero, Ministra de Salud y Rectora del Sector Social, oficio DM-SS-6640-2009 del 25 de mayo de 2009 de la Dra. María Luisa Ávila al Lic. Jorge Arturo Sánchez, Presidente Ejecutivo del INVU; así como documentos relacionados con el Informe de Evaluación Organizacional Integral del INVU, su plan de acción y sobre los requerimientos para sugerir la integración de la Comisión de Reestructuración.

su actividad en el área de la vivienda, muestran la falta de apoyo de las autoridades competentes.

En un reciente estudio realizado por esta Contraloría General[1] se señalan nuevas debilidades correspondientes al sistema financiero contable. Se determinó que el superávit que muestran los registros contables y presupuestarios del INVU al 31 de diciembre de 2008 presenta diferencias importantes en relación con los saldos de cuenta corriente e inversiones a esa misma fecha. El monto total de superávit excede en ¢429,9 millones al importe que muestra la información bancaria.

Por otra parte, se evidenció que en los últimos ejercicios económicos, el INVU Central[2] ha venido generando déficit en su relación ingreso corriente – gasto corriente, lo cual se atribuye a su falta de capacidad para generar recursos provenientes del giro normal de su negocio o actividad, que le permita mantener su operación. Este déficit ha sido cubierto con ingresos de capital, los cuales son producto de la venta de activos y de intereses generados por inversiones, o transferencias de capital recibidas.

Tal como se ha indicado, esa práctica de financiamiento propicia una situación financiera frágil que además de constituir un mecanismo de financiamiento prohibido por disposición expresa de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y demás normativa atinente, presenta el riesgo inminente de que la Institución finalmente se "descapitalice" y pierda su capacidad para cumplir con los objetivos institucionales.

Dentro de esta coyuntura, se debe señalar que las autoridades del INVU han realizado algunos esfuerzos con el propósito de obtener el financiamiento necesario para fortalecer a la Institución, entre los que se encuentran algunas propuestas presentadas al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa[3], relacionadas con aspectos legales, financieros, administrativos y de gestión en materia de vivienda y gestión urbana; sin embargo, a la fecha tales esfuerzos no han resultado suficientes para solventar la situación apuntada por lo que dicha situación persiste. Un claro ejemplo de ello es la improbación de su Presupuesto Ordinario para el período 2010, debido a la insuficiencia de recursos para cubrir la totalidad de los egresos necesarios para la operación normal de la institución, dado que algunas de las fuentes de financiamiento no presentaban una probabilidad razonable de percibirse en el referido período, incumpliendo con lo que establece el artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Ante todo este panorama, es necesario que el Gobierno de la República y las propias autoridades del INVU tomen las medidas necesarias para darle viabilidad financiera y

---

[1] Informe No. DFOE-SOC-IF-25-2010 del 26 de febrero 2010.

[2] No incluye la operación del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP).

[3] Oficio N° C-PE-407-2009 del 18 de setiembre de 2009 remitido por el Lic. Alfredo Bolaños Sánchez, Presidente Ejecutivo del INVU al Lic. José Luis Araya Alpízar, Viceministro de egresos del Ministerio de Hacienda, oficio..C-9E-428-09-2009 del 28 de setiembre de 2009 remitido por el Lic. Alfredo Bolaños Sánchez, Presidente Ejecutivo del INVU al Lic. José Luis Araya Alpízar, Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda, oficio N° C-PE-481-10-2009 del 23 de octubre de 2009 remitido por el Lic. Alfredo Bolaños, Presidente Ejecutivo del INVU a la Licda Marjorie Morera González, funcionaria de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, oficio C.J.D-0145-2009 del 18 de noviembre del 2009, remitido por el Lic. Alfredo Bolaños, Presidente Ejecutivo del INVU al Ing. Jorge Woodbridge González, Ministro de la Competitividad y Mejora Regulatoria y el Expediente N° 17647 Proyecto de Fortalecimiento del INVU.

económica a la Institución de manera consistente y sostenible en el tiempo y se realicen las valoraciones a efecto de determinar el papel que va a tener el INVU en el tema de vivienda y urbanismo.

6.3 Protección especial a las personas menores de edad por parte del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

En el año 2008, el VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, señaló la existencia de situaciones de violencia hacia la niñez y la adolescencia, y reportó que los datos de egresos hospitalarios, por rangos de edad y tipo de diagnóstico, reflejan las situaciones de violencia que viven algunas personas menores de edad. Uno de los fenómenos que se mencionan es el Síndrome del niño maltratado, cuyas cifras indican incrementos en la cantidad de egresos hospitalarios por esta causa, pasando de representar el 11,5% de los egresos hospitalarios por causas externas en 1997 al 22,96% de ese misma categoría de egresos en el 2007, siendo las niñas, niños y adolescentes entre 1 y 14 años las principales víctimas de la agresión[1].

La Constitución Política, en su artículo 55, establece que la protección especial de la madre y del menor estará a cargo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con la colaboración de las otras instituciones del Estado. Asimismo, la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia[2], establece que esta institución es la encargada de proteger en forma integral a las personas menores de edad (PME) y sus familias como elemento natural y pilar de la sociedad, en el ejercicio de la rectoría que le asiste, orientada por las políticas gubernamentales; además, es la institución llamada a mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de protección de la infancia y la adolescencia.

Para el logro de los objetivos que le establece la legislación vigente, en el año 2009, el PANI presupuestó recursos por la suma de ¢22.831,2 millones de los cuales logró percibir ¢21.674,2 millones, lo que representa una recaudación de un 94,9% de lo presupuestado. En cuanto a los egresos, se tiene que de los ¢22.831,2 millones presupuestados para el 2009, el PANI ejecutó un total de ¢19.303,1 millones, lo que representa una ejecución de un 84,5%, por lo que el superávit del PANI al finalizar el 2009 ascendió a la suma de ¢2.371,1 millones, lo cual, en criterio de las autoridades del PANI, se origina en la falta del recurso humano necesario para ejecutar los programas y proyectos que se requieren para dar solución a los grandes problemas que enfrenta la niñez y la adolescencia del país.

Debido a las graves situaciones de agresión contra menores y otros problemas que se han venido presentando en los últimos años, que incluso han puesto en entredicho la labor del PANI, esta Contraloría General evaluó la atención directa a los menores de edad que se realiza por medio del Programa de Atención Integral (PAI), la labor de prevención de los

[1] Universidad de Costa Rica, UNICEF. VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Página 156.
[2] Ley N° 7648 del 9 de diciembre de 1996, publicada en La Gaceta 245 del 20 de diciembre de 1996.

riesgos que atentan contra los derechos de esa población y la asignación y control de los recursos transferidos al sector privado para la atención de los menores[1].

Aunque se observan avances significativos en algunas áreas determinantes, como la emisión y divulgación de una política nacional en materia de niñez y adolescencia, la instauración y equipamiento de un Centro de Encuentro para buscar una mejor atención de los menores en condición de mayor vulnerabilidad o la coordinación realizada con otras instituciones públicas para que el país cuente con un centro de atención especializado para menores afectados por el flagelo de la drogadicción, se requieren esfuerzos adicionales y sostenidos por parte del PANI y de las demás instituciones públicas que comparten responsabilidades en materia de niñez y adolescencia, para optimizar los servicios que se ofrecen en beneficio de la población objetivo.

El PANI planteó la ejecución de su "Programa de Atención Integral de niños, niñas y adolescentes en riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad", ante el reto de hacer efectivos los derechos y potenciar el desarrollo integral de la población de menores en condición de mayor vulnerabilidad; no obstante, la detección de menores en calles, afectados por diferentes riesgos como la drogadicción, la explotación sexual comercial o la violencia intrafamiliar, para citar algunos ejemplos, tiene una cobertura limitada sólo a algunos cantones de la Gran Área Metropolitana, por lo que se requiere avanzar en la implementación de una estrategia que permita ampliar en forma gradual la cobertura de dicho servicio a todo el país, en coordinación con otras instituciones públicas que por mandato constitucional deben brindar colaboración en estas labores.

Por otra parte, se detectó una insuficiente contención de los menores ingresados a los albergues institucionales, aspecto que se debe mejorar por cuanto incide negativamente en el esfuerzo que se realiza para el tratamiento, rehabilitación y reinserción de esos menores a la sociedad. Interesa destacar que como parte de las acciones realizadas por el PANI para mejorar este aspecto está precisamente la instauración del denominado Centro de Encuentro, como una instancia concebida para sensibilizar al menor sobre los beneficios de mantenerse bajo la protección del Patronato, de ahí la necesidad de fortalecer esta iniciativa, en procura de disminuir los egresos no autorizados de los albergues institucionales.

El Programa de Atención Integral planteó la instauración de un servicio de apoyo al menor de edad para la definición e impulso de proyectos de vida independiente, como respuesta a la necesidad de preparar a los menores atendidos para enfrentar el reto de insertarse de forma productiva a la sociedad en su edad adulta; sin embargo, a la fecha del estudio realizado persistían deficiencias en la definición, planeamiento, coordinación y ejecución de este servicio, considerado prioritario para los intereses de la población menor de edad.

En cuanto a las acciones emprendidas por el PANI para prevenir los riesgos que atentan contra los derechos de los menores de edad, se demostró que las actividades directas realizadas en esta materia bajo modelos de base comunitaria, con la participación de los menores de edad y de sus familias, resultaron ser insuficientes debido a una ínfima inversión

[1] Informes DFOE-SOC-10-2008 del 22 de febrero de 2008, DFOE-SOC-18-2009 del 30 de abril de 2009 y DFOE- SOC-IF-124-2009 del 18 de diciembre de 2009.

pública asociada a este tipo de actividades, la poca coordinación interinstitucional y grandes limitaciones en la ejecución de los proyectos desarrollados con participación de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, lideradas por el PANI.

Más allá del cumplimiento formal de las disposiciones cursadas por esta Contraloría General para subsanar las debilidades encontradas en materia de prevención, es necesario que el PANI mejore sustancialmente su proyección y presencia en las comunidades, para disminuir la incidencia de situaciones que afectan a las personas menores de edad, todo ello en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales que lo designan como ente rector en materia de niñez y adolescencia y encargado de la protección especial de esta población.

Finalmente, en cuanto a los controles existentes sobre las transferencias de recursos públicos a organizaciones privadas que coadyuvan en la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o vulnerabilidad, se observaron debilidades en los procesos de planificación, asignación y control sobre el uso de esos recursos, que no permiten garantizar su adecuado direccionamiento y sobre todo la calidad de los servicios que dichas organizaciones brindan.

En concreto, no existe una valoración y retroalimentación oportuna de la calidad y coherencia de los objetivos, metas y actividades definidas en los planes de trabajo elaborados por las organizaciones privadas para el cumplimiento de los fines de los programas autorizados y subvencionados por el PANI. Además, se detectaron debilidades en el proceso de supervisión técnica y evaluación de los programas autorizados y subvencionados a esas organizaciones privadas, lo cual resulta necesario para una adecuada transparencia y rendición de cuentas.

En conclusión, el PANI no cumple cabalmente con su obligación de brindar seguimiento de la situación psicológica, social y legal de los niños, niñas y adolescentes entregados a ese Patronato y albergados en alternativas privadas por situaciones que lesionaron sus derechos, a pesar que desde el 2008 fue enterado de debilidades en este proceso. El seguimiento oportuno de la situación psicológica, social y legal de las personas menores de edad entregados a alternativas privadas para su cuido, resulta fundamental para garantizar a esos menores la adecuada protección de sus derechos y una recuperación plena en procura de su efectiva reinserción a la sociedad.

6.4 Planificación y evaluación en la consulta externa de la CCSS

El servicio de consulta externa especializada del Seguro de Salud de la CCSS, a pesar de ser el que más asegurados atiende, tiene debilidades que requieren acciones concretas a fin de optimizar su gestión. Su problemática no ha sido abordada por las autoridades de la Caja en la planificación institucional, existe una escasa regulación, normalización y orientación de este servicio, y se hace necesario un proceso continuo de revisión y mejora de los criterios e indicadores utilizados para evaluarlo.

Durante el 2009 la CCSS percibió ingresos por ¢1.771.714,5 millones[1], de los cuales el 63% correspondieron a los seguros de salud[2]. La principal fuente de recursos del Seguro de Salud son las cuotas obrero-patronales, que representaron el 73,8% del total, lo que resulta

[1] Informe de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2009.
[2] Incluye ¢37.390,6 millones destinados al fortalecimiento de la Red Oncológica (Ley N°8718 del 17/2/2009).

consecuente con su razón de ser: que las empresas públicas y privadas cancelen las contribuciones sociales a cambio de que sus funcionarios y familias reciban una atención médica oportuna y de calidad.

Para prestar el servicio de atención de la salud, durante el 2009 la CCSS gastó ¢1.013.839,5 millones, que representan el 65% del gasto total (¢1.568.144,2 millones), sobresaliendo por su monto, las subpartidas: *"Sueldos para cargos fijos"* (¢189.484,6 millones), *"Productos farmacéuticos y medicinales"* (¢71.716,5 millones), "Edificios" (¢27.403,0 millones), *"Servicios médicos y de laboratorio"* (¢27.385,1 millones), y *"Útiles y materiales médico hospitalario y de investigación"* (¢26.618,3 millones).

Esas subpartidas tienen relación directa con el servicio de consulta externa especializada, que constituye el más voluminoso de todos los servicios de atención de la salud que ofrece la Caja. La satisfacción que experimenten los asegurados con la institución dependerá, fundamentalmente, de la oportunidad y calidad con que sea atendido, por lo que lograr buenos resultados y clientes satisfechos en este servicio, demanda un proceso de planificación institucional de alta calidad, en el cual la evaluación del servicio es un insumo esencial. No obstante, esa planificación institucional no muestra oportunidades de mejora en la consulta externa especializada, pues el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Anual carecen de objetivos orientados a corregir sus debilidades[1]. Los objetivos existentes están enfocados a las listas de espera, que es uno de los efectos más importantes de una ineficiente gestión gerencial, y dejan de lado aspectos clave como la deficiente capacidad resolutiva del primer y segundo nivel de atención, que originan la saturación del tercero[2].

El cuadro que sigue muestra las tres metas del 2009 relacionadas con el servicio de consulta externa, y su cumplimiento al concluir ese año.

Caja Costarricense de Seguro Social
Cumplimiento de metas relacionadas con el servicio de consulta externa
al 31 de diciembre de 2009

Descripción de la meta	Cumplimiento
Que durante el año 2009 el 100% de los centros asistenciales que cuentan con patologías crónicas apliquen la propuesta con el objetivo de descongestionar las agendas de consulta externa.	Cumplimiento: 25%. La justificación es que para descongestionar las listas de espera se ha estado trabajando en un proceso de depuración en aquellos centros que tienen agendas electrónicas en las patologías de Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus y Dislipidemias. Se ha aplicado en 5 hospitales (San Juan de Dios, México, Dr. Rafaél Ángel Calderón Guardia, Max Peralta y Alajuela).
Que a diciembre de 2009, en 5 Direcciones Regionales y sus establecimientos de salud hayan reducido sus listas de espera en aquellas especialidades críticas, mediante el financiamiento externo de la Unidad Técnica de Listas de Espera.	Cumplimiento: 100%. Indican que se implementaron programas de reducción de listas de espera en cirugía vespertina y detección temprana de cáncer de mama, en las Direcciones Regionales de Servicios de Salud, Central Sur, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Central Norte, Pacífico Central.
Que al finalizar el año 2009 se haya implementado al 100% el Reglamento sobre tiempos máximos de espera en los 29 hospitales nacionales	Cumplimiento: 100%. Reportan que el Reglamento está aprobado e implementado.

Cuadro 2.76

Fuente: Secretaría Técnica de Planeamiento Estratégico de la CCSS; correo electrónico del 2/3/2010 e Informe de evaluación Plan Operativo Institucional 2009.

[1] Informe DFOE-SOC-IF-97-2009.

[2] El primer nivel de atención se refiere básicamente a la atención en los EBAIS; el segundo nivel, a la atención en los Hospitales Regionales, y el tercer nivel, en los Hospitales Nacionales, que es una atención más especializada.

Analizando las metas que se reportan cumplidas en un 100%, se observa que el cumplimiento de la segunda meta, asociada con la reducción de las listas de espera, hace referencia a la implementación de los programas pertinentes, indicador cuyo resultado no califica la meta planteada. En la tercera meta, asociada con la implementación del reglamento sobre tiempos máximos de espera, se reportó un cumplimiento del 100%; sin embargo, en oficio remitido posteriormente[1], se indica que la Junta Directiva[2] solicitó a la Gerencia Médica que *"...revise el asunto, lo estudie y consulte con el ente Contralor con el fin de implementar una política Institucional de Listas de Espera con los instructivos correspondientes en lugar de un reglamento"*. Ello significa que, en realidad, esa meta tampoco se cumplió.

La primera meta –única directamente relacionada con descongestionar las agendas de consulta externa– obtuvo un resultado muy por debajo de lo esperado, originando como medida correctiva para el 2010 *"diseñar el instrumento para aplicar en hospitales con sistema automatizado de citas"*, meta que está orientada a procesos y no al efecto que tendrá el diseño y aplicación de dicho instrumento.

Se concluye entonces que ninguna de las tres metas se cumplió, y que es poco factible que con los problemas de diseño y redacción de los objetivos, metas e indicadores que define la CCSS, se logre evaluar los servicios de salud que brinda a los asegurados. Por otra parte, los resultados presentados por esa institución muestran contradicciones, restándole confiabilidad a la información. Un ejemplo de esas contradicciones es que en el primer semestre de 2009 se señaló que la meta enfocada al descongestionamiento de la consulta externa se había cumplido en un 50%; sin embargo, al 31 de diciembre de 2009 señalaron un cumplimiento del 25%.

Es importante mencionar que en cuatro estudios realizados por la Contraloría General[3] en el servicio de consulta externa especializada de los Hospitales Nacionales: México, San Juan de Dios y Dr Rafael Ángel Calderón Guardia, y en el nivel central de la CCSS, se detectaron deficiencias importantes en la gestión, tanto de la Gerencia Médica y la Gerencia Administrativa, como de los directores y jefaturas de esos centros médicos, particularmente en cuanto a la planificación, evaluación y gestión en la atención a los pacientes.

Para superar las deficiencias encontradas se requiere una gestión de la Gerencia Médica orientada a regular, normalizar, guiar y evaluar los procedimientos aplicados en los centros hospitalarios, utilizando los indicadores directamente relacionados con ese servicio, como: utilización de horas médicas, proporcionalidad en la atención de pacientes nuevos y subsecuentes, ausentismo, reprogramaciones, programación de consultas, equidad en el acceso a las distintas especialidades, manejo de agendas médicas y supervisión de los médicos residentes en la consulta externa. Además, la Gerencia Médica debe instaurar un proceso de revisión y mejora continua para disminuir la inequidad en el acceso a ese servicio, pues se demostró que existen diferencias sustanciales entre hospitales, en los tiempos de atención para una misma especialidad. Por ejemplo, si un paciente nuevo requiere atención en Ortopedia, en el Hospital Calderón Guardia podría obtener la cita en 19 días, en el México en 91 días y en el San Juan de Dios en 315 días.

---

[1] Oficio de la Gerencia Médica N°11265-2 del 17/2/2010, suscrito por la Dra. Rosa Climent Martín, Gerente Médica de la CCSS.

[2] Artículo N°15 de la sesión N°8163 del 14/1/2010.

[3] Informes DFOE-SO-IF-81-2009 (Hospital San Juan de Dios), DFOE-SO-IF-82-2009 (Hospital México), DFOE-SO-IF-83-2009 (Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia) y DFOE-SO-IF-97 (Estudio comparativo de la efectividad de la consulta externa en los tres hospitales mencionados).

El instrumento de evaluación utilizado por la Gerencia Médica para monitorear la producción de consulta externa y por la Gerencia Administrativa para establecer las metas de producción, requiere mejoras y controles sustanciales, a fin de que se alcancen aumentos efectivos tanto en la cantidad como en la calidad productiva de los hospitales nacionales estudiados.

Asimismo, los directores, las jefaturas y los médicos especialistas deben orientar su gestión hacia un proceso de mejora continua en la atención que brindan a sus pacientes, utilizando indicadores de gestión y la aplicación de las correspondientes acciones correctivas, especialmente en cuanto a la programación y uso de horas médicas; una estrategia de sustitución de pacientes ausentes y a la eliminación de prácticas que atentan contra la oportunidad y calidad en la atención de los pacientes. La subutilización y deficiente programación de horas médicas, en los Hospitales San Juan de Dios y Dr. Rafael A. Calderón provocaron que no se utilizaran alrededor de 61.872 horas programadas, en las cuales se hubieran efectuado 185.615 consultas, con un costo para la Caja superior a los ¢5.800 millones. Por su parte, la deficiente programación del Hospital México evidencia que las horas empleadas superan las programadas en aproximadamente 23.410 horas, lo que representaría 70.230 consultas no planificadas[1].

Los pacientes ausentes no sustituidos en los tres hospitales entre el 2006 y el 2008 sumaron 159.648 asegurados, con un costo superior a los ¢5.000 millones. Existen diferencias importantes en la eficiencia en la gestión de las jefaturas para llevar a cabo tal sustitución; por ejemplo, la gestión de sustitución es más eficiente en el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, ya que en ese periodo logró sustituir el 86% de los pacientes ausentes, pese a ser el hospital que más ausencias presenta. Los Hospitales México y San Juan de Dios apenas alcanzaron sustituir el 37% y 19% de las ausencias, respectivamente.

Las autoridades de los hospitales también deben orientar su gestión hacia la detección y corrección de prácticas que atentan contra la calidad y la oportunidad en la atención de los pacientes de la consulta externa especializada. Es el caso de la consulta impartida por médicos residentes (estudiantes de especialidad) sin la debida supervisión, así como los retrasos de algunas jefaturas de especialidades al remitir la programación de horas médicas, que generan los llamados cierres de agendas médicas, con implicaciones negativas para los pacientes, quienes al presentarse a solicitar su cita se retiran sin poder obtenerla y sin que se les precise la fecha en que deben regresar para que se le otorgue. Inclusive, no se mantienen registros de la cantidad de pacientes en tales condiciones, lo cual implica que las listas de pacientes en espera deberían ser superiores a las registradas en estos centros médicos.

[1] Informe DFOE-SO-IF-97-2009

7 Sector financiero

7.1 Los bancos del sector público ante la crisis financiera

La crisis financiera de los países desarrollados que inició en el 2007 y que se desarrolló con mayor fuerza durante el 2009 tuvo sus efectos negativos sobre el sector financiero de nuestro país, manifestados principalmente en una fuerte contracción y desaceleración del crédito, en especial al sector privado, en un aumento de la morosidad crediticia y en una reducción de las utilidades.

Los bancos públicos no quedaron exentos de los efectos mencionados, los cuales se reflejaron mayormente en sus cuentas contables durante el 2009.

- **Contracción en la tasa de crecimiento de los activos de los bancos públicos**

Durante el año 2009 los bancos públicos cierran con un nivel de activos que ascendió a los ¢7.410.015,5 millones, reflejando un crecimiento anual del 11,8%, pero menor que el experimentado en el 2008 (18,7%). Ese menor crecimiento surge como producto, en gran medida, de la menor actividad bancaria resultante de la fuerte desaceleración que mostró el crédito durante el 2009, debido, por un lado, a las políticas más restrictivas para el otorgamiento de préstamos ante el alto grado de incertidumbre y el deterioro de los principales indicadores macroeconómicos, y por el otro, a una reducción de la demanda de crédito ante la contracción en la actividad económica y el incremento de las tasas activas por parte de los bancos.

Esta desaceleración también se manifiesta en el patrimonio de los bancos públicos, el cual después de haber experimentado un crecimiento anual del 23,8% en el 2008, logra un 12,8% en el 2009. (Ver cuadro siguiente).

Bancos Públicos
Balance de Situación período 2007- 2009
En millones de colones

Cuenta	Año			Variacion %	
	2007	2008	2009	2008	2009
ACTIVO TOTAL	5.582.025,7	6.627.959,3	7.410.015,5	18,7%	11,8%
Activo Productivo	4.563.922,9	5.222.248,7	5.959.917,7	14,4%	14,1%
Intermediacion Financiera	4.468.878,1	5.115.016,6	5.851.130,8	14,5%	14,4%
Cartera creditos al dia y con atraso hasta 90 dias	3.131.235,7	3.872.030,8	4.227.638,9	23,7%	9,2%
Inversiones en titulos y valores	1.337.642,5	1.242.985,8	1.623.491,9	-7,1%	30,6%
Actividad de Servicios -Obligaciones Contingentes-	95.044,7	107.232,1	108.786,8	12,8%	1,4%
Activo Improductivo	1.018.102,8	1.405.710,6	1.450.097,8	38,1%	3,2%
Activo Inmovilizado	184.044,6	231.194,2	242.556,6	25,6%	4,9%
Bienes de uso netos	184.044,6	231.194,2	242.556,6	25,6%	4,9%
Otros Activos	834.058,2	1.174,516,5	1.207,541,2	40,8%	2,8%
Disponibilidades	751.508,8	1.034.165,9	1.016.279,6	37,6%	-1,7%
Productos y Comisiones ganadas por Cobrar	44.860,0	52.496,0	61.915,2	17,0%	17,9%
Bienes Realizables Netos	5.470,6	11.975,6	36.467,6	118,9%	204,5%
Cargos Diferidos Netos	15.307,9	30.474,5	31.978,5	99,1%	4,9%
Cartera de creditos con atraso mayor a 90 dias	38.658,9	72.521,8	111.784,1	87,6%	54,1%
Otros Activos Diversos Netos	42.477,9	51.381,5	45.868,9	21,0%	-10,7%
Estimaciones para Cartera e Inversiones	-64.225,9	-78.498,7	-96.752,7	22,2%	23,3%
PASIVO TOTAL MAS PATRIMONIO AJUSTADO	5.582.025,7	6.627.959,3	7.410.015,5	18,7%	11,8%
PASIVO TOTAL	4.928.962,3	5.819.708,8	6.498.208,3	18,1%	11,7%
Pasivo con Costo	3.979.746,5	4.755.707,7	5.406.360,8	19,5%	13,7%
Pasivo sin Costo	949.215,8	1.064.001,0	1.091.847,5	12,1%	2,6%
PATRIMONIO AJUSTADO	653.063,4	808.250,6	911.807,2	23,8%	12,8%

Cuadro 2.77

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la página Web de la SUGEF.

El menor crecimiento del crédito aunado a la mayor preferencia por la liquidez por parte de los agentes económicos, ante la incertidumbre generada por la crisis, llevó a los bancos públicos a reasignar su activo productivo hacia inversiones en títulos valores, principalmente del sector público, mostrándose así un mayor nivel de crédito público con relación al crédito privado.

El cuadro anterior muestra el mayor crecimiento presentado en la partida inversiones en títulos valores, que fue de un 30,6% durante el último año, contrastando con la disminución del 7,1% experimentada doce meses atrás. La cartera de crédito por su parte, refleja un crecimiento de tan solo 9,2%, tasa muy inferior a la del año anterior (23,7%), lo cual ilustra claramente la contracción en el crédito por parte de los bancos públicos.

La crisis también afectó la calidad de los activos de los bancos, pues la cartera de crédito con atrasos mayor a 90 días se incrementó fuertemente en los últimos dos años: en el 2008 creció un 87,6% y en el 2009 un 54,1%. Esta última tasa, pese a ser menor que la anterior, resulta muy alta en comparación con los crecimientos de años anteriores, lo cual ha repercutido directamente en el indicador de morosidad del sector de bancos Públicos que

pasó de un 0,9% en el 2007 a un 1,4% en el 2008 y un 1,9% en el 2009. Este indicador se encuentra dentro de un nivel de normalidad a nivel de Sector, más a nivel individual, tanto el Banco Nacional como el Banco Popular muestran un nivel de 2,89% y 2,72% respectivamente[1], acercándose fuertemente al límite de riesgo establecido por la SUGEF. Se debe tener en cuenta que algunos bancos han puesto en práctica medidas tales como readecuaciones de deuda y ampliaciones de plazos, con el objetivo de mantener en buenas condiciones los créditos, de forma tal que el deterioro en la cartera no fuera más acentuado.

Recuadro 2.5

Banco Popular concentra recursos de Banca de Desarrollo en Sector Cooperativo

La Ley de creación del Banco Popular le establece[2] que sus recursos *"… serán empleados en la concesión de préstamos a los trabajadores, artesanos, pequeños productores, asociaciones de desarrollo comunal, municipalidades, cooperativas y organizaciones sindicales. Asimismo se podrán financiar proyectos específicos de desarrollo comunal o regional realizados por medio de instituciones públicas o privadas…"* Adicionalmente, la Asamblea de Trabajadores de ese Banco, en la Pauta II y sus orientaciones generales, le establece que la asignación de recursos dará prioridad al financiamiento de proyectos que fomenten la economía social.

La CGR logró determinar[3] que la cartera de crédito de la Banca de Desarrollo de ese Banco destina un alto porcentaje de sus recursos al sector cooperativo de ahorro y crédito, sin que se establezca el aporte de esos recursos a los fines que le dieron origen al Banco.

Durante el período 2003-2008, el 47,0% de los recursos de dicha cartera fueron dirigidos al sector cooperativo y, dentro de éste, alrededor del 87% se giró a siete cooperativas, de las cuales seis corresponden a organizaciones de ahorro y crédito, con un marcado destino comercial (consumo). Ello permite afirmar que estos recursos benefician, principalmente, a los trabajadores del sector cooperativo, dejando de lado, en alguna medida, a los trabajadores pertenecientes a las demás organizaciones que conforman la economía social; además de que no corresponden con empresas generadoras de empleo ni orientadas al desarrollo de la actividad productiva, como lo estipula el concepto de economía social. Cabe agregar que el Banco Popular carece de controles que garanticen que los recursos se orienten hacia la creación de oportunidades de trabajo y de aumento de la protección económica y bienestar de la mayoría de los trabajadores agrupados en las distintas organizaciones de la economía social, como lo indica la normativa jurídica y su razón de ser.

Una de las cooperativas beneficiadas con el financiamiento del Banco Popular fue COOPEMEX R.L., a la cual se le otorgó el 23% del total de recursos destinados para créditos al Sector Cooperativo durante el período 2003-2008, y que se encuentra intervenida por la SUGEF por presuntas irregularidades financieras. El Banco se encuentra a la espera de que finalice el proceso de intervención para conocer la posibilidad que tienen de hacer efectivas las garantías de dichos créditos y si podrá recuperar lo adeudado por esa cooperativa. De no ser así, su patrimonio puede verse fuertemente afectado al tener que realizar una estimación por incobrables, hecho que vendría a sumarse a los efectos ya enfrentados por la crisis financiera y que ha repercutido directamente en las utilidades de todos los bancos públicos.

[1] Según datos publicados por la SUGEF en su página WEB.
[2] Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351, del 11/07/1969, artículo 34, inciso j).
[3] DFOE-ED-4-2009 del 30 de abril del 2009.

Los bancos públicos igualmente han visto incrementada su cuenta de bienes realizables, principalmente por la adjudicación de bienes en dación de pago, lo cual pone de manifiesto el deterioro de la cartera crediticia al punto de tener que aplicar las garantías respectivas para honrar tales deudas. Como se observa en el cuadro anterior, esta cuenta mostró un incremento anual del 118,9% en el año 2008, mientras que en el 2009 la tasa de crecimiento experimentada fue del 204,5%, dejando en evidencia la ejecución de garantías para adjudicarse bienes ante créditos que ya han agotado toda la vía de cobro.

Como resultado de ese deterioro en la cartera crediticia, los bancos se han visto en la necesidad de incrementar sus estimaciones para carteras e inversiones, mismas que han mostrado una tasa de crecimiento del 23,3% en los últimos doce meses. Pese a ello, el indicador que mide la relación entre las estimaciones de la cartera de crédito y la cartera con atrasos mayor a 90 días, ha venido mostrando una tendencia a la baja durante los últimos años, pasando de un 177,0% en el 2007 a un 86,5% en el 2008 y a un 76,8% en el 2009, lo cual evidencia que los bancos públicos están dejando al descubierto parte de su cartera vencida, pues sus estimaciones no llegan a cubrir el 100% de la misma. Es de esperar que en los próximos meses la SUGEF tome acciones y medidas correctivas con el fin de aumentar el nivel de las estimaciones de cartera (Ver cuadro siguiente).

Bancos Públicos
Indicadores Financieros - Periodo 2007-2009
En porcentajes

Indicador	Año		
	2007	2008	2009
Activo Productivo / Activo total	81,2	80,0	82,2
Activo Productivo de Intermediación Financiera / Activo Productivo	98,6	98,7	98,8
Cartera al día y con atraso de hasta 90 días / Activo Productivo	74,2	75,5	70,7
Invers en títulos valores / Activo Product de Intermed Financiera	25,8	24,5	29,3
Pasivo con costo / Pasivo Total	76,8	83,4	87,5
Captaciones a plazo con el público / Pasivo con costo	57,0	60,6	50,8
Obligaciones con entidades financ del país / Pasivo con costo	2,7	3,2	11,4
Obligaciones con entidades financ del exterior / Pasivo con costo	2,7	2,5	1,9
Compromiso patrimonial	-0,6	-0,2	-0,3
Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial / Cartera Directa	0,9	1,4	1,9
Estimac cartera de créditos / Cartera con atraso mayor a 90 días	177,0	86,5	76,8
Cartera (A+B) / Cartera Total	96,5	95,7	93,5
Activo Productivo de Intermediación Financiera/ Pasivo con Costo 1/	1,8	1,3	1,3
Rentabilidad nominal sobre Patrimonio Promedio	12,6	13,9	8,5
Utilidad Operacional Bruta / Gastos de Administración 1/ 2/	1,6	1,6	1,6

Cuadro 2.78

1/ Cifra en número de veces.
2/ Con base en los saldos acumulados de los últimos doce meses de operación.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la página Web de la SUGEF.

- **Disminución de las utilidades de los Bancos Públicos**

Como resultado de la menor actividad bancaria durante el año 2009, la contracción del crédito privado, el cambio en la composición del activo productivo por parte de los bancos públicos y el mayor nivel de estimaciones ante el deterioro de la cartera crediticia, las utilidades del Sector de Bancos Públicos se vieron considerablemente reducidas con relación a las mostradas en años anteriores. Es así como el 2009 cerró con un nivel de utilidades que ascendió a los ¢73.795,1 millones, monto que resulta un 32,0% menor al obtenido doce meses atrás, y que contrasta fuertemente con el incremento observado en el 2008 (15,6%).

Bancos Públicos
Estado de Resultados - Período 2007-2009
En millones de colones

Cuenta	Año			Variación %	
	2007	2008	2009	2008	2009
Ingresos por Intermediacion Financiera	397.774,5	481.547,1	636.078,1	21,1%	32,1%
Ingresos Financieros por Inversiones	103.865,7	65.947,4	82.768,1	-36,5%	25,5%
Ingresos Financieros por Creditos	293.908,8	415.599,7	553.310,0	41,4%	33,1%
Gastos por Intermediacion Financiera	94.251,3	167.009,0	268.442,2	77,2%	60,7%
Gastos financieros por obligaciones con el publico	94.483,0	150.263,1	245.768,4	59,0%	63,6%
Gastos financieros por obligaciones con el B.C.C.R.	83,2	292,2	233,7	251,4%	-20,0%
Gastos financieros por obligaciones con entidades financieras	-314,8	16.453,6	22.440,1	-5326,2%	36,4%
RESULTADO DE INTERMEDIACION FINANCIERA	303.523,2	314.538,1	367.635,9	3,6%	16,9%
Ingresos por Comisiones y Servicios	101.168,0	134.387,5	139.644,8	32,8%	3,9%
Comisiones por obligaciones contingentes	12.621,3	8.708,8	6.208,8	-31,0%	-28,7%
Ingresos por prestación de servicios	88.546,8	125.678,7	133.436,0	41,9%	6,2%
Gastos por Comisiones y prestación de Servicios	13.378,5	12.613,7	13.013,3	-5,7%	3,2%
RESULTADO POR COMISIONES Y SERVICIOS	87.789,6	121.773,8	126.631,4	38,7%	4,0%
Otros Ingresos de Operación neto	-4.185,2	-1.385,1	-23.926,0	-66,9%	1.627,3%
Otros ingresos de operacion	49.753,7	51.607,3	49.113,1	3,7%	-4,8%
Otros Gastos de Operacion	53.938,8	52.992,5	73.039,1	-1,8%	37,8%
Ganancias o Perdidas por Diferencias de Cambio	0,0	11.568,2	3.324,7	-	-71,3%
RESULTADO OPERACIONAL BRUTO	387.127,6	446.495,0	473.666,1	15,3%	6,1%
Gastos de Administracion	255.964,3	284.836,4	329.674,0	11,3%	15,7%
Gastos de personal	177.299,2	188.993,1	220.135,3	6,6%	16,5%
Gastos Generales	78.665,1	95.843,3	109.538,8	21,8%	14,3%
RESULTADO OPERACIONAL NETO	131.163,3	161.658,5	143.992,1	23,2%	-10,9%
Estimaciones y recuperación de activos neto	-3.174,7	2.426,7	42.947,3	-176,4%	1.669,8%
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS Y PARTICIPACIONES	132.698,7	159.231,8	101.044,7	20,0%	-36,5%
Impuestos y Participaciones sobre la Utilidad	38.795,3	50.704,0	27.249,6	30,7%	-46,3%
RESULTADO FINAL	93.903,3	108.527,8	73.795,1	15,6%	-32,0%

Cuadro 2.79

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la página Web de la SUGEF.

El menor ritmo de crecimiento en los ingresos financieros provenientes de la cartera crediticia, aunado a un mayor nivel de gastos por estimaciones producto de la cartera de créditos, así como una tasa considerable de crecimiento en los gastos en personal, parecen ser los principales elementos que provocaron la caída en las utilidades de los bancos públicos, tanto a nivel individual como de sector.

Consecuentemente, la rentabilidad sobre el patrimonio de los bancos públicos también se ve reducida significativamente al pasar de un 13,9% en el 2008 a un 8,5% durante el 2009.

Pese a ello, este porcentaje resulta superior al 4,05% de inflación mostrada durante el 2009, lo cual coloca al indicador en un nivel de normalidad de acuerdo a los indicadores CAMELS.

La caída en las utilidades de los bancos públicos reduce su capacidad para recapitalizarse vía generación de utilidades. Ante ello, resulta importante el fortalecimiento de su patrimonio para que puedan seguir enfrentando los riesgos a los que los expone la crisis financiera internacional, principalmente de tipo crediticio. De ahí la importancia de la capitalización por $117,5 millones recibida, en diciembre del 2008, como parte de del Plan Escudo del Gobierno para mitigar los efectos de la crisis en la economía, que permitió que el indicador de suficiencia patrimonial de los bancos públicos no se deteriorara, sino que más bien presentara una leve mejoría con respecto al mostrado en el 2008, al pasar de un 13,6% a un 13,9%, y siendo en ambos años mayor al porcentaje establecido por la SUGEF como parámetro de normalidad (10,0%).

En resumen, puede decirse que, a nivel general, el sistema financiero ha logrado resistir los embates de la crisis, lo cual podría ser el resultado de altos niveles de solvencia, manejo adecuado de riesgos y de las mejoras en supervisión y regulación bancaria de los últimos años, así como de la capitalización recibida por parte del Gobierno. No obstante, queda el reto para la SUGEF de fortalecer y propiciar una revisión integral de la regulación bancaria con el fin de poder adaptarla a los riegos a los que se enfrenta ante un nivel de apertura y globalización de los servicios bancarios.

Recuadro 2.6

Inicio de operaciones del Sistema de Banca Para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) se creó como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objeto de su Ley constitutiva[1].

La entrada en vigencia de la referida Ley permitió iniciar el traslado de los saldos no comprometidos y de las recuperaciones de créditos de seis fideicomisos al Fideicomiso Nacional de Desarrollo (FINADE), creado para dar cumplimiento a los objetivos del SBD. Dicho traslado empezó una vez que a cada uno de los fideicomisos se le efectuó la auditoria externa –supervisada por la CGR– establecida como requisito para poder pasar a formar parte del patrimonio del FINADE.

Como resultado de dichas auditorias se determinó que, al 31 de mayo del 2008, los saldos no comprometidos de los seis fideicomisos, provenientes básicamente del rubro de inversiones, ascendían en total a ¢50.309,9 millones, de los cuales un 93% provienen del Fideicomiso de Reconversión Productiva y del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores (FIDAGRO). Asimismo, la cartera de crédito de los fideicomisos sumó en conjunto ¢12.181,9 millones, de los cuales un 58% correspondía a cartera vigente, un 26% a cartera vencida, un 3% a cartera en cobro judicial y un 13% a productos por cobrar. De la cartera total, un 48% del monto trasladado al FINADE se originó

[1] Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634, del 23/4/2008.

Recuadro 2.6 (continuación)

en créditos provenientes del Fideicomiso de Reconversión Productiva, un 28% proviene de FIDAGRO y un 15% del Fideicomiso MAG/PIPA.

Cabe resaltar que los auditores externos presentaron salvedades en los casos del Fideicomiso de Reconversión Productiva, del Fideicomiso Pesquero del INCOPESCA, del Fideicomiso Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN) y de FIDAGRO, relacionadas con la determinación de: carteras crediticias con una alta morosidad, elevado riesgo de recuperación, garantías que no están en poder del Fiduciario y que es imposible relacionarlas con las respectivas operaciones, debilidades en la valuación de esas carteras, de las inversiones y de la estimación de incobrables según riesgo de recuperación.

Con el objetivo de operativizar este Sistema, la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD, conformada en mayo del 2009, planteó dos programas[1], siendo uno de ellos el de Control y Seguimiento, creado para garantizar que las políticas y procedimientos emitidos por el Consejo Rector se ejecuten de manera eficiente y efectiva, mediante una comunicación precisa entre los entes involucrados. Los resultados indican el cumplimiento de acciones de coordinación con organizaciones acreditadas, además de haber logrado acreditar 38 instituciones financieras y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

En el año 2009 también se establecieron 11 programas de crédito y 27 programas de capacitación y asistencia técnica a entes públicos y privados vinculados con el SBD, así como una base de datos de entes que pueden brindar sus servicios profesionales. Los 11 programas de crédito aprobados por el Consejo Rector del SBD totalizan créditos por ¢22.932,0 millones, suma que resulta relativamente baja en relación con las posibilidades financieras del Sistema. Dentro de esos programas destacan: el de Renovación de Cafetales por ¢6.000,0 millones, el de Arroz por ¢4.100,0 millones y el de Fortalecimiento de la MIPYME de la provincia de Limón por ¢3.000,0 millones. En lo que se refiere a los 27 programas de capacitación y asistencia técnica, básicamente se trabajó en capacitación y divulgación de los aspectos relevantes de la creación del SBD, que dieron como resultado 1.194 personas capacitadas a nivel nacional, por medio de instituciones promotoras como el MAG, la UNED, y el BNCR, entre otras.

Los anteriores constituyen los primeros esfuerzos realizados en la construcción de las bases para el cumplimiento de los objetivos del SBD. Dado el volumen de recursos disponibles, será necesario la ejecución de acciones estratégicas y de control efectivas por parte del Consejo Rector del SBD, que garanticen, en todo momento, su utilización con criterios de eficiencia, eficacia, economicidad, y conforme con el bloque de legalidad.

La CGR ha establecido actividades de seguimiento a la gestión del Consejo Rector del SBD y del FINADE, a fin de detectar eventuales riesgos que atenten contra el uso apropiado de los recursos públicos que administran, que ameriten de sus acciones de fiscalización.

[1] Informe de Evaluación Anual al 31 de diciembre del 2009 del Plan Anual Operativo y la Liquidación Presupuestaria correspondiente al periodo 2009, emitido por la Secretaría Técnica del SBD

7.2 El INS ante un mercado en competencia

7.2.1 Algunas acciones con miras a la apertura del mercado de seguros

Desde el año 2008 el Instituto Nacional de Seguros (INS) se viene preparando ante los retos que conlleva la apertura del mercado de los seguros, consolidada con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros[1].

La referida Ley establece como uno de sus objetivos[2] *"Modernizar y fortalecer al INS, para que pueda competir eficaz y eficientemente en un mercado abierto, sin perjuicio de su función social dentro del marco del Estado social de derecho que caracteriza a la República de Costa Rica".* Acorde con ello, la Ley flexibiliza los mecanismos y procedimientos de contratación administrativa que rigen para el INS, le exime de la aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos[3] (salvo lo ordenado en los artículo 57 y 94, y parte del Título X), lo cual, entre otras cosas, lo deja fuera del ámbito de la Autoridad Presupuestaria y por consiguiente, de las limitaciones establecidas al crecimiento del gasto y la creación de plazas. También le elimina las cargas o contribuciones económicas ajenas a su actividad (con excepción de las del Benemérito Cuerpo de Bomberos) y las cuotas establecidas para organismos internacionales[4].

En su proceso de fortalecimiento, el INS ha creado empresas, constituidas como sociedades anónimas, con el objeto de complementar su actividad y lograr mayor eficiencia en su gestión. Durante el 2009 presentó, para aprobación del Órgano Contralor, el presupuesto de dos nuevas sociedades anónimas, una de ellas denominada INSurance Servicios S.A. cuya misión es *"Brindar al Instituto Nacional de Seguros los servicios a nivel nacional que el mercado de seguros y reaseguros requiere, permitiendo facilitar una gestión competitiva en la colocación y venta de los contratos de seguros, así como proveer las labores complementarias para que los procesos de reclamos sean eficaces y eficientes".* La alta tendencia del INS de trasladar actividades que realiza, con personal de planta o mediante contrataciones externas, a esa sociedad, ha hecho que en la aprobación de las asignaciones presupuestarias correspondientes, la Contraloría General sea enfática en que los servicios auxiliares de seguros que se brinden deben ajustarse a lo estipulado en el artículo 18 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros.

El presupuesto de la otra empresa, denominada INS Internacional S.A., creada con el objetivo estratégico de "Adquirir al menos una empresa en cada uno de los países de Centroamérica y Panamá", fue improbado por la CGR, debido a que no contó con la autorización de la Superintendencia de Pensiones[5] -que tiene el recargo temporal de la Superintendencia General de Seguros- ante la imposibilidad jurídica del INS de adquirir participación accionaria en otras sociedades, sea a través de mecanismos de fusión o de adquisición.

---

[1] N° 8653, del 22/7/2008.
[2] Ley N° 8653, artículo 1° inciso d).
[3] N° 8131, del 18/9/2001.
[4] Ley Pago Cuotas a Organismos Internacionales por Estado y Entes Públicos, N° 3418, del 3/10/1964
[5] Pronunciamiento N° SGS-843-2009 del 2/11/2009.

7.2.2 Regulación y supervisión del mercado de seguros

La Ley Reguladora del Mercado de Seguros crea la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), bajo la dirección del CONASSIF[1], con el fin de lograr un mercado de seguros más eficiente, seguro, justo y estable, y con ello proteger a los asegurados y sus beneficiarios. La actividad aseguradora y la reaseguradora podrán ser desarrolladas sólo por las entidades autorizadas por esta Superintendencia, quien también autorizará las tarifas de las primas del seguro obligatorio de automóviles (SOA)[2], Además, le corresponderá definir las normas y los requerimientos del régimen, supervisar la actividad aseguradora, reaseguradora, oferta pública y la realización de negocios de seguros.

El INS[3] está desarrollando una estrategia que le permita cumplir con las exigencias de un ambiente competitivo y de los requerimientos de los entes supervisores, mediante la readecuación de la estructura patrimonial, el establecimiento de un nuevo catálogo de cuentas contables y la composición de su cartera de inversiones.

7.2.3 Estructura programática

El presupuesto del INS del año 2009 tiene una estructura compuesta por cuatro programas: Dirección Superior y Administrativa; Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; INS-SALUD; y Servicios de Bomberos. A partir del 2010 este último programa dejará de ser parte de tal estructura, por cuanto al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica se le otorgó la naturaleza jurídica de órgano de desconcentración máxima adscrito al INS[4], y por ello presentará su propio presupuesto ante la Contraloría General.

Instituto Nacional de Seguros
Egresos ejecutados según programa presupuestario. Año 2009
En millones de colones

Programa Presupuestario	Presupuesto Definitivo	Egresos Efectivos	Ejecución
Total	899.789,7	579.050,4	64,4%
Dirección Superior y Administrativa	442.890,5	244.778,5	55,3%
Serv. de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	418.407,6	303.395,3	72,5%
INS-SALUD	18.628,4	13.358,2	71,7%
Servicios de Bomberos	19.863,2	17.518,4	88,2%

Cuadro 2.80

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del INS 2009.

Del cuadro anterior se desprende que el programa Dirección Superior y Administrativa es el que obtuvo la mayor asignación presupuestaria (¢442.890,5 millones), pero el que porcentualmente ejecutó menos (55,3%). Contrariamente, el programa Servicios de

[1] Ley N° 8653, artículo 28.
[2] Ley N° 8653, artículo 29.
[3] INS, Evaluación de objetivos y metas de la liquidación 2009.
[4] Ley N° 8653, artículo 53, inciso b).

Bomberos obtuvo la mayor ejecución relativa (88,2%), seguido de Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo (72,5%), que es donde se ubica la función sustantiva de la entidad.

7.2.4 Evolución de los ingresos y gastos del período

Para el año 2009, el INS tuvo una propuesta presupuestaria de ¢899.789,7 millones y una recaudación de ingresos efectiva mayor en un 25,9%. Esa mayor recaudación lo fue aún más en el año 2008, cuando los ingresos percibidos superaron a los presupuestados en un 73%, lo cual se debe, principalmente, a que en el año 2009 se presupuestó un 56,2% (¢342.309,0 millones) de los recursos de vigencias anteriores –superávit–, mientras que en el 2008 solo el 23,9% (¢ 124.252,1 millones). Este recurso representó poco más de la mitad de las recaudaciones totales de ambos años (el 53,4% en el 2008 y el 54,0% en el 2009); correspondiendo el resto a ingresos del período.

Dentro de los ingresos propios de la operación del INS, los generados en la "Venta de seguros y reaseguros" representan su principal actividad. En el 2009 se recaudaron ¢392.760,1 millones por ese concepto, equivalentes a un 87,5% del monto total presupuestado, y a un 34,7% del total de los ingresos percibidos. Esos datos son inferiores a los del año 2008, cuando lo recaudado representó el 99,6% de lo presupuestado, y el 36,9% del total recaudado.

Instituto Nacional de Seguros
Ingresos percibidos en los años 2008 y 2009
En millones de colones

Ingreso	2008			2009		
	Ingresos		Recaudación	Ingresos		Recaudación
	Presupuestados	Percibidos		Definitivo	Percibidos	
Total	561.592,2	971.826,9	173,0%	899.789,7	1.133.205,9	125,9%
Venta de Bienes	21,3	43,6	204,7%	61,0	46,1	75,6%
Venta de Seguros y reaseguros	359.852,2	358.239,3	99,6%	449.038,9	392.760,1	87,5%
Alquileres	0,0	0,0	-	0,0	6,0	-
Otros servicios	638,4	330,6	51,8%	734,1	759,1	103,4%
Intereses sobre Títulos Valores	29.126,7	30.185,0	103,6%	37.225,4	57.873,9	155,5%
Intereses y Comisiones sobre Préstamos	8.159,4	4.834,6	59,3%	5.476,0	4.689,5	85,6%
Otras rentas de Activos Financieros	3.134,9	8.852,1	282,4%	2.328,2	2.519,6	108,2%
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	211,6	170,2	80,4%	33,7	100,7	298,8%
Intereses moratorios	94,0	93,2	99,1%	120,0	93,4	77,8%
Otros ingresos no tributarios	7.934,2	11.089,6	139,8%	10.500,4	13.582,8	129,4%
Transferencias corrientes Sector Privado	44,8	47,6	106,3%	61,4	34,8	56,7%
Venta de activos	40,0	86,4	216,0%	1.394,6	27,9	2,0%
Recuperación préstamos Sector Privado	14.695,0	10.971,7	74,7%	12.525,0	8,217,7	65,6%
Recuperación de otras inversiones	13.300,0	26.683,1	200,6%	37.882,4	39.261,8	103,6%
Otros ingresos de capital	87,6	1.062,2	1.212,6%	99,6	1.687,0	1.693,8%
Superávit Libre	119.213,8	503.534,8	422,4%	337.024,7	595.930,4	176,8%
Superávit Específico	5.038,3	15.602,9	309,7%	5.284,3	15.615,1	295,5%

Cuadro 2.81

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del INS 2008-2009.

Como lo muestra el cuadro siguiente, en el 2009 el INS logró ejecutar el 64,4% de su presupuesto, ejecución muy similar a la del año 2008 (65,3%). En ambos períodos la partida más relevante es "Servicios", con un gasto que en el 2009 constituyó el 50,0% de los gastos

totales, y en el 2008 el 64,1%, y donde destaca la cuenta de "seguros, reaseguros y otras obligaciones", lo cual es consistente con la actividad que desarrolla, al ser esta la cuenta en la que se registran sus obligaciones con los asegurados, incluyendo la administración de los seguros obligatorios de automóviles y el seguro de riesgos del trabajo, que están establecidos por ley.

Instituto Nacional de Seguros
Egresos ejecutados según objeto del gasto en los años 2008 y 2009
En millones de colones

Objeto del gasto	2008				2009			
	Presupuesto		Egresos	Ejecución	Presupuesto		Egresos	Ejecución
	Ordinario	Definitivo	Efectivos		Ordinario	Definitivo	Efectivos	
Total	472.251,6	561.592,2	366.728,8	65,3%	699.789,7	899.789,7	579.050,4	64,4%
Remuneraciones	36.057,3	42.528,5	41.842,6	98,4%	45.996,2	54.932,3	49.772,5	90,6%
Servicios	265.697,5	278.253,7	234.975,1	84,4%	317.110,9	407.667,5	289.354,2	71,0%
Materiales y Suministros	4.809,6	5.112,4	3.435,2	67,2%	5.571,9	6.035,5	4.503,7	74,6%
Intereses y comisiones	2.052,4	2.066,2	1.772,0	85,8%	3.624,9	3.139,9	546,2	17,4%
Activos financieros	66.184,8	174.671,3	56.907,9	32,6%	115.945,7	263.323,0	204.682,9	77,7%
Bienes duraderos	43.537,4	18.547,2	5.535,8	29,8%	52.575,6	25.034,4	15.279,8	61,0%
Transferencias corrientes	8.588,0	25.146,4	22.223,2	88,4%	18.283,6	18.189,5	14.911,1	82,0%
Transferencias de capital	0,0	37,0	37,0	100,0%	0,0	0,0	0,0	-
Cuentas especiales	45.324,6	15.229,5	0,0	0,0%	140.680,9	121.467,6	0,0	0,0%

Cuadro 2.82

Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos ordinarios, Liquidación Presupuestaria y Presupuesto Definitivo del INS 2008-2009.

El INS estableció algunos objetivos de mejora como la implementación de herramientas tecnológicas que integren y centralicen, por segmentos, los datos de los clientes, a fin de obtener información confiable para la toma de decisiones y el desarrollo de estrategias que le permitan retener los clientes a pesar de la competencia; además de extender los servicios en zonas de alto potencial, ofrecer una mayor cobertura a nivel nacional, y así asegurar el crecimiento de la cartera antes de que la apertura del mercado de seguros se llegue a concretar.

La apertura mencionada genera un requerimiento fundamental al INS, como lo es contar con una plataforma tecnológica integral, que da origen al Proyecto ALFA, cuya planeación finaliza en el 2009. A la fecha, el Instituto no ha podido actualizar dicha plataforma para apoyar los negocios de seguros comerciales y reaseguros, por lo que es probable que se presenten atrasos en la implementación de la estrategia definida. Otro de los proyectos importantes es la realización de los planos del Hospital del Trauma-INS para dar atención a los accidentados y lesionados principalmente de seguros de riego del trabajo y seguro obligatorio, cuya construcción se espera iniciar en el 2010.

Capítulo IV
Evolución de las finanzas públicas

En este capítulo se analizan los resultados financieros del ejercicio, para valorar la situación fiscal y el resultado de la ejecución presupuestaria del sector público.

Dichas magnitudes están referidas a los ingresos, gastos, déficit o superávit financiero y la deuda del Gobierno Central, así como el déficit o superávit financiero y presupuestario del Sector Público en su conjunto.

Para tales efectos, en este apartado se abordarán los siguientes aspectos:

a) Situación fiscal del Gobierno Central.
b) Resultado financiero del Sector Público.
c) Superávit presupuestario del Sector Público.

1 Situación fiscal del Gobierno Central

Se resume la situación financiera del Gobierno en términos de la deuda, generada principalmente por el déficit financiero. Se observa que tras descender por varios años desde el 2004, en el año 2009 aumenta el cociente deuda/PIB con tendencia a seguir en ascenso. El principal factor que se asocia a este cambio de dirección en dicho cociente es el crecimiento del gasto, seguido por la debilidad de la economía. En el caso de los ingresos, aunque ha disminuido la carga tributaria, ésta continúa siendo mayor que en los primeros años del decenio..

Durante varios años hasta 2008, el Gobierno Central mostró superávit financiero (ingresos menos gastos, sin financiamiento ni amortización de deuda), lo cual se tradujo en disminuciones del tamaño de la deuda en relación al PIB. Dicha situación varió diametralmente en el 2009, cuando se presenta un déficit considerable (3,4%) del PIB, mientras el cociente deuda/PIB aumenta 2,6 puntos con proyección a seguir en esa tasa o más por varios años. Los ingresos disminuyeron en sentido nominal como expresión palpable de una situación de desequilibrio, principalmente derivado de la crisis económica internacional.

Según reporta la Tesorería Nacional en su informe (pp. 28ss) durante el ejercicio el erario sufrió fuertes presiones de liquidez, por la caída de los ingresos y el aumento del gasto, y en especial hacia el mes de septiembre por el agotamiento de la autorización presupuestaria para el endeudamiento interno, y fue por una ampliación de la misma que se posibilitó financiar los gastos de los últimos meses del año.

Afortunadamente, dados los niveles prevalecientes en los mercados internacionales, y el menor nivel de inflación local, las tasas de interés se han mantenido en bajos valores, lo que ha permitido atender el desbalance a un costo financiero relativamente bajo. Sin embargo, es de prever que si no se corrige a tiempo el desajuste, en tanto las tasas de interés aumenten la situación fiscal se podría complicar en pocos años. El aumento anual del cociente deuda/PIB se mantendría entre 3 y 4 puntos, lo que pronto ubicaría al Gobierno en valores del

cociente de más de 40%, donde el estrés fiscal se hace agobiante, como ocurrió a inicios de la década. Incrementos en la tasa de interés entre 1 y 5 puntos porcentuales de la deuda interna, según estimaciones de la Dirección de Crédito Público, podrían generar un efecto adicional en el cociente deuda/PIB de hasta 0,5% en el 2010.

Aunque hay otros factores más favorables, como el cambio de fondo en la política cambiaria y monetaria, y los menores niveles de inflación, no es adecuado que las cuentas oficiales continúen su marcha deficitaria, en especial si el gasto que predomina es de tipo corriente. Se ha estado incurriendo en déficit de gastos sobre ingresos corrientes, contrariamente a la disposición del artículo 6 de la LAFRPP, lo que amenaza la integridad del presupuesto si se toma como una práctica permanente.

Si se sintetiza la situación fiscal en el cociente deuda/PIB, se puede analizar la evolución de este indicador a lo largo de un ciclo como el que inició desde el 2005, luego de varios años de mantenerse en torno a 41 ó 42% hasta el 2004. Desde entonces, la deuda, que mostró un comportamiento descendente hasta el 2008, revierte esa tendencia y ha vuelto a aumentar. El siguiente cuadro presenta la composición de factores que han tenido que ver con dicha tendencia, en forma acumulativa.

Composición analítica del cambio de deuda

	2004-2007	2004-2008	2004-2009
Disminución total	-13,71	-16,60	-14,04
Tasa de crecimiento del PIB	-3,78	-3,03	-1,19
Aumento de ingresos/PIB	-2,74	-4,98	-5,46
Contención de gasto/PIB	-3,09	-2,31	0,32
Caja única y aumentos exóg.	-0,83	-1,08	-0,99
Factor residual	-3,37	-5,19	-6,72

Cuadro 2.83

Como se observa, hasta el 2008 la deuda había disminuido 16,6%, por la confluencia de todos los factores: crecimiento del PIB, mayor recaudación, menor gasto, utilización de la caja única, y el factor residual que es, preponderantemente, el efecto mismo de una menor deuda y de menor costo sobre el pago de intereses.

Para el 2009 la acumulación de todos estos factores se ve alterada notablemente. La tasa de crecimiento del PIB y la contención del gasto disminuyen su contribución, es decir, sus valores en 2009 son más desfavorables que con respecto a los períodos anteriores.

En cambio, los ingresos aún aumentan su aporte para bajar la deuda, pues si bien la carga tributaria disminuyó en comparación con 2008, aún es mayor que la de inicios del decenio, hasta 2004.

El factor de caja única tiende a ser favorable, a bajar la deuda, pues casi no existió antes del 2004; sin embargo, se compensa con los aumentos extraordinarios de la deuda no recogidos en el déficit, como son la documentación de las obligaciones por medio de títulos valores

(caso del Banco Central y la Caja Costarricense de Seguro Social, en esta década). Conjuntamente su aportación ha sido estable en torno a 1%.

Finalmente, el factor residual continúa mostrando un efecto positivo, principalmente por menores pagos de intereses a causa de la evolución descendente de la deuda hasta 2008, bajas tasas de interés y efecto del tipo de cambio.

2 Resultado financiero del sector público

El resultado fiscal del Sector Público, en forma consolidada, mostró un déficit de 5,5% del PIB, lo cual es producto de una fuerte caída de los ingresos tributarios del Gobierno y su acrecentado gasto corriente, así como de la fuerte inversión realizada por las empresas públicas y las pérdidas del Banco Central.

Sector Público
Déficit financiero
En millones de colones

	2008		2009	
	Monto	**% del PIB**	**Monto**	**% del PIB**
Superávit financiero del Gobierno Central	33,779	0.50%	-571,196	-3.40%
(consolidado para Gobierno General)	-728,989	(4.6%)	-318,689	(1.9%)
Superávit financiero Gobiernos Locales	6,380	0.00%	-5,444	0.00%
(consolidado para Gobierno General)	(-22.331)	(-0.1%)	(-28.541)	(-0.2%)
Déficit o Superávit Órganos Desconcentrados	-7,036	0.00%	2,147	0.00%
(consolidado para Gobierno General)	(-85.003)	(-0.5%)	(-72.616)	(-0.4%)
Déficit o Superávit Instituciones Descentralizadas	-14,826	0.10%	28,570	0.20%
(consolidado para Gobierno General)	(-467.768)	(-3.0%)	(-735.444)	(-4.4%)
Superávit financiero del Gobierno General *	153,887	1.00%	-517,912	-3.10%
Superávit Empresas Públicas No Financieras	-132,504	-0.80%	-259,177	-1.50%
Superávit del Sector Público No Financiero	21,383	0.10%	-777,637	-4.60%
Superávit de Instituciones Públicas Financieras	117,499	0.70%	-94,747	-0.60%
Superávit financiero del Sector Público	132,992	0.80%	-890,852	-5.30%
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-29,393	-0.20%	-138,017	-0.80%
Superávit financiero del Sector Público Combinado **	-8,010	0.00%	-915,654	-5.50%

Cuadro 2.84

** Superávit consolidado, suma de los individuales consolidados.*
*** Sector Público No Financiero y Banco Central.*

Expresión importante de la relación financiera del Gobierno Central con el sector descentralizado, es que el primero carga el costo financiero de su déficit, el cual es generado en buena parte por las transferencias que realiza a dicho sector.

Las empresas públicas no financieras también han generado un déficit financiero, a causa de una mayor inversión pública, especialmente del Instituto Costarricense de Electricidad. E igualmente en el sector financiero se presenta déficit, contra superávit en el 2008. En este caso, una elevada adquisición de valores de mediano y largo plazo por el INS explican la variación, pero la tendencia a déficit se da también en la cuenta corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Por último, el Banco Central presenta mayores pérdidas lo que sitúa el resultado combinado del Sector Público en 5,5% del PIB. Las bajas tasas de interés internacionales sobre sus activos financieros se consideran causantes de esa tendencia en el instituto emisor.

Por otra parte, en relación con el resultado del Sector Público, debe destacarse una disminución de los ingresos nominales del Gobierno Central por una menor recaudación de impuestos, y de la Empresas Públicas No Financieras por la caída de las ventas de combustibles ante la disminución de los precios internacionales de los hidrocarburos. Para el Gobierno General hay una igualdad nominal; sin embargo los ingresos disminuyen en proporción al PIB. Ver siguiente cuadro.

Sector Público No Financiero: Resumen de Ingreso, Gasto y Déficit Financiero
Millones de colones 1/

	Gobierno Central		Gobierno General		Empresas Públicas No Financieras	
	2008	**2009**	**2008**	**2009**	**2008**	**2009**
Ing	2.490.031	2.363.266	3.927.749	3.965.162	2.864.178	53.291
Gastos totales	2.456.252	2.934.462	3.773.861	4.483.074	2.996.688	3.012.468
C	2.112.397	2.629.327	3.294.779	3.969.142	2.582.796	72.652
De capital	278.925	305.135	393.617	488.317	408.395	634.214
R	64.930	0	85.458	25.498	5.497	5.602
Déficit o superávit 1/	33.779	-571.196	153.887	-517.912	-132.510	-259.177
Por						
Ingresos totales	15,90%	14,10%	25,00%	23,60%	18,20%	16,40%
Gas	15,60%	17,50%	24,00%	26,70%	19,10%	7,90%
Corrientes	13,40%	15,70%	21,00%	23,60%	16,40%	14,10%
D	1,80%	1,80%	2,50%	2,90%	2,60%	3,80%
Resto	0,40%	0,00%	0,50%	0,20%	0,00%	0,00%
Défi	0,20%	-3,40%	1,00%	-3,10%	-0,80%	1,50%

Cuadro 2.85

Se observa también que, junto con un gasto que ha crecido, inversamente a los ingresos, es relevante observar cambios en la composición económica y funcional, en donde se destaca una dinámica significativa de los gastos corrientes de las entidades gubernamentales, y de los gastos de capital de las empresas públicas.

Funcionalmente, en el Gobierno General Consolidado el acrecentado gasto no sufre variaciones de composición, salvo las que pueden explicarse por factores no repetitivos. Por ejemplo, la capitalización de los bancos estatales a fines del 2008, la creación del FINADE en ese año, y otras similares.

Fuera de estas variaciones, se destaca un incremento del gasto en transporte, educación, salud y protección social. Ver el siguiente cuadro.

Gobierno General
Composición funcional del gasto 2008 - 2009
En millones de colones

	2008			2009		
	Monto	% del Gasto	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	15.706.901			16.788.044		
TOTAL CONSOLIDADO	3.773.861	100,00%	24,03%	4.483.075	100,00%	26,70%
Generales	635.548	16,84%	4,05%	729.761	16,28%	4,35%
Servicios Públicos Generales	407.998	10,81%	2,60%	435.872	9,72%	2,60%
Orden Público y Seguridad	227.550	6,03%	1,45%	293.889	6,56%	1,75%
Económicos y medio ambiente	474.034	12,56%	3,02%	492.815	10,99%	2,94%
Asuntos económicos varios 1/	100.050	2,65%	0,64%	56.761	1,27%	0,34%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	76.326	2,02%	0,49%	69.467	1,55%	0,41%
Transporte y comunicaciones	258.278	6,84%	1,64%	316.792	7,07%	1,89%
Protección del medio ambiente	39.380	1,04%	0,25%	49.795	1,11%	0,30%
Sociales	2.664.278	70,60%	16,96%	3.260.498	72,73%	19,42%
Vivienda y servicios comunitarios 2/	154.469	4,09%	0,98%	161.636	3,61%	0,96%
Salud	785.505	20,80%	5,00%	922.751	20,58%	5,50%
Recreativos, deportivos, culturales y religiosos	36.256	0,96%	0,23%	28.794	0,64%	0,17%
Educación	771.757	20,44%	4,91%	982.176	21,91%	5,85%
Protección social 2/	916.300	24,26%	5,83%	1.165.141	25,99%	6,94%

Cuadro 2.86

1/ Asuntos económicos, laborales, comerciales en general, Turismo, Minería, Combustibles, Manufactura y Construcción, y Asuntos económicos no especificados.
2/ Se reclasifica en 2008 Concesión Préstamos de IVM-CCSS. En 2009 incluye JUPEMA. En Protección Social.

3 Superávit presupuestario del Sector Público

El superávit presupuestario comprende la totalidad de recursos y erogaciones incluidas en el presupuesto, por lo que es un concepto más amplio que el correspondiente al resultado financiero. Por definición el presupuesto aprobado tiene un superávit nulo, pues cada erogación tiene su respectiva financiación. La ejecución por su parte sí presenta una diferencia, que durante muchos años ha mostrado magnitudes elevadas a nivel del sector público.

Según el análisis efectuado por esta Contraloría, existe una suma muy considerable de superávit presupuestarios acumulados, que estuvo cercana a los ¢1,5 billones durante algunos años, y que en 2009 alcanza el orden de los ¢1,8 billones. A pesar de un mayor déficit financiero en el 2009 se ha acrecentado el superávit presupuestario.

Es así claramente en el Gobierno Central, que de un déficit presupuestario total de ¢115 mil millones en 2008, pasa a un superávits presupuestario de ¢48 mil millones en 2009. Se explica por una amplia emisión de títulos valores sin utilización, cuyos recursos se mantienen en caja al finalizar el año.

Pero igualmente en el sector descentralizado y municipal se da un mayor superávit presupuestario, incluso como porcentaje del PIB, con la salvedad de las instituciones

financieras en las que el INS adquirió una suma considerable de títulos valores de mediano y largo plazo, como ya se apuntó.

Sector Público
Déficit o Superávit Presupuestario Total 1/
En millones de colones

	2008		2009	
	Monto	**% del PIB**	**Monto**	**% del PIB**
Déficit presupuestario del Gobierno Central	-120,228	-0.70%	42,219	0.30%
Superávit presupuestario Gobiernos Locales	76,845	0.50%	84,296	0.50%
Superávit presupuestario Órganos Desconcentrados	129,166	0.80%	167,865	1.00%
Superávit presupuestario Instituciones Descentralizadas	320,110	2.00%	367,992	2.20%
Superávit presupuestario del Gobierno General 2/	518,354	3.30%	760,943	4.50%
Superávit presupuestario Empresas Públicas No Financieras	220,791	1.40%	244,710	1.50%
Superávit presupuestario Sector Público No Financiero	739,146	4.80%	1,007,214	6.00%
Superávit Instituciones Públicas Financieras	808,917	5.20%	780,394	4.60%
Superávit presupuestario del Sector Público	1,548,063	9.90%	1,787,657	10.70%
Efectivo e inversiones 3/ Sector Público No Bancario	1,211,427	7.70%	1,325,935	7.90%

Cuadro 2.87

1/ Ingresos totales menos gastos totales, con financiamiento y amortización de deuda.
2/ No es la suma de los anteriores, por consolidaciones no equilibradas.
3/ Inversiones de corto plazo.

El superávit presupuestario constituye a su vez un recurso para los ejercicios subsiguientes, y en forma reiterada se presupuesta como tal. Los elevados valores de este concepto recogen una falta de ejecución en la mayoría de las instituciones. Aproximadamente la mitad de dichos recursos son mantenidos en reservas de contingencia por el Instituto Nacional de Seguros, y por la Caja Costarricense de Seguro Social, pero existe una amplia distribución de los mismos entre las diferentes entidades. Ver el siguiente cuadro.

Sector Público
Principales montos de superávit por institución, según grupo institucional, 2009
En millones de colones

Órganos Desconcentrados	Junta Administrativa del Registro Nacional	Consejo Nacional de Vialidad	Servicio Fitosanitario del Estado	Consejo Técnico de Aviación Civil	Fondo Nacional de Becas
	21.756	8.858	12.735	11.947	9.109
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	Caja Costarricense de Seguro Social	Universidad de Costa Rica	Universidad Nacional	Instituto Nacional de Aprendizaje	Instituto de Desarrollo Agrario
	203.570	28.992	13.859	26.335	25.629
Gobiernos Locales	Municipalidad de San José	Municipalidad de Alajuela	Municipalidad de Heredia	Municipalidad de Tibás	Municipalidad de Liberia
	13.231	5.040	4.175	3.766	3.460
Empresas Públicas No Financieras	Instituto Costarricense de Electricidad	Refinadora Costarricense de Petróleo	Junta de Protección Social	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Radiografica Costarricense
	90.152	49.927	16.789	7.552	6.734
Instituciones Públicas Financieras	Instituto Nacional de Seguros	Instituto Nacional de Vivienda Y Urbanismo	Banco Hipotecario de la Vivienda	Banco Popular Y Desarrollo Comunal	Comisión Nacional de Préstamos Para Educación
	554.155	42.575	39.794	34.868	23.352

Cuadro 2.88

Los cuadros siguientes muestran el desglose de ingresos y gastos, en los diferentes subsectores.

Es notable el caso del Gobierno, que presentó contra el presupuesto inicial un desfase del 20% en los ingresos sin financiamiento, mientras en 2008 había sobrepasado ligeramente la previsión. En forma similar, las empresas públicas no financieras, por causa de menores precios de productos derivados del petróleo.

Sector Público
Ejecución de los ingresos del presupuesto
según grupos institucionales y entidades

	Presupuesto	Ejecutado	2009	2008
	Millones de colones		% ejecución	% ejecución
Ingresos				
Gobierno Central (definitivo)	4.082.023	3.906.877	95,70%	88,10%
Inicial	4.128.341	3.906.877	94,60%	91,90%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	2.950.742	2.363.266	80,10%	102,90%
Gobiernos Locales (definitivo)	317.864	295.910	93,10%	92,10%
Inicial	202.889	295.910	145,80%	151,40%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	183.937	204.271	111,10%	123,30%
Órganos Desconcentrados (definitivo)	745.648	729.991	97,90%	99,00%
Inicial	647.365	729.991	112,80%	109,90%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	528.003	555.978	105,30%	97,00%
Conavi	106.175	116.718	109,90%	97,90%
CTAC	22.166	18.994	85,70%	84,50%
Fodesaf	181.657	175.314	96,50%	76,00%
Fondo Nacional de Becas	28.108	27.883	99,20%	108,60%
Otras	189.898	217.069	114,30%	122,30%
Instituciones Descentr. no Empresariales (definitivo)	2.498.052	2.464.101	98,60%	104,30%
Inicial	2.483.776	2.464.101	99,20%	113,80%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	2.068.092	2.120.120	102,50%	105,30%
CCSS	1.539.062	1.599.845	103,90%	103,30%
UCR	128.991	133.754	103,70%	110,00%
IMAS	94.133	96.369	102,40%	121,20%
INA	59.228	55.121	93,10%	105,80%
Otras	246.666	235.032	95,30%	113,60%
Empresas Públicas No Financieras (definitivo)	3.697.023	3.341.149	90,40%	91,90%
Inicial	4.144.000	3.341.149	80,60%	110,50%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	3.753.172	2.753.291	73,40%	107,00%
ICE	1.043.249	993.376	95,20%	98,30%
RECOPE	2.087.823	1.093.455	52,40%	115,80%
CNFL	232.289	265.894	114,50%	107,90%
JPS	115.774	112.404	97,10%	94,40%
Otras	274.037	288.162	105,20%	94,30%
Instituciones Públicas Financieras (definitivo)	3.217.858	3.251.451	101,00%	110,80%
Inicial	2.425.268	3.251.451	134,10%	143,50%
Ingresos sin financiamiento (inicial)	2.105.793	2.366.678	112,40%	120,30%
INS	557.481	521.660	93,60%	103,50%
BNCR	497.967	560.724	112,60%	102,60%
BCR	426.941	681.011	159,50%	208,40%
BCCR	119.937	76.077	63,40%	92,10%
Otras	503.468	527.206	104,70%	119,40%

Cuadro 2.89

Nota: detalle por institución se refiere al presupuesto inicial.

Una comparación de la ejecución de los egresos contra el presupuesto inicial, muestra que éstos se comportaron en forma similar al 2008, desde el punto de vista del porcentaje realizado y en perspectiva de grupos institucionales, con ciertas excepciones. Es el caso más visible las instituciones descentralizadas no empresariales, las que en forma general y particular presentaron menores porcentajes de ejecución del gasto. Se puede asociar este resultado a que las sumas presupuestadas fueron muy elevadas si se comparan con el 2008, mientras la situación del 2009 exigió una realización mesurada. Durante el ejercicio, se redujeron las sumas presupuestadas, y aumenta el porcentaje ejecutado.

Sector Público
Ejecución de los egresos del presupuesto
según clasificación institucionales y entidades

	Presupuesto	Ejecutado	2009	2008
	Millones de colones		% ejecución	% ejecución
Gastos				
Gobierno Central (definitivo)	4.082.123	3.864.657	94,70%	90,20%
Inicial	4.128.341	3.858.932	93,50%	95,30%
Gobiernos Locales (definitivo)	317.864	211.614	66,60%	65,10%
Inicial	202.671	211.614	104,40%	106,80%
Órganos Desconcentrados (definitivo)	745.649	562.126	75,40%	77,20%
Inicial	647.365	562.126	86,80%	89,00%
Conavi	147.872	166.423	112,50%	90,00%
CTAC	22.166	21.703	97,90%	109,90%
Fodesaf	181.657	169.288	93,20%	75,80%
Fondo Nacional de Becas	28.108	19.781	70,40%	108,40%
Otras	267.562	184.931	69,10%	97,30%
Instituciones Descentr. no Empresariales (definitivo)	2.498.052	2.096.109	83,90%	88,00%
Inicial	2.337.933	2.096.109	89,70%	95,90%
CCSS	1.697.113	1.568.144	92,40%	94,40%
UCR	142.645	130.528	91,50%	98,80%
IMAS	94.144	93.579	99,40%	118,10%
INA	86.814	62.393	71,90%	120,40%
Otras	317.217	226.529	71,40%	94,40%
Empresas Públicas No Financieras (definitivo)	3.697.024	3.096.439	83,80%	85,40%
Inicial	4.292.370	3.096.439	72,10%	103,20%
ICE	1.377.962	1.237.835	89,80%	97,80%
RECOPE	2.089.823	1.090.604	52,20%	114,50%
CNFL	238.289	268.865	112,80%	104,40%
JPS	115.812	106.667	92,10%	90,40%
Otras	470.485	392.468	83,40%	78,70%
Instituciones Públicas Financieras (definitivo)	3.217.857	2.471.057	76,80%	78,00%
Inicial	2.425.668	2.471.057	101,90%	101,10%
INS	699.790	579.050	82,70%	77,70%
BNCR	497.967	537.448	107,90%	96,40%
BCR	426.941	659.057	154,40%	208,50%
BCCR	277.280	209.110	75,40%	69,50%
Otras	523.690	486.391	92,90%	93,40%

Cuadro 2.90

Nota: detalle por institución se refiere al presupuesto inicial.

4 Conclusión

Del análisis de la evolución fiscal, se concluye que, luego de disminuir por varios años desde el 2004, el cociente deuda/PIB del Gobierno Central aumentó en forma significativa en el año 2009 (2,6 puntos porcentuales), con tendencia a seguir en ascenso en los próximos años. Los principales factores que influyeron en este resultado, se asocian con una disminución de los ingresos y aumento del gasto -principalmente corriente-, y la debilidad de la economía en un contexto de crisis internacional. Esta situación demanda la atención de las nuevas autoridades hacendarias, con el fin de adoptar oportunamente las acciones que procedan, a efectos de evitar un deterioro importante de las finanzas públicas.

Por su parte, el Sector Público consolidado arroja un resultado deficitario del 5,5% del PIB, lo cual es producto de una fuerte caída de los ingresos tributarios del Gobierno y su acrecentado gasto corriente, así como de la fuerte inversión realizada por las empresas públicas y las pérdidas del Banco Central.

No obstante, al igual que durante muchos años, los resultados de la ejecución presupuestaria en el Sector Público continúan mostrando magnitudes elevadas de superávit, lo cual debe ser profundizado también por dichas autoridades, para efectos de fortalecer la utilización de los recursos fiscales para atender las necesidades de la colectividad.

Informe de Labores

Tercera Parte

Tercera Parte

Informe de labores

Introducción

Incrementar la confianza en el desempeño de la Contraloría General por parte de la sociedad costarricense, es uno de los retos consignados en el Plan Estratégico Institucional 2008-2012, como una oportunidad de demostrar actitud proactiva hacia la transparencia y la rendición de cuentas.

Lo anterior significa trascender el cumplimiento de la obligación de informar sobre la gestión, para que esta información, sin menoscabo de lo que le interesa decir a los gestores, sea sobre todo un espacio para la rendición de cuentas de frente a la sociedad.

La Contraloría General aspira, con este enfoque, impulsar el reconocimiento de que el deber de la Administración Pública, consagrado en el artículo 11 constitucional, de evaluar los resultados, rendir cuentas y responsabilizarse, encuentra en los informes de labores o de gestión, no el único, pero sí un medio fundamental para comunicarse con los legisladores y con el público en general, como una vía de respuesta formal al deseo o necesidad de informar a quienes tienen un legítimo interés en conocer, entender y valorar la gestión, y luego actuar sobre esta información[1].

Desde esa perspectiva, promovemos la aplicación de un conjunto de principios, que de acuerdo con buenas prácticas[2] buscan llevar este tipo de informes a un nuevo nivel, que permita, entre otras cosas:

- Enfatizar sobre los aspectos más críticos de la gestión
- Informar las condiciones de riesgos y su administración
- Apuntar otros aspectos determinantes de la gestión
- Suministrar información comparativa
- Integrar la información financiera con los resultados cualitativos
- Informar con credibilidad y de manera clara
- Revelar las bases del informe

Explicitar el deseo de la Contraloría, de llevar su informe de labores hacia el cumplimiento de altos estándares como estos, es un paso fundamental en esa dirección. También lo es el reconocer que a lo interno, la planificación, la evaluación de resultados, el costeo, la medición del valor público y otros esfuerzos de interés para hacer transparente la gestión están bien encaminados y constituyen una base promisoria de frente a esas buenas prácticas.

En este contexto, el Informe está compuesto por cinco secciones. La primera se refiere a las principales acciones para el fortalecimiento del gobierno corporativo de la CGR. La segunda

---

[1] Fundación Canadiense para la Auditoría Integral (CCAF). Principios para la elaboración del informe. Llevando el Informe de Gestión del Sector Público a un nuevo nivel.

[2] IDEM

atañe a aspectos relevantes de la gestión en función de los objetivos estratégicos institucionales. La sección tercera toca aspectos relacionados con la gestión de apoyo. La cuarta sección presenta algunas perspectivas de especial interés del Despacho Contralor para el 2010. Finalmente, la última sección corresponde al Informe de Labores de la Auditoría Interna.

Parafraseando a la CCAF, todo este proceder de la Contraloría cumplirá su finalidad si, además de ir transparentando cada vez mejor su gestión en el sentido antes dicho, alienta a entidades públicas y otros interesados a mejorar la información sobre sus labores y desempeño y los ayuda a desarrollar y consolidar la práctica voluntariosa de una rendición de cuentas cabal frente a la ciudadanía, para enaltecer así el cumplimiento del mandato constitucional que, responsablemente, a ello obliga.

1 Acciones para fortalecer el gobierno corporativo de la CGR

El gobierno corporativo de la institución refiere al conjunto de políticas, normas y órganos internos mediante los cuales se dirige, administra y controla la gestión, con el fin de que las actuaciones y decisiones institucionales busquen el cumplimiento de los objetivos trazados y la satisfacción de los requerimientos de los usuarios.

Durante el año 2009 se emprendieron un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento del gobierno corporativo de la CGR, entre las que destacan:

- La implementación de un macroproceso de alcance institucional y la creación de la Unidad de Gobierno Corporativo, como un apoyo al Despacho Contralor, para direccionar la gestión hacia el cumplimiento de las ideas rectoras institucionales.

- La emisión de las denominadas *"Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General"*[1], las cuales corresponden a un conjunto de disposiciones voluntarias que, en torno a los aspectos fundamentales del direccionamiento estratégico institucional, definen el compromiso y el marco de actuación prioritario para garantizar una gestión que responda a los principios de integridad, transparencia y responsabilidad.

- El conjunto de actividades conmemorativas realizadas en el marco del sesenta aniversario de la promulgación de la Constitución Política del país y, por ende, de la creación de la Contraloría General, organizadas como un símbolo de la voluntad del Despacho Contralor de hacer un alto en el camino para tomar respiro, para repasar lo andado, aprender de los logros, las fallas y las dificultades, para renovar el compromiso por seguir velando en pro de la excelencia en el cumplimiento de la seria misión asignada a la CGR por los constituyentes.

- Los esfuerzos de implementación de un Plan Táctico Institucional, alineado al Plan Estratégico, que plantea objetivos y acciones distribuidos en el período 2009-2011, y de los cuales derivan, a nivel de plan anual operativo, diversidad de proyectos especiales y orientaciones para el desarrollo de los procesos ordinarios. Aquellos proyectos o procesos en los cuales recaen las prioridades institucionales, dan lugar al establecimiento de compromisos de desempeño a nivel gerencial.

---

[1] Emitidas mediante Resolución R-DC-118-2009, Despacho Contralor, de las catorce horas del quince de diciembre de dos mil nueve.

- La valoración de riesgos asociada al Plan Táctico Institucional y sobre procesos prioritarios, todo de conformidad con el Marco Orientador para la implementación del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI).

- El avance en la implementación del modelo de procesos consignado en el Manual General de la Fiscalización Integral (MAGEFI), emitido a finales del 2008, con una documentación de 20 procedimientos del total de 29 prioritarios que se planificó para el 2009. Actualmente, esos procedimientos están siendo revisados para su formalización.

- La emisión de un nuevo Reglamento Orgánico a inicios del 2009, ajustado al también reciente modelo de procesos, que redefine la estructura orgánica institucional y las competencias y funciones de sus unidades componentes[1].

2 Aspectos relevantes de la gestión en función de los objetivos estratégicos institucionales

En esta sección se da una visión general de las principales acciones desarrolladas y resultados alcanzados por la institución, que vienen a materializar el logro de los objetivos estratégicos institucionales.

2.1 Principales ámbitos del universo de fiscalización

2.1.1 Macroproyectos en áreas de mayor riesgo

El universo de fiscalización de la Contraloría General, dadas sus atribuciones constitucionales y legales, es muy amplio y esto plantea la necesidad de fijar prioridades de trabajo. Esta necesidad queda plasmada en el primer objetivo del Plan Estratégico Institucional 2008-2012, el cual indica que las acciones del Sistema de Fiscalización y Control Superiores de la Hacienda Pública (SFCSHP), deben concentrarse en los aspectos de mayor riesgo del universo de fiscalización.

En relación con la fiscalización posterior ejecutada por la CGR, esto se traduce en la identificación de un conjunto de áreas estratégicas o macroproyectos, de los cuales derivan diversidad de estudios de auditoría, con los objetivos mostrados en el siguiente cuadro.

[1] Resolución R-CO-34-2009. Contraloría General de la República. Despacho de la Contralora General. San José, a las diez horas del veintidós de mayo de dos mil nueve.

Contraloría General de la República: Macroproyectos de fiscalización y sus objetivos

Macroproyecto	Objetivo general
Rendición de Cuentas	Velar porque el Estado costarricense cuente con eficientes y eficaces sistemas de administración financiera y rendición de cuentas que garanticen la debida protección y uso de los activos y de los recursos públicos, así como una sostenible situación financiera y económica de las entidades públicas.
Gestión de Adquisiciones del Sector Público	Promover la eficiencia, la eficacia, la economicidad, la oportunidad, la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios del sector público.
Fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional	Coadyuvar en la mejora de la gestión de las entidades y órganos de la administración pública costarricense, mediante el fortalecimiento de los componentes orgánicos del sistema de control interno.
Empleo Público	Promover la eficiencia de la Administración Pública al introducir mejoras sustantivas al Sistema de Empleo Público.
Tecnologías de Información	Contribuir con la Administración a fortalecer la gestión de la Hacienda Pública mediante la implementación de mejoras significativas en la gestión de las TI por parte de las entidades fiscalizadas.
Infraestructura de Transportes	Promover acciones contundentes para estimular una transformación en el desarrollo del sector transporte.
Zona Marítimo Terrestre	Contribuir para mejorar la planificación, administración, control y ocupación de la zona marítima terrestre nacional, sustentado en un marco jurídico y estructura institucional que procuren su aprovechamiento y desarrollo económico, social y ambiental, de forma sostenida y equilibrada.
Fortalecimiento de la capacidad interna para abordar el tema de la corrupción	Fortalecer la capacidad del Sistema de Control y Fiscalización Superior para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción contra la hacienda pública.
Administración Concedente	Fortalecer el modelo del Estado como Administración Concedente, a efecto de lograr mayor efectividad en los fines públicos que se pretenden lograr.

Cuadro 3.1

Fuente: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

En cuanto a cobertura de instituciones se refiere, dicha planificación establece un indicador denominado *"Porcentaje de instituciones con mayor relevancia y riesgos fiscalizadas"*. La meta anual de este indicador es del 70% respecto del total de instituciones más relevantes a fiscalizar (40). En 2009, se alcanzó un 73% respecto de esa población, lográndose un cumplimiento del 104% respecto de la meta establecida. Esa cobertura corresponde a 29 instituciones que por sus características han sido ubicadas en niveles de riesgo "muy alto" y "alto", según los criterios cuantitativos y cualitativos aplicados por este órgano contralor.

En cuanto a la coordinación con otros actores del SFCSHP, se ha venido trabajando especialmente con las auditorías internas, para direccionar la fiscalización hacia aquellos aspectos relevantes y estratégicos de la gestión pública; permitiendo así, un uso más eficiente de los recursos institucionales, una mayor efectividad en la fiscalización y la articulación de los esfuerzos de los actores de este Sistema.

Actualmente, está en ejecución un proyecto para automatizar, con recursos internos, la planificación de la fiscalización basada en riesgos, a partir de la experiencia y herramientas desarrolladas para el proceso de auditoría; haciéndola extensiva, además, a otros procesos de la fiscalización integral.

2.1.2 Consolidado de productos de la fiscalización posterior

El siguiente cuadro presenta una serie histórica de la producción de la fiscalización posterior, clasificada en informes de fiscalización; relaciones de hechos, que incluyen el establecimiento de eventuales responsabilidades sobre hechos irregulares determinados; y denuncias penales que fueron remitidas al Ministerio Público en virtud de la existencia de eventuales responsabilidades de ese tipo.

Contraloría General de la República: Productos de fiscalización posterior emitidos 2005-2009

Año	Informes	Relaciones de Hechos	Denuncias Penales	Total
2005	154	18	0	172
2006	238	37	8	283 1/
2007	161	159	8	328 2/
2008	129	58	12	199
2009	123	57	13	193

Cuadro 3.2

1/ Incluye 66 informes de revisión de Deuda Política.
2/ Incluye 133 relaciones de hechos sobre incumplimientos a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
Fuente: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Durante los dos últimos años, la cantidad elaborada de productos se mantiene alrededor de 200 informes, lo que implica un incremento de un 10% respecto del año 2005. Asimismo, en los años 2006 y 2007 se evidencia un incremento en el volumen de producción que se explica, fundamentalmente, por dos factores particulares relacionados con la fiscalización de la deuda pública, trasladada al TSE a partir de la pasada reforma del Código Electoral, y la revisión de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios, obligación de los funcionarios que, a raíz de una serie de acciones de fiscalización, ha venido consolidando la práctica de la entrega periódica, según la normativa aplicable.

Los informes de fiscalización emitidos en el año 2009 se clasificaron en 7 temas principales, como se muestra en el siguiente gráfico.

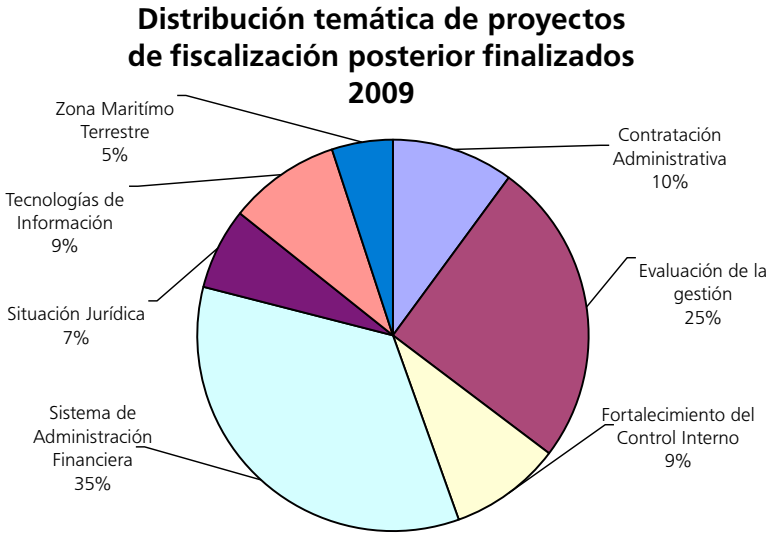


Gráfico 3.1

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la DFOE

En términos generales, durante el año 2009, a través de la gestión de procesos de fiscalización posterior, se logró fiscalizar cerca de ¢5,6 billones, suma que comparada con el presupuesto total ejecutado para este mismo año, representa cerca de 24 céntimos por cada cien colones fiscalizados y que se mantuvo en un rango normal de acuerdo con la tendencia histórica.

Contraloría General de la República: Costo por colón fiscalizado para el periodo 2005-2009

Año	Presupuesto ejecutado en millones de colones	Fondos Fiscalizados en millones de colones	Costo por colón fiscalizado	Costo por cada ¢100
2005	7.924	3.557.279	0,002	0,223
2006	8.891	3.486.744	0,003	0,255
2007	10.221	4.981.054	0,002	0,205
2008	11.967	5.184.255	0,002	0,231
2009	13.507	5.631.887	0,002	0,240

Cuadro 3.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos internos.

2.1.3 Denuncias

La CGR recibió 765 denuncias en el 2009, lo cual representa un incremento del 32% respecto de las recibidas en el 2008. El Área de Denuncias e Investigaciones atendió directamente 629 casos (266 casos resueltos y 154 casos archivados). Se trasladaron 209 casos (27%) a las Auditorías Internas o a la Administración Activa, por tratarse de asuntos y competencias relacionadas con estos componentes del Sistema Nacional de Fiscalización y Control de la Hacienda Pública.

Contraloría General de la República: Cantidad de denuncias por año según estado para el periodo 2006-2009

	2006	2007	2008	2009	Distribución % 2009
Resuelto	186	251	207	266	34,3%
Traslado externo	199	162	146	209	27,3%
Archivado	169	97	126	154	20,1%
Traslado interno - CGR	7	14	31	71	12,8%
Otros	100	57	65	65	4,8%
Total	671	591	580	765	100,0%

Cuadro 3.4

Fuente: Sistema de denuncias de la Unidad de Denuncias e Investigaciones

No obstante la variabilidad de los resultados de la clasificación de las denuncias sobre el manejo de la Hacienda Pública, es posible obtener algunas relaciones de interés al observar patrones por denunciado, por institución denunciada y por sector institucional. De esta forma, al analizar la información histórica del periodo 2006-2009, el principal sector denunciado es el municipal (31% de las denuncias corresponden a actuaciones de Alcaldes, miembros de Concejos Municipales y funcionarios municipales). Asimismo, en cuanto a las instituciones más denunciadas durante el año 2009, se encuentran el ICE (27 denuncias), la CCSS (26 denuncias), el CONAVI (22 denuncias), el MOPT (19 denuncias) y la Municipalidad de Limón (18 denuncias).

Contraloría General de la República: principales instituciones públicas denunciadas durante el 2009

Institución	Cantidad	%
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	27	3,5
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	26	3,4
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	22	2,8
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	19	2,4
Municipalidad de Limón	18	2,3
Ministerio de Educación Pública (MEP)	13	1,7
Municipalidad de Tibás	12	1,5
Municipalidad de San José	12	1,5
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	12	1,5
Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	11	1,4

Cuadro 3.5

Fuente: Estadísticas del Área de Denuncias e Investigaciones

Respecto a la clasificación temática, al igual que en el período anterior, la mayoría de las denuncias presentadas se refieren a argumentos propios de recursos de objeción al cartel y recursos de apelación en contra del acto de adjudicación, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de la División Jurídica de la CGR. Pese a lo anterior, los denunciantes continúan utilizando el mecanismo de "denuncia" para solicitar la revisión de lo establecido en un cartel de licitación y la revisión de los estudios de ofertas que llevaron a un acto de adjudicación, los que debieron ser recurridos oportunamente en los plazos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. En segundo lugar están las incidencias surgidas en la fase de ejecución de un contrato administrativo, las que se deben dirimir en sede administrativa o judicial según el caso, ya que por disposición legal y expresa este órgano contralor carece de competencia para pronunciarse al respecto.

Contraloría General de la República: Clasificación de las denuncias según tema principales, 2009

Tema	Total	%
Contratación Administrativa	136	17,8%
Asuntos Laborales	125	16,3%
Sin clasificar	78	10,2%
Solicitud de estudio o auditoría	35	4,6%
Control interno	33	4,3%
Obras Públicas	33	4,3%
Incumplimiento de Deberes	31	4,0%
Permisos municipales	20	2,6%
Vehículos	20	2,6%
Presupuesto	19	2,5%

Cuadro 3.6

Fuente: Estadísticas del Área de Denuncias e Investigaciones

Finalmente, en cuanto a la vía de la denuncia electrónica habilitada a mediados de 2008, se tiene que, durante el 2009, 183 ciudadanos ingresaron a la aplicación y enviaron satisfactoriamente la respectiva denuncia; sin embargo 16 de estas gestiones fueron enviadas doblemente o se asociaron a casos que habían sido previamente creados en el Sistema de Denuncias (SIDE), y 4 denuncias no se ingresaron debido a que fueron enviadas sin la información que permitiera algún análisis por parte del Área de Denuncias e Investigaciones. En virtud de lo anterior, de los 183 registros de "denuncia electrónica" solamente se crearon 163 casos nuevos, lo que representa un 21.31% del total de casos admitidos en el año 2009.

2.1.4 Declaraciones juradas de bienes

El proceso de recepción de declaraciones juradas anuales implicó la inversión de un esfuerzo extraordinario en materia de logística, con el propósito de suministrar un servicio eficiente al declarante en el momento de la entrega del documento.

Al 31 de julio de 2009 se recibió un total de 12,256 declaraciones juradas, con un incremento importante de documentos admitidos en el período de recepción de la declaración anual del

4 al 22 de mayo —aproximadamente 8407 (68,5%). Asimismo, se elaboraron 260 oficios de prevenciones por omisión al deber de declarar, cuya notificación debió realizarse en todo el territorio nacional.

Como consecuencia del incumplimiento en el plazo adicional otorgado a los declarantes en la prevención respectiva, fue necesaria la elaboración de 36 relaciones de hechos, 15 por presentación extemporánea, y 21 por la no presentación de la declaración jurada de bienes, las cuales fueron trasladadas a la División Jurídica para el procedimiento administrativo correspondiente.

2.1.5 Fiscalización previa

2.1.5.1 Aprobación presupuestaria

En razón de su mandato constitucional y de lo establecido en su Ley Orgánica, relativo a la aprobación o improbación de los proyectos de presupuesto de las instituciones del sector descentralizado, de las Municipalidades, y de los recursos públicos en manos de entes privados, la CGR se abocó al análisis de un total de 276 presupuestos (270 para 2009), de los cuales aprobó 268, en forma total o parcial, por la suma de ¢11,0 billones para el ejercicio económico 2010. Esta suma significa un crecimiento del 7,5% en términos reales respecto al 2009 (¢1,4 billones), porcentaje menor al crecimiento observado en 2009 respecto al 2008 (16% en términos reales).

La Contraloría improbó ocho presupuestos (igual cantidad que en 2009), a saber, el del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el de la Fundación Mundo de Luz, el de la Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica y los de las Municipalidades de Curridabat, Liberia, Los Chiles, Parrita y San Mateo. Para estas instituciones rige el presupuesto del año anterior.

Al igual que en años anteriores, la CCSS, el ICE y RECOPE son las tres instituciones con mayor presupuesto aprobado (¢2,0 billones, ¢1,9 billones y ¢1,5 billones, respectivamente). Conjuntamente, los presupuestos de estas instituciones representan el 49% del monto total de los presupuestos aprobados por la Contraloría para el año 2010.

Contraloría General de la República
Presupuestos Aprobados e Improbados
En millones de colones

Grupo Institucional	Monto Aprobado	%	Cantidad de presupuestos recibidos			
			Total	Aprobados	Aprobados Parcialmente	Improbados
Total	10.982.748	100%	276	146	122	8
Empresas Públicas No Financieras	4.112.256	37%	14	7	7	0
Instituciones Públicas Financieras	3.123.771	28%	37	27	9	1
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	2.658.602	24%	29	23	6	0
Órganos Desconcentrados	745.569	7%	26	21	5	0
Gobiernos Locales y otros	213.136	2%	101	5	90	6
Fideicomisos	99.746	1%	25	23	2	0
Sector Privado	29.668	0%	44	40	3	1

Cuadro 3.7

Fuente: Sistema de Información Presupuestaria

En términos generales, la fiscalización de los presupuestos públicos constituye un conjunto de controles ejecutados por la CGR de manera precedente, concomitante o posterior, sobre las propuestas y actuaciones de los sujetos pasivos relativas a la materia presupuestaria. En tal sentido, la CGR conoce, verifica y se pronuncia, según corresponda, mediante acto razonado sobre el cumplimiento o conformidad de una propuesta, gestión o resultados presupuestarios del sujeto pasivo, con respecto al marco jurídico, jurisprudencial y doctrinal aplicable.

Para una mayor proyección de esta competencia, se ha continuado impulsando el desarrollo del presupuesto como instrumento básico para la gestión financiera de los sujetos pasivos, de modo que el control externo es un medio para apoyar esa gestión y no un fin en sí mismo. Además, se ha promovido la mejora de los sistemas de control interno en la administración activa y de la comprensión de sus responsabilidades en torno al manejo presupuestario, así como se han facilitado normativa y otras herramientas desarrolladas por la CGR para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones fiscalizadas, como medios preventivos para mejorar los resultados de su gestión sin afectar el interés público, tales como guías, certificaciones e indicaciones generales-, el diseño y operación del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP), los procesos de coordinación interinstitucional con el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, y la propia Administración Activa, entre otras.

2.1.5.2 Contratación administrativa

El Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), muestra que la administración pública costarricense que ingresa información a tal sistema, inició cerca de 71926 procesos (7% menos que el año 2008), de los cuales adjudicó 65009 (5% menos que el año 2008), esto por un monto cercano a los ¢2,3 billones (35% más que el monto adjudicado en el año 2008 por ¢1,7 billones). Según los datos del Informe de la actividad contractual del SIAC, el mayor número de procedimientos corresponden a contratación directa (79%) y a procedimientos por principios de contratación administrativa (15%). El 6% restante está conformado por licitaciones públicas nacionales, licitaciones públicas abreviadas y licitaciones internacionales, entre otras.

En relación con los procesos de fiscalización y controles previos, aplicados en materia de contratación administrativa, las principales acciones ejecutadas se resumen en el siguiente cuadro.

Contraloría General de la República: Principales productos del proceso de fiscalización previa en contratación administrativa

Producto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resolución de resursos de apelación	416	311	274	296	248	270	408	418*
Resolución de recursos de objeción al cartel	397	432	446	540	441	289	647	396
Solicitud de contratación directa	1121	905	1031	853	438	488	640	624
Refrendos de contratos	3809	2882	2534	2548	2464	2054	1360	1284
Total	5743	4530	4285	4237	3591	3101	3055	2722

Cuadro 3.8

** El cambio metodológico utilizado afecta la comparación interanual de los datos*
Fuente: Estadísticas de la División Jurídica

De las 418 resoluciones de recursos de apelación, en 333 (80%) se confirmó el acto de adjudicación y en 85 (20%) se anuló ese acto.

En cuanto a recursos de objeción al cartel, se registra una disminución del 38,79% respecto al año 2008, pasando de 647 gestiones en el año 2008 a 396 en el año 2009. De los 396 fallos emitidos, 63 declaran sin lugar el recurso de objeción, es decir un 15,9%, y 117 recursos fueron rechazados; es decir un 29,5% del total. Todos estos fallos mantienen los requerimientos y condiciones establecidas por la Administración, evitando cuestionamientos en etapas posteriores, salvo motivos de nulidad absoluta.

Asimismo, en 50 fallos se declararon con lugar los argumentos presentados por los objetantes y en 158 parcialmente con lugar, de manera que en el 52,5% de los fallos se obligó a la Administración a revisar y ajustar el cartel en los términos analizados en la resolución respectiva. Al respecto, cabe señalar que la declaratoria con lugar o parcialmente con lugar, no implica la anulación de todo el cartel, sino más bien el ajuste de cláusulas específicas objeto de la impugnación. Por otra parte, en el 2009 hubo una gestión que se dio por desistida y 7 gestiones se archivaron, lo cual representa menos del 2,03% del total emitido.

El siguiente cuadro muestra las instituciones cuyos carteles fueron más recurridos y el resultado de la gestión por institución:

Contraloría General de la República: Fallos emitidos en objeción al Cartel por instituciones más recurridas para el 2009

Institución	Parcialmente con lugar		Rechazado		Sin lugar		Con lugar		Se archiva		Acoger el desistimiento		Total general
	Cantidad	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL	50	52,08%	16	16,67%	19	19,79%	10	10,42%		0,00%	1	1,04%	96
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS	8	29,63%	5	18,52%	6	22,22%	1	3,70%	7	25,93%		0,00%	27
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	9	36,00%	9	36,00%	3	12,00%	4	16,00%		0,00%		0,00%	25
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	2	10,00%	17	85,00%	1	5,00%		0,00%		0,00%		0,00%	20
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	3	21,43%	5	35,71%	5	35,71%	1	7,14%		0,00%		0,00%	14
BANCO DE COSTA RICA	10	76,92%	1	7,69%	2	15,38%		0,00%		0,00%		0,00%	13
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	7	58,33%	2	16,67%	2	16,67%	1	8,33%		0,00%		0,00%	12
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	3	25,00%	4	33,33%		0,00%	5	41,67%		0,00%		0,00%	12
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	2	22,22%	7	77,78%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	9
Total general	94	41,23%	66	28,95%	38	16,67%	22	9,65%	7	3,07%	1	0,44%	228

Cuadro 3.9

Fuente: Estadísticas de la División Jurídica

En el 2009, la Caja Costarricense del Seguro Social resultó ser una de las instituciones más recurridas. Se presentaron impugnaciones contra sus carteles en 96 ocasiones, de los cuales en un 62,5% (60) se dio la razón total o parcialmente al recurrente.Se destaca también la situación del Instituto Nacional de Seguros, cuyos carteles fueron objetados en 27 ocasiones, de los cuales en un 33,33% (9) fue necesario que esta institución modificará sus pliegos cartelarios.Sobre las solicitudes de contratación directa, durante el 2009 se atendieron un total de 624, de las cuales 438 (70,19%) fueron autorizadas y 135 (21,63%) fueron denegadas; las restantes gestiones fueron archivadas sin trámite. El monto de las contrataciones directas presentadas ante la CGR ascendió a la suma de ¢90.017,86 millones.

Entre las gestiones de mayor cuantía de este proceso, se destacan la autorización dada al Instituto Costarricense de Electricidad para la adquisición de una Solución Integrada para la planificación y el diseño de la Red de Servicios de Telecomunicaciones Spyder, por un monto de $15.000.000,00; además, la compra de Alcohol tipo B para el período Diciembre 2009 y 2010 a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar por parte del Consejo Nacional de

Producción y la Fábrica Nacional de Licores, por un monto de 3.864.9 millones de colones, y, como tercero más alto, está la compra directa para la aplicación de los artículos 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 132 del Reglamento a dicha Ley, para la adquisición de los implementos médicos de bioseguridad necesarios para enfrentrar la pandemia por la influenza AH1N1, por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social por un monto de 3.374.3 millones de colones.

El siguiente cuadro presenta el monto total de los presupuestos de compras de bienes y servicios correspondientes a las instituciones que solicitaron autorizaciones de contratación directa.

Contraloría General de la República: Porcentaje que representa la Contratación Directa autorizada por CGR en el monto del presupuesto de compras por sectores institucionales, para el 2009
En millones de colones

Sector	Presupuesto de Bienes y Servicios /1	Contratación Directa	
		Monto	% 2/
Sector de Servicios de Administración Financiera de la República	29.796,48	385,05	1,3%
Sector de Servicios Económicos para el Desarrollo	3.950.199,21	13.041,41	0,3%
Sector de Servicios Municipales	81.715,65	7.327,57	9,0%
Sector de Servicios de Obra Pública	225.317,22	8.031,94	3,6%
Sector de Servicios Públicos Generales y Ambientales	221.663,98	16.155,95	7,3%
Sector de Servicios Sociales	617.070,46	23.263,21	3,8%
Total General	5.125.763,00	68.205,14	1,3%

Cuadro 3.10

1/El presupuesto de compras se refiere al presupuesto inicial para la compra de bienes y servicios no personales de las instituciones del sector que tramitaron solicitudes de autorización de contratación directa.
2/ Porcentaje de Contratación Directa respecto del presupuesto de bienes y servicios por sector
Fuente: Estadísticas de la División Jurídica

En cuanto a la cantidad de gestiones sometidas al proceso de refrendo, en el 2009 se atendieron 1284 gestiones. Del total de gestiones atendidas se otorgó la aprobación requerida en 1021 de los casos (79,52% del total de asuntos sometidos a refrendo) y se improbaron 197 gestiones para un 15,34% de las gestiones presentadas a refrendo. Hay un 4,36% devueltas sin trámite, retiradas 0,47% y archivadas 0,31%. Asimismo, de ese total de gestiones, 1067 fueron contratos, 182 adendas, 25 convenios, 1 borrador de escritura, 2 rescisiones contractuales, 2 trámites alternativos de refrendo, 1 modificación contractual, entre otras. La tasa de reingresos del 2009 en lo que a refrendo se refiere se ubicó en un 12% del total de gestiones improbadas, es decir reingresaron 30 gestiones que habían sido improbadas previamente.

Como casos relevantes, puede citarse el acuerdo de empresa conjunta y su correspondiente adenda N°1, suscritos entre la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) y la empresa CNPC International Limitada, para la constitución de una empresa conjunta

encargada del estudio de factibilidad, ejecución y operación mediante arrendamiento con opción de compra, del proyecto de ampliación y modernización de las instalaciones actuales de la Refinería en Moín, Puerto Limón, por un monto de 591.730.0 millones de colones. Otra de las gestiones cuantiosas fue el contrato de fideicomiso de titularización suscrito entre Radiográfica Costarricense S.A. y el Banco Nacional de Costa Rica por un monto de 192.762.5 millones de colones y por último, el contrato suscrito entre el Instituto Costarricense de Electricidad y el Consorcio Huawei Technologies, conformado por las empresas Huawei Technologies Co. Ldt. y Huawei Technologies Costa Rica S.A. en conjunto con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para el "Arrendamiento con opción de compra de un sistema inalámbrico de tercera generación denominado: Proyecto Sistema Móvil Avanzado (SMA-3G)", por un monto de 133.695.2 millones de colones.

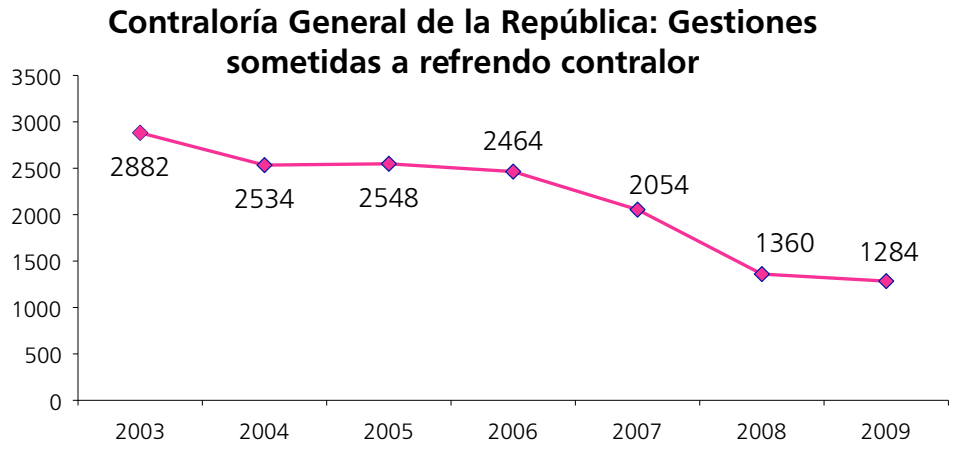


Gráfico 3.2

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la División Jurídica.

En conclusión, en la gestión de los procesos de control y fiscalización previa en materia de contratación administrativa, además de cumplir con las atribuciones constitucionales y reglamentariamente conferidas, se da el fortalecimiento de esos procesos en apego a criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, oportunidad y flexibilidad.

2.2 Fortalecimiento del sistema de control interno en la administración pública

La Contraloría General en atención a su función de rectoría del SCFSHP, desarrolló un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento del control interno en la administración pública durante el año 2009. Entre las más relevantes se puede mencionar:

- Emisión, divulgación y asesoría sobre las *"Normas de control interno para el sector público"* y las "*Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos"*[1]; proceso que

[1] El 26 de enero de 2009 mediante Resolución R-CO-9-2009 se emiten las "Normas de control interno para el Sector Público" publicadas en La Gaceta" N°26 del 6 de febrero de 2009, asimismo el 13 de enero de 2009, mediante Resolución R-CO-5-2009 se emiten las "Normas de control interno para el Sector Privado" publicadas en La Gaceta N° 25 del 5 de febrero de 2009.

permitió vigorizar, en los niveles superiores de diversas instituciones públicas, la convicción sobre la necesidad de diseñar, establecer, evaluar y perfeccionar los sistemas de control interno.

- Verificación de que las auditorías internas hubiesen ejecutado la autoevaluación anual de calidad que les compete de conformidad con la normativa que les resulta aplicable y la realización de cuatro estudios de fiscalización sobre igual número de auditorías internas.

- Actualización de las *"Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público"*[1].

- Elaboración y divulgación de un modelo de madurez del sistema de control interno, el cual constituye una herramienta para que la administración activa y los auditores internos obtengan una visión aproximada del grado de avance en la implementación, el mantenimiento y el perfeccionamiento de su sistema de control interno.

- Capacitación para las auditorías internas del sector público y la administración activa, enfatizando el uso de la metodología de aprendizaje virtual, con la participación funcionarios provenientes de las siguientes instituciones: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Refinadora Costarricense de Petróleo, Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto Nacional de Aprendizaje, Poder Judicial, Banco de Costa Riva Valores y Ministerio de Comercio Exterior.

2.3 Apoyo técnico a la discusión en el ámbito legislativo en materia de Hacienda Pública

La Contraloría General brinda auxilio a la Asamblea Legislativa mediante la conjunción de una serie de acciones que contribuyen a la discusión en el ámbito legislativo en materia de Hacienda Pública.

[1] Emitidas mediante Resolución No. R-DC-119-2009, publicadas en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2010.

Contraloría General de la República: Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa

Materia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Solicitud de información 1	69	100	125	256	374	202	158	122	78	55
Consultas sobre proyectos de ley 2	53	70	64	74	50	82	88	66	11	118
Audiencias realizadas 3	14	15	16	17	23	41	28	35	36	24
Solicitud estudio de fiscalización 4	47	51	13	41	44	37	36	29	39	70
Asistencia a comparecencias 5	4	8	8	11	9	15	10	9	8	7
Comisiones Legislativas asesoradas 6	0	1	5	6	7	6	5	5	5	4
Informes presupuestarios especiales emitidos 7										3
Presentaciones de la Memoria Anual 7										9
Total	187	245	231	405	507	383	325	266	177	290

Cuadro 3.11

1 Se refiere a requerimientos de información de parte de los despachos y comisiones legislativas.
2 Incluyen las consultas formales de las comisiones legislativas.
3 Son aquellas audientas brindadas a los diputados en la Contraloría General.
4 Se refiere a solicitudes de estudios de fiscalización y denuncias presentadas por los diputados.
5 Se contabilizan las comparecencias en comisiones legislativas de la Contralora y/o Subcontralor
6 Se refiere a la cantidad de comisiones legislativas en las que existe presencia de funcionarios de la Contraloría General en calidad de asesores
7 Se contabilizan por primera vez para el 2009
Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de las diferentes unidades.

Como parte del interés de la CGR por mejorar la calidad del servicio brindado, se estableció el indicador de gestión institucional denominado: *Índice de satisfacción con los insumos brindados por la CGR a la Asamblea Legislativa, para contribuir con las funciones legislativas de control y legislación"*, con la finalidad de contar información útil y evaluar nuestro apoyo técnico brindado al Legislativo.

Para la medición de este indicador, la CGR elaboró y aplicó una encuesta dirigida a los señores legisladores, que indaga su opinión sobre la calidad del documento de Memoria Anual 2008, así como sobre otros productos generados por la CGR, tales como los proyectos de ley, oportunidad y calidad del apoyo técnico aportado, los informes de auditoría remitidos, el Informe Técnico de Presupuesto, entre otros. A partir de estas variables, y una vez tabulada la información, se obtiene el resultado del índice que en promedio equivale a un 88% de satisfacción, el cual se considera satisfactorio.

Destacan dentro de esta función auxiliar a la labor legislativa las comparecencias de la Contraloría General en las diversas comisiones para explicar y asesorar sobre temas relevantes que apoyen la discusión legislativa , las cuales versaron sobre temas relevantes como: el Proyecto Limón Ciudad Puerto, el Convenio de Cooperación entre CR y el BID, el Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Juan Santamaría, el Dictamen de los Informes de Liquidación de la Gestión Física del Gobierno Central y Financiero-Patrimonial del Gobierno de la República del año 2008 a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política y el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131), el proyecto de modificación del inciso c) del artículo 48 del Estatuto de Servicios Civil acerca de la regulación y determinación del régimen de salarios de los servidores públicos y de conformidad con la realidad económico-social del país, discusión del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2010 y el proyecto de ley denominado "Reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública", el cual pretende eliminar funciones atípicas asignadas a lo largo del tiempo a la CGR por parte de la Asamblea Legislativa.

En proyectos de ley se brindó atención a consultas relacionados con proyectos de gran trascendencia y que tienen impacto en las políticas públicas, como las reformas a la legislación ambiental y zona marítima terrestre, la ampliación y fortalecimiento de competencias a los gobiernos locales en materia tributaria y reforma al código municipal, el financiamiento externo para ejecución de obras de infraestructura que implica una cantidad importante de recursos sujetos a fiscalización por parte de la CGR. Asimismo, en temas relacionados con el sector agrícola como la transformación del IDA y la condonación millonaria de deudas relacionadas con el Sistema de Banca para el Desarrollo. Por otra parte, se encuentra la desaplicación transitoria del artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) acerca del financiamiento de los gastos corrientes, el Proyecto de Ley de Reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública con que se trata de eliminar funciones atípicas a la CGR, las reformas a empresas públicas de servicios, la iniciativa sobre el desarrollo portuario de Limón y finalmente el tema sobre las reformas del Código Electoral.

Por otra parte, en materia de asistencia a comisiones, destacan la presencia constante en Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, así como la asesoría a la Comisión Especial de Reformas Electorales, en materia del Código Electoral, a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos y la Comisión Plena I, ambas en el tema de contratación administrativa y en el proyecto Reformas al marco legal para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública.

Además, se presentaron ante las respectivas comisiones tres informes de corte presupuestario, el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2010 (de conformidad con el artículo 40 LAFRPP), y dos elaborados de manera proactiva por la Contraloría General, cuales son el informe de Evolución fiscal y presupuestaria del sector público, con corte al 30 de junio, que constituye un informe preventivo que permite visualizar el cumplimiento de las metas así como la ejecución presupuestaria, y el informe de Aprobación presupuestaria en los sectores descentralizado y municipal, emitido en el mes de febrero.

Según el mandato Constitucional, se presentó la Memoria Anual de la Contraloría General del año 2008 ante la Asamblea Legislativa y como ha sido usual, desde el año 2005, este órgano contralor realizó presentaciones de los principales aspectos contenidos en ese documento, a las fracciones legislativas que estuvieron anuentes y a diputados independientes.

2.4 Acciones para enfrentar la corrupción y la percepción de impunidad

2.4.1 Competencias otorgadas por medio de las recientes reformas judiciales

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, la Contraloría General ha contado con nuevos medios para salvaguardar la legalidad en el manejo de la Hacienda Pública. Con esta nueva herramienta, la institución cuenta con la posibilidad de demandar sujetos públicos o privados que hayan infringido el ordenamiento jurídico que tutela la Hacienda Pública.

Al respecto, durante el año 2009, la Contraloría General incursionó en causas relacionadas con manejo presupuestario, bienes de dominio público, materia ambiental, zona marítimo

terrestre y pagos indebidos. Entre los casos relevantes con avance positivo se encuentran los siguientes:

a) Proceso de conocimiento N°08-184-1027-CA interpuesto por la CGR contra el Comité Olímpico Nacional (CON):

   El objeto del proceso versa sobre las irregularidades en cuanto al manejo de esos fondos por parte del Comité, el juez consideró que la CGR tenía la razón por lo que declara con lugar la demanda.

b) Proceso de conocimiento N°09-483-1027-CA interpuesto por la CGR contra la Municipalidad de Vázquez de Coronado:

   La CGR demanda a la Municipalidad porque considera un mal manejo en las técnicas presupuestarias, en lo que respecta al pago de algunos pluses salariales a favor del alcalde municipal, específicamente la improcedencia del pago de anualidades; igualmente, el juez consideró que la CGR tenía razón y declara con lugar la demanda.

c) Por otra parte, con respecto a la aplicación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP), la Contraloría General, amparada al artículo 35 de dicha normativa, investigó de oficio la presunta responsabilidad del Alcalde de Aserrí, por supuestas acciones ilícitas y perjuicios económicos contra terceros. El proceso judicial respectivo permitió declarar al funcionario autor responsable de tres delitos de falsedad en la declaración jurada y un delito de enriquecimiento ilícito en perjuicio del sano y normal funcionamiento de la Administración Pública.

Sobre logros derivados de estas acciones se ampliará el comentario en la sección 2.7 del presente informe, en la perspectiva del valor público generado por algunos productos de la fiscalización integral.

2.4.2 Análisis de las Declaraciones Juradas de Bienes apoyado en TI

Con base en el Sistema de Declaraciones Juradas de Bienes (SDJB), se realiza una verificación preliminar de la calidad de la información de las declaraciones sobre la situación patrimonial, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34 de la LCCEIFP, mediante una aplicación informática que permite relacionar la información con bases de datos de otros sistemas disponibles en la Contraloría y de instituciones como el Registro Nacional, Instituto Nacional de Seguros, Consejo de Seguridad Vial, Tribunal Supremo de Elecciones, Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad.

En el 2009 se examinó una muestra de declaraciones juradas del periodo 2008, y como resultado de esa verificación, a 116 funcionarios se les tramitó una solicitud de adición y aclaración a la respectiva declaración, que corresponden a 53 instituciones públicas, las cuales fueron atendidas por los declarantes; y se detectó nueve casos que ameritaron una

investigación profunda. Según se puede observar en el siguiente cuadro, la CGR tramitó un total de 44 relaciones de hecho relacionadas con esta materia en el 2009.

Contraloría General de la República: cantidad de relaciones de hechos tramitadas según causal, para el 2009

Causal	Cantidad
No presentación de la declaración jurada de bienes	21
Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes	15
Vulneración al deber de confidencialidad / de abstención	3
Incumplimiento al régimen de incompatibilidad	2
Falta de veracidad, omisión o simulación en la declaración jurada	2
Conflicto de intereses	1
Total	44

Cuadro 3.12

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigaciones

2.4.3 Procedimientos administrativos

Entre las competencias constitucionales y legales de la CGR, se encuentra la potestad para incoar procedimientos administrativos sancionatorios, con el fin de determinar la verdad real de los hechos, y en estricto respecto a las garantías del debido proceso llegar a establecer las responsabilidades que correspondan. Durante el año 2009 se resolvieron un total de 58 procedimientos administrativos, el 24% esta relacionado con inconsistencias u omisiones en la presentación de las declaraciones juradas de bienes, en acatamiento de lo dispuesto en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimientos Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP).

Esos procedimientos pueden dar lugar a una o más sanciones, sobre lo cual el siguiente cuadro muestra los datos totales acumulados por cantidad de sanciones por año, de acuerdo con el tipo de sanción, en el año que quedan en firme.

Contraloría General de la República: Cantidad de sanciones por tipo y año

Tipo de sanción	Año de la sanción											Total general	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cantidad	Porcentaje
Prohibición de ingreso o reingreso a la función pública				1		5		5	15	15	20	61	14,5%
Sanción disciplinaria 1/	1	2	6	8	2	5	20	58	94	80	52	328	78,1%
Sanción por responsabilidad civil					2	19		8	1		1	31	7,4%
Total general	1	2	6	9	4	29	20	71	110	95	73	420	100,0%

Cuadro 3.13

1/ Integrada por sanciones de tipo amonestación escrita no publicada y publicada, despido sin responsabilidad patronal y suspensión.
Fuente: Registros de la División Jurídica

Es importante recalcar que el 79% de los casos resueltos en el 2009, iniciaron y concluyeron en el mismo período, en tanto el 21% restante inició el trámite en el año 2008. Tal y como se puede observar la División Jurídica esta tratando de realizar las gestiones lo mas

expeditamente posible, con el propósito de finalizar cada gestión en el mismo año que inicia, tal y como nos muestran los resultados. De tal forma que los casos resueltos pertenecientes al mismo período fueron del 40%, presentado un aumento del 39% respecto al año 2008.

Cabe destacar que el total de personas sancionadas hasta el año 2009 fue de 353; así las cosas, es oportuno aclarar que a varias personas se les sancionó más de una vez, en estás condiciones se encuentran dos funcionarios, uno con 4 sanciones y 6 sanciones; respectivamente, que van desde amonestaciones escritas hasta el despido y la prohibición de ingreso o reingreso a la Hacienda Pública. En general, se encuentran 52 personas con más de un tipo de sanción, para un 14,73% del total.

Por otra parte, desde el punto de vista de la legitimación pasiva de la CGR (demandada, coadyuvante pasivo, amicus curie, tercer interesado, etc.), es importante destacar que la cantidad de procesos judiciales dependen de las demandas que sean presentadas ante los Tribunales de Justicia, esto es, que no surgen o se inician a solicitud de la Contraloría General. En ese sentido, los procesos instaurados ante el Tribunal Contencioso Administrativo, y en función de la valoración del juez así como de las pruebas y documentos que sean presentados, resuelve si integra a la CGR para que participe durante el mismo.

En el caso de los procesos judiciales en donde la CGR es, propiamente, parte demanda, en el 2009 se dio participación en 30 procedimientos, lo cual representa un incremento importante respecto de los 18 enfrentados en el 2008. En estos procesos, se han ventilado temas de fondo relacionados con la materia de contratación administrativa, informes de la DFOE (sobre el tema de disposiciones y materia presupuestaria) y de procedimientos administrativos promovidos por el órgano contralor.

2.4.4 Compromisos especiales en la lucha contra la corrupción

A nivel internacional, Costa Rica ha asumido compromisos tendientes a fortalecer la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. Uno de estos acuerdos es la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita en el año 2003 y ratificada mediante ley N°8557 de 2006. Con la adopción de esta normativa internacional, el Estado costarricense se comprometió a sancionar, penalmente, actividades tales como el soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones extranjeras, la malversación o peculado, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y el soborno en el sector privado; así como a exigir la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos tipificados en la citada Convención.

Para cumplir con dicho cometido, la Contraloría General ha realizado acciones como las siguientes:

- Participar mediante los dictámenes requeridos para la promulgación de la LCCEIFP, así como en la emisión de criterios interpretativos relacionados con dicha normativa.

- Consolidar un equipo de profesionales capacitado y con experiencia para actuar de manera eficaz en procesos penales.

- La incursión en sede penal como sujeto activo, lo que ha propiciado un control más continuo y eficaz de las denuncias que se trasladan a sede jurisdiccional, al punto que en la actualidad se realiza un seguimiento constante a un total de 72 procesos, relacionados con la Hacienda Pública, y en los cuales ha mediado denuncia penal del ente contralor o un informe de fiscalización.

- Ejercicio de la figura del querellante en delitos de acción pública, prevista en los artículos 70 y 75 del Código Procesal Penal. Esta participación activa de la Contraloría General en sede penal, es pionera a nivel latinoamericano, por cuanto las reformas recientes le han reconocido una legitimación activa tendiente a ese fin.

Por otra parte, el 9 de diciembre de 2009, fecha en que se celebra el día internacional contra la corrupción[1] se emitió por parte de la CGR la "Declaración de la Contraloría General de la República en el Día Internacional contra la Corrupción", la cual busca sensibilizar a todos los actores sociales para el combate efectivo y frontal de la corrupción y repudiarla por tratarse de un flagelo que afecta la moral pública y los intereses de la colectividad.

2.5 Aportes a la rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria

La rendición de cuentas frente al interés público ha cobrado especial relevancia dentro del marco de la gestión pública moderna y, por lo tanto, la Contraloría General se encuentra plenamente comprometida en el desarrollo de acciones necesarias para el fortalecimiento de la transparencia de sus acciones.

En ese sentido, la institución ha venido poniendo a disposición la información presupuestaria de las instituciones mediante sistemas de información clave, de fácil acceso y de calidad confiable, como lo son el Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP) y el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), que facilite la exigencia de cuentas a los ejecutores de las políticas públicas; así como información sobre los resultados de los informes de fiscalización, haciendo uso de la plataforma tecnológica disponibles en la institución para facilitar la consulta de esa información por parte de los usuarios.

Esas acciones, entre uno de sus logros más reconocidos, le han permito al país obtener un importante resultado en la medición del índice internacional de transparencia presupuestaria, pues las variables mejor calificadas están vinculadas con las funciones de fiscalización y control presupuestarios realizadas por la Contraloría General. Esto genera un gran compromiso por lograr que los productos generen el valor agregado que espera la ciudadanía y, además, a continuar mejorando la presentación de información clave para el control ciudadano, haciendo para ello uso de las enormes ventajas que ofrecen las tecnologías de información y comunicación.

[1] Conforme se estableció en la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 58/4 del 31 de octubre del 2003.

Por otra parte, durante el año 2009, la Contralora General en el ejercicio de la presidencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), promovió la adopción de un conjunto de Principios sobre Rendición de Cuentas por parte de las EFS de la región; los cuales fueron adoptados de forma unánime por los miembros de esa organización en el marco de su XIX Asamblea General, celebrada en Asunción, Paraguay. Estos Principios, constituyen un mapa de ruta que procura un buen gobierno y una guía para que las instituciones de fiscalización superior de la región promuevan el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas.

2.6 Aporte a la discusión nacional sobre los controles previos externos

2.6.1 Foros sobre la pertinencia de los controles previos externos

La institución, en el marco del 60° aniversario de su creación y en atención a lo establecido en su Plan Estratégico 2008-2012, ha generado un espacio para la discusión y el debate serio, mesurado y profundo sobre diversos temas de interés nacional, en el cual destaca lo relacionado con los controles previos externos y el interés institucional de aportar insumos técnicos a la discusión nacional sobre la pertinencia de esos controles. Con ese propósito se organizaron una serie de mesas redondas en 2009, tanto internas como externas; estas últimas con apoyo del CONARE y el Estado de la Nación.

El debate, entre otros puntos destacables, reflejó consenso en la necesidad de buscar balance y equilibrio en dos ámbitos fundamentales: entre la ejecución y el control, y entre el control previo y el control posterior; ambos complementados con un robusto sistema sancionatorio, siendo que, en general, se clama por un control externo más reducido pero vigoroso, una administración activa con mayores potestades para actuar, con más poder decisorio y obligaciones de rendir cuentas, acompañados de un fuerte régimen de responsabilidad.

Para finales del año 2009, a partir de estos insumos, la CGR tenía clara su posición sobre los controles previos externos en el Estado costarricense, a la luz de su pertinencia, esto es, del valor agregado que generan a la actividad gubernamental en aras de la consecución de los fines públicos y la satisfacción de las necesidades de los costarricenses. Ante ello, la Contraloría se prepara para emitir un documento que recopile todo el debate sostenido, las principales conclusiones logradas, así como sus recomendaciones, con el fin de presentarlo ante la Asamblea Legislativa en particular, y ante la opinión pública en general, como un aporte técnico que provoque y estimule su análisis, su discusión y la respectiva toma de decisiones políticas.

2.6.2 Proyecto de ley de funciones atípicas

Con el transcurrir de los años, la CGR ha ido adquiriendo, por medio de diversas leyes específicas aprobadas en distintos momentos, una serie de competencias que tergiversan sus funciones constitucionales de control externo, sea porque corresponden a la Administración Activa y, por ende, inducen a la coadministración, porque la distraen de su función esencial, agregan burocracia y entorpecen la gestión pública.

Ante estas disfuncionalidades, en el año 2006, la institución se aboca a la tarea de inventariar, revisar y analizar, detenidamente, esas funciones, a las cuales, por sus características, se les identificaba comúnmente como "atípicas". Como resultado, al iniciar el año 2007, la Contraloría General envía al Parlamento el proyecto de ley denominado actualmente: "Reforma a varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública", el cual, gracias al activo seguimiento dado por la CGR durante el 2009, fue aprobado en segundo debate el 13 de abril de 2010 y busca eliminar del ámbito contralor 71 funciones, de las cuales 48 versan sobre control previo y 23 sobre control posterior.

2.7 Bases para la medición del valor público

2.7.1 Medición del valor público aportado por la fiscalización posterior

El modelo de procesos de la Contraloría General establecido en el MAGEFI reconoce que sus productos y servicios deben estar orientados a aportar valor a los usuarios en tres perspectivas básicas: el producto o servicio propiamente dicho, los resultados obtenidos con estos, expresados en términos de efectos e impactos, y, finalmente, la confianza o legitimidad institucional asociada al desempeño integral de la organización.

La Contraloría General, aun cuando tradicionalmente ha contado con una práctica consolidada de medición de cumplimiento de metas física de objetivos y de algunos indicadores estratégicos y operativos, consignados en sus planes y presupuestos y en las evaluaciones correspondientes, es hasta el período 2008-2009 que incursiona en un proyecto para plantear y probar, en primera instancia, una metodología para conferirle rigurosidad y consistencia a la medición del valor público. En esta fase inicial, el proyecto se ha aplicado a 12 casos piloto, relacionados con estudios de fiscalización posterior realizados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE)[1].

La Contraloría ha tomado en cuenta para estos desarrollos, las propuestas de la INTOSAI[2], la experiencia de otras Entidades de Fiscalización Superior (EFS), el estudio de diversas experiencias de seguimiento de disposiciones a partir de estudios de fiscalización y el establecimiento de los elementos básicos e indicadores para la medición de efectos cuantitativos y cualitativos de la fiscalización posterior. La medición de efectos de las respectivas disposiciones emitidas por la CGR arrojan, entre otros, resultados como los mostrados en el siguiente cuadro.

[1] Dichos estudios se seleccionaron bajo tres criterios: 1) que fueran de efecto y/o de impacto desde el punto de vista de la hacienda pública y de los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía; 2) medibles y 3) que las disposiciones sujetas a medición estuvieran cumplidas a un 100%.

[2] Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI por sus siglas en inglés).

Contraloría General de la República: Ejemplos de efectos determinados en el proyecto piloto de medición del valor público generado por estudios de fiscalización posterior

Metodología de cálculo de impuesto sobre la renta por parte de la Dirección General de Tributación (DGT) a las entidades bancarias del Sistema Bancario Nacional	
Fuente	Estudio especial. Informe DFOE-IP-06-2005
Efectos principales	Un cambio patrimonial del Estado. De acuerdo con la DGT, se da un incremento de ¢23 mil millones en el año 2008 por concepto del impuesto sobre la renta proveniente del sector bancario recaudado, atribuible a la variación en la metodología de cálculo.
Gestión y vigilancia de los terrenos dentro Zona Marítimo Terrestre (ZMT) por parte de la Municipalidad de Aguirre	
Fuente	Informe DFOE-SM-206-2006
Efectos principales	5 de 7 playas desalojadas, lo que equivale a un 71,4% de las disponibles en la zona1. Las 2 restantes están en proceso. 124 demoliciones en el período 2007-2009, que equivalen a la recuperación de 19 kilómetros lineales de los 22,3 kilómetros a recuperar (85,2%). Actualización de avalúos, con un impacto económico por ¢85 millones, lo cual equivale a un incremento del 66% respecto al monto inicial (¢51 millones).
Contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros	
Fuente	Informe DFOE-SOC-07-2006
Efectos principales	Para el 2007 se estima una reducción en los precios de los servicios contratados a las cooperativas, que asciende a ¢1.271 millones2, el cual se refiere a la diferencia entre el costo institucional estimado para la CCSS de proveer el servicio directamente y el precio negociado y contratado a las cooperativas.
Contrato de Arrendamiento entre el Estado y la Compañía Palma Tica S.A	
Fuente	Informe DFOE-PGA-79-2007
Efectos principales	Declaratoria de esos suelos como de de aptitud forestal, y por ende Patrimonio Natural del Estado, con la emisión del Decreto Ejecutivo No 35325-MP-MINAET, beneficio que alcanzaría a 13 hectáreas aproximadamente.
Gestión de los principales programas de asistencia y promoción social de la Caja Costarricense de Seguro Social (Régimen no Contributivo de Pensiones)	
Fuente	Informe DFOE-SOC-03-2007
Efectos principales	Mayor cobertura potencial de la vejez en el sistema de pensiones hacia las personas que cumplen con los requisitos establecidos para ser acreedores del derecho de pensión3, pasando de 89% (46.646 beneficiarios de una población meta de 52.439)4 en el 2006 a un 94%, (50.766 beneficiarios de una población meta de 54.021) en el 2008 basados en una cobertura racional de las necesidades alimentarias5.
Impuesto sobre la renta que declaran las personas físicas y jurídicas con actividad lucrativa, que prestan servicios profesionales	
Fuente	Informe DFOE-SAF-17-2007
Efectos principales	De ¢1.977 millones recaudados en 2004, se pasó a ¢6.726 millones en 2007 y ¢2.787 millones en 2008 –eliminado el efecto inflación. Esto representa un incremento de 1,89 veces en 2007 y 53% en 2008. Lo recaudado en 2008 se explica, principalmente, por la recesión económica internacional.
Dirección de Banca de Inversión (DBI) del Banco Nacional de Costa Rica	
Fuente	Informe DFOE-ED-18-2009 y DFOE-ED-19-2009
Efectos principales	Reintegro por parte de BNCR hacia las subsidiarias, BN Vital, BN Valores y BN SAFI, de ¢1.557.9 millones, con lo cual se propicia el apego estricto a principios que rigen la materia presupuestaria, y en general al principio de legalidad que aplica en la gestión pública.

Cuadro 3.14

1 Se aclara que la ZMT tiene diez playas; no obstante para este análisis se excluyen las siguientes: El Cocal por la problemática social que prevalece; Bizans está en estudio por cuanto al parecer existe una escritura; y Pará, por cuanto fue declarada Patrimonio Natural del Estado.
2 El cálculo fue realizado por la CGR con base en la información suministrada por el Área de Contabilidad de Costos de la CCSS y los contratos suscritos y refrendados por la CGR y corresponde al ahorro de costos con los contratos negociados para el período 2007.
3 Los requisitos establecidos son los siguientes: Adultos mayores de 65 años, inválidos con menos del 66% de capacidades físicas y mentales, viudas entre 55 y 64 años, con hijos menores de 18 años o hasta los 21 si estudian, huérfanos menores de 18 años o hasta los 21 si estudian e indigentes.
4 Beneficiarios/población meta.
5 La base se estipuló en 1,8 canastas básicas alimenticias.
Fuente: Registros del Área de Seguimiento de Disposiciones de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, al 31 de diciembre de 2009.

Para el 2010, se han elegido 12 estudios adicionales de fiscalización, a los cuales se les aplicará la metodología desarrollada para medir el valor público. Estos contarán con definición previa de hipótesis sobre la problemática a abordar, en una perspectiva causa-efecto, y con indicadores y metas de valor esperado de la fiscalización, a medir y explicar una vez que las disposiciones giradas a la administración activa, como producto de esos estudios, estén implementadas en el contexto de la realidad correspondiente.

En resumen, de los efectos generados en la Hacienda Pública, producto de los resultados del cumplimiento de las disposiciones de los referidos estudios de fiscalización posterior seleccionados como casos pilotos, se puede destacar un beneficio económico de ¢25.924,3 millones en las arcas de Hacienda Pública, así como la recuperación de 16 kilómetros lineales de playa y 13 hectáreas de terreno declarado como Patrimonio Natural del Estado. La medición de efectos en comentario permite visualizar el producto final de acciones ejecutadas por la Contraloría General, como parte de la medición del valor público que se genera a partir de la función fiscalizadora que le compete, considerando los cambios en la Hacienda Pública y la potenciación de transformaciones en las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental del país.

2.7.2 Otras mediciones de resultados de la fiscalización integral

Adicionalmente al valor público generado en términos de los efectos señalados en el punto 2.7.1 anterior, están los resultados provenientes de acciones judiciales interpuestas por la Contraloría General a través de su División Jurídica y del trabajo ordinario realizado por el Área de Seguimiento de Disposiciones de la DFOE y la proyección lograda con la capacitación externa. Resultados principales provenientes de estas variables en el 2009, se comentan a continuación

2.7.2.1 Acciones judiciales interpuestas por la CGR

En el caso de la demanda contra el Comité Olímpico Nacional (CON), el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda condena al CON a pagarle al Estado el monto de intereses corrientes que se hayan generado por el capital de ¢70 millones y el reintegro de ese capital; o la suma que en ese momento no se hubiere ejecutado, advirtiendo dicho tribunal a la parte demandada, sus deberes con el sistema de control y fiscalización de la Hacienda Pública y de abstenerse de realizar conductas que la lesionen.

Por su parte, en cuanto a la demanda interpuesta en el caso del Parque Recreativo del Norte, aún cuando la resolución sobre este caso no está en firme, interesa mencionarlo porque la resolución de primera instancia dispone de forma categórica: reconocer la naturaleza pública del Parque Recreativo del Norte, su afectación como bien de dominio público y la competencia de la Municipalidad de Moravia para administrarlo como tal.

Además, esa resolución dispone anular los actos administrativos y notariales que permitieron el traspaso e inscripción a favor de una Asociación, declara disconforme con el ordenamiento jurídico las conductas de esa Asociación y del IDA, declara indebido el uso privativo del inmueble, anula cualquier acto o contrato privado que pretenda dar al bien un uso privativo, cancela la inscripción registral de la finca, ordena al IDA inscribir el terreno a nombre de la

Municipalidad de Moravia, ordena al jerarca del IDA iniciar los procedimientos internos para la determinación de responsabilidades, ordena el desalojo de la Asociación y demás sujetos privados que permanecen en el terreno, mantiene medidas cautelares y, finalmente, condena en costas a los sujetos demandados.

2.7.2.2 Expectativas de mejora derivadas del cumplimiento de disposiciones

Durante el ejercicio económico 2009 se realizó el seguimiento del cumplimiento oportuno y efectivo de las disposiciones emitidas como resultado de la fiscalización posterior realizada por la DFOE, que ascendieron a 2796 y tuvieron un seguimiento que las dio por finalizadas en un 83%, con lo cual se logra la meta para ese año.

Entre los casos específicos más relevantes corresponden a las mejoras logradas en cuanto a la rectoría del MINAET en materia de recursos hídrico, la coordinación de AyA para la atención de la demanda del servicio de acueducto y alcantarillado en la Región Chorotega, el establecimiento del sistema de contabilidad de costos en la Junta de Protección Social, la ejecución de recursos recibidos por el Fondo Nacional de Emergencia y el fortalecimiento de los sistemas de control interno institucionales:

a) Rectoría del MINAET en materia de recursos hídricos

Como parte de la rectoría que le compete al MINAET en materia de recursos hídricos, se oficializó y divulgó el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Entre otras cosas, dicho Plan contempla una serie de metas, vinculadas al recurso hídrico, en el ámbito social, económico, ambiental e institucional; además, plantea una serie de consideraciones relacionadas con la oferta y demanda del recurso hídrico, a efecto de proyectar los requerimientos de agua para los distintos sectores (doméstico, agropecuario, agroindustrial, industrial, turismo, comercial, generación hidroeléctrica y generación térmica), para los años 2010, 2020 y 2030.

Asimismo, se emitió formalmente la Política Hídrica Nacional, la cual constituye el marco de acción del sector hídrico, y se enmarca en los siguientes lineamientos estratégicos: gobernabilidad del sector hídrico; garantizar el derecho humano fundamental al acceso al agua potable; competitividad en el sector hídrico; sostenibilidad en el sector hídrico; desarrollo del conocimiento; creación de una cultura del agua; vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; y participación social y formación de alianzas estratégicas.

b) Gestión de coordinación del AyA para la atención de la demanda del servicio de acueducto y alcantarillado en la Región Chorotega

La Administración Activa del AyA elaboró un plan de acción para el análisis del recurso hídrico en la Región Chorotega, en el cual se detallan las acciones que se realizarán para determinar la oferta hídrica de esa región. Mediante ese plan se pretende recopilar la información disponible sobre el tema, delimitar las cuencas, verificar la gestión de áreas geográficas, y determinar la oferta y demanda de recurso hídrico, así como identificar las áreas de protección de las fuentes de abastecimiento de agua potable, de manera que ello

permita presentar una propuesta de mejoras al sistema de abastecimiento y su posterior incorporación al plan de inversiones del AyA.

La delimitación de áreas con déficit o superávit de recurso hídrico es un insumo clave para mejorar la planificación en el desarrollo de proyectos urbanísticos o de otra índole que requieran de ese recurso, con lo cual, entre otras cosas, se pueden evitar, en la medida de lo posible, los conflictos que se han presentado por ausencia de información fidedigna sobre el tema. De igual forma, ese Instituto ha realizado acciones para desarrollar un plan que incorpore mejoras de coordinación con las asociaciones administradores de los acueductos rurales de esa Región Chorotega, con el propósito de suministrar asesoría, capacitación, información sistemática y monitorear las actividades que desarrollan esas organizaciones.

c) Establecimiento del sistema de contabilidad de costos en la Junta de Protección Social (JPS)

La Contraloría General había señalado a la JPS, en reiteradas ocasiones, la necesidad de que esa institución instaurara un sistema de contabilidad que le permitiera controlar los costos reales de las loterías, de forma que se determinara con precisión las utilidades para cada una de ellas. Durante este período, esa institución logró implementar dicho sistema, el cual le permitirá una mejor determinación y distribución de las utilidades de las diferentes loterías entre las organizaciones beneficiarias correspondientes.

Con esto, también se fortalece el control interno en esa institución, dado que el referido sistema le permitirá disponer de estados financieros que puedan reflejar la realidad sobre sus inventarios, materia prima, productos en proceso y productos terminados, en forma más oportuna y veraz para la toma de decisiones.

d) Fortalecimiento de los sistemas de control interno institucionales

Diversas disposiciones giradas a las administraciones activas para el fortalecimiento de los componentes funcionales del sistema de control interno referidos a Actividades de Control y a los Sistemas de Información, han dado resultados como los que seguidamente se mencionan.

En materia de Actividades de Control, se tiene 35 casos en los que se han definido políticas, procedimientos y mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno:

- Mecanismos para la formulación y ejecución del plan operativo y el presupuesto institucional, y programas (COSEVI, ESPH, Municipalidades de Siquirres, Limón, Buenos Aires y Guatuso).
- Definición de instrumentos para administración de proyectos (RECOPE, CONAVI)
- Mecanismos para evaluación de resultados (MOPT)
- Mecanismos para fortalecer la administración financiera (AyA, ICE, DIS y Municipalidades de Esparza, Siquirres, Curridabat y San José).
- Procedimientos para la adquisición de bienes y servicios (CNC, MOPT, Federación de Gobiernos Locales, Municipalidades de San Carlos y Corredores).

- Normativa para la actualización de manuales de procedimientos y registro contable de activos (CCSS)
- Políticas y manuales de procedimientos atinentes a la administración del recurso humano (Registro Nacional, Municipalidades de Limón y Curridabat)
- Mecanismos para el control de actas (MOPT)
- Reglamento para uso, control y mantenimiento de vehículos (Municipalidad de Guácimo)

En el tema de la implementación de las "Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información", emitidas por la Contraloría General, destaca el avance que han tenido diversas instituciones: la ESPH, la Municipalidad de San José, AyA, el Consejo Técnico de Aviación Civil, el Poder Judicial, la CCSS y el Sector Financiero, en general.

e) Ejecución de recursos recibidos por el Fondo Nacional de Emergencia

Respecto del marco legal aplicable al accionar de la CNE, se logró solventar vacíos normativos, mediante la emisión del reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, N°8488, y la actualización de los reglamentos y manuales que rigen las actividades de la CNE, a la luz de la citada Ley, a saber, el Reglamento de Unidades Ejecutoras, el Reglamento para el Funcionamiento de la Proveeduría Institucional y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia.

Por otra parte, en procura de una adecuada administración de los recursos que conforman el Fondo Nacional de Emergencias (FNE) y en apego al principio de legalidad dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, se acordó que en lo sucesivo la CNE no se autonombrará como unidad ejecutora de proyectos amparados a decretos de emergencia. Lo anterior, considerando que su atribución es más bien la designación de las instituciones públicas que tengan bajo su competencia la ejecución de las obras que se definan para atender una emergencia y supervisar su realización, de tal manera que esa Comisión no sea "juez y parte" en el uso de los recursos del FNE.

Asimismo, con el objeto de que la atención de las emergencias sea gobernada con observancia de la discrecionalidad que corresponde a la CNE, con fundamento en una perspectiva estrictamente técnica y en concordancia con sanas prácticas administrativas, se establecieron formalmente la metodología y los criterios de priorización bajo los cuales esa Comisión elabora los planes de emergencia y asigna los recursos de inversión para la ejecución de obras y servicios para atender las emergencias.

2.7.2.3 Servicios de capacitación externa

Por medio del Centro de Capacitación de la CGR, se conformó una Red de Capacitación del Sector Público, y se desarrollaron tres actividades que abarcaron las temáticas de Estrategia de Capacitación, el Enfoque de Desarrollo de Capacidades y los resultados del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.

En cuanto a la oferta regular de capacitación externa, la unidad facilitó 85 eventos, lo que significó 2067 funcionarios públicos capacitados en diversas materias de interés para la gestión, la fiscalización y el control de la Hacienda Pública, para un total de 24.986 horas de capacitación. En cuanto a las materias cubiertas, destacan la capacitación sobre los sistemas informáticos institucionales que son alimentados con información proveniente de la Administración Activa, como el Sistema de la Actividad Contractual (SIAC) y el Sistema de Presupuestos Públicos (SIPP), Control Interno y Contratación Administrativa como áreas temáticas siempre de interés, temas novedosos como el Cartel de adquisición de vehículos y maquinaria; así como asuntos de interés para las auditorías internas. Tales materias se abordaron bajo modalidades de aprendizaje tales como la capacitación presencial, el e-learning y la venta de servicios.

En materia de capacitación sobre el SEVRI y Control Interno, la CGR impartió 15 eventos, mediante el Programa de Venta de Servicios a funcionarios públicos con excelentes resultados, en los cuales capacitó a 384 funcionarios públicos en horarios fuera de la jornada laboral ordinaria. Cabe resaltar dentro de esta actividad, el evento impartido al nivel directivo y gerencial del Banco Central por medio de la modalidad "in company (atención de cliente)". Sobre el tema de Declaraciones Juradas se realizó el lanzamiento del curso virtual como apoyo al proceso de presentación de declaraciones del mes de mayo, mediante el cual se puso a disposición de las unidades de recursos humanos, auditorías internas y declarantes un curso virtual que los capacita sobre el Sistema de Declaraciones de la CGR y las diferentes funciones que esos grupos realizan en ese sistema. Además se brindaron charlas sobre normas generales de auditoría, sistema contable de las Municipalidades y Consejos de Distrito y Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y se realizó una actividad internacional, con la participación de funcionarios de algunas EFS latinoamericanas, sobre Técnicas de Moderación.

También se realizó una primera facilitación de un curso virtual denominado "Sistema Integrado de Capacitación en Contratación Administrativa (SICCA)", dirigido a desarrollar capacidades en funcionarios de las unidades de gestión de compras, proveedurías y jurídicas vinculados con procesos de adquisiciones de bienes y servicios. La puesta en ejecución del proyecto contempló el desarrollo de un piloto interno para probar los contenidos y la tutoría virtual. Para el 2010 se estará desarrollando el curso por medio de un plan piloto externo en el cual participarán siete instituciones consideradas estratégicas desde el punto de vista de la estrategia de fiscalización de las adquisiciones.

3 Gestión de apoyo

3.1 Gestión del Potencial Humano

En materia de potencial humano, se han tomado las previsiones para atender una considerable demanda de requerimientos de personal, para no afectar la ejecución de los planes de la CGR, especialmente debido a la salida de 30 funcionarios por motivos de jubilación en el 2009. Al 31 de diciembre de ese año, se tuvo una ocupación del 98,2% de las plazas disponibles. La política de salario único que ha venido implementando la institución desde ha dado como resultado 130 funcionarios bajo ese régimen, lo cual representa un 20% del total de la planilla.

En cuanto a sanas prácticas del manejo de las vacaciones, los esfuerzos por su debida programación han permitido un disfrute oportuno y ordenado de este beneficio y ha disminuido los saldos pasando de 155 funcionarios que en el 2006 acumulaban uno o dos períodos de vacaciones, a 91 funcionarios en esas condiciones a la fecha del presente informe. Asimismo, de 26 funcionarios que al 2006 acumulaban más de dos períodos de vacaciones, se redujo a 10 funcionarios en esas condiciones a finales de 2009. Por otra parte, se implementaron modelos novedosos de trabajo tales como el teletrabajo y el horario flexible u opcional –siempre bajo el requerido de 8 horas diarias-, los cuales, entre otros beneficios, generan ahorros energéticos y de otros recursos, así como incrementos en la productividad y la satisfacción laboral. A la fecha del este informe, 35 funcionarios participan en la modalidad de teletrabajo y 66 funcionarios en la de horario alternativo.

En cuanto la gestión del conocimiento, se han diagnosticado necesidades de aprendizaje y éstas se han ido analizando en términos de las competencias laborales establecidas para los diversos perfiles profesionales y técnicos, para ofrecer alternativas para el desarrollo de esa competencias, tales como capacitación presencial, virtual, talleres, charlas, posgrados, certificaciones y actividades con el objetivo de contribuir con el desarrollo de las habilidades del nivel gerencial, entre otras. Como parte de esas opciones, destacan 18 eventos organizados en la Contraloría General durante el 2009, en los cuales se brindaron 328 cupos de participación. Además, se ha dado soporte para que las unidades obtengan capacitación puntual en temas de su interés, y se han gestionado convenios y dado facilidades para que los funcionarios participen en diversos programas de posgrado y certificaciones atinentes a necesidades de los procesos de fiscalización integral. A la fecha del presente informe, se mantienen activos 7 programas de ese tipo a los cuales asisten 39 funcionarios.

En cuanto al clima organizacional, su medición anual ha implicado un mejoramiento permanente en la percepción de los valores que lo conforman, lo cual se evidencia en el crecimiento que ha tenido el promedio institucional a largo de los cinco años en que se ha aplicado, pasando de 72 en el 2006 a 80 en el 2009. En cuanto a la calificación del trabajo individual, que es un aspecto clave del clima laboral, durante el 2009 se han consolidado los esfuerzos y la actualización de las herramientas que conforman el Sistema de Evaluación del Desempeño de sus funcionarios, lo que permite realizar una evaluación más objetiva, ágil y acorde con la naturaleza de las labores desempeñadas por distintos niveles ocupacionales.

3.2 Gestión de recursos financieros

La Contraloría General de la República dispuso de ¢14.197 millones durante el año 2009 para el cumplimiento de sus funciones. Durante ese año, el órgano contralor, en respuesta a la solicitud del Ministerio de Hacienda, de frente a la crisis económica y fiscal del país, se comprometió a subejecutar la suma de ¢758,9 millones. Los recursos asignados y ejecutados, si bien se vieron influenciados por esos factores externos a la institución, se administraron de manera racional y eficiente concentrándose en el cumplimiento de los objetivos trazados. Al cierre del año 2009 se obtiene un nivel de ejecución total de un 95,14% como lo muestra el Cuadro N° 9:

Contraloría General de la República: Situación Financiera al 31/12/2009

Partida	Concepto	Apropiación Actual	Gasto Devengado	% de ejecución
0	Remuneraciones	12.368.946.474	12.000.817.197	%
1	Servicios	659.364.320	615.095.516	93,29%
2	Materiales y suministros	120.262.500	102.652.567	%
5	Bienes duraderos	469.705.100	342.014.733	72,81%
6	Transferencias corrientes	578.801.082	446.613.715	%
Total		14.197.079.476,00	13.507.193.728,08	95,14%

Cuadro 3.15

Fuente: Unidad de Administración Financiera

Aunado a lo anterior, se ha afinado cada vez más la solicitud de presupuesto considerando una adecuada correspondencia de procesos y proyectos y sus respectivas necesidades presupuestarias, además se ha procurado que exista un mayor nivel de cumplimiento de los proyectos programados. En este sentido, cada uno de los dos programas presupuestarios disponibles, el 09 de apoyo y el 12 sustantivo, absorbe niveles de asignación de recursos de acuerdo con su naturaleza, para un 33 y 67% en el 2009, respectivamente.

En cuanto a este tema, la evaluación de la gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda[1], destaca que el nivel de ejecución global satisfactorio se ubica por encima del 95%, con una mejoría en general en comparación con el año 2008, que las adquisiciones de compras de bienes y servicios estuvieron influenciadas por aspectos tales como políticas institucionales de ahorro, así como por precios de compra favorables para la institución, que repercutieron en los montos ejecutados; todo en el contexto de la rebaja de más de 700 millones de colones que representó para la institución el sumarse a los esfuerzos de austeridad generados en la crisis fiscal experimentada en 2009.

Además, ese informe señala que inconvenientes propios de los procesos de compras (recursos de apelación y revocatoria), son los únicos señalados como reiterativos en 2008 y 2009, y realza el compromiso de la institución para iniciar estos procesos con más antelación, para reducir el impacto de tales inconvenientes en los niveles de ejecución. Asimismo, señala que

[1] Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria del Ejercicio Económico 2009, emitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, oficio N° DGPN-0104-2010.

la baja repercusión en el presupuesto institucional de los compromisos no devengados, sugieren que la institución limitó en buena medida comprometer sus recursos en el año de evaluación y, finalmente, indica que el apego a la programación establecida por la Dirección General de Presupuesto Nacional en materia de modificaciones presupuestarias, también refleja una planificación adecuada para la movilización de recursos a través del ejercicio presupuestario.

Asimismo, el informe del Ministerio de Hacienda califica de excelente el desempeño general de la institución en cuanto al logro de indicadores estratégicos, operativos y de ejecución presupuestaria, cuya ponderación durante el ejercicio económico 2009 alcanza un 99.0%. Lo anterior, indica ese Ministerio, "se ve reflejado en los resultados obtenidos a través del cumplimiento de las metas del período y dado que la mayoría de estos indicadores están relacionados con tiempos de respuesta de la institución, se desprende que la Entidad está finiquitando oportunamente las gestiones presentadas por los diferentes usuarios de los servicios que presta la Contraloría General de la República".

3.3 Gestión de las tecnologías de información

En materia de tecnologías de información se ha fortalecido la utilización de un lenguaje común para la elaboración de requerimientos; siendo esta la base de cualquier solución tecnológica, y el uso de herramientas de software y metodología para desarrollo de proyectos. En este mismo campo, los sistemas de información en desarrollo han avanzado con base a los cronogramas de trabajo, y los sistemas operando han evolucionado con la puesta en marcha de los ajustes solicitados y requeridos por los Patrocinadores.

Contraloría General de la República: Desarrollo de principales soluciones tecnológicas en el 2009

Solución	Estado
Gestión Institucional (Fase Planificación)	Fase de formulación del PAO operando
Gastos Partidos Políticos (Fase I)	Concluido, trasladado al TSE
Sistema sobre Presupuestos Públicos (Fase II)	A Implementar
Expediente Electrónico	En operación
Maletín Electrónico	En operación
Suministros	Concluido
Fiscalización Posterior	Diseño conceptual
Transportes	Diseño detallado
Viáticos electrónicos	En pruebas de usuario
Documentos presupuestarios electrónicos	En pruebas de usuario

Cuadro 3.16

Fuente: Unidad de Tecnologías de Información

Por otra parte, durante el primer semestre de 2009 se culminó con el trabajo y se cumplió con el plazo para dar cumplimiento a las Normas Técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (TI), emitidas mediante resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N°R-CO-26-2007 del 7 de junio de 2007. Estas normas constituyen los criterios básicos de control que deben ser observados en la gestión institucional de las tecnologías de información, a efecto de fortalecer la administración de los recursos invertidos en estas; así como son un referente para el control y fiscalización que realice este órgano contralor.

3.4 Promoción del desarrollo sostenible en la gestión interna

En marzo del 2009, además del seguimiento a las acciones reportadas en el 2008 sobre uso racional de los recursos, ahorro y disposición de desechos, la institución dio pasos adicionales hacia una gestión orientada por el respeto al ambiente. Entre estos, destaca la emisión de la política de desarrollo sostenible a nivel institucional. Esta política plantea que *"La Contraloría General de la República implementará una gestión orientada a apoyar y promover el desarrollo sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras"*.

También se conformó una comisión institucional que tiene a su cargo promover una cultura de desarrollo sostenible en la organización; esta integra activamente personal de varios niveles organizativos y cuenta con un espacio en la Intranet para promocionar sus objetivos. Durante el 2009, esta comisión ha emitido diversos comunicados, en formato digital, para concientizar y aconsejar sobre hábitos de consumo moderado de recursos y de disposición de desechos apta para el reciclaje.

Además, durante ese año, entró en vigencia la normativa para que la institución pudiera realizar donaciones a otras instituciones, lo cual permitió atender un 100% de las solicitudes de donaciones que ingresaron. Con esta acción se promovió la reutilización de activos que en otras condiciones hubieran generado desechos.

4 Perspectivas de la gestión institucional para el 2010

La presente sección tiene la finalidad de destacar proyectos y acciones que se prevé desarrollar durante el año siguiente al referido en la Memoria Anual, sobre los que el Despacho Contralor tiene especial interés.

4.1 Procedimientos administrativos y el recurso de la oralidad

A partir de las posibilidades que da el Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), se prevé un fortalecimiento de la aplicación de la oralidad a través de las audiencias públicas, para lo cual se ha habilitado una sala exclusiva en el Centro de Capacitación, con equipo audio y a mediano plazo se pretende mejorar la infraestructura y contar con un equipo de vídeo, para registrar la oralidad. Actualmente se encuentra redactado en borrador un proyecto de reforma al "Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República", el cual pretende introducir como aspecto novedoso la oralidad y agilizar la tramitación de los procedimientos, dicho documento fue puesto en consulta a diferentes actores del entorno, asimismo se encuentra en consulta de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

4.2 Proyecto de construcción del Auditorio de la CGR

El proyecto de construcción de un auditorio en la CGR, refiere a un recinto capaz de albergar una concurrencia de hasta 350 personas, para la realización de diferentes eventos de formación o de divulgación que permita acrecentar la proyección de los servicios de capacitación y desarrollo de competencias que presta la institución. El auditorio ha sido diseñado con cualidades arquitectónicas y tecnológicas especiales, seguras y modernas para esos efectos, acordes con la normativa técnica y legal aplicable.

Mediante licitación pública, se adjudicaron los servicios de elaboración de los estudios preliminares, diseños, planos constructivos, especificaciones técnicas, presupuestación, programación e inspección de esta obra y se llevó a cabo la primera etapa, que consistió en la elaboración de los estudios preliminares y diseños arquitectónicos. En el 2009 se ejecutó la segunda etapa que incluyó planos, especificaciones, presupuesto y programación. De acuerdo con el presupuesto detallado, la obra terminada tiene un costo estimado de ¢2.337 millones.

Para el 2010, los esfuerzos se orientarán a obtener financiamiento para la fase de construcción, ya que la Contraloría General no cuenta con recursos propios suficientes para financiar este proyecto. Actualmente puede disponer de un monto por superávit, pero este solamente representa un 13% del costo total. De acuerdo con el cronograma de la obra, el tiempo de construcción es de aproximadamente un año.

5 Conclusión

En la introducción de este informe se indicó que este tipo de reportes constituyen oportunidades fundamentales para comunicarse con los legisladores y con el público en general, dado su carácter de respuesta formal al deseo o necesidad de informar a quienes tienen un legítimo interés en conocer, entender y valorar la gestión, y luego actuar sobre esta información.

Este Informe de Labores, inspirado en sanas prácticas internacionales que buscan mejorar la rendición de cuentas en la gestión pública, le da renovada continuidad al cumplimiento del mandato constitucional que le da origen, permitiendo, entre otras cosas, hacer énfasis en aspectos críticos del gobierno institucional, del valor público generado con los productos de la fiscalización, de la iniciativa de esta Contraloría General para promover la discusión nacional sobre algunas de sus competencias, del uso de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios para su funcionamiento y de la capacidad institucional, así como ha permitido resaltar perspectivas de algunos temas relevantes a desarrollar durante el 2010.

El desempeño de nuestros funcionarios y funcionarias ha sido vital, como cada año, para obtener los resultados mostrados a lo largo de este informe y para mejorar continuamente el accionar de la institución. De allí que este es siempre un momento propicio para agradecer su apoyo inconmensurable , cuyo compromiso con las ideas rectoras institucionales apuntalan cada día al fortalecimiento de nuestro gobierno corporativo y permiten avanzar en pos del logro de la misión y visión institucionales, dirigidas a garantizar a la sociedad costarricense la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública.

Es oportuno también reiterar el agradecimiento a los diversos usuarios, autoridades públicas y gestores privados, funcionarios públicos y ciudadanos interesados, que desde diversos intereses y necesidades han recurrido a esta Contraloría General para ejercer sus derechos y deberes de frente a nuestras competencias de control y de servicio público; quienes, además, con sus requerimientos, observaciones y sugerencias, motivan la mejora y fortalecen la fiscalización superior de la Hacienda Pública y, de esa manera, permiten continuar la construcción de las aspiraciones constitucionales de nuestra nación.

Auditoría Interna

Informe de labores

Introducción

De conformidad con el literal g), artículo 22 de la LGCI, se presenta el informe de labores de la Auditoría Interna desde dos ámbitos: el de gestión interna referido al "Programa de aseguramiento de calidad y mejora de la Auditoría Interna" y el de gestión principal en su "Función coadyuvante de la Auditoría Interna".

1 Programa de aseguramiento de la calidad y mejora de la Auditoría Interna

Las mediciones y análisis continuos y seguimiento de los indicadores de desempeño y la consideración de las situaciones o condiciones que han incidido de manera positiva o negativa en sus resultados, permite apreciar un logro satisfactorio en la gestión de la Auditoría Interna.

La acreditación de validez mundial, única existente en el Sector Público costarricense, que otorgó "The Institute of Internal Auditors" (IIA) a la Auditoría Interna de este órgano contralor, respecto del cumplimiento de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (Normas), constituye un logro valorado a nivel latinoamericano, de ahí que esta Auditoría compartió su experiencia, su cultura de calidad, su organización y funcionamiento y demás factores claves de éxito que soportan ese logro, en el XIV Congreso Latinoamericano de Auditores Internos, celebrado en Lima, Perú, en octubre del 2009.

Ese deber de continuar con el desarrollo sostenido de la actividad de auditoría interna conforme al cambio dinámico de su ejercicio profesional y de la entidad como tal, se materializó en el cumplimiento de un 90% de su Plan de Mejoras, contentivo de las recomendaciones emanadas del IIA; el 10% restante está previsto para el 2010. Entre las mejoras abordadas en el período, como es la puesta en operación de una solución automatizada para la realización de auditorías, ha observado la Auditoría como principio esencial, preservar el debido cumplimiento de las normas de auditoría emitidas por este órgano contralor y de aquéllas internacionales que le valieron la certificación internacional ya comentada. Al respecto, se ha desarrollado un arduo trabajo, cuya conclusión se estima para el 2010, al cual se suma el análisis de la operación de esa solución automatizada a fin de plantear los requerimientos o ajustes que correspondan.

Aspecto también relevante fue la formulación de un plan táctico primario para el período de 2009-2011 sin sujetarse a la dotación actual de su personal, tal como lo recomendó el IIA. Su ejecución requería un incremento de ese recurso; sin embargo, la severa crisis económica nacional e internacional hizo inviable ese incremento; limitación que fuera tratada por las

máximas autoridades con esta Auditoría Interna a raíz de la puesta en su conocimiento[1] de ese plan primario y, que generó ajustes a éste, con base en la disponibilidad real de tal recurso, proyectándose la actividad de auditoría hacia asuntos que dentro de los de más alta prioridad tenían la mayor significatividad.

Por otra parte, como elemento clave del Programa de Aseguramiento de Calidad se llevó a cabo la autoevaluación de la Auditoría Interna correspondiente al 2009, conforme a las directrices vigentes sobre el particular, cuyos resultados concluyen que ésta cumple con las normas pertinentes y no requiere, en esta oportunidad, de nuevas acciones de mejora.

Respecto a la evaluación de su gestión conforme al Plan General de Auditoría 2009, los resultados de los indicadores de eficacia y eficiencia de los Procesos de Auditoría y Seguimiento de Recomendaciones, se ubican dentro de los rangos previstos como metas, lo cual no obsta para señalar, que en el caso del primer proceso, ese resultado en términos de eficacia, se ubica en el rango inferior y obedece a los recursos que ha sido preciso invertir en la implementación y puesta en operación del nuevo software de auditoría y, el entrenamiento de personal de nuevo ingreso, cuyo aprendizaje en materia de auditoría recién inicia y demanda instrucción, asistencia y supervisión continuas.

En punto a los indicadores de calidad se tiene que el 100% de las recomendaciones y advertencias formuladas fueron aceptadas por la Administración. En materia de asesorías se atendieron con oportunidad el 100% de las solicitadas. Finalmente, es menester consignar que también son indicadores de la adecuada gestión, la ejecución de un 98,72% de los recursos asignados vía presupuesto y las calificaciones anuales de un 96% y 8,31%, respectivamente, del clima organizacional de la Auditoría y de la encuesta de evaluación del cliente interno, cuyo promedio institucional en ese orden fue de un 80% y 8,14%.

2 Función coadyuvante de la Auditoría Interna

Un enfoque proactivo, de efectividad y alineado con los objetivos estratégicos procura la Auditoría Interna en el ejercicio de su actividad mediante la prestación de sus servicios de auditoría y preventivos, de manera que la aportación de su valor en el logro de esos objetivos se materializa en cambios positivos y mejoras implementadas por la Administración Activa en respuesta a sus recomendaciones, asesorías y advertencias, sobre lo cual procede destacar la posición de apoyo de las actuales dos máximas autoridades de la entidad. Durante el período en análisis, en lo fundamental, la actividad de auditoría interna conllevó a la Administración a:

- *Adoptar acciones de mejora y, por ende, a minimizar riesgos asociados a las debilidades identificadas y sus causas.* La efectiva implementación de las recomendaciones formuladas por la Auditoría se muestra en la siguiente información comparativa, sobre lo cual cabe señalar que la sana práctica de establecer por parte de la Administración los plazos para su puesta en operación, instaurada por la Auditoría, se ha consolidado y tendrá un impacto positivo también en la programación de la gestión de ésta última.

[1] Exposición realizada el 23 de febrero del 2009.

Contraloría General de la República: Nivel de implementación de las recomendaciones de la Auditoría Interna

Período	Al 31/12/08	Al 31/12/09
1991 - 2005	100,00%	-
2006 - 2007	90,00%	97,00%
2008	14,00%	57,00%
2009	-	38,00%

Cuadro 3.17

- *El debido cumplimiento de las regulaciones legales y demás directrices vigentes para el Sector Público, atinentes a las funciones que como Administración Activa le corresponden, en materia de informes de final de gestión y sobre la información de los funcionarios obligados a rendir su declaración patrimonial:* Concretamente, las unidades de Gestión Administrativa y Gestión del Potencial Humano se abocaron, según su ámbito de competencia, a la formulación e implementación de líneas de acción institucional en atención a la comunicación de la Auditoría Interna sobre la falta de criterios uniformes e inconsistencias y riesgos implícitos relativos al cumplimiento de esa normativa. Asimismo, fue preciso requerir una acción expedita de revisión y registro para asegurar la debida actualización de los datos en el Módulo de Recursos Humanos del Sistema de Declaraciones Juradas y, la puesta en operación de controles básicos que así lo garanticen, para cuya ejecución la unidad a cargo estableció el plazo para proceder a su atención.

- *Generar mejoras en el proceso de fiscalización posterior de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE):* La importancia de ese proceso resulta inobjetable en el cumplimiento de las responsabilidades, atribuciones, poderes discrecionales y obligaciones conferidos al órgano contralor y en el logro de varios de los objetivos estratégicos de la institución; de ahí que la Auditoría Interna, en diferentes períodos, ha efectuado análisis y emitido recomendaciones a él relativas, dirigidos a promover el desarrollo y consolidación del "Sistema de Gestión de Calidad para el Proceso de Fiscalización Posterior", precisamente el instrumento garante de la calidad de los productos de esa función sustantiva.

  En el período 2009 generó la Auditoría un robustecimiento en las acciones emprendidas por la DFOE para el desarrollo de la normativa, componente esencial de ese Sistema, puesto que de ella emanan los criterios, fundamentos y principios básicos requeridos para regular y ejercer todo lo concerniente a la labor de auditoría, imprescindible para pretender alcanzar el máximo nivel de excelencia y juzgar el trabajo desempeñado. La asignación de los recursos necesarios y el estrecho seguimiento sobre la ejecución del proyecto formulado con esa finalidad, fue la respuesta de la DFOE a la apremiante necesidad expresada por la Auditoría de garantizar su efectiva y oportuna ejecución dada su relevancia e impacto.

Asimismo, la Auditoría promovió la implantación de mejoras en otro componente sustancial de ese Sistema, como es la autoevaluación, dirigida a evaluar y por ende, a asegurar que el proceso de fiscalización posterior se desarrolle de conformidad con la normativa técnica y jurídica aplicable y bajo un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo. Un marco básico para guiar el desarrollo uniforme de esa revisión interna de calidad entre las Áreas que integran la DFOE se instauró en el 2009, con líneas de acción respecto al rol activo que está llamada a realizar la Secretaría Técnica, la competencia y objetividad de los ejecutores de las mismas, documentación de su realización, criterios de selección y alcance, entre otros, que devienen en acciones correctivas a las debilidades que en su oportunidad fueron apuntadas. Tiene previsto esta Auditoría efectuar en el 2010 las evaluaciones pertinentes para garantizar la implementación de todas las acciones de mejora que demandaban sus recomendaciones en punto a este componente.

- *Contemplar, en su proyecto dirigido a promover y regular en el Sector Público el ejercicio de la actividad de auditoría interna, aspectos fundamentales que devienen en principios básicos, de aceptación universal, que constituyen estándares de primer orden a nivel internacional para la actividad de auditoría interna y proporcionan las bases para medir su desempeño.* Coadyuvó conforme a sus competencias la Auditoría Interna, mediante la evaluación y señalamiento de aspectos sustanciales de abordaje imprescindible para un ejercicio profesional de esa actividad y su efectiva gerencia, aportando su conocimiento y experiencia en la aplicación del Marco Internacional para la práctica profesional de la Auditoría Interna y, consecuentemente, su valor agregado a la normativa que le es inherente a la entidad dictar como órgano rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública.

- *Fortalecer la gestión de la seguridad de la información en las bases de datos institucionales y a gestionar la debida administración para la puesta en producción de los sistemas de información.* La Auditoría Interna mantiene como norte el coadyuvar a mejorar la gobernabilidad de las tecnologías de información en los procesos y objetivos de control de mayor exposición al riesgo, a fin de promover – en total alineación con uno de los objetivos estratégicos del órgano contralor- su efectiva contribución al logro de los objetivos institucionales. Bajo ese enfoque, determinó una serie de aspectos sujetos de mejora dirigidos a reforzar la seguridad institucional en tecnologías de información y comunicaciones; a minimizar la materialización de los riesgos asociados a esta materia que podrían deteriorar los criterios de disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información y; a dar un adecuado cumplimiento a la normativa aplicable; tríada fundamental en seguridad de bases de datos. El alcance de las recomendaciones implementadas sobre el particular van más allá de la unidad a cargo, puesto que comprendió a los usuarios dueños de los sistemas cuyo rol es clave en la seguridad de su información mediante la adecuada administración de los roles y privilegios y, generó la puesta en operación de regulaciones de aplicación institucional.

Se señaló, asimismo, la necesidad de que las acciones requeridas para efectuar el pase de los sistemas del ambiente de desarrollo al de producción respondan a una administración controlada, debidamente documentada y con apego a las políticas vigentes; a fin de proveer una garantía razonable respecto de la completitud y exactitud de los registros desde el momento mismo de su liberación o entrada en producción y, dar lugar, a una adecuada administración del riesgo que podría comprometer el cumplimiento del criterio de efectividad de la información que debe preservarse en estos entornos.

- *Diseñar y promulgar el marco regulador interno en materia de reasignación de puestos.* La incorporación al Estatuto Autónomo de Servicios del Capítulo V, intitulado "Del Sistema de Clasificación y de los Estudios de Puestos" y la emisión del procedimiento de reclasificación y reasignación de puestos que se aplicará a puestos regulares y gerencial en adelante, constituyó una respuesta a las diversas actividades realizadas por la Auditoría Interna enfocadas a promover sobre el particular una acción proactiva, preventiva y transparente en pro de la gestión del potencial humano y, a disponer de un marco acorde con las características orgánicas y de operación propias de la entidad.

- *Salvaguardar los bienes institucionales mediante la vigencia de una apropiada normativa relativa a su administración y a las responsabilidades en el adecuado uso, conservación y custodia de los mismos.* Las acciones impulsadas por la Auditoría sobre la materia y sus planteamientos coordinados, de alcance institucional y bajo un enfoque integral, ante las diferentes unidades responsables, dirigidos a cambios y mejoras que precisaban, en aras de generar una normativa que respondiera con efectividad a su cometido, fueron acogidos adecuadamente e incorporados a esa normativa.

- *Ejercer sus acciones de control sobre el uso y destino de los recursos que se transfieran a sujetos privados por concepto de cesantía.* Respecto de la génesis y desarrollo de las actividades de control, responsabilidad de la Administración Activa, que promoviera la Auditoría Interna, se comprobó que su realización responde a un ciclo estructurado y documentado de revisión, comunicación de resultados y seguimiento de recomendaciones formuladas a esos sujetos privados. Sí se estimó menester enfatizar sobre lo fundamental que resulta la efectiva comprobación del cumplimiento de esas recomendaciones, pues ello no solo deviene en garantizar el efectivo valor agregado de esa actividad de control, sino que contribuye a fortalecer la cultura de control interno y de rendición de cuentas en punto a esos recursos públicos.

Suplemento Estadístico de la Memoria del Año Económico

Cuarta Parte

CUADRO 1

GOBIERNO CENTRAL
PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009
-En millones de colones-

	Presupuesto inicial (1)	Modificaciones durante el año (2)	Sub-total (3)=(1)+(2)	Sumas por revalidar (4)	Presupuesto definitivo (5)=(3)-(4)
INGRESOS CORRIENTES					
Ingresos tributarios	2.852.147	-517.006	2.335.141	0	2.335.141
Contribuciones sociales	49.600	3.900	53.500	0	53.500
Ingresos no tributarios	14.428	-102	14.326	0	14.326
Transferencias corrientes	28.981	314	29.295	0	29.295
Subtotal ingresos corrientes	2.945.156	-512.895	2.432.262	0	2.432.262
INGRESOS DE CAPITAL					
Transferencias de capital	5.587	4.083	9.669	0	9.669
Otros ingresos de capital	0	784	784	739	45
Subtotal ingresos de capital	5.587	4.867	10.454	739	9.714
FINANCIAMIENTO					
Financiamiento interno					
Colocación interna de títulos valores	1.154.723	445.878	1.600.601	0	1.600.601
Financiamiento externo					
Préstamos directos externos	21.903	244.050	265.953	227.380	38.573
Recursos de vigencias anteriores					
Superávit	974	0	974	0	974
Subtotal financiamiento	1.177.600	689.928	1.867.528	227.380	1.640.148
TOTAL INGRESOS	4.128.342	181.900	4.310.242	228.119	4.082.123
TOTAL EGRESOS	4.128.342	181.900	4.310.242	228.119	4.082.123
Asamblea Legislativa	24.259	0	24.259	0	24.259
Contraloría General de la República	14.956	-759	14.197	0	14.197
Defensoría de los Habitantes de la República	3.235	-40	3.195	0	3.195
Presidencia de la República	11.138	-412	10.726	0	10.726
Ministerio de la Presidencia	7.551	-434	7.117	0	7.117
Ministerio de Gobernación y Policía	31.691	1.175	32.866	0	32.866
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	19.368	-1.059	18.309	0	18.309
Ministerio de Seguridad Pública	105.643	-132	105.511	0	105.511
Ministerio de Hacienda	76.786	64.334	141.120	61.105	80.015
Ministerio de Agricultura y Ganadería	41.388	26.641	68.029	29.727	38.302
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	8.470	-171	8.299	0	8.299
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	231.023	29.705	260.728	20.020	240.708
Ministerio de Educación Pública	1.116.042	-14.937	1.101.105	14.110	1.086.994
Ministerio de Salud	118.420	77.205	195.625	73.348	122.277
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	92.300	-934	91.366	0	91.366
Ministerio de Cultura y Juventud	26.246	-1.302	24.944	0	24.944
Ministerio de Justicia	55.117	377	55.494	0	55.494
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.199	13.529	15.728	11.577	4.151
Ministerio de Comercio Exterior	4.845	-353	4.493	0	4.493
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.356	667	4.023	726	3.298
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6.374	-1.301	5.073	0	5.073
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	51.001	-1.703	49.298	14.988	34.309
Servicio de la Deuda Pública	1.347.892	0	1.347.892	0	1.347.892
Regímenes de Pensiones	462.303	0	462.303	0	462.303
Poder Judicial	209.818	105	209.923	2.518	207.404
Tribunal Supremo de Elecciones	53.015	-8.301	44.714	0	44.714
Obras específicas	3.907	0	3.907	0	3.907

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2009.

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009
-En millones de colones -

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
TOTAL	4.128.342	4.082.123	3.906.877	-175.246
INGRESOS CORRIENTES	2.945.156	2.432.261	2.359.138	-73.123
Ingresos Tributarios	2.852.147	2.335.141	2.262.290	-72.851
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	800.000	617.083	687.420	70.337
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	175.287	163.663	156.936	-6.727
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Público	88.663	88.663	88.600	-63
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Privado	65.223	65.000	46.289	-18.711
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	21.401	10.000	22.047	12.047
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	527.928	370.000	443.822	73.822
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Público	25.478	20.000	44.309	24.309
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Privado	502.450	350.000	399.513	49.513
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	64.662	59.000	55.547	-3.453
Impuesto sobre dividendos	11.822	5.500	9.455	3.955
Del sector público	3.057	0	1.070	1.070
Del sector privado	8.765	5.500	8.385	2.885
Impuesto sobre intereses de títulos valores	52.840	53.500	46.092	-7.408
Del sector público	41.120	46.000	41.834	-4.166
Del sector privado	11.720	7.500	4.258	-3.242
Impuesto sobre remesas al exterior	31.490	24.000	30.694	6.694
Impuesto especial s/bancos y entidades financieras no domiciliadas	633	420	421	1
Impuestos a la propiedad	126.510	99.710	101.000	1.290
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	0	0	55	55
Impuesto solidario de vivienda	0	0	55	55
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones	85.110	76.110	78.077	1.967
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones. Ley Nº 7088	85.000	76.000	77.924	1.924
Timbre Fauna Silvestre. Ley Nº 7317 de 30-10-92	110	110	153	43
Impuesto sobre el patrimonio neto. Timbre de educación y cultura. Ley Nº 6879 de 19-08-83	2.200	1.100	521	-579
Impuesto a los traspasos de bienes inmuebles	25.000	12.000	12.734	734
Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones	14.200	10.500	9.612	-888
Impuestos sobre bienes y servicios	1.726.230	1.440.235	1.312.096	-128.139
Impuesto general sobre ventas	1.359.200	1.083.250	947.982	-135.268
Impuesto sobre las ventas	1.142.700	930.000	830.538	-99.462
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	559.900	485.000	451.604	-33.396
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	582.800	445.000	378.934	-66.066
Impuesto selectivo de consumo	216.500	153.250	117.444	-35.806
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	32.500	25.800	24.695	-1.105
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	184.000	127.450	92.749	-34.701
Impuestos específicos sobre producción y consumo de bienes y servicios	367.030	356.985	364.114	7.129
Impuestos específicos sobre la explotación de recursos naturales	10,1	0,1	0,035	0
Licencias de caza y pesca continental. Ley Nº 7317 de 30-10-92	0,1	0,1	0,03	0
Licencias de caza y pesca (MIRENEM). Ley Nº 7317 de 30-10-92	10	0	0,01	0
Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos	302.500	302.500	308.274	5.774
Impuesto único a los combustibles. Art.1, Ley Nº 8114.	302.500	302.500	308.274	5.774
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	63.920	53.825	55.429	1.604
Impuestos específicos sobre bebidas alcoholicas. Ley 7972	33.500	28.000	29.639	1.639
Impuestos específicos sobre bebidas envasadas sin contenido alcoholico. Ley Nº 8114	29.000	24.710	24.426	-284
Impuestos específicos sobre los jabones de tocador. Ley Nº 8114	1.200	890	1.110	220
Impuesto al cemento	220	225	253	28
Impuesto específicos sobre la producción y consumo de servicios	600	660	411	-249
Impuesto a casinos y salas de juego autorizados. Ley Nº 7088 de 30-11-87	600	660	411	-249
Impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales	195.750	174.462	157.890	-16.572
Impuesto a la Importaciones	152.800	135.000	117.256	-17.744
Derechos de importacion de mercancías. (Arancel de Aduanas. Ley Nº 7417 y modificaciones)	120.700	110.000	97.001	-12.999
1% sobre el valor aduanero de las mercancías. (Ley Nº7293 y sus reformas)	32.100	25.000	20.255	-4.745
Impuesto a la Exportaciones	4.298	4.637	4.677	41
Derechos de exportación de mercancías. (Derechos sobre exportación de bananos Ley Nº 7313)	4.133	4.500	4.534	34
Otros impuestos a las exportaciones. (¢1,5 Por caja de banano exportado. Ley Nº 7147)	165	137	143	6
Otros impuestos al comercio y transacciones internacionales	38.652	34.826	35.957	1.131
¢1,00 por tonelada carga movilizada por Pto Caldera	0,1	0,1	12	12
Derechos de salidas del territorio nacional	29.000	25.000	24.794	-206
Derechos consulares	6.200	6.269	4.864	-1.405
Impuesto Ley Migración N° 8487	2.640	2.745	5.801	3.056
Impuesto Ley General Forestal	812	812	485	-327
Otros impuestos tributarios	3.656	3.650	3.884	234
Timbre Fiscal	3.600	3.600	3.781	181
Papel sellado	56	50	103	53
Contribuciones Sociales	49.600	53.500	54.356	856
Contribuciones a la seguridad social	49.600	53.500	54.356	856
Contribución del Magisterio Nacional de miembros activos	12.100	14.000	14.924	924
Contribución del Magisterio Nacional de miembros pensionados	29.000	31.000	30.656	-344
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	8.500	8.500	8.777	277

CUADRO No. 2 (continuación)

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
Ingresos no tributarios	14.428	14.326	13.220	-1.106
Venta de bienes y servicios	5.830	5.934	6.920	986
Venta de bienes	53	100	94	-6
Venta de bienes MOPT-Instituto Geográfico Nacional	53	100	94	-6
Venta de servicios	2.612	2.696	3.116	419
Venta de Servicios Financieros. Costo Transferencia SWIFT	0	0	0,3	0,3
Alquiler de edificios e instalaciones	15	10	6	-4
Venta de servicios de formación y capacitación	10	9	10	1
Venta de servicios metrológicos	70	160	117	-43
Venta Servicios Ambientales (SETENA)	0	0	223	223
Venta de pasaportes y otros (DGMYE)	2.500	2.500	2.757	257
Venta de servicios-MOPT-Instituto Geográfico Nacional	17	17	2	-15
Derechos y tasas administrativas	3.165	3.138	3.710	572
Derechos administrativos a los servicios de transporte	2.785	2.785	3.462	677
Licencias de conducir	500	500	156	-344
Canon Consejo de Transporte Público (Ley Nº 7969)	2.285	2.285	3.306	1.021
Derechos administrativos a los servicios de transporte portuario	210	199	182	-17
Revisión de barcos por capitanía de puerto	60	50	45	-5
Derechos de inscripción en el registro naval (Art. 33 Ley 8000)	5	4	2	-2
Derechos de zarpe embarcaciones extranjeras	115	115	104	-11
Canon por Certificado de Navegabilidad (Art. 31 Ley Nº 8000)	30	30	31	1
Derechos administrativos a otros servicios públicos	170	154	66	-88
Derechos administrativos a actividades comerciales	170	154	66	-88
Ingresos de la propiedad	268	267	458	191
Traspaso de dividendos	0	0	0	0
Traspaso de dividendos	0	0	0	0
20% utilidades IMAS (Art. 30 Ley No. 8114)	0	0	0	0
Cemex de CostaRica	0	0	0	0
Renta de la propiedad	15	15	0	-15
Alquiler de terrenos	15	15	0	-15
Renta de activos financieros	253	252	458	206
Renta de factores productivos y financieros	11	10	9	-1
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	11	10	9	-1
Otras rentas de activos financieros	242	242	449	207
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales	242	242	449	207
Multas sanciones, remates y confiscaciones	5.807	5.725	4.498	-1.226
Multas y sanciones	5.697	5.622	4.438	-1.184
Multas de tránsito	414	414	379	-35
Multas atrasadas pago impuestos internos	0	0	18	18
Multas atrasadas pago impuestos aduanas	1.000	935	226	-709
Sanciones administrativas y judiciales	3.564	3.564	3.525	-39
Ejecución garantías de cumplimiento y participación	85	85	58	-27
Otras multas	634	624	231	-393
Remates y confiscaciones	110	103	61	-42
Remates y confiscaciones	110	103	61	-42
Otros ingresos no tributarios	2.523	2.400	1.343	-1.057
Reintegros en efectivo	770	900	713	-187
Ingresos varios no especificados	1.753	1.500	631	-869
Transferencias corrientes	28.981	29.295	29.272	-23
Transferencias corrientes del sector público	28.459	28.608	28.614	6
De Organos Desconcentrados (FODESAF-OCIE)	19.190	19.190	18.994	-196
De Organos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAMYPE)	1.500	1.286	1.716	431
De Organos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAE)	1.000	1.180	1.074	-106
De Instituciones Públicas de Servicio (Registro Nacional Ley 7138)	2.843	2.843	2.675	-167
Consejo de Seguridad Vial	0	91	0	-91
De Instituciones Públicas de Servicio (Cuota Org. Internacionales)	124	130	95	-35
De Instituciones Públicas de Servicio - INA	2.961	2.961	2.961	0
De Inst. Públicas Descentralizadas (JUDESUR)	110	97	221	124
De Municipalidades -Bienes Inmuebles	127	185	274	89
De Empresas Públicas No Financieras	187	274	136	-138
De RECOPE (Ley 7399, artículo 56)	0	0	0	0
De Empresas Públicas Financieras	416	371	467	95
Transferencias corrientes del sector privado	488	652	658	6
Del Sector Privado -Código Notarial	488	652	658	6
Transferencias corrientes del sector externo	35	35	0	-35
De Gobiernos Extranjeros-Donación Ministerio Relaciones Exteriores Finlandia	35	35	0	-35
INGRESOS DE CAPITAL	5.587	9.714	4.128	-5.587
Transferencia de capital	5.587	9.669	4.083	-5.587
Transferencia de capital del sector público	0	0	0	0
Transferencia de capital del sector externo	5.587	9.669	4.083	-5.587
Donación BIRF-Fondo para el medio ambiente mundial	5.587	5.587	0	-5.587
Donación República China	0	4.083	4.083	0
Otros ingresos de capital	0	45	45	0
FINANCIAMIENTO	1.177.600	1.640.148	1.543.611	-96.537
Financiamiento interno	1.154.723	1.600.601	1.504.795	-95.806
Colocación interna de títulos valores	1.154.723	1.600.601	1.504.795	-95.806
Títulos Valores de corto plazo-Títulos Valores Deuda Interna	186.453	496.755	427.328	-69.427
Títulos Valores de corto plazo-Contribución del Estado Deuda Política	30.160	21.859	21.859	0
Títulos Valores de largo plazo-Títulos Valores Deuda Interna	938.110	1.081.987	1.055.608	-26.379
Financiamiento externo	21.903	38.573	38.573	0
Préstamos de Organismos Internacionales de Desarrollo	21.903	32.645	32.645	0
Banco Centroamericano de Integración Económica	0	7.752	7.752	0
Banco Interamericano de Desarrollo	5.142	10.777	10.777	0
Banco Mundial	16.761	14.115	14.115	0
Otros préstamos de organismos internacionales de desarrollo	0	0	0	0
Préstamos de gobiernos extranjeros	0	5.928	5.928	0
Préstamos directos de bancos privados	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	974	974	243	-731
Superávit	974	974	243	-731

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos, 2009.

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009
SEGÚN TÍTULO
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	4.082.123	3.864.657	217.466
Asamblea Legislativa	24.259	20.526	3.733
Contraloría General de la República	14.197	13.507	690
Defensoría de los Habitantes de la República	3.195	2.772	423
Presidencia de la República	10.726	9.465	1.260
Ministerio de la Presidencia	7.117	6.366	751
Ministerio de Gobernación y Policía	32.866	30.683	2.183
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	18.309	16.078	2.231
Ministerio de Seguridad Pública	105.511	93.625	11.886
Ministerio de Hacienda	80.015	66.532	13.483
Ministerio de Agricultura y Ganadería	38.302	33.740	4.562
Ministerio de Economía Industria y Comercio	8.299	7.648	651
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	240.708	222.443	18.265
Ministerio de Educación Pública	1.086.994	1.059.381	27.613
Ministerio de Salud	122.277	111.203	11.075
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	91.366	83.976	7.389
Ministerio de Cultura y Juventud	24.944	24.605	339
Ministerio de Justicia	55.494	49.613	5.882
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.151	4.006	145
Ministerio de Comercio Exterior	4.493	3.093	1.400
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.298	3.161	137
Ministerio de Ciencia y Tecnología	5.073	4.396	676
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	34.309	26.231	8.078
Servicio de la Deuda Pública	1.347.892	1.293.545	54.347
Regímenes de Pensiones	462.303	444.885	17.418
Poder Judicial	207.404	189.751	17.653
Tribunal Supremo de Elecciones	44.714	39.519	5.194
Obras específicas	3.907	3.907	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2009.

CUADRO 4
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009
SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	4.082.123	3.864.657	217.466
GASTOS CORRIENTES	2.756.488	2.631.479	125.009
Gastos de consumo	1.290.407	1.217.842	72.565
Remuneraciones	1.155.222	1.113.274	41.948
Sueldos y salarios	969.713	936.857	32.856
Contribuciones sociales	185.509	176.417	9.092
Adquisición de bienes y servicios	135.185	104.568	30.617
Intereses	371.564	360.107	11.458
Internos	290.633	280.639	9.995
Externos	80.931	79.468	1.463
Transferencias corrientes	1.094.517	1.053.530	40.987
Transferencias corrientes al sector público	587.815	570.706	17.109
Transferencias corrientes al sector privado	503.328	479.718	23.610
Transferencias corrientes al sector externo	3.374	3.106	268
GASTOS DE CAPITAL	355.843	304.374	51.470
Formación de capital	73.605	49.086	24.519
Edificaciones	25.857	10.369	15.487
Vías de comunicación	46.711	37.832	8.879
Obras urbanísticas	0	0	0
Instalaciones	68	36	32
Otras obras	970	849	121
Adquisición de activos	49.046	34.232	14.814
Maquinaria y equipo	47.210	32.556	14.654
Terrenos	532	512	20
Edificios	780	780	0
Intangibles	468	382	87
Activos de valor	55	2	54
Transferencias de capital	233.192	221.056	12.136
Transferencias de capital al sector público	210.561	199.117	11.444
Transferencias de capital al sector privado	22.530	21.839	691
Transferencias de capital al sector externo	100	100	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	968.363	928.805	39.558
Concesión de préstamos	0	0	0
Adquisición de valores	0	0	0
Amortización	968.363	928.805	39.558
Amortización interna	749.108	712.286	36.821
Amortización externa	219.255	216.519	2.737
Otros activos financieros	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA	1.429	0	1.429

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2009.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009
SEGÚN FUNCIÓN
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	4.082.123	3.864.657	217.466
FUNCIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	953.634	870.768	82.866
Servicios públicos generales	587.774	542.550	45.224
Orden público y seguridad	365.859	328.218	37.642
Servicios de policía	108.358	96.355	12.004
Justicia	203.978	185.315	18.663
Centros de reclusión	40.954	36.484	4.470
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad	11	11	0
Protección contra incendios y otros eventos	5	5	0
Orden público y seguridad no especificada	12.553	10.048	2.505
FUNCIONES DE SERVICIOS ECONÓMICOS	333.577	302.447	31.130
Asuntos económicos	317.300	287.069	30.231
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	26.146	22.671	3.475
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	47.468	37.822	9.646
Combustibles y energía	373	292	81
Minería, manufacturas y construcción	657	453	205
Transporte	232.516	216.809	15.708
Comunicaciones	1.366	795	570
Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	7.259	6.714	546
Asuntos económicos no especificados	1.513	1.513	0
Protección del medio ambiente	16.277	15.378	899
Disposición de desechos	40	40	0
Disposición de aguas residuales	292	292	0
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	12.533	12.521	12
Protección del medio ambiente no especificados	3.413	2.525	888
FUNCIONES DE SERVICIOS SOCIALES	1.826.549	1.762.637	63.912
Vivienda y otros servicios comunitarios	27.754	27.237	517
Urbanización	46	46	0
Desarrollo comunitario	21.939	21.689	249
Abastecimiento de agua	175	175	0
Alumbrado público	12	12	0
Vivienda y servicios comunitarios no especificados	5.582	5.314	268
Salud	97.627	86.552	11.075
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	30.071	29.576	495
Educación	1.087.784	1.060.671	27.113
Enseñanza materno infantil, preescolar y primaria	343.685	343.475	210
Enseñanza secundaria	224.227	223.811	416
Enseñanza postsecundaria no terciaria o parauniversitaria	7.200	7.200	0
Enseñanza terciaria o universitaria	203.023	203.023	0
Servicios auxiliares de educación	125.114	116.824	8.290
Investigación y desarrollo relacionados con la educación	1.210	1.210	0
Enseñanza no especificada	183.325	165.129	18.197
Protección social	583.314	558.601	24.712
Pensiones	543.565	526.053	17.513
Ayuda a familias	33.627	27.384	6.243
Exlusión social no especificada	260	260	0
Investigación y desarrollo relacionados con la protección social	38	38	0
Protección social no especificada	5.824	4.867	957
TRANSACCIONES NO ASOCIADAS A FUNCIONES	968.363	928.805	39.558

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2009.

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL
EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009
POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
SEGÚN TÍTULO

-En millones de colones-

	Total	Gastos corrientes							Gastos de capital				Transacciones financieras			
		Total gastos corrientes	Sueldos y salarios	Contribuciones sociales	Adquisición de bienes y servicios	Intereses internos	Intereses externos	Transferencias corrientes	Total gastos de capital	Formación de capital	Adquisición de activos	Transferencias de capital	Total Transacciones Financieras	Amortización interna	Amortización externa	Otros activos financieros
TOTAL	3.864.657	2.631.479	936.857	176.417	104.568	280.639	79.468	1.053.530	304.374	49.086	34.232	221.056	928.805	712.286	216.519	0
Asamblea Legislativa	20.526	19.967	14.298	3.001	2.315	0	0	353	559	0	559	0	0	0	0	0
Contraloría General de la República	13.507	13.165	10.054	1.946	717	0	0	447	342	0	342	0	0	0	0	0
Defensoría de los Habitantes de la República	2.772	2.593	1.940	359	244	0	0	50	179	42	137	0	0	0	0	0
Presidencia de la República	9.465	9.216	3.707	648	1.295	0	0	3.566	249	0	249	0	0	0	0	0
Ministerio de la Presidencia	6.366	5.958	3.044	569	657	0	0	1.688	408	87	321	0	0	0	0	0
Ministerio de Gobernación y Policía	30.683	13.672	5.966	1.043	2.352	0	0	4.310	17.011	168	627	16.216	0	0	0	0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	16.078	15.759	9.043	1.592	3.660	0	0	1.464	319	0	65	254	0	0	0	0
Ministerio de Seguridad Pública	93.625	89.024	62.744	10.853	14.121	0	0	1.307	4.601	457	4.144	0	0	0	0	0
Ministerio de Hacienda	66.532	63.667	27.103	4.611	17.956	0	0	13.996	2.865	0,3	2.865	0	0	0	0	0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	33.740	27.084	9.934	1.900	1.908	3	128	13.211	6.570	1	297	6.272	86	86	0	0
Ministerio de Economía Industria y Comercio	7.648	7.559	2.135	367	525	0	0	4.532	89	0	89	0	0	0	0	0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	222.443	41.154	11.546	1.991	5.258	11	0	22.347	181.270	39.897	6.701	134.672	19	19	0	0
Ministerio de Educación Pública	1.059.381	1.013.862	557.516	99.713	13.054	0	0	343.579	45.519	331	7.811	37.377	0	0	0	0
Ministerio de Salud	111.203	106.456	29.047	4.981	2.798	0	0	69.630	4.747	0	277	4.470	0	0	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	83.976	83.013	6.086	1.215	1.141	0	0	74.571	963	0	291	673	0	0	0	0
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	24.605	18.444	4.286	725	1.169	0	0	12.263	6.161	798	555	4.808	0	0	0	0
Ministerio de Justicia	49.613	47.922	33.024	5.623	8.293	0	0	981	1.691	48	643	1.000	0	0	0	0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.006	3.213	1.143	199	376	0	0	1.495	793	0	113	680	0	0	0	0
Ministerio de Comercio Exterior	3.093	3.035	1.116	219	1.113	0	0	587	58	3	55	0	0	0	0	0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.161	3.091	2.182	405	453	0	0	52	69	0	24	45	0	0	0	0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	4.396	4.159	737	153	774	0	0	2.495	237	0	237	0	0	0	0	0
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	26.231	16.828	3.312	648	1.091	0	0	11.777	9.403	0	392	9.012	0	0	0	0
Servicio de la deuda pública	1.293.545	364.936	0	0	4.971	280.625	79.340	0	0	0	0	0	928.609	712.090	216.519	0
Regímenes de pensiones	444.885	444.794	0	0	0	0	0	444.794	0	0	0	0	91	91	0	0
Poder Judicial	189.751	175.588	126.684	31.842	15.119	0	0	1.943	14.163	7.098	5.391	1.674	0	0	0	0
Tribunal Supremo de Elecciones	39.519	37.318	10.208	1.814	3.209	0	0	22.086	2.202	155	2.047	0	0	0	0	0
Obras Específicas	3.907	2	0	0	0	0	0	2	3.905	0	0	3.905	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2009.

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL
EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2009
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
INGRESOS CORRIENTES	2.432.261	2.359.138	2.359.138
Ingresos tributarios	2.335.141	2.262.290	2.262.290
Impuestos sobre ingresos y utilidades	617.083	687.420	687.420
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	163.663	156.936	156.936
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	370.000	443.822	443.822
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	59.000	55.547	55.547
Impuesto sobre remesas al exterior	24.000	30.694	30.694
Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas	420	421	421
Impuestos sobre la propiedad	99.710	101.000	101.000
Impuestos sobre bienes y servicios	1.440.235	1.312.096	1.312.096
Impuesto sobre las ventas	930.000	830.538	830.538
Impuesto selectivo de consumo	153.250	117.444	117.444
Otros	356.985	364.114	364.114
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	174.462	157.890	157.890
Impuestos a las importaciones	135.000	117.256	117.256
Impuestos a las exportaciones	4.637	4.677	4.677
Otros	34.826	35.957	35.957
Otros ingresos tributarios	3.650	3.884	3.884
Contribuciones sociales	53.500	54.356	54.356
Contribuciones a la seguridad social	53.500	54.356	54.356
Al sistema de salud	0	0	0
A sistemas de pensiones	53.500	54.356	54.356
Otras contribuciones sociales	0	0	0
Ingresos no tributarios	14.326	13.220	13.220
Venta de bienes y servicios	5.934	6.920	6.920
Venta de bienes	100	94	94
Venta de servicios	2.696	3.116	3.116
Derechos administrativos	3.138	3.710	3.710
Ingresos de la propiedad	267	458	458
Traspaso de dividendos	0	0	0
Renta de la propiedad	15	0	0
Renta de activos financieros	252	458	458
Otros	0	0	0
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	5.725	4.498	4.498
Intereses moratorios	0	0	0
Otros ingresos no tributarios	2.400	1.343	1.343
Transferencias corrientes recibidas	29.295	29.272	29.272
Del sector público	28.608	28.614	28.614
Del sector privado	652	658	658
Del sector externo	35	0	0
GASTOS CORRIENTES	2.756.488	2.631.479	2.629.327
Consumo	1.290.407	1.217.842	1.217.334
Remuneraciones	1.155.222	1.113.274	1.113.257
Sueldos y salarios	969.713	936.857	936.852
Contribuciones sociales	185.509	176.417	176.405
Adquisición de bienes y servicios	135.185	104.568	104.077
Intereses	371.564	360.107	359.898
Internos	290.633	280.639	280.430
Externos	80.931	79.468	79.468

CUADRO 7 (continuación)

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
Transferencias corrientes otorgadas	1.094.517	1.053.530	1.052.096
Al sector público	587.815	570.706	569.750
Al sector privado	503.328	479.718	479.234
Pensiones	435.918	423.619	423.619
Otras	67.410	56.100	55.615
Al sector externo	3.374	3.106	3.112
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	-324.227	-272.340	-270.189
INGRESOS DE CAPITAL	9.714	4.128	4.128
Venta de activos	0	0	0
Edificios	0	0	0
Terrenos e intangibles	0	0	0
Maquinaria y equipo	0	0	0
Otros	0	0	0
Recuperación de préstamos y otros 1/	0	0	0
Transferencias de capital	9.669	4.083	4.083
De sector público	0	0	0
De sector privado	0	0	0
De sector externo	9.669	4.083	4.083
Otros ingresos de capital	45	45	45
GASTOS DE CAPITAL	355.843	304.374	305.135
Formación de capital	73.605	49.086	52.111
Adquisición de activos	49.046	34.232	32.862
Maquinaria y equipo	47.210	32.556	31.212
Terrenos	532	512	512
Edificios	780	780	780
Intangibles y otros activos de valor	524	384	357
Transferencias de capital	233.192	221.056	220.162
A sector público	210.561	199.117	198.263
A sector privado	22.530	21.839	21.799
A sector externo	100	100	100
TRANSACCIONES FINANCIERAS 2/	0	0	0
Concesión de préstamos	0	0	0
Adquisición de valores y otros 3/	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN Y OTRAS 4/	1.429	0	0
INGRESOS TOTALES	2.441.975	2.363.266	2.363.266
GASTOS TOTALES 2/	3.113.760	2.935.852	2.934.462 **6/**
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+)	-671.785	-572.587	-571.196
FINANCIAMIENTO NETO	671.785	572.587	571.196
Financiamiento crédito interno	1.600.601	1.504.795	1.504.795
Préstamos y otros	0	0	0
Colocación de valores	1.600.601	1.504.795	1.504.795
Financiamiento crédito externo	38.573	38.573	38.573
Préstamos y otros	38.573	38.573	38.573
Colocación de valores	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	974	243	243
Recursos de emisión monetaria	0	0	0
Amortización de deuda	968.363	928.805	924.470
Interna	749.108	712.286	707.952
Títulos valores	748.999	712.182	707.847
Préstamos y otros	108	104	104
Externa	219.255	216.519	216.519
Títulos valores	173.346	173.346	173.346
Préstamos y otros	45.909	43.173	43.173
Otro financiamiento neto 5/	0,50	-42.219,5	-47.945

1/ Recuperación de préstamos y Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública.
2/ La amortización de deuda se anota en las categorías de financiamiento.
3/ Adquisición de valores y Adquisición de otros activos financieros.
4/ Sumas sin asignación presupuestaria y gastos confidenciales.
5/ Financiamiento de crédito menos amortización de deuda.
6/ Incluye el gasto devengado pero no pagado al 31 de diciembre de 2008.

CUADRO 8

GOBIERNO CENTRAL

GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2009

POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

-En millones de colones-

	Total	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Asuntos económicos			
				Subtotal Asuntos económicos	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Agricultura y ganadería, silvicultura, pesca y caza	Minería y Combustibles 2/
GASTO TOTAL	2.934.462 1/	540.366	327.065	284.284	22.763	37.590	746
GASTOS CORRIENTES	2.629.327	531.777	304.912	87.019	22.197	23.827	740
Gastos de consumo	1.217.334	134.379	299.344	46.360	13.298	11.374	660
Remuneraciones	1.113.257	99.764	259.319	35.943	10.560	9.518	556
Sueldos y salarios	936.852	84.393	224.803	30.336	8.836	7.958	476
Contribuciones sociales	176.405	15.370	34.516	5.607	1.723	1.560	81
Asociaciones solidaristas y cooperativas	2.102	1.020	690	301	198	103	0
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	4.208	353	1.039	140	40	39	2
Jta. y Fondo Pens. y Jubilac. Magisterio Nacl. y Poder Judicial	37.348	0	0	0	0	0	0
CCSS Cont.patronal seguro pensiones	14.381	3.343	4.219	1.284	376	354	19
CCSS Cont.patronal seguro salud	79.394	7.148	19.219	2.618	746	717	40
Fondo capitalización laboral y Régimen obligatorio de pensiones	38.972	3.506	9.349	1.265	363	348	19
Adquisición de bienes y servicios	104.077	34.615	40.025	10.417	2.738	1.856	104
Intereses	359.898	359.898	0	0	0	0	0
Internos	280.430	280.430	0	0	0	0	0
Externos	79.468	79.468	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	1.052.096	37.500	5.568	40.659	8.899	12.453	80
Transferencias corrientes al sector público	569.750	6.436	2.144	38.816	8.106	12.027	72
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	561.662	6.432	2.104	35.661	8.104	10.407	72
Juntas de Educación y Administrativas de colegio	65.478	0	0	0	0	0	0
Instituciones de Educación Superior	212.235	146	0	5	0	0	0
CCSS contribución estatal seguros de pensiones y salud	14.075	381	474	145	41	41	1
CCSS Régimen no contributivo	45.786	0	0	0	0	0	0
CCSS Trabajadores independientes y convenios especiales	52.054	0	0	0	0	0	0
CCSS Otros aportes	273	0	0	0	0	0	0
CONAVI	3.500	0	0	3.500	0	0	0
FODESAF	9.000	0	0	0	0	0	0
FONABE	13.933	0	0	0	0	0	0
IMAS	53.257	0	0	0	0	0	0
PANI	7.247	0	0	0	0	0	0
SINAC	11.446	0	0	0	0	0	0
Otros	73.378	5.905	1.630	32.011	8.063	10.366	71
A Gobiernos Locales	2.645	0	0	0	0	0	0
Resto sector público	5.443	4	40	3.154	2	1.620	0
Transferencias corrientes al sector privado	479.234	29.662	3.383	681	131	92	1
Pensiones	392.658	0	0	0	0	0	0
CCSS Cuota Patronal pensiones y jubilaciones, contributivas y no contributivas	30.961	0	0	0	0	0	0
Resto	55.615	29.662	3.383	681	131	92	1
Transferencias corrientes al sector externo	3.112	1.402	41	1.162	661	333	6
GASTOS DE CAPITAL	305.135	8.588	22.153	197.265	566	13.763	5
Formación de capital	52.111	2.699	7.674	40.526	3	1	0
Construcciones	52.111	2.699	7.674	40.526	3	1	0
Adquisición de activos	32.862	5.885	10.306	7.724	563	116	5
Maquinaria y equipo	31.212	5.575	9.959	7.724	563	116	5
Terrenos	512	0	0	0	0	0	0
Edificios	780	0	300	0	0	0	0
Intangibles y otros activos de valor	357	309	47	0	0	0	0
Transferencias de capital	220.162	5	4.173	149.016	0	13.646	0
Transferencias de capital al sector público	198.263	5	4.173	144.873	0	10.243	0
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	159.051	5	2.674	120.512	0	8.163	0
Juntas de Educación y Administrativas de Colegio	26.821	0	0	0	0	0	0
FONAFIFO	8.114	0	0	8.114	0	8.114	0
CONAVI	108.962	0	0	108.962	0	0	0
Museo de Arte Costarricense	2.135	0	0	0	0	0	0
CTAC	505	0	0	505	0	0	0
CCSS	2.729	0	0	0	0	0	0
Poder Judicial	1.674	0	1.674	0	0	0	0
CCSS Otros aportes	43	5	0	38	0	0	0
Otros	8.068	0	1.000	2.893	0	49	0
A Gobiernos Locales	35.581	0	99	22.836	0	1.715	0
Resto sector público	3.630	0	1.400	1.525	0	365	0
Transferencias de capital al sector privado	21.799	0	0	4.043	0	3.303	0
Transferencias de capital al sector externo	100	0	0	100	0	100	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	0	0	0	0	0	0	0

CUADRO 8: (Continuación)

	Asuntos económicos		Protección del medio ambiente	Vivienda y otros servicios comunitarios	Salud	Servicios recreativos deportivos, de cultura y religión	Educación	Protección social
	Transporte	Otros asuntos económicos						
GASTO TOTAL	214.173	9.013	15.367	27.004	86.520	29.643	1.065.786	558.427
GASTOS CORRIENTES	34.921	5.333	13.933	8.748	83.614	22.876	1.018.702	557.746
Gastos de consumo	18.035	2.992	2.273	3.021	37.072	7.529	670.595	16.761
Remuneraciones	12.580	2.729	1.746	2.462	34.028	6.253	657.229	16.513
Sueldos y salarios	10.731	2.335	1.417	2.099	29.047	5.339	557.516	1.902
Contribuciones sociales	1.849	394	329	363	4.981	915	99.713	14.611
Asociaciones solidaristas y cooperativas	0	0	85	0	0	6	0	0
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	49	10	6	10	131	25	2.497	8
Jta. y Fondo Pens. y Jubilac. Magisterio Nacl. y Poder Judicial	0	0	0	0	0	0	23.058	14.290
CCSS Cont.patronal seguro pensiones	438	97	60	91	1.238	215	3.855	76
CCSS Cont.patronal seguro salud	922	193	120	177	2.430	450	47.073	160
Fondo capitalización laboral y Régimen obligatorio de pensiones	441	94	58	86	1.182	219	23.230	76
Adquisición de bienes y servicios	5.455	263	528	559	3.043	1.275	13.366	248
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	16.886	2.341	11.659	5.727	46.542	15.348	348.106	540.985
Transferencias corrientes al sector público	16.413	2.197	11.452	4.134	44.306	14.544	342.466	105.453
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	16.394	684	11.450	10	44.291	13.795	342.466	105.453
Juntas de Educación y Administrativas de colegio	0	0	0	0	0	0	65.478	0
Instituciones de Educación Superior	0	5	0	0	0	0	212.084	0
CCSS contribución estatal seguros de pensiones y salud	52	10	4	10	143	26	1.180	11.711
CCSS Régimen no contributivo	0	0	0	0	0	0	0	45.786
CCSS Trabajadores independientes y convenios especiales	0	0	0	0	32.032	0	0	20.022
CCSS Otros aportes	0	0	0	0	248	10	0	15
CONAVI	3.500	0	0	0	0	0	0	0
FODESAF	0	0	0	0	0	0	0	9.000
FONABE	0	0	0	0	0	0	13.933	0
IMAS	0	0	0	0	0	0	45.357	7.900
PANI	0	0	0	0	0	0	0	7.247
SINAC	0	0	11.446	0	0	0	0	0
Otros	12.842	668	0	0	11.867	13.759	4.433	3.772
A Gobiernos Locales	0	0	2	2.643	0	0,5	0	0
Resto sector público	19	1.513	0	1.481	15	749	0	0
Transferencias corrientes al sector privado	452	5	160	1.594	2.112	785	5.362	435.494
Pensiones	0	0	0	0	0	0	0	392.658
CCSS Cuota Patronal pensiones y jubilaciones, contributivas y no contributivas	0	0	0	0	0	0	0	30.961
Resto	452	5	160	1.594	2.112	785	5.362	11.876
Transferencias corrientes al sector externo	22	139	47	0	125	19	278	38
GASTOS DE CAPITAL	179.251	3.680	1.435	18.256	2.906	6.767	47.084	681
Formación de capital	40.522	0	0	0	0	882	331	0
Construcciones	40.522	0	0	0	0	882	331	0
Adquisición de activos	6.943	97	207	142	0	468	8.106	24
Maquinaria y equipo	6.943	97	207	142	0,01	468	7.113	24
Terrenos	0	0	0	0	0	0	512	0
Edificios	0	0	0	0	0	0	480	0
Intangibles y otros activos de valor	0	0	1	0	0	0,1	0	0
Transferencias de capital	131.787	3.583	1.227	18.113	2.906	5.417	38.647	657
Transferencias de capital al sector público	131.787	2.844	1.227	10.709	2.846	5.168	29.257	4
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	109.506	2.844	898	0	2.729	3.627	28.606	0
Juntas de Educación y Administrativas de Colegio	0	0	0	0	0	0	26.821	0
FONAFIFO	0	0	0	0	0	0	0	0
CONAVI	108.962	0	0	0	0	0	0	0
Museo de Arte Costarricense	0	0	0	0	0	2.135	0	0
CTAC	505	0	0	0	0	0	0	0
CCSS	0	0	0	0	2.729	0	0	0
Poder Judicial	0	0	0	0	0	0	0	0
CCSS Otros aportes	38	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	2.844	898	0	0	1.492	1.785	0
A Gobiernos Locales	21.121	0	329	10.029	116	1.517	651	4
Resto sector público	1.160	0	0	680	0	25	0	0
Transferencias de capital al sector privado	0	739	0	7.404	60	249	9.391	653
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional 2009.

1/ Incluye el gasto devengado pero no pagado al 31 de diciembre de 2008.

2/ Incluye la información de los grupos "Combustibles y energía" y "Minería, manufacturas y construcción".

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL
MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2009
SEGÚN: INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/08	Desembolsos durante 2009	Amortización durante 2009	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/09	Intereses y comisiones pagados en 2009
TOTAL DEUDA INTERNA	2.752.828,4	2.399.634,5	1.572.622,8	31,339,2 a	3.611.179,4	280.625,0
Bonos	2.746.473,7	2.399.634,5	1.571.015,7	31.339,2	3.606.431,8	279.519,3
Tasa Básica	439.591,5	0,0	7.451,4	0,0	432.140,1	63.358,4
TUDES	822.540,0	33.663,9	27.692,8	36.278,5	864.789,6	24.176,5
Cero Cupón	263.447,6	1.278.818,1	1.170.907,5	0,0	371.358,3	33.961,2
Cero Cupón $	21.968,5	68.425,3	35.571,5	820,4	55.642,8	289,3
TP $	340.602,9	326.868,4	108.424,2	2.432,5	561.479,6	25.565,9
TP $ (A)	35.273,8	0,0	0,0	621,3	35.895,1	2.515,6
TP Colones	823.049,4	691.858,8	220.968,4	-8.813,5	1.285.126,3	147.069,1
Pagarés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.953,7
Descuento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	653,2
Cupón Corrido	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-13.226,8
Primas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-8.771,9
Otros ajustes 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	975,3
Deuda con terceros	6.354,7	0,0	1.607,1	0,0	4.747,6	1.105,7
Deuda política	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

a: En este monto se incluyen ¢3.216,8 millones por resultados de canjes.

1/ Debido a la variación del tipo de cambio del colón con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda, a anulaciones o prescripciones y al resultado de los canjes realizados en el 2009.

2/ Incluye ajustes por intereses de los canjes, diferencial cambiario de los bonos 515-HG-008 y ajustes de períodos anteriores.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2009
SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
En millones de colones

	Saldo al 31/12/08	Desembolsos durante 2009	Amortización durante 2009	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/09	Intereses y comisiones pagados en 2009
TOTAL	1.132.183,5	30.152,4	216.016,1	24.393,4	970.713,3	80.083,0
Préstamos Directos	276.010,0	30.152,4	42.670,1	4.595,9	268.088,3	11.731,0
Multilaterales	210.475,1	24.487,7	31.165,5	3.736,8	207.534,0	9.307,4
Bilaterales	65.535,0	5.664,8	11.504,6	859,1	60.554,3	2.423,6
Bonos	856.173,5	0,0	173.346,0	19.797,5	702.625,0	68.352,0
Comerciales	856.173,5	0,0	173.346,0	19.797,5	702.625,0	68.352,0

Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009.

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa y a ajustes realizados al informe emitido por el Ministerio de Hacienda.

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2009
POR: PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN: INSTRUMENTO
En millones de colones

	Total	2010	2011-2014	Después de 2014
TOTAL	3.611.179,4	822.046,6	1.661.339,1	1.127.793,7
Tasa Básica	432.111,8	14.579,8	171.599,9	245.932,1
TUDES	864.817,9	34.577,6	243.821,6	586.418,7
Cero Cupón	371.358,3	371.358,3	0,0	0,0
Cero Cupón $	55.642,8	55.642,8	0,0	0,0
TP $	561.479,6	119.697,5	193.874,7	247.907,4
TP $ (A)	35.895,1	10.406,7	25.488,4	0,0
TP Colones	1.285.126,3	214.151,6	1.023.439,1	47.535,5
Deuda de Terceros	4.747,7	1.632,3	3.115,4	0,0

Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2009
POR: PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
En millones de dólares

	Total	2010	2011-2014	Después de 2014
TOTAL	1.726,9	71,5	1.217,7	437,8
Préstamos Directos	476,9	71,5	217,7	187,8
Multilateral	369,2	53,9	159,4	155,9
Bilateral	107,7	17,5	58,3	31,9
Comercial	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	1.250,0	0,0	1.000,0	250,0
Comercial	1.250,0	0,0	1.000,0	250,0

Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009

CUADRO 13
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
En millones de colones

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS		Ingresos	Egresos	Saldo
Total 1/	Aprobado	629.740	629.740	0
	Ejecutado	615.557	507.582	107.975
	Diferencia	-14.184	122.159	107.975
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	Aprobado	17.285	17.285	0
	Ejecutado	17.116	14.711	2.405
	Diferencia	-170	2.575	2.405
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	Aprobado	176.792	176.792	0
	Ejecutado	175.281	166.423	8.858
	Diferencia	-1.511	10.369	8.858
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL	Aprobado	26.044	26.044	0
	Ejecutado	33.650	21.703	11.947
	Diferencia	7.605	4.341	11.947
FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES	Aprobado	184.990	184.990	0
	Ejecutado	176.230	169.288	6.942
	Diferencia	-8.760	15.702	6.942
FONDO NACIONAL DE BECAS	Aprobado	29.115	29.115	0
	Ejecutado	28.890	19.781	9.109
	Diferencia	-224	9.334	9.109
FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	Aprobado	12.584	12.584	0
	Ejecutado	13.660	10.615	3.045
	Diferencia	1.075	1.969	3.045
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	Aprobado	23.736	23.736	0
	Ejecutado	41.048	19.292	21.756
	Diferencia	17.312	4.444	21.756
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN	Aprobado	12.420	12.420	0
	Ejecutado	12.335	11.481	854
	Diferencia	-85	939	854
OTROS	Aprobado	146.774	146.774	0
	Ejecutado	117.348	74.289	43.059
	Diferencia	-29.426	72.485	43.059

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).
1/ Se excluyen los datos del Parque Marino del Pacífico, Museo HIstórico Cultural Juan Santamaría, Servicio Nacional de Salud Animal y Unidad de Coordinación del Proyecto LImón Ciudad Puerto, por cuanto presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 14
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN / ÓRGANOS	TOTAL	CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	CONSEJO TÉCNICO DE AVIACION CIVIL	FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES	FONDO NACIONAL DE BECAS	FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN	OTROS
TOTAL 1/	615.557	17.116	175.281	33.650	176.230	28.890	13.660	41.048	12.335	117.348
INGRESOS CORRIENTES	342.601	15.926	6.719	17.715	174.756	27.883	7.211	17.019	12.335	63.035
Ingresos tributarios	24.405	1.100	0	0	0	0	0	16.037	0	7.267
Impuestos sobre la propiedad	248	0	0	0	0	0	0	0	0	248
Impuestos sobre bienes y servicios	1.343	3	0	0	0	0	0	0	0	1.340
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	155	0	0	0	0	0	0	0	0	155
Otros ingresos tributarios	22.658	1.097	0	0	0	0	0	16.037	0	5.524
Contribuciones sociales	165.115	0	0	0	165.115	0	0	0	0	0
Contribuciones a la seguridad social	165.115	0	0	0	165.115	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	35.642	7.352	3.116	10.804	6	25	546	143	0	13.650
Venta de bienes y servicios	28.163	3.246	2.982	9.985	0	0	116	141	0	11.693
Venta de bienes	1.638	0	0	0	0	0	0	0	0	1.638
Venta de servicios	11.400	210	0	1.344	0	0	116	141	0	9.589
Derechos administrativos	15.125	3.036	2.982	8.642	0	0	0	0	0	466
Derechos administrativos a los servicios de transporte	9.567	0	2.982	6.586	0	0	0	0	0	0
Derechos administrativos a otros servicios públicos	5.558	3.036	0	2.056	0	0	0	0	0	466
Ingresos de la propiedad	1.529	47	0	711	6	0	6	0	0	760
Renta de la propiedad	465	0	0	458	0	0	0	0	0	7
Renta de activos financieros	1.065	47	0	253	6	0	6	0	0	753
Intereses sobre títulos valores	368	0	0	0	0	0	0	0	0	368
Otros	697	47	0	253	6	0	6	0	0	385
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	3.648	3.510	0	0	0	0	0	0	0	138
Intereses moratorios	548	548	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos no tributarios	1.753	1	134	108	0	25	424	1	0	1.059
Transferencias corrientes	117.439	7.475	3.604	6.911	9.635	27.858	6.665	839	12.335	42.118
Del sector público	116.560	7.475	3.604	6.380	9.635	27.858	6.563	839	12.335	41.872
Transferencias corrientes del Gobierno Central	79.433	0	3.500	6.380	9.000	13.933	6.341	0	12.335	27.944
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	27.636	0	104	0	617	13.926	221	0	0	12.769
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	758	0	0	0	7	0	0	0	0	751
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	849	0	0	0	0	0	0	839	0	10
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	368	0	0	0	0	0	0	0	0	368
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	7.516	7.475	0	0	11	0	0	0	0	30
Del sector privado	558	0	0	530	0	0	0	0	0	28
Del sector externo	320	0	0	0	0	0	102	0	0	218
INGRESOS DE CAPITAL	116.355	0	109.998	1.279	558	0	0	0	0	4.520
Venta de activos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	116.355	0	109.998	1.279	558	0	0	0	0	4.520
Del sector público	115.514	0	109.998	494	558	0	0	0	0	4.463
Transferencias de capital del Gobierno Central	114.554	0	109.998	494	0	0	0	0	0	4.061
Transferencias de capital de Órganos Desconcentrados	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Transferencias de capital de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	400	0	0	0	0	0	0	0	0	400
Transferencias de capital de Empresas Públicas no Financieras	558	0	0	0	558	0	0	0	0	0
Del sector privado	785	0	0	785	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	56	0	0	0	0	0	0	0	0	56
FINANCIAMIENTO	156.601	1.189	58.563	14.655	916	1.007	6.448	24.029	0	49.793
Financiamiento externo	61.054	0	55.295	0	0	0	0	0	0	5.759
Recursos de vigencias anteriores	95.547	1.189	3.268	14.655	916	1.007	6.448	24.029	0	44.034

Fuente: Sistema Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del Parque Marino del Pacífico, Museo HIstórico Cultural Juan Santamaría, Servicio Nacional de Salud Animal y Unidad de Coordinación del Proyecto LImón Ciudad Puerto, por cuant o presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 15

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

ÓRGANOS / CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	TOTAL	CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL	FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES	FONDO NACIONAL DE BECAS	FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN	OTROS
TOTAL 1/	507.582	14.711	166.423	21.703	169.288	19.781	10.615	19.292	11.481	74.289
GASTOS CORRIENTES	331.346	11.227	82.593	9.253	110.671	19.702	10.533	17.116	10.473	59.777
Gastos de consumo	171.102	8.282	80.438	8.411	1.600	885	601	12.483	9.786	48.617
Remuneraciones	51.164	5.961	2.980	5.774	0	396	584	6.503	8.945	20.021
Sueldos y salarios	43.139	4.912	2.504	4.854	0	339	503	5.555	7.562	16.911
Contribuciones sociales	8.025	1.050	476	920	0	57	81	948	1.382	3.111
Adquisición de bienes y servicios	119.938	2.321	77.458	2.637	1.600	490	17	5.980	841	28.595
Intereses	2.101	0	2.087	13	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	2.101	0	2.087	13	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	158.143	2.945	68	829	109.071	18.817	9.932	4.633	687	11.161
Transferencias corrientes al sector público	120.133	2.060	0	392	109.071	311	1.110	4.606	548	2.035
Transferencias corrientes al sector privado	37.702	885	68	385	0	18.506	8.822	27	69	8.940
Transferencias corrientes al sector externo	308	0	0	52	0	0	0	0	69	186
GASTOS DE CAPITAL	167.941	3.484	75.770	12.213	58.617	79	82	2.176	1.008	14.512
Formación de capital	86.234	1.543	69.726	9.415	0	0	0	1.069	0	4.481
Edificaciones	5.016	492	0	49	0	0	0	1.051	0	3.424
Vías de comunicación	80.103	1.051	69.726	9.326	0	0	0	0	0	0
Instalaciones	88	0	0	40	0	0	0	3	0	45
Otras obras	1.027	0	0	0	0	0	0	15	0	1.012
Adquisición de activos	16.950	1.941	6.044	1.118	0	79	82	1.107	1.008	5.572
Maquinaria y equipo	9.296	1.666	592	296	0	79	82	966	111	5.506
Terrenos	7.449	215	5.452	822	0	0	0	0	897	62
Edificios	60	60	0	0	0	0	0	0	0	0
Intangibles	140	0	0	0	0	0	0	140	0	0
Activos de valor	5	0	0	0	0	0	0	1	0	4
Transferencias de capital	64.756	0	0	1.680	58.617	0	0	0	0	4.459
Transferencias de capital al sector público	63.076	0	0	0	58.617	0	0	0	0	4.459
Transferencias de capital al sector privado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector externo	1.680	0	0	1.680	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	8.296	0	8.059	236	0	0	0	0	0	0
Amortización	8.296	0	8.059	236	0	0	0	0	0	0
Amortización externa	8.296	0	8.059	236	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del Parque Marino del Pacífico, Museo HIstórico Cultural Juan Santamaría, Servicio Nacional de Salud Animal y Unidad de Coordinación del Proyecto LImón Ciudad Puerto, por cuanto presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 16
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
En millones de colones

INSTITUCIONES		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL 1/	Aprobado	2.494.307	2.494.307	0
	Ejecutado	2.458.620	2.093.472	365.147
	Diferencia	-35.687	400.835	365.147
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	Aprobado	1.770.104	1.770.104	0
	Ejecutado	1.771.714	1.568.144	203.570
	Diferencia	1.610	201.960	203.570
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)	Aprobado	24.592	24.592	0
	Ejecutado	26.624	16.320	10.304
	Diferencia	2.032	8.272	10.304
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	Aprobado	49.154	49.154	0
	Ejecutado	49.325	23.696	25.629
	Diferencia	171	25.458	25.629
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)	Aprobado	12.305	12.305	0
	Ejecutado	12.820	7.010	5.809
	Diferencia	514	5.295	5.809
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	Aprobado	98.253	98.253	0
	Ejecutado	99.519	93.579	5.940
	Diferencia	1.266	4.674	5.940
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	Aprobado	89.775	89.775	0
	Ejecutado	88.728	62.393	26.335
	Diferencia	-1.047	27.382	26.335
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (ITCR)	Aprobado	33.993	33.993	0
	Ejecutado	31.229	26.394	4.835
	Diferencia	-2.764	7.599	4.835
JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL	Aprobado	12.884	12.884	0
	Ejecutado	12.449	10.669	1.781
	Diferencia	-434	2.215	1.781
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	Aprobado	22.831	22.831	0
	Ejecutado	21.674	19.974	1.700
	Diferencia	-1.157	2.857	1.700
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	Aprobado	155.447	155.447	0
	Ejecutado	159.520	130.528	28.992
	Diferencia	4.073	24.919	28.992
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	Aprobado	32.514	32.514	0
	Ejecutado	29.535	25.397	4.138
	Diferencia	-2.979	7.117	4.138
UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	Aprobado	70.608	70.608	0
	Ejecutado	67.077	54.904	13.859
	Diferencia	-3.531	15.704	13.859
OTRAS	Aprobado	121.846	121.846	0
	Ejecutado	88.403	54.464	33.940
	Diferencia	-33.443	67.382	33.940

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).
1/ Se excluyen los datos de la Universidad Técnica Nacional (UTN) y del Instituto Costarricense contra el Cáncer, por cuanto presenta inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 17
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
En millones de colones

CLASIFICACIÓN	TOTAL	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)	INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM)	INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (ITCR)	JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	OTRAS
TOTAL 1/	2.458.620	1.771.714	26.624	49.325	12.820	99.519	88.728	31.229	12.449	21.674	159.520	29.535	67.077	88.403
INGRESOS CORRIENTES	2.012.860	1.500.595	12.154	19.470	5.445	96.362	55.121	27.274	7.172	16.877	133.709	25.659	55.575	57.445
Ingresos tributarios	35.397	0	10.742	16.115	3.520	62	0	380	0	0	568	83	0	3.926
Impuesto sobre la propiedad	259	0	0	0	259	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuesto sobre bienes y servicios	18.093	0	2.461	11.302	3.261	62	0	380	0	0	402	0	0	225
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	8.281	0	8.281	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	8.764	0	0	4.813	0	0	0	0	0	0	166	83	0	3.701
Contribuciones sociales	1.224.603	1.152.330	0	0	0	16.531	51.731	0	4.010	0	0	0	0	0
Contribución al seguro de salud	818.055	818.055	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contribución al seguro de pensiones	334.275	334.275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contribución a regímenes especiales de pensiones	4.010	0	0	0	0	0	0	0	4.010	0	0	0	0	0
Otras contribuciones sociales	68.262	0	0	0	0	16.531	51.731	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	233.789	159.913	1.412	3.355	1.924	13.755	3.390	2.759	3.162	102	17.060	5.071	4.750	17.136
Venta de bienes	16.717	4.350	0	6	0	11.019	27	406	0	0	516	250	2	140
Venta de servicios	39.070	25.076	72	69	303	242	6	300	0	0	8.271	1.259	437	3.035
Derechos administrativos	22.804	0	0	0	0	0	0	1.078	0	0	4.787	2.851	2.168	11.921
Derechos administrativos a los servicios de transporte	713	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	713
Otros	22.091	0	0	0	0	0	0	1.078	0	0	4.787	2.851	2.168	11.208
Ingresos de la propiedad	136.711	117.725	1.161	1.392	1.560	1.842	2.866	875	2.291	25	2.980	544	2.061	1.389
Traspaso de dividendos	1.512	0	0	0	0	1.512	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta de la propiedad	248	0	85	149	0	0	2	0	0	0	0	0	0	12
Renta de activos financieros	134.951	117.725	1.076	1.243	1.560	330	2.865	875	2.291	25	2.980	544	2.061	1.377
Intereses sobre títulos valores	117.573	105.761	1.022	1.215	290	112	2.458	724	345	6	2.581	0	1.921	1.137
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	76.110	68.819	1.022	1.204	290	110	2.458	724	345	0	0	0	0	1.137
Intereses sobre títulos valores de Empresas Públicas no Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	41.436	36.922	0	11	0	0	0	0	0	0	2.581	0	1.921	0
Intereses sobre títulos valores del Sector Privado	27	19	0	0	0	2	0	0	0	6	0	0	0	0
Intereses y comisiones sobre préstamos	15.224	11.964	0	0	1.209	1	0	130	1.916	0	5	0	0	0
Otras rentas de activos financieros	2.153	0	54	28	62	218	406	21	29	18	394	544	140	240
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	5.035	4.172	0	0	0	109	318	39	1	0	313	4	0	81
Intereses moratorios	74	0	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
Otros ingresos no tributarios	13.378	8.591	125	1.889	61	543	173	61	871	77	192	163	82	551
Transferencias corrientes	519.071	188.352	0	0	1	66.014	0	24.135	0	16.775	116.081	20.505	50.825	36.384
Transferencias corrientes del sector público	516.702	188.352	0	0	1	66.014	0	23.854	0	16.775	114.835	20.505	50.250	36.117
Transferencias corrientes del Gobierno Central	410.859	113.873	0	0	0	53.257	0	23.609	0	11.439	112.513	20.381	48.040	27.748
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	29.233	0	0	0	0	12.757	0	58	0	5.336	2.089	0	2.004	6.987
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	33.577	72.577	0	0	0	0	0	186	0	0	26	123	206	460
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	523	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	520
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	209	0	0	0	0	0	0	0	0	0	206	0	0	3
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	2.301	1.902	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	399
Transferencias corrientes del sector privado	1.536	0	0	0	0	0	0	281	0	0	1.166	0	0	88
ransferencias corrientes del sector externo	834	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	0	575	179
INGRESOS DE CAPITAL	105.398	99.249	0	317	1.293	7	0	109	3.799	0	45	0	0	579
T **Venta de activos**	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Recuperación de préstamos	102.470	96.522	0	317	1.292	7	0	109	3.799	0	45	0	0	380
Transferencias de capital	2.892	2.728	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	163
Transferencias de capital del sector público	2.855	2.728	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	126
Transferencias de capital del Gobierno Central	2.728	2.728	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	124	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	124
Transferencias de capital de Gobiernos Locales	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Transferencias de capital del sector externo	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37
FINANCIAMIENTO	340.362	171.870	14.470	29.538	6.081	3.150	33.608	3.846	1.478	4.797	25.767	3.877	11.503	30.379
Financiamiento externo	15.055	15.055	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	325.307	156.815	14.470	29.538	6.081	3.150	33.608	3.846	1.478	4.797	25.767	3.877	11.503	30.379

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos de la Universidad Técnica Nacional (UTN) y del Instituto Costarricense contra el Cáncer, por cuanto presenta inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 18
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
En millones de colones

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	TOTAL	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)	INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (ITCR)	JUNTA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	OTRAS
TOTAL 1/	2.093.472	1.568.144	16.320	23.696	7.010	93.579	62.393	26.394	10.669	19.974	130.528	25.397	54.904	54.464
INSTITUCIONES														
GASTOS CORRIENTES	1.867.182	1.405.149	15.199	16.828	4.275	90.554	59.022	22.222	3.700	19.423	118.291	23.293	46.448	42.777
Gastos de consumo	1.239.760	895.754	14.783	10.323	2.527	19.487	53.619	21.011	3.626	13.196	106.569	22.356	41.134	35.376
Remuneraciones	899.038	649.844	5.152	6.859	2.144	8.019	29.001	17.303	2.770	8.717	91.660	18.198	35.485	23.885
Sueldos y salarios	781.747	575.784	3.776	5.340	1.737	6.523	23.536	14.530	2.269	7.181	77.120	14.917	29.904	19.130
Contribuciones sociales	117.291	74.061	1.376	1.519	408	1.496	5.465	2.773	501	1.536	14.541	3.280	5.580	4.755
Adquisición de bienes y servicios	340.722	245.909	9.631	3.464	383	11.468	24.618	3.707	856	4.479	14.909	4.158	5.649	11.490
Intereses	4.989	4.730	79	0	0	0	0	33	0	0	116	2	0	29
Internos	3.022	2.763	79	0	0	0	0	33	0	0	116	2	0	29
Externos	1.967	1.967	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	622.432	504.665	337	6.504	1.748	71.067	5.403	1.179	74	6.227	11.606	935	5.314	7.372
Transferencias corrientes al sector público	26.741	9.942	126	4.527	1.441	3.488	3.247	0	12	606	32	64	75	3.181
Transferencias corrientes al sector privado	595.049	494.703	94	1.954	308	67.580	2.149	1.171	52	5.621	11.525	859	5.208	3.827
Transferencias corrientes al sector externo	642	21	117	24	0	0	6	8	10	0	49	12	31	364
GASTOS DE CAPITAL	115.644	64.084	1.066	6.510	9	3.024	3.365	3.961	602	551	12.172	2.033	8.452	9.814
Formación de capital	45.880	29.695	776	3.027	0	164	396	811	257	94	2.648	879	4.580	2.554
Edificaciones	39.101	27.403	416	1.344	0	129	319	734	257	94	2.576	877	4.397	557
Vías de comunicación	1.550	0	9	1.271	0	0	77	40	0	0	2	0	72	80
Obras Urbanísticas	35	0	0	0	0	35	0	0	0	0	0	0	0	0
Instalaciones	1.481	0	7	392	0	0	0	0	0	0	11	0	75	995
Otras obras	3.713	2.292	344	20	0	0	0	36	0	0	60	3	36	921
Adquisición de activos	62.994	34.388	290	3.433	9	419	2.969	3.150	346	458	9.524	1.154	3.872	2.982
Maquinaria y equipo	60.825	34.090	290	1.833	9	404	2.946	3.145	253	458	9.512	1.106	3.872	2.908
Terrenos	1.891	291	0	1.601	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Edificios	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	60
Intangibles	198	0	0	0	0	15	23	0	92	0	11	44	0	12
Activos de valor	16	7	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	2
Transferencias de capital	6.770	0	0	50	0	2.442	0	0	0	0	0	0	0	4.278
Transferencias de capital al sector público	4.373	0	0	34	0	308	0	0	0	0	0	0	0	4.030
Transferencias de capital al sector privado	2.397	0	0	15	0	2.133	0	0	0	0	0	0	0	248
TRANSACCIONES FINANCIERAS	110.646	98.911	55	359	2.726	0	7	211	6.366	0	65	71	3	1.872
Concesión de préstamos	20.030	8.527	0	359	2.726	0	0	178	6.366	0	12	0	3	1.858
Adquisición de valores	86.058	86.058	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortización	4.559	4.327	55	0	0	0	7	32	0	0	53	71	0	14
Amortización interna	225	0	55	0	0	0	0	32	0	0	53	71	0	14
Amortización externa	4.334	4.327	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos de la Universidad Técnica Nacional (UTN) y del Instituto Costarricense contra el Cáncer, por cuanto presenta inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP, y los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 19
GOBIERNOS LOCALES
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
En millones de colones

			Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL 1/		Aprobado	317.864	317.864	0
		Ejecutado	295.910	211.614	84.296
		Diferencia	-21.954	106.250	84.296
Provincia de San José		Aprobado	114.750	114.750	0
		Ejecutado	105.767	79.861	25.906
		Diferencia	-8.983	34.889	25.906
	Municipalidad de San José	Aprobado	50.763	50.763	0
		Ejecutado	48.382	35.151	13.231
		Diferencia	-2.381	15.612	13.231
	Municipalidad de Escazú	Aprobado	8.618	8.618	0
		Ejecutado	7.037	6.618	419
		Diferencia	-1.581	2.000	419
	Municipalidad de Desamparados	Aprobado	5.990	5.990	0
		Ejecutado	5.502	4.898	603
		Diferencia	-489	1.092	603
	Municipalidad de Santa Ana	Aprobado	6.888	6.888	0
		Ejecutado	5.885	5.376	509
		Diferencia	-1.003	1.512	509
	Municipalidad de Goicoechea	Aprobado	5.332	5.332	0
		Ejecutado	5.378	3.979	1.399
		Diferencia	46	1.353	1.399
	Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado	5.816	5.816	0
		Ejecutado	5.295	4.006	1.289
		Diferencia	-520	1.810	1.289
	Municipalidad de Curridabat	Aprobado	4.178	4.178	0
		Ejecutado	3.666	3.006	660
		Diferencia	-512	1.172	660
	Municipalidad de Tibás	Aprobado	5.622	5.622	0
		Ejecutado	3.854	3.106	748
		Diferencia	-1.767	2.516	748
	Municipalidad de Montes de Oca	Aprobado	4.012	4.012	0
		Ejecutado	3.837	3.431	406
		Diferencia	-175	581	406
	Otras	Aprobado	17.531	17.531	0
		Ejecutado	16.931	10.290	6.641
		Diferencia	-600	7.241	6.641
Provincia de Alajuela		Aprobado	48.850	48.850	0
		Ejecutado	45.150	31.310	13.840
		Diferencia	-3.701	17.541	13.840
	Municipalidad de Alajuela	Aprobado	19.363	19.363	0
		Ejecutado	16.868	11.829	5.040
		Diferencia	-2.495	7.535	5.040
	Municipalidad de San Carlos	Aprobado	6.140	6.140	0
		Ejecutado	6.403	5.451	951
		Diferencia	263	688	951
	Municipalidad de Grecia	Aprobado	4.952	4.952	0
		Ejecutado	3.568	2.557	1.011
		Diferencia	-1.384	2.395	1.011
	Otras	Aprobado	18.395	18.395	0
		Ejecutado	18.310	11.472	6.838
		Diferencia	-85	6.923	6.838
Provincia de Cartago		Aprobado	26.510	26.510	0
		Ejecutado	25.887	19.575	6.311
		Diferencia	-624	6.935	6.311
	Municipalidad de Cartago	Aprobado	10.814	10.814	0
		Ejecutado	11.302	9.025	2.276
		Diferencia	488	1.788	2.276
	Municipalidad de La Unión	Aprobado	4.488	4.488	0
		Ejecutado	4.409	3.778	630
		Diferencia	-79	710	630
	Municipalidad de Turrialba	Aprobado	2.695	2.695	0
		Ejecutado	2.694	1.879	816
		Diferencia	-1	817	816
	Otras	Aprobado	8.513	8.513	0
		Ejecutado	7.482	4.893	2.589
		Diferencia	-1.031	3.620	2.589

CUADRO 19 (continuación)

			Ingresos	Egresos	Saldo
Provincia de Heredia		Aprobado	32.878	32.878	0
		Ejecutado	33.645	22.709	10.937
		Diferencia	767	10.170	10.937
	Municipalidad de Heredia	Aprobado	11.126	11.126	0
		Ejecutado	11.370	7.194	4.175
		Diferencia	243	3.932	4.175
	Municipalidad de Belén	Aprobado	6.113	6.113	0
		Ejecutado	6.413	4.738	1.674
		Diferencia	299	1.375	1.674
	Municipalidad de Sarapiquí	Aprobado	2.583	2.583	0
		Ejecutado	2.739	2.237	502
		Diferencia	156	347	502
	Otras	Aprobado	13.055	13.055	0
		Ejecutado	13.124	8.540	4.584
		Diferencia	69	4.515	4.584
Provincia de Guanacaste		Aprobado	38.140	38.140	0
		Ejecutado	34.332	21.969	12.363
		Diferencia	-3.808	16.171	12.363
	Municipalidad de Liberia	Aprobado	5.491	5.491	0
		Ejecutado	6.454	2.994	3.460
		Diferencia	962	2.497	3.460
	Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado	6.691	6.691	0
		Ejecutado	5.532	4.582	950
		Diferencia	-1.159	2.109	950
	Municipalidad de Carrillo	Aprobado	9.131	9.131	0
		Ejecutado	5.914	3.516	2.398
		Diferencia	-3.217	5.615	2.398
	Otras	Aprobado	16.827	16.827	0
		Ejecutado	16.432	10.877	5.555
		Diferencia	-395	5.950	5.555
Provincia de Puntarenas		Aprobado	36.343	36.343	0
		Ejecutado	32.688	23.011	9.677
		Diferencia	-3.655	13.332	9.677
	Municipalidad de Puntarenas	Aprobado	7.477	7.477	0
		Ejecutado	7.277	4.574	2.703
		Diferencia	-200	2.903	2.703
	Municipalidad de Garabito	Aprobado	3.236	3.236	0
		Ejecutado	2.710	2.587	123
		Diferencia	-526	649	123
	Municipalidad de Golfito	Aprobado	2.867	2.867	0
		Ejecutado	2.650	2.580	70
		Diferencia	-217	287	70
	Otras	Aprobado	22.763	22.763	0
		Ejecutado	20.051	13.270	6.781
		Diferencia	-2.712	9.493	6.781
Provincia de Limón		Aprobado	18.074	18.074	0
		Ejecutado	17.312	12.541	4.770
		Diferencia	-763	5.533	4.770
	Municipalidad de Limón	Aprobado	4.626	4.626	0
		Ejecutado	4.622	3.458	1.164
		Diferencia	-4	1.168	1.164
	Municipalidad de Pococí	Aprobado	4.676	4.676	0
		Ejecutado	4.318	2.927	1.391
		Diferencia	-358	1.749	1.391
	Municipalidad de Siquirres	Aprobado	2.966	2.966	0
		Ejecutado	3.205	2.197	1.008
		Diferencia	240	768	1.008
	Otras	Aprobado	5.807	5.807	0
		Ejecutado	5.166	3.959	1.207
		Diferencia	-641	1.848	1.207
Otras entidades de gobiernos locales		Aprobado	2.318	2.318	0
		Ejecutado	1.130	638	492
		Diferencia	-1.188	1.680	492

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Presupuestos (SIPP).

Nota:

1/ Las Municipalidades de Aserrí, Atenas, Corredores, Coto Brus, Guatuso, Talamanca, León Cortés, Los Chiles, CAPROBA y FEDOMA no digitaron la liquidación presupuestaria del periodo 2009 (IV informe). Este grupo mantiene información parcial digitada en el SIPP.

CUADRO 20

GOBIERNOS LOCALES

INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

En millones de colones

	Total 1/	Provincia de San José										Provincia de Alajuela			
		San José	Escazú	Desamparados	Santa Ana	Goicoechea	Pérez Zeledón	Curridabat	Tibás	Montes de Oca	Otras	Alajuela	San Carlos	Grecia	Otras
TOTAL	295.910	48.382	7.037	5.502	5.885	5.378	5.295	3.666	3.854	3.837	16.931	16.868	6.403	3.568	18.310
INGRESOS CORRIENTES	166.355	33.935	4.823	3.930	3.594	3.887	2.554	2.949	3.827	2.896	7.256	10.525	4.236	2.128	7.587
Ingresos Tributarios	104.576	21.795	3.918	2.258	3.116	2.233	1.552	1.883	2.960	1.565	3.937	5.745	3.044	1.165	4.166
Impuestos sobre la propiedad	35.250	3.224	1.998	738	1.650	749	621	878	439	781	2.004	2.140	1.197	461	1.618
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	34.178	3.224	1.896	658	1.556	749	597	878	439	780	1.921	2.140	1.137	443	1.528
Otros impuestos a la propiedad	1.072	0	102	80	94	0	23	0	0	1	83	0	60	17	89
Impuestos sobre bienes y servicios	64.531	17.875	1.818	1.505	1.391	1.384	858	897	2.426	698	1.768	3.307	1.751	654	2.377
Impuestos específicos sobre la construcción	6.910	344	456	86	347	100	162	218	56	96	345	498	128	110	370
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	52.492	17.449	1.296	1.129	940	1.270	668	618	2.318	540	1.351	2.545	1.559	479	1.887
Otros impuestos sobre bienes y servicios	5.128	83	66	290	104	14	27	61	52	62	71	263	64	65	119
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos tributarios	3.798	695	102	14	74	100	73	108	95	86	165	298	96	51	171
Ingresos no tributarios	56.965	11.890	893	1.638	475	1.635	965	1.056	797	1.324	3.164	4.742	1.149	935	2.939
Venta de bienes	6.535	0	6	0	0	0	1	1	0	0	249	1.327	267	239	645
Venta de agua	6.494	0	0	0	0	0	0	0	0	0	249	1.327	267	239	620
Venta de otros bienes	41	0	6	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	25
Venta de servicios	34.833	8.661	517	1.397	356	1.397	607	856	598	1.034	2.382	2.168	691	542	1.866
Servicios de Saneamiento Ambiental	28.696	6.448	492	1.202	333	1.192	334	664	553	992	2.134	1.895	557	428	1.508
Otros servicios comunitarios	220	0	5	0	0	1	169	1	1	0	3	0	0	9	15
Venta de otros servicios	5.916	2.212	20	195	23	204	104	191	44	41	246	273	135	105	343
Derechos administrativos	1.061	309	0	15	1	0	31	10	0	57	28	93	43	1	32
Ingresos de la propiedad	5.538	808	221	9	23	40	80	14	43	21	66	454	87	82	114
Alquiler de terrenos	1.730	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta de activos financieros	3.791	786	221	9	23	40	80	14	43	21	66	454	87	82	114
Otros ingresos de la propiedad	17	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	3.932	1.069	62	55	15	67	205	30	54	83	156	439	3	0	66
Intereses moratorios	4.226	520	86	149	77	123	41	120	101	128	269	254	58	62	188
Otros ingresos no tributarios	840	524	1	12	4	9	1	25	0	2	13	7	0	8	28
Tranferencias corrientes	4.814	250	12	34	3	19	37	10	70	8	155	38	43	27	482
Del Gobierno Central	3.074	3	0	0	0	0	0	0	0	0	85	0	2	0	308
De Órganos Desconcentrados	411	19	3	11	3	6	15	3	14	2	32	12	16	6	33
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	647	226	4	23	0	14	14	7	57	6	33	26	12	8	33
Del sector privado	52	0	5	0	0	0	6	0	0	0	1	0	0	13	0
Del sector externo	21	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0
Otras transferencias corrientes	609	1	0	0	0	0	2	0	0	0	5	0	0	0	107
INGRESOS DE CAPITAL	37.916	1.200	195	752	208	397	987	358	27	89	2.729	853	1.329	296	4.172
Venta de activos	694	1	0	0	17	0	0	0	0	0	3	0	14	0	4
Venta de activos fijos	106	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	1
Venta de activos intangibles	588	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	13	0	3
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	34	6	4	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0
Recuperación de préstamos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Transferencias de capital	37.154	1.159	191	752	190	397	987	356	27	89	2.726	852	1.314	296	4.168
Del Gobierno Central	33.670	1.112	181	746	190	390	984	343	20	83	2.714	788	1.301	293	4.156
De Órganos Desconcentrados	82	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	2.886	22	10	6	0	4	3	13	7	6	12	64	13	3	11
Del sector privado	28	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Del sector externo	114	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras transferencias de capital	375	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos de capital	34	34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FINANCIAMIENTO	91.639	13.246	2.019	820	2.083	1.093	1.755	358	0	852	6.946	5.490	839	1.144	6.551
Financiamiento Interno	5.058	800	0	218	1.054	0	161	0	0	296	254	0	0	10	427
Recursos de vigencias anteriores	86.580	12.446	2.019	602	1.029	1.093	1.593	358	0	556	6.692	5.490	839	1.135	6.125
Superávit libre	24.063	9.024	1.153	17	328	621	108	-5	0	116	-63	2.290	232	167	631
Superávit específico	62.518	3.422	866	585	701	472	1.485	363	0	440	6.755	3.201	606	967	5.494

CUADRO 20 (continuación)

	Provincia de Cartago				Provincia de Heredia				Provincia de Guanacaste				Provincia de Puntarenas				Provincia de Limón				Otras entidades de Gobiernos Locales
	Cartago	La Unión	Turrialba	Otras	Heredia	Belén	Sarapiquí	Otras	Liberia	Santa Cruz	Carrillo	Otras	Puntarenas	Golfito	Garabito	Otras	Limón	Pococí	Siquirres	Otras	
Total	11302	4409	2694	7482	11370	6413	2739	13124	6454	5532	5914	16432	7277	2710	2650	20051	4318	4622	3205	5166	1130
INGRESOS CORRIENTES	8741	2852	1393	3636	6656	4532	1096	7301	2212	2789	2559	5881	3532	1902	874	7304	2244	2505	1240	2401	579
Ingresos Tributarios	5648	1534	653	1616	4382	3381	619	4209	1412	2079	1688	4197	2583	1574	594	4818	1167	1673	534	880	0
Impuestos sobre la propiedad	1178	776	189	558	2113	567	296	2397	427	1180	1134	1291	270	1048	172	1866	348	496	155	293	0
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	1178	776	189	539	1949	553	296	2365	427	1116	1111	1250	181	1048	162	1855	344	474	135	282	0
Otros impuestos a la propiedad	0	0	0	19	163	14	0	31	0	64	23	41	89	0	10	11	4	22	20	11	0
Impuestos sobre bienes y servicios	4299	636	430	966	2235	2748	288	1596	902	766	524	2646	1700	413	395	2515	727	1116	371	549	0
Impuestos específicos sobre la construcción	169	183	38	126	531	80	26	436	78	297	110	239	57	170	84	551	234	72	34	79	0
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	3439	317	326	530	1592	2662	222	1153	651	309	257	917	1631	231	308	1677	486	953	335	447	0
Otros impuestos sobre bienes y servicios	691	136	66	310	112	6	40	7	173	161	157	1490	12	13	3	287	7	92	2	23	0
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	105	579	0	0	266	48	0	0	0	0
Otros ingresos tributarios	171	122	34	92	35	66	35	217	83	132	30	155	34	112	28	171	45	61	8	38	0
Ingresos no tributarios	3068	1310	697	1931	2237	1138	120	3053	794	701	858	1565	927	327	267	2371	890	359	295	346	106
Venta de bienes	1037	570	116	618	0	418	0	830	0	0	0	97	0	1	0	110	0	0	0	1	0
Venta de agua	1037	570	112	618	0	418	0	829	0	0	0	97	0	1	0	109	0	0	0	0	0
Venta de otros bienes	1	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0
Venta de servicios	1221	469	439	1098	1451	422	45	1673	414	311	166	735	643	121	86	1134	590	231	189	235	87
Servicios de Saneamiento Ambiental	963	459	386	985	1167	406	34	1505	336	289	69	598	618	120	81	870	514	193	163	211	0
Otros servicios comunitarios	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Venta de otros servicios	250	10	53	113	285	17	11	169	78	22	98	131	25	1	5	264	75	38	26	24	87
Derechos administrativos	45	79	39	6	89	10	5	35	17	15	0	35	12	1	5	16	29	0	0	2	0
Ingresos de la propiedad	163	68	17	48	133	189	24	125	250	220	521	488	117	73	116	784	7	26	49	41	16
Alquiler de terrenos	0	0	0	0	0	0	0	0	105	127	383	284	41	67	90	577	7	0	0	27	0
Renta de activos financieros	163	68	17	48	133	189	24	125	145	92	138	204	76	7	10	207	1	26	49	14	16
Otros ingresos de la propiedad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	421	25	63	24	414	47	3	120	29	29	67	25	27	11	10	81	181	37	3	13	0
Intereses moratorios	147	93	20	120	135	50	44	254	85	94	99	152	129	119	40	231	73	66	48	52	0
Otros ingresos no tributarios	34	6	4	17	15	1	0	15	1	33	4	32	0	1	9	14	10	0	5	3	2
Tranferencias corrientes	25	8	42	90	37	14	356	39	6	8	12	120	21	1	13	115	186	472	411	1175	472
Del Gobierno Central	0	0	25	48	12	0	338	8	6	0	0	58	0	0	0	46	162	447	396	1131	0
De Órganos Desconcentrados	10	3	10	18	0	2	13	13	0	6	4	30	12	1	9	37	14	14	8	33	0
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	15	5	7	19	6	2	6	18	0	2	8	14	10	0	4	28	11	11	7	10	0
Del sector privado	0	0	0	0	18	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	3
Otras transferencias corrientes	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	18	0	1	0	0	0	0	0	1	469
INGRESOS DE CAPITAL	644	190	759	1054	2395	179	864	1324	581	700	916	3618	721	548	1041	4981	763	668	489	1739	149
Venta de activos	0	5	0	6	68	0	19	40	0	203	0	7	4	111	135	51	0	2	0	5	0
Venta de activos fijos	0	0	0	6	68	0	19	1	0	3	0	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Venta de activos intangibles	0	5	0	0	0	0	0	39	0	200	0	4	4	110	135	50	0	2	0	5	0
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	5	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0
Recuperación de préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	638	186	759	1043	2327	179	845	1285	581	497	916	3611	716	437	907	4930	753	666	489	1734	149
Del Gobierno Central	630	180	758	1038	2316	143	517	1273	581	493	916	3476	714	432	399	3033	632	658	488	1692	0
De Órganos Desconcentrados	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	73	0	2	0	0	0
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales	9	6	1	4	11	4	3	12	0	4	0	5	2	5	508	1824	121	6	0	41	149
Del sector privado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	114	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras transferencias de capital	0	0	0	0	0	32	326	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Otros ingresos de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FINANCIAMIENTO	1917	1367	542	2792	2319	1701	779	4499	3660	2043	2439	6933	3025	260	734	7767	1311	1449	1476	1026	402
Financiamiento Interno	500	0	0	0	0	0	72	64	0	0	0	94	5	0	300	604	52	0	103	44	0
Recursos de vigencias anteriores	1417	1367	542	2792	2319	1701	707	4435	3660	2043	2439	6839	3020	260	434	7163	1258	1449	1374	983	402
Superávit libre	138	464	54	102	578	660	190	1016	1457	1144	808	2003	374	-106	54	60	-125	171	86	209	108
Superávit específico	1278	903	489	2690	1741	1041	517	3419	2204	898	1631	4836	2646	366	381	7103	1383	1278	1288	774	294

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).
Nota: Las Municipalidades de Aserrí, Atenas, Corredores, Coto Brus, Guatuso, Talamanca, León Cortés, Los Chiles, CAPROBA y FEDOMA no digitaron la liquidación presupuestaria del periodo 2009 (IV informe). Este grupo mantiene información parcial digitada en el SIPP.

CUADRO 21

GOBIERNOS LOCALES

EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

En millones de colones

		Provincia de San José										Provincia de Alajuela				Provincia de Cartago			
	Total	**San José**	**Escazú**	**Desamparados**	**Santa Ana**	**Goicoechea**	**Pérez Zeledón**	**Curridabat**	**Tibás**	**Montes de Oca**	**Otras**	**Alajuela**	**San Carlos**	**Grecia**	**Otras**	**Cartago**	**La Unión**	**Turrialba**	**Otras**
TOTAL	211.614	35.151	6.618	4.898	5.376	3.979	4.006	3.006	3.106	3.431	10.290	11.829	5.451	2.557	11.472	9.025	3.778	1.879	4.893
GASTOS CORRIENTES	134.391	28.766	4.527	3.162	3.114	3.056	2.278	2.578	1.968	2.289	5.804	7.088	3.021	1.791	5.987	6.145	2.520	1.168	2.898
Gastos de consumo	113.864	24.882	3.667	2.720	2.313	2.646	1.938	2.134	1.839	1.934	5.034	6.009	2.481	1.579	5.114	5.371	1.978	1.005	2.459
Remuneraciones	72.006	17.262	2.408	1.591	1.366	1.549	1.234	1.447	1.157	1.523	3.341	3.132	1.523	834	3.356	3.270	1.262	763	1.617
Sueldos y salarios	61.455	14.747	2.062	1.379	1.173	1.330	1.034	1.239	1.007	1.304	2.876	2.657	1.164	717	2.873	2.810	1.070	652	1.390
Contribuciones sociales	10.551	2.515	346	213	193	219	200	208	150	219	465	475	359	118	483	460	192	111	227
Adquisición de bienes y servicios	41.858	7.620	1.259	1.129	948	1.097	704	686	682	412	1.692	2.877	958	745	1.758	2.101	716	243	843
Intereses	1.949	161	115	90	67	24	89	23	0	59	156	97	38	9	209	58	61	15	84
Transferencias corrientes	18.578	3.723	745	352	734	386	251	422	129	295	614	982	501	203	664	716	481	147	355
Transferencias Corrientes al Sector Público	12.774	1.987	620	210	341	267	208	190	50	224	407	701	382	156	569	575	224	122	251
Transferencias Corrientes al Sector Privado	5.801	1.734	125	142	392	118	43	232	79	71	207	281	120	47	96	141	257	26	104
Transferencias Corrientes al Sector Externo	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GASTOS DE CAPITAL	74.937	5.798	2.053	1.698	2.245	875	1.669	423	1.138	1.059	4.378	4.578	2.338	744	5.341	2.866	1.126	699	1.935
Formación de capital	58.395	3.504	1.442	1.226	2.103	667	973	401	905	798	3.625	2.981	2.089	524	4.310	2.193	940	584	1.609
Edificaciones	10.639	1.658	56	362	1.056	250	81	18	59	62	401	208	218	10	328	730	21	96	119
Vías de comunicación	32.614	684	1.118	534	692	153	800	120	644	136	2.303	1.184	1.622	344	3.279	424	443	384	1.163
Obras urbanísticas	260	0	7	0	0	0	0	0	0	123	37	0	0	0	0	12	0	0	0
Instalaciones	3.832	9	77	1	0	79	22	1	1	94	179	540	50	100	144	722	21	7	27
Otras obras	11.049	1.152	183	329	355	184	70	262	202	383	705	1.050	199	70	560	305	454	97	300
Adquisición de activos	14.344	2.196	408	472	63	208	687	22	221	261	749	786	164	219	1.018	635	187	115	326
Maquinaria y equipo	12.031	1.911	252	335	62	208	686	22	221	256	647	643	154	135	694	537	187	114	291
Terrenos	2.090	280	0	137	0	0	0	0	0	0	102	142	9	84	294	98	0	0	35
Edificios	173	0	148	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0
Intangibles	17	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Activos de Valor	32	5	0	0	1	0	0	0	0	5	0	0	1	0	4	0	0	0	0
Transferencias de capital	2.198	98	202	0	79	0	10	0	12	0	4	811	85	0	13	38	0	0	0
Transferencias Corrientes al Sector Público	868	52	199	0	70	0	10	0	0	0	3	244	0	0	11	21	0	0	0
Transferencias Corrientes al Sector Privado	1.330	46	3	0	9	0	0	0	12	0	1	567	85	0	2	17	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	2.170	587	38	39	18	48	59	5	0	83	108	163	93	23	83	14	132	12	60
Concesión de préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortización	1.899	317	38	39	18	48	59	5	0	83	108	163	93	23	83	14	132	12	60
Amortización Interna	1.899	317	38	39	18	48	59	5	0	83	108	163	93	23	83	14	132	12	60
Amortización Externa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros activos financieros	271	270	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	117	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61	0	0	0	0

CUADRO 21 (continuación)

	Provincia de Heredia				Provincia de Guanacaste				Provincia de Puntarenas				Provincia de Limón				Otras entidades de Gobiernos Locales
	Heredia	Belén	Sarapiquí	Otras	Liberia	Santa Cruz	Carrillo	Otras	Puntarenas	Garabito	Golfito	Otras	Limón	Pococí	Siquirres	Otras	
TOTAL	7.194	4.738	2.237	8.540	2.994	4.582	3.516	10.877	4.574	2.587	2.580	13.270	2.927	3.458	2.197	3.959	638
GASTOS CORRIENTES	4.241	3.111	733	5.751	1.647	2.670	1.936	5.523	3.004	2.165	1.023	6.572	2.236	2.109	1.009	1.905	595
Gastos de consumo	3.492	2.340	567	4.962	1.369	2.352	1.635	4.629	2.509	1.749	843	5.604	2.084	1.759	786	1.491	589
Remuneraciones	1.954	1.092	315	2.589	984	1.542	900	2.996	1.851	1.043	464	3.356	1.434	1.164	487	855	346
Sueldos y salarios	1.679	904	263	2.219	830	1.330	760	2.565	1.588	901	397	2.879	1.247	980	405	739	285
Contribuciones sociales	274	188	52	369	154	212	140	431	263	142	66	477	187	184	83	116	62
Adquisición de bienes y servicios	1.539	1.248	251	2.373	385	810	736	1.633	658	706	379	2.248	650	595	299	636	243
Intereses	20	35	17	33	13	10	5	108	75	10	85	131	0	18	21	13	0
Transferencias corrientes	729	737	150	757	265	308	296	785	421	406	96	836	152	332	203	402	5
Transferencias Corrientes al Sector Público	573	544	127	615	181	246	201	634	343	244	64	691	56	285	159	327	0
Transferencias Corrientes al Sector Privado	155	193	23	142	84	63	95	151	78	162	32	145	96	47	44	75	5
Transferencias Corrientes al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
GASTOS DE CAPITAL	2.940	1.574	1.503	2.736	1.302	1.902	1.570	5.280	1.444	395	1.546	6.527	689	1.302	1.184	2.041	41
Formación de capital	2.282	1.295	1.396	2.162	1.196	1.553	1.259	4.054	1.191	341	1.475	4.927	618	959	1.087	1.703	21
Edificaciones	341	53	409	478	201	60	148	620	342	107	87	805	89	200	335	624	6
Vías de comunicación	1.502	389	726	727	692	1.036	883	2.566	783	195	1.221	3.298	460	535	601	974	0
Obras urbanísticas	0	0	0	0	0	5	4	0	0	0	0	70	0	1	0	0	0
Instalaciones	77	332	15	342	137	226	82	275	7	5	7	190	0	38	6	23	0
Otras obras	362	521	246	615	166	227	142	594	59	33	160	564	69	186	145	83	15
Adquisición de activos	236	189	81	375	106	349	295	1.200	219	46	71	1.578	71	342	97	333	20
Maquinaria y equipo	215	189	81	375	106	349	278	914	219	46	61	1.023	71	337	91	299	20
Terrenos	21	0	0	0	0	0	0	285	0	0	10	549	0	5	5	34	0
Edificios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intangibles	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6	0	0	1	0	0
Activos de Valor	0	0	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	422	89	26	199	0	0	16	26	33	8	0	23	0	0	0	5	0
Transferencias Corrientes al Sector Público	84	67	10	39	0	0	6	26	6	3	0	13	0	0	0	5	0
Transferencias Corrientes al Sector Privado	338	23	16	160	0	0	10	0	28	5	0	10	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	13	53	0	52	45	10	10	75	126	27	11	118	2	47	4	13	0
Concesión de préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortización	13	53	0	52	45	10	10	75	126	27	11	118	2	47	4	13	0
Amortización Interna	13	53	0	52	45	10	10	75	126	27	11	118	2	47	4	13	0
Amortización Externa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros activos financieros	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	0	0	0	0	2

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

Nota: Las Municipalidades de Aserrí, Atenas, Corredores, Coto Brus, Guatuso, Talamanca, León Cortés, Los Chiles, CAPROBA y FEDOMA no digitaron la liquidación presupuestaria del periodo 2009 (IV informe). Este grupo mantiene información parcial digitada en el SIPP.

CUADRO 22
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
- En millones de colones -

EMPRESAS		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	3.494.946	3.494.946	0
	Ejecutado	3.193.859	2.982.951	210.909
	Diferencia	-301.087	511.996	210.909
COMPAÑIA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ (CNFL)	Aprobado	300.895	300.895	0
	Ejecutado	281.278	268.865	12.413
	Diferencia	-19.617	32.030	12.413
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP)	Aprobado	49.804	49.804	0
	Ejecutado	46.103	39.739	6.364
	Diferencia	-3.701	10.065	6.364
CORREOS DE COSTA RICA S.A.	Aprobado	11.819	11.819	0
	Ejecutado	9.914	9.884	30
	Diferencia	-1.906	1.935	30
EDITORIAL COSTA RICA	Aprobado	841	841	0
	Ejecutado	715	587	128
	Diferencia	-127	254	128
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA (ESPH)	Aprobado	45.685	45.685	0
	Ejecutado	40.649	37.063	3.585
	Diferencia	-5.036	8.621	3.585
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ICAA)	Aprobado	94.975	94.975	0
	Ejecutado	83.291	75.740	7.552
	Diferencia	-11.683	19.235	7.552
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)	Aprobado	1.485.649	1.485.649	0
	Ejecutado	1.327.988	1.237.835	90.152
	Diferencia	-157.662	247.814	90.152
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)	Aprobado	5.289	5.289	0
	Ejecutado	3.835	3.319	516
	Diferencia	-1.455	1.971	516
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO	Aprobado	12.531	12.531	0
	Ejecutado	12.138	5.472	6.665
	Diferencia	-394	7.059	6.665
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELÉCTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC)	Aprobado	45.378	45.378	0
	Ejecutado	41.902	37.755	4.146
	Diferencia	-3.477	7.623	4.146
JUNTA DE ADMINISTRATIVA PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA	Aprobado	38.081	38.081	0
	Ejecutado	35.964	30.704	5.260
	Diferencia	-2.116	7.376	5.260
JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE SAN JOSE	Aprobado	129.849	129.849	0
	Ejecutado	123.456	106.667	16.789
	Diferencia	-6.393	23.182	16.789
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S. A. (RACSA)	Aprobado	49.715	49.715	0
	Ejecutado	43.117	36.383	6.734
	Diferencia	-6.598	13.332	6.734
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE)	Aprobado	1.221.229	1.221.229	0
	Ejecutado	1.140.531	1.090.604	49.927
	Diferencia	-80.698	130.625	49.927
SISTEMA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN CULTURAL (SINART)	Aprobado	3.205	3.205	0
	Ejecutado	2.980	2.332	648
	Diferencia	-225	872	648

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 23
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
En millones de colones

CLASIFICACIÓN / EMPRESAS	TOTAL	CNFL	CNP	CORREOS DE C.R.	EDITORIAL COSTA RICA	ESPH	AYA	ICE	INCOFER	INCOP	JASEC	JAPDEVA	JPSSJ	RACSA	RECOPE	SINART
TOTAL	3.193.859	281.278	46.103	9.914	715	40.649	83.291	1.327.988	3.835	12.138	41.902	35.964	123.456	43.117	1.140.531	2.980
INGRESOS CORRIENTES	2.718.640	265.894	37.065	8.441	290	38.606	70.056	993.191	1.988	3.518	28.401	26.654	111.842	37.529	1.093.008	2.157
Ingresos tributarios	7	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos tributarios	7	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	2.705.719	265.894	31.585	8.419	117	32.134	70.056	993.191	1.988	3.518	28.401	26.654	111.841	37.529	1.093.008	1.383
Venta de bienes y servicios	2.675.465	262.620	31.469	8.345	104	31.433	68.271	977.409	1.916	3.108	27.833	25.914	110.043	37.205	1.088.412	1.383
Venta de bienes	2.017.738	258.958	30.383	0	104	29.705	61.618	521.929	0	10	26.643	17	0	0	1.088.372	0
Venta de alcoholes y licores	19.403	0	19.403	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venta de productos derivados del petróleo	1.088.372	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.088.372	0
Venta de otros bienes manufacturados	104	0	0	0	104	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venta de agua	66.699	0	0	0	0	5.061	61.612	0	0	8	0	17	0	0	0	0
Venta de energía eléctrica	831.035	257.878	0	0	0	24.644	0	521.929	0	1	26.583	0	0	0	0	0
Venta de otros bienes	12.125	1.079	10.980	0	0	0	6	0	0	0	59	0	0	0	0	0
Venta de servicios	641.967	3.662	1.086	8.345	0	1.691	6.653	446.796	1.916	1.234	1.152	20.761	110.043	37.205	39	1.383
Servicios de transporte	21.612	0	0	0	0	0	0	0	863	1.088	0	19.661	0	0	0	0
Servicios de telecomunicaciones y correos	466.042	0	0	8.264	0	0	0	420.551	0	0	22	0	0	37.205	0	0
Servicios financieros y de seguros	8.408	0	0	0	0	0	0	8.408	0	0	0	0	0	0	0	0
Alquileres	4.498	1.477	29	2	0	256	0	253	1.020	79	247	1.100	0	0	1	33
Servicios comunitarios	14.314	0	0	0	0	1.435	5.520	6.353	0	0	844	0	161	0	0	0
Otros servicios	127.094	2.185	1.057	79	0	0	1.133	11.231	33	66	39	0	109.881	0	38	1.351
Derechos administrativos	15.760	0	0	0	0	38	0	8.684	0	1.864	39	5.136	0	0	0	0
Ingresos de la propiedad	15.302	378	53	57	0	119	969	7.429	0	345	143	175	1.749	325	3.561	0
Renta de la propiedad	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0
Renta de activos financieros	15.288	378	53	57	0	119	969	7.429	0	345	143	175	1.749	325	3.548	0
Intereses sobre títulos valores	10.941	0	49	33	0	119	564	7.297	0	320	77	175	1.701	242	364	0
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	10.398	0	49	33	0	119	564	6.987	0	320	31	0	1.689	242	364	0
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	233	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	175	12	0	0	0
Intereses sobre títulos valores del Sector Externo	310	0	0	0	0	0	0	310	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses y comisiones sobre prestamos	368	0	4	0	0	0	304	23	0	0	30	0	7	0	0	0
Otras rentas de activos financieros	3.979	378	0	24	0	0	101	109	0	25	36	0	41	82	3.183	0
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	3.565	1.736	0	0	0	290	468	603	0	66	399	0	2	0	0	0
Intereses moratorios	18	0	0	11	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos no tributarios	11.369	1.160	62	6	13	285	348	7.750	72	0	25	565	47	0	1.035	0
Transferencias corrientes	12.914	0	5.480	22	166	6.472	0	0	0	0	0	0	1	0	0	774
Del sector público	12.892	0	5.480	1	166	6.472	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
Transferencias corrientes del Gobierno Central	1.194	0	420	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	774
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	1.027	0	860	1	166	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	4.322	0	4.200	0	0	122	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	6.350	0	0	0	0	6.350	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Del sector privado	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Del sector externo	21	0	0	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INGRESOS DE CAPITAL	5.612	0	379	0	9	0	2.464	185	1.160	0	405	0	562	0	447	0
Venta de activos	456	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	447	0
Recuperacion y anticipos por obras de utilidad pública	243	0	0	0	0	0	0	23	0	0	220	0	0	0	0	0
Recuperacion de préstamos	1.397	0	14	0	0	0	474	162	0	0	185	0	562	0	0	0
Recuperacion de préstamos al sector público	548	0	0	0	0	0	474	73	0	0	0	0	0	0	0	0
Recuperacion de préstamos al sector privado	850	0	14	0	0	0	0	89	0	0	185	0	562	0	0	0
Transferencias de capital	3.515	0	365	0	0	0	1.990	0	1.160	0	0	0	0	0	0	0
Del sector público	3.515	0	365	0	0	0	1.990	0	1.160	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital del Gobierno Central	1.525	0	365	0	0	0	0	0	1.160	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital de Órganos Desconcentrados	1.990	0	0	0	0	0	1.990	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FINANCIAMIENTO	469.607	15.385	8.659	1.473	416	2.043	10.771	334.612	687	8.619	13.096	9.310	11.052	5.587	47.076	823
Financiamiento interno	168.878	0	0	0	0	294	0	157.659	0	0	10.924	0	0	0	0	0
Financiamiento externo	121.433	5.493	0	0	0	0	1.295	112.679	0	0	1.966	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	179.297	9.892	8.659	1.473	416	1.749	9.476	64.273	687	8.619	206	9.310	11.052	5.587	47.076	823

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 24

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS

EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

En millones de colones

EMPRESAS / CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	TOTAL	CNFL	CNP	CORREOS DE C.R.	EDITORIAL COSTA RICA	ESPH	AYA
TOTAL	2.982.951	268.865	39.739	9.884	587	37.063	75.740
GASTOS CORRIENTES	2.339.738	249.864	35.977	8.822	367	34.676	54.128
Gastos de consumo	2.063.667	229.191	27.660	8.482	350	32.474	52.180
Remuneraciones	340.257	39.605	9.761	6.051	235	4.663	27.491
Sueldos y salarios	260.295	29.206	7.195	4.891	192	3.586	21.612
Contribuciones sociales	79.962	10.398	2.566	1.160	43	1.077	5.879
Adquisición de bienes y servicios	1.723.410	189.586	17.899	2.431	115	27.811	24.688
Intereses	55.110	2.060	0	0	0	494	1.133
Internos	9.858	656	0	0	0	494	70
Externos	45.252	1.404	0	0	0	0	1.064
Transferencias corrientes	220.961	18.613	8.317	340	17	1.708	815
Transferencias corrientes al sector público	121.365	17.525	8.006	68	12	1.683	24
Transferencias corrientes al sector privado	99.161	1.088	301	257	4	25	791
Transferencias corrientes al sector externo	436	0	10	15	0	0	0
GASTOS DE CAPITAL	555.995	12.958	3.762	1.062	220	1.812	15.547
Formación de capital	333.817	8.964	382	786	0	570	11.514
Edificaciones	3.321	538	0	739	0	15	0
Vías de comunicación	5.566	134	0	0	0	0	0
Instalaciones	74.788	6.324	0	46	0	556	11.514
Otras obras	3.338	1.969	382	2	0	0	0
Otros Gastos de Capital	246.804	0	0	0	0	0	0
Adquisición de activos	218.499	3.994	725	276	220	1.241	4.033
Maquinaria y equipo	203.192	2.041	630	231	3	1.217	3.124
Terrenos	11.212	1.542	0	0	0	24	909
Edificios	3.295	0	95	0	210	0	0
Intangibles	795	410	0	45	7	0	0
Activos de valor	4	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	3.680	0	2.655	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector público	3.680	0	2.655	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	87.218	6.043	0	0	0	576	6.064
Concesión de préstamos	3.256	0	0	0	0	0	0
Amortización	82.195	5.789	0	0	0	576	6.047
Amortización interna	10.624	231	0	0	0	576	1.173
Amortización externa	71.571	5.558	0	0	0	0	4.874
Otros activos financieros	1.767	254	0	0	0	0	17

CUADRO 24 (continuación)

EMPRESAS / CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	ICE	INCOFER	INCOP	JASEC	JAPDEVA	JPSSJ	RACSA	RECOPE	SINART
TOTAL	1.237.835	3.319	5.472	37.755	30.704	106.667	36.383	1.090.604	2.332
GASTOS CORRIENTES	695.196	2.471	2.556	30.913	23.195	105.627	30.995	1.063.023	1.928
Gastos de consumo	559.704	2.400	2.232	30.183	21.419	10.403	29.857	1.055.282	1.850
Remuneraciones	184.306	518	907	2.896	17.073	7.738	6.160	31.436	1.416
Sueldos y salarios	139.883	445	728	2.257	13.886	6.303	4.612	24.357	1.142
Contribuciones sociales	44.423	73	179	639	3.186	1.436	1.548	7.079	274
Adquisición de bienes y servicios	375.398	1.882	1.325	27.287	4.346	2.665	23.697	1.023.846	434
Intereses	47.529	0	0	670	116	0	527	2.580	0
Internos	7.514	0	0	597	0	0	527	0	0
Externos	40.016	0	0	72	116	0	0	2.580	0
Transferencias corrientes	87.962	71	323	61	1.661	95.223	611	5.161	78
Transferencias corrientes al sector público	78.648	2	37	0	34	11.682	446	3.175	23
Transferencias corrientes al sector privado	9.033	67	247	61	1.590	83.538	165	1.938	55
Transferencias corrientes al sector externo	281	3	40	0	36	4	0	48	0
GASTOS DE CAPITAL	476.419	848	2.917	6.611	6.913	457	4.916	21.172	381
Formación de capital	286.437	650	1.490	1.780	4.251	119	134	16.739	0
Edificaciones	693	17	492	0	424	97	134	172	0
Vías de comunicación	82	591	997	0	3.762	0	0	0	0
Instalaciones	38.267	42	0	1.458	14	0	0	16.567	0
Otras obras	590	0	0	322	52	22	0	0	0
Otros Gastos de Capital	246.804	0	0	0	0	0	0	0	0
Adquisición de activos	189.982	198	412	4.831	2.659	339	4.783	4.433	374
Maquinaria y equipo	182.041	198	411	1.955	2.549	336	4.783	3.299	374
Terrenos	7.500	0	0	280	110	0	0	847	0
Edificios	394	0	0	2.596	0	0	0	0	0
Intangibles	47	0	0	0	0	0	0	287	0
Activos de valor	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Transferencias de capital	0	0	1.015	0	3	0	0	0	7
Transferencias de capital al sector público	0	0	1.015	0	3	0	0	0	7
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	66.221	0	0	231	596	583	471	6.409	23
Concesión de préstamos	2.573	0	0	0	100	583	0	0	0
Amortización	63.397	0	0	231	496	0	471	5.164	23
Amortización interna	7.941	0	0	231	0	0	471	0	0
Amortización externa	55.456	0	0	0	496	0	0	5.164	23
Otros activos financieros	250	0	0	0	0	0	0	1.245	0

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 25
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
- En millones de colones -

INSTITUCIONES		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	3.217.698	3.217.698	0
	Ejecutado	3.251.307	2.471.053	780.254
	Diferencia	33.609	746.645	780.254
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	Aprobado	277.843	277.843	0
	Ejecutado	209.110	209.110	0
	Diferencia	-68.733	68.733	0
BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	Aprobado	104.183	104.183	0
	Ejecutado	78.141	75.416	2.724
	Diferencia	-26.042	28.766	2.724
BANCO DE COSTA RICA	Aprobado	673.588	673.588	0
	Ejecutado	681.011	659.057	21.954
	Diferencia	7.423	14.531	21.954
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)	Aprobado	121.919	121.919	0
	Ejecutado	117.586	77.792	39.794
	Diferencia	-4.333	44.127	39.794
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)	Aprobado	724.967	724.967	0
	Ejecutado	560.724	537.448	23.276
	Diferencia	-164.243	187.519	23.276
BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	Aprobado	237.080	237.080	0
	Ejecutado	225.479	190.611	34.868
	Diferencia	-11.601	46.469	34.868
COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN	Aprobado	19.983	19.983	0
	Ejecutado	42.536	19.184	23.352
	Diferencia	22.553	799	23.352
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	Aprobado	18.345	18.345	0
	Ejecutado	18.532	17.513	1.019
	Diferencia	187	832	1.019
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	Aprobado	899.790	899.790	0
	Ejecutado	1.133.206	579.050	554.155
	Diferencia	233.416	320.739	554.155
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	Aprobado	59.546	59.546	0
	Ejecutado	88.247	45.672	42.575
	Diferencia	28.700	13.875	42.575
OTRAS	Aprobado	80.454	80.454	0
	Ejecutado	96.736	60.199	36.536
	Diferencia	16.282	20.254	36.536

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 26
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN	TOTAL	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	BANCO DE COSTA RICA	BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)	BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN	INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	OTRAS
TOTAL	3.251.307	209.110	78.141	681.011	117.586	560.724	225.479	42.536	18.532	1.133.206	88.247	96.736
INGRESOS CORRIENTES	2.273.634	76.075	78.141	680.366	76.775	560.724	225.476	12.922	5.232	472.466	14.183	71.274
Ingresos tributarios	276	0	0	0	0	0	0	0	276	0	0	0
Ingresos no tributarios	2.181.251	73.172	78.141	680.366	12.012	560.724	225.476	5.095	4.738	472.431	13.016	56.080
Venta de bienes y servicios	586.909	5.759	8.388	55.077	0	74.598	11.169	233	20	393.571	3.789	34.303
Venta de bienes	1.621	0	0	0	0	1.571	0	0	3	46	0	0
Venta de servicios	585.288	5.759	8.388	55.077	0	73.027	11.169	233	17	393.525	3.789	34.303
Servicios financieros y de seguros	578.402	4.817	8.362	52.828	0	72.985	11.160	233	0	392.760	2.649	32.608
Alquileres	104	0	26	0	0	30	9	0	17	6	16	0
Otros servicios	6.782	942	0	2.249	0	12	0	0	0	759	1.124	1.695
Ingresos de la propiedad	1.553.409	66.279	69.704	625.289	9.671	472.954	208.153	4.812	4.604	65.083	8.869	17.991
Traspaso de dividendos	1.826	1.826	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta de la propiedad	65	0	0	59	0	0	0	0	0	0	6	0
Renta de activos financieros	1.551.518	64.453	69.704	625.230	9.671	472.954	208.153	4.812	4.604	65.083	8.863	17.991
Intereses sobre títulos valores	167.117	8.716	11.760	19.246	2.151	24.995	23.874	1.431	373	57.874	3.293	13.404
Intereses y comisiones sobre préstamos	581.410	1.251	25.194	143.377	7.519	226.264	160.510	3.380	4.231	4.689	4.989	6
Otras rentas de activos financieros	802.991	54.486	32.750	462.607	0	221.696	23.769	1	0	2.520	581	4.580
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	326	8	0	0	0	0	218	0	0	101	0	0
Intereses moratorios	93	0	0	0	0	0	0	0	0	93	0	0
Otros ingresos no tributarios	40.514	1.126	49	0	2.342	13.171	5.936	49	114	13.583	358	3.786
Transferencias corrientes	92.108	2.903	0	0	64.763	0	0	7.827	218	35	1.167	15.194
Del sector público	86.558	1.561	0	0	64.330	0	0	4.086	218	0	1.167	15.194
Transferencias corrientes del Gobierno Central	9.088	0	0	0	8.000	0	0	0	0	0	1.088	0
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	59.592	0	0	0	56.131	0	0	0	0	0	0	3.462
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	251	251	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	19	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	17.607	1.290	0	0	199	0	0	4.086	218	0	80	11.733
Del sector privado	5.550	1.342	0	0	433	0	0	3.740	0	35	0	0
INGRESOS DE CAPITAL	93.034	1	0	645	0	0	0	3.196	12.307	49.194	24.172	3.518
Venta de activos	476	1	0	0	0	0	0	0	0	28	447	0
Venta de activos fijos	476	1	0	0	0	0	0	0	0	28	447	0
Recuperación de préstamos	68.822	0	0	645	0	0	0	3.196	5.738	47.480	11.655	109
Recuperacion de préstamos al sector privado	29.452	0	0	645	0	0	0	3.196	5.738	8.218	11.655	0
Recuperacion de otras inversiones	39.371	0	0	0	0	0	0	0	0	39.262	0	109
Transferencias de capital	18.632	0	0	0	0	0	0	0	6.562	0	12.070	0
Del sector público	18.632	0	0	0	0	0	0	0	6.562	0	12.070	0
Transferencias de capital del Gobierno Central	13	0	0	0	0	0	0	0	13	0	0	0
Transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras	18.619	0	0	0	0	0	0	0	6.549	0	12.070	0
Otros ingresos de capital	5.103	0	0	0	0	0	0	0	7	1.687	0	3.409
FINANCIAMIENTO	884.639	133.033	0	0	40.811	0	3	26.418	993	611.546	49.892	21.944
Financiamiento interno	10.479	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.479	0
Préstamos directos	10.479	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.479	0
Recursos de vigencias anteriores	741.126	0	0	0	40.811	0	3	26.418	993	611.546	39.412	21.944
Recursos de emisión monetaria	133.033	133.033	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP)

CUADRO 27
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	TOTAL	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	BANCO DE COSTA RICA	BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)	BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN	INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	OTRAS
TOTAL	2.471.053	209.110	75.416	659.057	77.792	537.448	190.611	19.184	17.513	579.050	45.672	60.199
GASTOS CORRIENTES	2.066.001	207.242	73.582	645.473	7.002	520.934	184.650	2.083	2.924	359.088	7.421	55.603
Gastos de consumo	1.526.567	29.666	49.470	569.606	3.083	390.318	89.176	1.618	2.167	335.337	7.136	48.990
Remuneraciones	305.282	12.444	11.002	68.372	2.503	82.096	44.267	854	1.341	49.773	4.984	27.646
Sueldos y salarios	231.504	9.690	8.228	50.080	1.792	61.260	34.394	668	1.056	38.538	3.984	21.814
Contribuciones sociales	73.778	2.754	2.775	18.292	711	20.836	9.873	186	285	11.234	1.000	5.832
Adquisición de bienes y servicios	1.221.285	17.222	38.468	501.233	580	308.222	44.909	764	825	285.565	2.152	21.344
Intereses	432.617	160.890	19.630	58.152	3.319	105.613	80.896	0	0	546	92	3.480
INSTITUCIONES Internos	418.689	158.318	19.624	55.507	3.319	99.360	78.443	0	0	546	92	3.480
Externos	13.928	2.572	6	2.644	0	6.253	2.453	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	106.817	16.686	4.482	17.716	600	25.003	14.578	466	757	23.204	193	3.132
Transferencias corrientes al sector público	73.762	15.194	4.118	9.224	164	14.749	11.076	450	77	16.153	18	2.539
Transferencias corrientes al sector privado	32.929	1.452	363	8.479	436	10.238	3.494	15	670	7.051	170	561
Transferencias corrientes al sector externo	126	39	1	13	0	16	7	1	10	0	5	32
GASTOS DE CAPITAL	141.431	1.868	1.659	12.526	70.790	16.514	5.916	78	245	15.280	12.424	4.131
Formación de capital	19.242	114	435	3.841	0	6.382	264	0	0	3.003	5.183	19
Edificaciones	8.098	114	435	3.841	0	440	264	0	0	3.003	0	1
Obras Urbanísticas	5.183	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.183	0
Otras obras	5.960	0	0	0	0	5.943	0	0	0	0	0	18
Adquisición de activos	42.093	1.754	1.224	8.684	80	10.132	5.653	78	231	12.277	141	1.838
Maquinaria y equipo	39.309	1.733	1.224	8.684	80	9.076	5.653	78	231	10.627	91	1.831
Terrenos	2.706	0	0	0	0	1.056	0	0	0	1.650	0	0
Edificios	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Intangibles	66	13	0	0	0	0	0	0	0	0	46	6
Activos de valor	9	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Transferencias de capital	80.096	0	0	0	70.709	0	0	0	14	0	7.100	2.273
Transferencias de capital al sector público	20.982	0	0	0	18.910	0	0	0	14	0	58	2.000
Transferencias de capital al sector privado	59.114	0	0	0	51.799	0	0	0	0	0	7.041	273
TRANSACCIONES FINANCIERAS	263.620	0	175	1.058	0	0	45	17.023	14.344	204.683	25.826	466
Concesión de préstamos	53.269	0	0	0	0	0	0	17.023	14.301	4.693	17.253	0
Adquisición de valores	200.236	0	0	0	0	0	0	0	0	199.770	0	466
Amortización	9.632	0	0	1.058	0	0	0	0	0	0	8.574	0
Amortización interna	9.632	0	0	1.058	0	0	0	0	0	0	8.574	0
Otros activos financieros	483	0	175	0	0	0	45	0	43	220	0	0

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 28
FIDEICOMISOS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
- En millones de colones -

FIDEICOMISOS		Ingresos	Egresos	Saldo
TOTAL	Aprobado	321.890	321.890	0
	Ejecutado	267.349	170.993	96.356
	Diferencia	-54.541	150.897	96.356
FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL	Aprobado	36.433	36.433	0
JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)	Ejecutado	33.688	30.704	2.985
	Diferencia	-2.744	5.729	2.985
FIDEICOMISO 520 BNCR-CNP	Aprobado	18.472	18.472	0
	Ejecutado	20.127	17.608	2.519
	Diferencia	1.654	864	2.519
FIDEICOMISO PARA LA PROTECCIÓN Y EL FOMENTO AGROPECUARIO	Aprobado	7.738	7.738	0
PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES, LEY 8147	Ejecutado	7.975	7.642	332
	Diferencia	237	95	332
FIDEICOMISO MAG-PIPA-FINADE	Aprobado	41.712	41.712	0
	Ejecutado	57.806	7.792	50.014
	Diferencia	16.094	33.920	50.014
FIDEICOMISO DE CARIBLANCO	Aprobado	17.097	17.097	0
	Ejecutado	17.083	8.517	8.567
	Diferencia	-14	8.580	8.567
FIDEICOMISO PROYECTO TÉRMICO GARABITO	Aprobado	148.464	148.464	0
	Ejecutado	93.630	75.621	18.009
	Diferencia	-54.834	72.843	18.009
FIDEICOMISO PEÑAS BLANCAS	Aprobado	7.113	7.113	0
	Ejecutado	7.091	3.111	3.981
	Diferencia	-22	4.003	3.981
FIDEICOMISO 872 CTAMS - BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	Aprobado	10.302	10.302	0
	Ejecutado	928	1.926	-998
	Diferencia	-9.374	8.376	-998
FIDEICOMISO 544-11 (BN-CR) PROYECTO FONAFIFO- MINAE.	Aprobado	5.520	5.520	0
	Ejecutado	6.040	3.378	2.662
	Diferencia	520	2.141	2.662
FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO P.H. LOS NEGROS	Aprobado	8.000	8.000	0
	Ejecutado	7.992	7.892	100
	Diferencia	-8	109	100
FIDEICOMISO MTSS/PRONAMYPE-BANCO POPULAR	Aprobado	3.218	3.218	0
	Ejecutado	2.869	2.270	599
	Diferencia	-349	947	599
OTROS	Aprobado	17.821	17.821	0
	Ejecutado	12.119	4.531	7.588
	Diferencia	-5.702	13.290	7.588

Fuente: Sistema de información de Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 29
FIDEICOMISOS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009
POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN	TOTAL1/	FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)	FIDEICOMISO 520 BNCR-CNP	FIDEICOMISO PARA LA PROTECCIÓN Y EL FOMENTO AGROPECUARIO PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES, LEY 8147	FIDEICOMISO MAG-PIPA-FINADE	FIDEICOMISO DE CARIBLANCO	FIDEICOMISO PROYECTO TÉRMICO GARABITO	FIDEICOMISO PEÑAS BLANCAS	FIDEICOMISO 872 CTAMS - BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 544-11 (BN-CR) PROYECTO FONAFIFO-MINAE.	FIDEICOMISO DE ADMINISTRACION Y PAGO P.H. LOS NEGROS	FIDEICOMISO MTSS/ PRONAMYPE-BANCO POPULAR	OTROS
TOTAL 1/	267.349	33.688	20.127	7.975	57.806	17.083	93.630	7.091	928	6.040	7.992	2.869	12.119
INGRESOS CORRIENTES	124.846	30.494	347	366	57.397	14.890	157	5.192	928	3.382	7.350	1.613	2.732
Ingresos no tributarios	65.350	30.494	347	366	4.020	14.890	157	5.192	902	320	7.350	113	1.202
Venta de bienes y servicios	57.722	30.378	0	0	0	14.100	0	5.080	745	70	7.349	0	0
Venta de bienes	6	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0
Venta de servicios	30.128	3.529	0	0	0	14.100	0	5.075	5	70	7.349	0	0
Servicios de transporte	1.511	1.511	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios financieros y de seguros	7.349	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.349	0	0
Alquileres	21.192	2.018	0	0	0	14.100	0	5.075	0	0	0	0	0
Otros servicios	75	0	0	0	0	0	0	0	5	70	0	0	0
Derechos administrativos	27.588	26.848	0	0	0	0	0	0	740	0	0	0	0
Derechos administrativos a los servicios de transporte	21.663	21.663	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Derechos administrativos a otros servicios públicos	5.925	5.185	0	0	0	0	0	0	740	0	0	0	0
Ingresos de la propiedad	7.372	116	347	284	3.998	790	157	111	157	169	0	107	1.135
Renta de la propiedad	116	116	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta de activos financieros	7.256	0	347	284	3.998	790	157	111	157	169	0	107	1.135
Intereses sobre títulos valores	6.263	0	347	284	3.824	790	157	111	0	82	0	36	633
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	5.965	0	347	275	3.824	790	157	111	0	82	0	36	343
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Descentralizadas no Emp.	206	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	206
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	93	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	84
Intereses y comisiones sobre Préstamos	512	0	0	0	175	0	0	0	0	23	0	69	245
Otras rentas de activos financieros	481	0	0	0	0	0	0	0	157	64	0	2	258
Intereses moratorios	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1
Otros ingresos no tributarios	250	0	0	83	21	0	0	0	0	80	0	0	66
Transferencias corrientes	59.496	0	0	0	53.377	0	0	0	27	3.062	0	1.500	1.530
Del sector público	59.445	0	0	0	53.377	0	0	0	0	3.038	0	1.500	1.530
Transferencias corrientes del Gobierno Central	5.198	0	0	0	573	0	0	0	0	2.175	0	1.500	950
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	863	0	0	0	0	0	0	0	0	863	0	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	580	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	580
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	52.804	0	0	0	52.804	0	0	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	51	0	0	0	0	0	0	0	27	24	0	0	0
INGRESOS DE CAPITAL	3.088	249	29	0	409	0	0	0	0	70	0	969	1.362
Recuperación de Préstamos	1.790	0	29	0	409	0	0	0	0	70	0	969	313
Recuperación de Préstamos al sector privado	1.754	0	29	0	409	0	0	0	0	34	0	969	313
Recuperación de Préstamos al sector externo	35	0	0	0	0	0	0	0	0	35	0	0	0
Transferencias de capital	1.189	142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.047
Del sector público	1.047	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.047
Del sector privado	142	142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos de capital	109	107	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
FINANCIAMIENTO	139.415	2.945	19.751	7.608	0	2.194	93.474	1.900	0	2.588	642	287	8.025
Financiamiento interno	85.191	0	0	0	0	0	85.046	0	0	0	0	0	145
Recursos de vigencias anteriores	54.224	2.945	19.751	7.608	0	2.194	8.427	1.900	0	2.588	642	287	7.880

Fuente: Sistema de información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del FIDEICOMISO FONDO DE EMERGENCIA DEL PODER JUDICIAL, FIDEICOMISO Nº 906 INTA/BNCR, FIDEICOMISO PARQUE RECREATIVO NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, FIDEICOMISO SERVICIO FITOSANITARIO 539-MAG-SFE-BNCR y FIDEICOMISO 05-99 MAG-PIPA/BANCREDITO, por cuanto presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPPy los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 30

FIDEICOMISOS

EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2009

POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN	TOTAL1/	FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)	FIDEICOMISO 520 BNCR-CNP	FIDEICOMISO PARA LA PROTECCIÓN Y EL FOMENTO AGROPECUARIO PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES, LEY 8147	FIDEICOMISO MAG-PIPA-FINADE	FIDEICOMISO DE CARIBLANCO	FIDEICOMISO PROYECTO TÉRMICO GARABITO	FIDEICOMISO PEÑAS BLANCAS	FIDEICOMISO 872 CTAMS - BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 544-11 (BN-CR) PROYECTO FONAFIFO-MINAE.	FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO P.H. LOS NEGROS	FIDEICOMISO MTSS/PRONAMYPE-BANCO POPULAR	OTROS
TOTAL	170.993	30.704	17.608	7.642	7.792	8.517	75.621	3.111	1.926	3.378	7.892	2.270	4.531
GASTOS CORRIENTES	79.183	29.387	213	7.642	2.340	8.517	14.126	3.111	439	3.062	6.850	342	3.155
FIDEICOMISOS													
Gastos de consumo	12.165	211	211	34	2.041	257	7.484	154	434	393	0	341	605
Remuneraciones	280	0	0	0	0	2	6	2	0	89	0	82	99
Sueldos y salarios	227	0	0	0	0	2	6	2	0	68	0	67	81
Contribuciones sociales	53	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	15	18
Adquisición de bienes y servicios	11.884	211	211	34	2.041	255	7.478	152	434	304	0	260	505
Intereses	18.352	0	0	0	3	8.260	6.642	2.957	0	0	490	0	0
Internos	3.207	0	0	0	3	0	247	2.957	0	0	0	0	0
Externos	15.145	0	0	0	0	8.260	6.395	0	0	0	490	0	0
Transferencias corrientes	48.666	29.176	2	7.608	295	0	0	0	4	2.669	6.359	1	2.550
Transferencias corrientes al sector público	38.508	22.888	2	7.608	295	0	0	0	0	372	6.359	1	983
Transferencias corrientes al sector privado	10.157	6.287	0	0	0	0	0	0	4	2.298	0	0	1.568
GASTOS DE CAPITAL	81.209	1.317	16.815	0	0	0	60.441	0	1.488	120	0	18	1.011
Formación de capital	62.794	0	0	0	0	0	60.441	0	1.391	0	0	0	962
Edificaciones	114	0	0	0	0	0	0	0	114	0	0	0	0
Instalaciones	60.441	0	0	0	0	0	60.441	0	0	0	0	0	0
Otras obras	2.239	0	0	0	0	0	0	0	1.277	0	0	0	962
Adquisición de activos	283	0	0	0	0	0	0	0	97	120	0	18	49
Maquinaria y equipo	279	0	0	0	0	0	0	0	97	120	0	18	45
Intangibles	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Transferencias de capital	18.132	1.317	16.815	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector público	18.132	1.317	16.815	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	10.601	0	580	0	5.452	0	1.055	0	0	197	1.042	1.910	365
Concesión de préstamos	8.504	0	580	0	5.452	0	0	0	0	197	0	1.910	365
Amortización	2.097	0	0	0	0	0	1.055	0	0	0	1.042	0	0
Amortización interna	1.055	0	0	0	0	0	1.055	0	0	0	0	0	0
Amortización externa	1.042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.042	0	0

Fuente: Sistema de información de Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del FIDEICOMISO FONDO DE EMERGENCIA DEL PODER JUDICIAL, FIDEICOMISO Nº 906 INTA/BNCR, FIDEICOMISO PARQUE RECREATIVO NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, FIDEICOMISO SERVICIO FITOSANITARIO 539-MAG-SFE-BNCR y FIDEICOMISO 05-99 MAG-PIPA/BANCRÉDITO, por cuanto presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPPy los resultados reportados mediante documentos físicos remitidos a la Contraloría General de la República.

CUADRO 31

GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2008-2009

En millones de colones

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentrados		Instituciones Descentr. No Empresariales		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
INGRESOS CORRIENTES	2.489.551	2.359.138	144.388	166.355	393.953	437.650	1.662.268	2.014.699	4.690.159	4.977.842	3.911.590	3.948.120
Ingresos tributarios	2.408.579	2.262.290	90.323	104.576	21.788	24.405	38.171	35.397	2.558.861	2.426.668	2.558.861	2.426.668
Impuestos sobre ingresos y utilidades	689.225	687.420	0	0	0	0	0	0	689.225	687.420	689.225	687.420
Impuestos sobre la propiedad	97.196	101.000	29.406	35.250	0	248	175	259	126.777	136.756	126.777	136.756
Impuestos sobre bienes y servicios	1.422.875	1.312.096	55.525	64.531	1.850	1.343	20.496	18.093	1.500.745	1.396.062	1.500.745	1.396.062
Impuesto sobre las ventas	936.721	830.538	0	0	0	0	0	0	936.721	830.538	936.721	830.538
Impuesto selectivo de consumo	164.268	117.444	0	0	0	0	0	0	164.268	117.444	164.268	117.444
Otros	321.886	364.114	55.525	64.531	1.850	1.343	20.496	18.093	399.756	448.080	399.756	448.080
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	195.632	157.890	877	998	156	155	5.571	8.281	202.236	167.325	202.236	167.325
Impuestos a las importaciones	156.816	117.256	0	0	156	155	0	0	156.972	117.411	156.972	117.411
Impuestos a las exportaciones	4.668	4.677	0	0	0	0	0	0	4.668	4.677	4.668	4.677
Otros	34.148	35.957	877	998	0	0	5.571	8.281	40.596	45.236	40.596	45.236
Otros ingresos tributarios	3.651	3.884	4.515	3.798	19.782	22.658	11.929	8.764	39.877	39.104	39.877	39.104
Contribuciones sociales	43.731	54.356	0	0	148.656	165.115	1.063.569	1.224.603	1.255.956	1.444.075	1.063.411	1.197.088
Contribuciones a la seguridad social	43.731	54.356	0	0	0	0	1.003.491 8/	1.156.341 8/	1.047.222	1.210.697	863.384	975.708
Al sistema de salud	0	0	0	0	0	0	708.373	818.055	708.373	818.055	563.376	632.782
A sistemas de pensiones	43.731	54.356	0	0	0	0	295.118	338.286	338.849	392.642	300.008	342.926
Otras contribuciones sociales	0	0	0	0	148.656	165.115	60.078	68.262	208.734	233.378	200.028	221.379
Ingresos no tributarios	11.316	13.220	48.242	56.965	72.448	72.445	193.796	234.378	325.801	377.007	250.722	249.886
Venta de bienes y servicios	5.013	6.920	36.900	42.429	57.500	59.356	66.724	78.591	166.137	187.295	166.137	187.295
Venta de bienes	99	94	6.035	6.535	1.516	1.638	12.972	16.717	20.621	24.984	20.621	24.984
Venta de servicios	2.779	3.116	29.881	34.833	17.414	15.005	37.305	39.070	87.379	92.023	87.379	92.023
Derechos administrativos	2.135	3.710	985	1.061	38.570	42.713	16.447	22.804	58.137	70.288	58.137	70.288
Ingresos de la propiedad	217	458	3.405	5.538	7.032	6.939	114.318	137.245	124.972	150.179	49.893	23.057
Renta de activos financieros	155	458	2.326	3.791	6.427	6.358	111.104	135.485	120.012	146.092	44.933	18.970
Otros	62	0	1.079	1.747	605	581	3.214	1.760	4.960	4.088	4.960	4.088
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	4.844	4.498	2.577	3.932	4.334	3.648	5.598	5.035	17.352	17.113	17.352	17.113
Intereses moratorios	0	0	4.345	4.226	925	554	64	74	5.335	4.854	5.335	4.854
Otros ingresos no tributarios	1.242	1.343	1.014	840	2.658	1.949	7.092	13.433	12.006	17.565	12.006	17.565
Transferencias corrientes recibidas	25.925	29.272	5.823	4.814	151.061	175.685	366.732	520.321	549.541	730.092	38.595	74.479
Del sector público	25.340	28.614	5.679	4.741	149.205	174.755	365.185	517.952	545.408	726.062	34.462	70.448
Del sector privado	585	658	100	52	747	558	1.376	1.536	2.808	2.804	2.808	2.804
Del sector externo	0	0	44	21	1.109	371	171	834	1.325	1.226	1.325	1.226
GASTOS CORRIENTES	2.112.397	2.629.327	118.566	134.391	358.822	375.017	1.505.751	1.869.776	4.095.536	5.008.511	3.294.779	3.969.142
Consumo	941.197	1.217.334	101.806	113.864	138.271	174.695	1.027.827	1.240.182	2.209.101	2.746.074	2.079.327	2.580.272
Remuneraciones	856.636	1.113.257	58.665	72.006	42.268	51.335	712.567	899.130	1.670.136	2.135.728	1.540.362	1.969.926
Sueldos y salarios	720.825	936.852	50.192	61.455	35.864	43.275	619.863	781.821	1.426.744	1.823.403	1.426.744	1.823.403
Contribuciones sociales	135.811	176.405	8.474	10.551	6.404	8.059	92.705 8/	117.309 8/	243.393	312.324	113.619	146.523
Adquisición de bienes y servicios	84.561	104.077	43.140	41.858	96.003	123.360	315.260	341.052	538.965	610.346	538.965	610.346
Intereses	340.086	359.898	1.052	1.949	744	2.104	1.601	4.989	343.482	368.940	268.226	240.816
Internos	255.329	280.430	1.052	1.949	0	3	246	3.022	256.626	285.405	181.370	157.281
Externos	84.757	79.468	0	0	744	2.101	1.355	1.967	86.856	83.535	86.856	83.535
Transferencias corrientes otorgadas	831.114	1.052.095	15.709	18.578	219.806	198.218	476.323	624.605	1.542.953	1.893.497	947.225	1.148.054
Al sector público	453.545	600.711	11.362	12.658	149.840	151.619	56.021 8/	65.371 8/	670.769	830.359	75.041	84.916
Al sector privado	374.486	448.272	4.344	5.918	69.834	46.292	419.937	558.592	868.601	1.059.073	868.601	1.059.073
Pensiones (sin cuota patronal)	333.536	392.658	80	82	0	0	315.334	404.882	648.950	797.622	648.950	797.622
Otras	40.950	55.615	4.264	5.835	69.834	46.292	104.603	153.710	219.651	261.452	219.651	261.452
Al sector externo	3.083	3.112	2	3	132	308	366	642	3.583	4.065	3.583	4.065
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	377.154	-270.189	25.822	31.964	35.131	62.633	156.517	144.923	594.623	-30.669	616.811	-21.023
INGRESOS DE CAPITAL	480	4.128	43.779	37.916	101.660	118.328	35.681	105.421	181.601	265.793	16.159	17.043
Venta de activos	0	0	2.365	694	1.962	0	0	5	4.327	699	4.327	699
Edificios e instalaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Terrenos	0	0	0	0	1.962	0	0	0	1.962	0	1.962	0
Maquinaria y equipo	0	0	240	106	0	0	0	5	240	112	240	112
Intangibles y Otros	0	0	2.126	588	0	0	0	0	2.126	588	2.126	588

CUADRO 31 (continuación)

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentrados		Instituciones Descentr. No Empresariales		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Recuperación de préstamos y otras 1/	0	0	26	35	2.661	1.724	31.811	102.521	34.498	104.280	8.575	9.977
Transferencias de capital	0	4.083	41.354	37.154	97.037	116.497	3.197	2.892	141.588	160.626	2.070	6.178
De sector público	0	0	41.175	37.012	95.878	115.514	3.197	2.855	140.250	155.380	732	932
De sector privado	0	0	41	28	1.159	927	0	0	1.200	955	1.200	955
De sector externo	0	4.083	138	114	0	56	0	37	138	4.290	138	4.290
Otros ingresos de capital	480	45	34	34	0	107	673	3	1.187	188	1.187	188
GASTOS DE CAPITAL	278.925	305.135	62.946	74.937	140.420	170.889	93.004	115.686	575.295	666.648	393.617	488.317
Formación de capital	37.628	52.111	40.389	58.395	47.715	87.625	39.093	45.880	164.826	244.012	164.826	244.012
Adquisición de activos	24.580	32.862	18.886	14.344	22.175	17.191	49.905	63.036	115.546	127.433	115.546	127.433
Edificios e instalaciones	2.137	780	112	173	123	60	299	63	2.671	1.076	2.671	1.076
Terrenos	328	512	1.536	2.090	12.438	7.449	5.999	1.891	20.301	11.943	20.301	11.943
Maquinaria y equipo	22.103	31.212	17.183	12.031	9.592	9.537	43.437	60.864	92.315	113.644	92.315	113.644
Intangibles y otros	12	357	56	50	22	145	169	218	258	770	258	770
Transferencias de capital	216.717	220.162	3.670	2.198	70.530	66.073	4.006	6.770	294.923	295.203	113.246	116.872
A sector público	213.478	198.263	1.794	868	64.738	64.393	1.481	4.373	281.491	267.896	99.814	89.565
A sector privado	3.154	21.799	1.876	1.330	5.792	0	2.525	2.397	13.347	25.527	13.347	25.527
A sector externo	85	100	0	0	0	1.680	0	0	85	1.780	85	1.780
TRANSACCIONES FINANCIERAS 2/	64.930	0	274	271	3.401	7.924	114.019	106.087	182.624	114.282	85.458	25.498
Concesión de préstamos	0	0	3	0	3.102	7.924	19.620	20.030	22.725	27.954	17.903	25.228
Adquisición de valores y otros 3/	64.930	0	271	271	299	0	94.399	86.058	159.899	86.328	67.555	271
CUENTAS ESPECIALES 4/	0	0	1	117	5	0	1	0	7	117	7	117
INGRESOS TOTALES	2.490.031	2.363.266	188.167	204.271	495.613	555.978	1.697.949	2.120.120	4.871.760	5.243.635	3.927.749	3.965.162
GASTOS TOTALES 2/	2.456.252	2.934.462	181.787	209.715	502.649	553.830	1.712.775	2.091.550	4.853.462	5.789.557	3.773.861	4.483.074
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) FINANCIERO	33.779	-571.196	6.380	-5.444	-7.036	2.147	-14.826	28.570	18.297	-545.922	153.887	-517.912
(Consolidado Gobierno General)	728.989	318.689	-22.331	-28.541	-85.003	-72.616	-467.768	-735.444	153.887	-517.912	153.887	-517.912
FINANCIAMIENTO NETO	-33.779	571.196	-6.380	5.444	7.036	-2.147	14.826	-28.570	-18.297	545.922	-153.887	517.912
CRÉDITO NETO 5/	-150.884	618.898	3.796	3.159	13.775	52.903	5.481	10.496	-127.832	685.456	-155.649	750.292
RESTO DE FINANCIAMIENTO	117.105	-47.702	-10.176	2.285	-6.739	-55.051	9.345	-39.067	109.535	-139.534	1.762	-232.380
Financiamiento crédito interno	679.153	1.504.795	5.051	5.058	529	145	0	0	684.732	1.509.998	587.566	1.421.215
Préstamos y otros	0	0	5.051	5.058	529	145	0	0	5.579	5.203	757	2.477
Colocación de valores	679.153	1.504.795	0	0	0	0	0	0	679.153	1.504.795	586.808	1.418.738
Financiamiento crédito externo	21.805	38.573	0	0	16.103	61.054	10.766	15.055	48.674	114.682	48.674	114.682
Préstamos y otros	21.805	38.573	0	0	16.103	61.054	10.766	15.055	48.674	114.682	48.674	114.682
Colocación de valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	1.565	243	66.669	86.580	122.427	112.815	329.455	328.926	520.116	528.563	520.116 8/	528.563 8/
Recursos de emisión monetaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortización de deuda	851.842	924.470	1.255	1.899	2.856	8.296	5.286	4.559	861.238	939.224	791.889	785.605
Interna	713.940	707.952	1.255	1.899	0	0	301	225	715.495	710.076	646.146	556.457
Títulos valores	670.757	648.385	0	0	0	0	0	0	670.757	648.385	645.357	555.375
Préstamos y otros 6/	43.183	59.566	1.255	1.899	0	0	301	225	44.738	61.691	789	1.083
Externa	137.902	216.519	0	0	2.856	8.296	4.985	4.334	145.743	229.148	145.743	229.148
Títulos valores	99.212	173.346	0	0	0	0	0	0	99.212	173.346	99.212	173.346
Préstamos y otros	38.690	43.173	0	0	2.856	8.296	4.985	4.334	46.531	55.802	46.531	55.802
Otro financiamiento 7/	115.540	-47.945	-76.845	-84.296	-129.166	-167.865	-320.110	-367.992	-410.582	-668.098	-518.354 8/	-760.943 8/

1/ Recuperación de préstamos y Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública.

2/ La amortización de deuda se anota en las categorías de financiamiento.

3/ Adquisición de valores y Adquisición de otros activos financieros.

4/ Sumas sin asignación presupuestaria y gastos confidenciales.

5/ Financiamiento de crédito menos amortización de deuda.

6/ Se incluyen en el Gobierno Central pagos a la CCSS según convenios, reflejados en amortización de títulos valores en la liquidación.

7/ Residuo; corresponde al superávit (-) o déficit (+) general del período. Acumula los Recursos de Vigencias Anteriores.

8/ No consolidado. En las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, se indica por el caso de contribuciones sociales entre seguros de la CCSS.

CUADRO 32
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2008 - 2009
En millones de colones

	Gobierno General Consolidado		Empresas Públicas No Financieras		Sector Público No Financiero		Instituciones Públicas Financieras		Sector Público	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
INGRESOS CORRIENTES	3.911.590 9/	3.948.120 9/	[2.857.566]	[2.746.588]	3.911.590 9/	3.948.120 9/	[1.903.358]	[2.217.514]	3.911.590 9/	3.948.120 9/
Ingresos tributarios	2.558.861	2.426.668	[12]	[7]	2.558.861	2.426.668	[0]	[0]	2.558.861	2.426.668
Impuestos sobre ingresos y utilidades	689.225	687.420	[0]	[0]	689.225	687.420	[0]	[0]	689.225	687.420
Impuestos sobre la propiedad	126.777	136.756	[0]	[0]	126.777	136.756	[0]	[0]	126.777	136.756
Impuestos sobre bienes y servicios	1.500.745	1.396.062	[0]	[0]	1.500.745	1.396.062	[0]	[0]	1.500.745	1.396.062
Impuesto sobre las ventas	936.721	830.538	[0]	[0]	936.721	830.538	[0]	[0]	936.721	830.538
Impuesto selectivo de consumo	164.268	117.444	[0]	[0]	164.268	117.444	[0]	[0]	164.268	117.444
Otros	399.756	448.080	[0]	[0]	399.756	448.080	[0]	[0]	399.756	448.080
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	202.236	167.325	[0]	[0]	202.236	167.325	[0]	[0]	202.236	167.325
Impuestos a las importaciones	156.972	117.411	[0]	[0]	156.972	117.411	[0]	[0]	156.972	117.411
Impuestos a las exportaciones	4.668	4.677	[0]	[0]	4.668	4.677	[0]	[0]	4.668	4.677
Otros	40.596	45.236	[0]	[0]	40.596	45.236	[0]	[0]	40.596	45.236
Otros ingresos tributarios	39.877	39.104	[12]	[7]	39.877	39.104	[0]	[0]	39.877	39.104
Contribuciones sociales	1.063.411	1.197.088	[0]	[0]	1.063.411	1.197.088	[0]	[0]	1.063.411	1.197.088
Contribuciones a la seguridad social	863.384	975.708	[0]	[0]	863.384	975.708	[0]	[0]	863.384	975.708
Al sistema de salud	563.376	632.782	[0]	[0]	563.376	632.782	[0]	[0]	563.376	632.782
A sistemas de pensiones	300.008	342.926	[0]	[0]	300.008	342.926	[0]	[0]	300.008	342.926
Otras contribuciones sociales	200.028	221.379	[0]	[0]	200.028	221.379	[0]	[0]	200.028	221.379
Ingresos no tributarios	250.722	249.886	[2.851.201]	[2.733.667]	250.722	249.886	[1.862.666]	[2.181.261]	250.722	249.886
Venta de bienes y servicios	166.137	187.295	[2.824.815]	[2.701.995]	166.137	187.295	[537.141]	[586.909]	166.137	187.295
Venta de bienes	20.621	24.984	[2.209.173]	[2.017.744]	20.621	24.984	[2.551]	[1.621]	20.621	24.984
Venta de servicios	87.379	92.023	[599.535]	[668.491]	87.379	92.023	[534.590]	[585.288]	87.379	92.023
Derechos administrativos	58.137	70.288	[16.106]	[15.760]	58.137	70.288	[0]	[0]	58.137	70.288
Ingresos de la propiedad	49.893	23.057	[18.189]	[16.721]	49.893	23.057	[1.286.302]	[1.553.419]	49.893	23.057
Renta de activos financieros 1/	44.933	18.970	[17.604]	[16.707]	44.933	18.970	[1.279.663]	[1.551.528]	44.933	18.970
Otros	4.960	4.088	[585]	[14]	4.960	4.088	[6.639]	[1.891]	4.960	4.088
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	17.352	17.113	[2.933]	[3.565]	17.352	17.113	[448]	[326]	17.352	17.113
Intereses moratorios	5.335	4.854	[10]	[18]	5.335	4.854	[93]	[93]	5.335	4.854
Otros ingresos no tributarios	12.006	17.565	[5.255]	[11.369]	12.006	17.565	[38.681]	[40.514]	12.006	17.565
Transferencias corrientes recibidas	38.595	74.479	[6.353]	[12.914]	38.595	74.479	[40.692]	[36.252]	38.595	74.479
De sector público	34.462	70.448	[5.608]	[12.039]	34.462	70.448	[37.705]	[30.702]	34.462	70.448
De sector privado	2.808	2.804	[739]	[854]	2.808	2.804	[2.987]	[5.550]	2.808	2.804
De sector externo	1.325	1.226	[6]	[21]	1.325	1.226	[0]	[0]	1.325	1.226
GASTOS CORRIENTES	3.294.779 9/	3.969.142 9/	[2.582.796]	[2.372.652]	3.294.779 9/	3.969.142 9/	[1.691.176]	[2.066.006]	3.294.779 9/	3.969.142 9/
Consumo	2.079.327	2.580.272	[2.330.450]	[2.071.817]	2.079.327	2.580.272	[641.196]	[776.996]	2.079.327	2.580.272
Remuneraciones	1.540.362	1.969.926	[274.324]	[340.276]	1.540.362	1.969.926	[261.094]	[305.282]	1.540.362	1.969.926
Sueldos y salarios	1.426.744	1.823.403	[209.706]	[260.312]	1.426.744	1.823.403	[199.442]	[231.504]	1.426.744	1.823.403
Contribuciones sociales	113.619	146.523	[64.617]	[79.963]	113.619	146.523	[61.651]	[73.778]	113.619	146.523
Adquisición de bienes y servicios	538.965	610.346	[2.056.126]	[1.731.542]	538.965	610.346	[380.103]	[471.714]	538.965	610.346
Intereses	268.226	240.816	[44.752]	[73.459]	268.226	240.816	[911.728]	[1.182.189]	268.226	240.816
Internos 1/	181.370	157.281	[4.780]	[13.061]	181.370	157.281	[904.164]	[1.168.261]	181.370	157.281
Externos	86.856	83.535	[39.972]	[60.397]	86.856	83.535	[7.563]	[13.928]	86.856	83.535
Transferencias corrientes otorgadas	947.225	1.148.054	[207.595]	[227.376]	947.225	1.148.054	[138.252]	[106.820]	947.225	1.148.054
Al sector público	75.041	84.916	[122.682]	[127.779]	75.041	84.916	[118.581]	[73.762]	75.041	84.916
Al sector privado	868.601	1.059.073	[84.467]	[99.161]	868.601	1.059.073	[19.576]	[32.932]	868.601	1.059.073
Pensiones	648.950	797.622	[0]	[0]	648.950	797.622	[0]	[0]	648.950	797.622
Otras	219.651	261.452	[84.467]	[99.161]	219.651	261.452	[19.576]	[32.932]	219.651	261.452
Al sector externo	3.583	4.065	[445]	[436]	3.583	4.065	[94]	[126]	3.583	4.065
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	616.811	-21.023	0	0	616.811	-21.023	0	0	616.811	-21.023
AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	0	0	274.769	373.936	274.769	373.936	212.182	151.508	486.952	525.444
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO	616.811	-21.023	274.769	373.936	891.581	352.914	212.182	151.508	1.103.763	504.422
INGRESOS DE CAPITAL	16.159	17.043	6.619	6.703	22.777	23.198	130.668	149.165	126.762	133.101
Venta de activos	4.327	699	428	456	4.756	1.156	1.376	476	6.132	1.632
Edificios e instalaciones	0	0	139	0	139	0	315	0	454	0
Terrenos	1.962	0	273	456	2.235	456	975	476	3.211	932
Maquinaria y equipo	240	112	0	0	240	112	69	0	309	112
Intangibles y Otros	2.126	588	16	0	2.141	588	17	0	2.159	588

CUADRO 32 (continuación)

	Gobierno General Consolidado		Empresas Públicas No Financieras		Sector Público No Financiero		Instituciones Públicas Financieras		Sector Público	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Recuperación de préstamos y otros 2/	8.575	9.977	1.796	1.685	10.371	11.115	59.096	68.822	42.784	40.676
Transferencias de capital	2.070	6.178	4.394	4.561	6.464	10.739	69.067	74.763	75.531	85.502
De sector público	732	932	4.394	4.561	5.126	5.494	69.067	74.763	74.193	80.257
De sector privado	1.200	955	0	0	1.200	955	0	0	1.200	955
De sector externo	138	4.290	0	0	138	4.290	0	0	138	4.290
Otros ingresos de capital	1.187	188	0	0	1.187	188	1.129	5.103	2.316	5.291
GASTOS DE CAPITAL	393.617	488.317	408.395	634.214	802.013	1.122.531	130.389	141.431	932.401	1.263.962
Formación de capital	164.826	244.012	217.447	395.220	382.273	639.232	14.049	19.242	396.322	658.474
Adquisición de activos	115.546	127.433	189.313	218.499	304.859	345.932	49.030	42.093	353.889	388.024
Edificios e instalaciones	2.671	1.076	14.400	3.295	17.071	4.371	928	3	17.999	4.374
Terrenos	20.301	11.943	7.378	11.212	27.679	23.155	347	2.706	28.026	25.861
Maquinaria y equipo	92.315	113.644	148.620	203.192	240.935	316.836	47.740	39.309	288.676	356.145
Intangibles y otros	258	770	18.914	799	19.173	1.570	15	75	19.188	1.644
Transferencias de capital	113.246	116.872	1.635	20.495	114.881	137.368	67.309	80.096	182.190	217.464
A sector público	99.814	89.565	478	20.495	100.292	110.061	10.455	20.982	110.747	131.043
A sector privado	13.347	25.527	1.157	0	14.504	25.527	56.854	59.114	71.358	84.641
A sector externo	85	1.780	0	0	85	1.780	0	0	85	1.780
TRANSACCIONES FINANCIERAS 3/	85.458	25.498	5.497	5.602	90.955	31.100	94.962	253.988	165.124	264.296
Concesión de préstamos	17.903	25.228	3.507	3.836	21.410	29.063	41.115	53.269	62.525	82.332
Adquisición de valores y otros 4/	67.555	271	1.990	1.767	69.544	2.037	53.847	200.719	102.599	181.963
CUENTAS ESPECIALES 5/	7	117	0	0	7	117	0	0	7	117
INGRESOS TOTALES 6/	3.927.749	3.965.162	2.864.184	2.753.291	NA	NA	2.034.026	2.366.678	NA	NA
GASTOS TOTALES 3/ 6/	3.773.861	4.483.074	2.996.688	3.012.468	NA	NA	1.916.527	2.461.425	NA	NA
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) FINANCIERO	153.887	-517.912	-132.504	-259.177	21.383	-777.637	117.499	-94.747	132.992	-890.852
FINANCIAMIENTO NETO	-153.887	517.912	132.504	259.177	-21.383	777.637	-117.499	94.747	-132.992	890.852
CRÉDITO NETO 7/	-155.649	750.292	142.704	291.385	-12.945	1.043.785	1.249	848	-5.806	1.063.152
RESTO DE FINANCIAMIENTO	1.762	-232.380	-10.200	-32.208	-8.438	-266.149	-118.748	93.899	-127.187	-172.300
Financiamiento crédito interno	587.566	1.421.215	56.048	253.924	643.614	1.675.139	9.235	10.479	632.056	1.664.825
Préstamos y otros	757	2.477	20.559	56.167	21.316	58.644	9.235	10.479	30.551	69.123
Colocación de valores	586.808	1.418.738	35.490	197.757	622.298	1.616.495	0	0	601.505	1.595.702
Financiamiento crédito externo	48.674	114.682	275.803	121.433	324.477	236.115	0	0	324.477	236.115
Préstamos y otros	48.674	114.682	275.803	121.433	324.477	236.115	0	0	324.477	236.115
Colocación de valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	520.116	528.563	210.591	212.501	730.707	741.065	626.069	741.260	1.356.776	1.482.324
Recursos de emisión monetaria	0	0	0	0	0	0	64.100	133.033	64.100	133.033
Amortización de deuda	791.889	785.605	189.147	83.971	981.036	867.468	7.986	9.632	962.339	837.788
Interna	646.146	556.457	6.826	11.358	652.972	565.707	7.986	9.632	634.275	536.027
Títulos valores	645.357	555.375	1.800	0	647.158	555.375	0	0	620.475	516.113
Préstamos y otros	789	1.083	5.026	11.358	5.814	10.332	7.986	9.632	13.800	19.914
Externa	145.743	229.148	182.321	72.613	328.064	301.761	0	0	328.064	301.761
Títulos valores	99.212	173.346	0	0	99.212	173.346	0	0	99.212	173.346
Préstamos y otros	46.531	55.802	182.321	72.613	228.852	128.415	0	0	228.852	128.415
Otro financiamiento 8/	-518.354	-760.943	-220.791	-244.710	-739.146	-1.007.214	-808.917	-780.394	-1.548.063	-1.787.657

1/ Incluye diferencias cambiarias en el caso de entidades financieras.

2/ Recuperación de préstamos y Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública.

3/ La amortización de deuda se anota en las categorías de financiamiento.

4/ Adquisición de valores y Adquisición de otros activos financieros.

5/ Sumas sin asignación presupuestaria y gastos confidenciales.

6/ Por metodología no se calculan para Sector Público y Sector Público No Financiero.

7/ Financiamiento de crédito menos amortización de deuda.

8/ Residuo; corresponde al superávit (-) o déficit (+) general del período. Acumula los Recursos de Vigencias Anteriores.

9/ Consolidado a nivel de Gobierno General. Por metodología no se agregan las Empresas Públicas a Gobierno General en la cuenta corriente.

CUADRO 33
GOBIERNO GENERAL
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2009
POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
En millones de colones

				Asuntos económicos			
	TOTAL	**Servicios públicos generales**	**Orden público y seguridad**	**Subtotal Asuntos económicos**	**Asuntos económicos, comerciales y laborales en general**	**Agricultura, ganadería, caza y pesca**	**Transportes**
GASTO TOTAL	4.483.075	435.872	293.889	443.020	31.067	69.467	316.792
GASTOS CORRIENTES	3.969.143	419.190	273.470	237.211	23.109	55.529	135.079
Gastos de consumo	2.580.272	146.606	269.894	195.872	21.948	27.344	124.978
Remuneraciones	1.969.926	94.552	227.811	74.690	17.074	18.373	28.887
Sueldos y salarios	1.823.403	94.552	227.811	66.582	8.966	18.373	28.887
Contribuciones sociales 1/	146.523	0	0	8.108	8.108	0	0
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación) 1/	(155.628)	(11.712)	(23.801)	(8.412)	(1.139)	(2.412)	(3.547)
(Otras contribuciones sociales objeto de consolidación) 1/	(9.669)	(184)	(1)	(962)	(0)	(530)	(8)
(Contribuciones sociales restantes reclasificadas según función) 1/	(146.486)	(5.338)	(11.229)	(8.277)	(4.241)	(1.294)	(1.723)
Adquisición de bienes y servicios	610.346	52.053	42.083	121.182	4.873	8.970	96.092
Intereses	240.816	240.816	0	0	0	0	0
Internos	157.281	157.281	0	0	0	0	0
Externos	83.535	83.535	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	1.148.054	31.769	3.576	41.338	1.162	28.186	10.100
Transferencias corrientes al sector público	84.916	467	40	15.657	298	13.824	19
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación, por pensionados) 2/	(30.961)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Transferencias corrientes al sector privado	1.059.074	29.882	3.495	24.214	203	13.898	10.007
Pensiones	797.622	0	0	0	0	0	0
Resto	261.452	29.882	3.495	24.214	203	13.898	10.007
Transferencias corrientes al sector externo	4.064	1.420	41	1.468	661	464	74
GASTOS DE CAPITAL	488.317	14.824	20.419	197.625	596	13.115	181.713
Formación bruta de capital fijo	244.012	4.792	7.929	164.710	3	4.384	159.537
Adquisición de activos fijos	127.433	9.806	11.091	25.492	593	4.913	19.310
Maquinaria y equipo	113.643	9.331	10.743	17.241	593	3.293	12.699
Terrenos	11.943	21	0	8.172	0	1.621	6.551
Edificios	1.076	0	300	60	0	0	60
Intangibles y otros	770	454	47	20	0	0	0
Transferencias de capital	116.872	226	1.400	7.423	0	3.818	2.866
Transferencias de capital al sector público	89.565	0	1.400	1.572	0	399	1.173
Transferencias de capital al sector privado	25.527	226	0	4.071	0	3.319	13
Transferencias de capital al sector externo	1.780	0	0	1.780	0	100	1.680
TRANSACCIONES FINANCIERAS	25.498	1.858	0	8.184	7.362	822	0
Concesión de préstamos	25.228	1.858	0	8.184	7.362	822	0
Adquisición de valores	271	0	0	0	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	117	0	0	0	0	0	0

CUADRO 33 (continuación)

	Asuntos económicos							
	Turismo	Otros asuntos económicos 3/	Protección del medio ambiente	Vivienda y otros servicios comunitarios	Salud	Servicios recreativos deportivos, de cultura y religión	Educación	Protección social
GASTO TOTAL	14.612	11.082	49.795	161.636	922.751	28.794	982.176	1.165.141
GASTOS CORRIENTES	13.546	9.947	43.791	65.424	855.485	19.608	904.541	1.150.422
Gastos de consumo	13.407	8.196	43.215	55.890	851.006	17.359	795.624	204.807
Remuneraciones	3.776	6.581	23.150	40.625	606.387	11.026	725.547	166.137
Sueldos y salarios	3.776	6.581	23.150	40.625	606.387	11.026	725.547	27.722
Contribuciones sociales 1/	0	0	0	0	0	0	0	138.415
(Contribuciones sociales a CCSS consolidadas) 1/	(486)	(828)	(3.011)	(4.944)	(29.379)	(1.527)	(69.729)	(3.113)
(Otras contribuciones sociales consolidadas) 1/	(244)	(180)	(4)	(123)	(7.920)	(128)	(5)	(342)
(Contribuciones sociales reclasificadas) 1/	(629)	(390)	(1.107)	(2.013)	(39.343)	(614)	(62.563)	(16.002)
Adquisición de bienes y servicios	9.631	1.616	20.065	15.265	244.619	6.333	70.077	38.670
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	140	1.751	576	9.534	4.479	2.249	108.917	945.616
Transferencias corrientes al sector público	0	1.517	65	2.347	16	753	65.336	236
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación, por pensionados) 2/	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(30.961)
Transferencias corrientes al sector privado	23	83	394	7.184	4.317	1.362	42.953	945.272
Pensiones	0	0	0	0	0	0	0	797.622
Resto	23	83	394	7.184	4.317	1.362	42.953	147.650
Transferencias corrientes al sector externo	117	152	117	3	146	134	628	108
GASTOS DE CAPITAL	1.066	1.134	6.004	87.256	67.207	9.186	77.441	8.355
Formación bruta de capital fijo	776	9	1.290	14.574	32.063	7.154	10.817	683
Adquisición de activos fijos	290	386	4.713	7.139	34.937	1.241	30.136	2.877
Maquinaria y equipo	290	366	3.788	5.182	34.376	1.222	29.054	2.705
Terrenos	0	0	925	1.934	377	0	512	3
Edificios	0	0	0	0	173	0	483	60
Intangibles y otros	0	20	1	23	11	19	86	109
Transferencias de capital	0	739	0	65.542	207	791	36.488	4.796
Transferencias de capital al sector público	0	0	0	57.181	26	449	26.928	2.010
Transferencias de capital al sector privado	0	739	0	8.361	181	343	9.560	2.786
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACCIONES FINANCIERAS	0	0	0	8.840	59	0	194	6.363
Concesión de préstamos	0	0	0	8.570	59	0	194	6.363
Adquisición de valores	0	0	0	271	0	0	0	0
SUMAS SIN ASIGNACIÓN	0	0	0	117	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos y Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera.

1/ Conforme a consolidación. No se incluye cuota de la CCSS entre sus regímenes. Cuota BPDC a Asuntos Económicos, resto a Protección Social.

2/ Conforme a consolidación. Solamente cuota del Gobierno por pensionados.

3/ Incluye Minería, Combustibles, Manufactura y Construcción.

CUADRO 34
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2009
SEGÚN: DEUDORES E INSTRUMENTO
En millones de colones

	Saldo al 31/12/08	Desembolsos durante 2009	Amortización durante 2009	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/09	Intereses y comisiones pagados en 2009
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4.371.186	11.399.745	10.667.314	31.333	5.319.887	439.966
Préstamos directos	58.402	0	3.950	0	156.005	2.063
Bonos	4.312.783	11.399.745	10.663.364	31.333	5.163.882	437.903
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA	2.752.828	2.399.635	1.572.623	31.339	3.611.179	280.625
Bonos	2.746.474	2.399.635	1.571.016	31.339	3.606.432	279.519
Deuda con terceros	6.355	0	1.607	0	4.748	1.106
BANCO CENTRAL	1.482.773	9.000.110	9.090.742	-6	1.392.135	152.424
Bonos	1.482.773	9.000.110	9.090.742	-6	1.392.135	152.424
ICE	22.839	ND	970	ND	178.292	4.552
Préstamos directos	22.839	ND	970	ND	34.538	287
Bonos	0	ND	0	ND	143.754	4.265
OTROS	112.746	ND	2.980	ND	138.280	2.365
Préstamos directos	35.564	ND	2.980	ND	121.466	1.775
Bonos	77.182	ND	0	ND	16.814	589

ND: No Disponible de acuerdo a la información recibida del Ministerio de Hacienda.

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda.

Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009.

CUADRO 35
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2009
SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREEDOR
En millones de colones

	Saldo al 31/12/08	Desembolsos durante 2009	Amortización durante 2009	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/09	Intereses y comisiones pagados en 2009
TOTAL SECTOR PÚBLICO	1.972.307,4	332.181,3	328.930,0	38.366,2	2.013.924,9	137.147,2
Préstamos Directos	1.060.896,9	332.181,3	155.584,0	17.595,7	1.255.089,9	64.974,8
Multilaterales	842.814,9	228.934,0	73.146,6	12.068,2	1.010.670,5	57.123,1
Bilaterales	187.110,4	47.361,5	24.950,7	1.379,2	210.900,5	6.046,0
Comerciales	30.971,6	55.885,8	57.486,7	4.148,3	33.519,0	1.805,6
Bonos	911.410,5	0,0	173.346,0	20.770,5	758.835,0	72.172,5
Comerciales	911.410,5	0,0	173.346,0	20.770,5	758.835,0	72.172,5
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA	1.132.183,5	30.152,4	216.016,1	24.393,4	970.713,3	80.083,0
Préstamos Directos	276.010,0	30.152,4	42.670,1	4.595,9	268.088,3	11.731,0
Multilaterales	210.475,1	24.487,7	31.165,5	3.736,8	207.534,0	9.307,4
Bilaterales	65.535,0	5.664,8	11.504,6	859,1	60.554,3	2.423,6
Bonos	856.173,5	0,0	173.346,0	19.797,5	702.625,0	68.352,0
Comerciales	856.173,5	0,0	173.346,0	19.797,5	702.625,0	68.352,0
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	38.541,1	0,0	6.783,2	828,9	32.586,8	1.825,1
Préstamos Directos	38.541,1	0,0	6.783,2	828,9	32.586,8	1.825,1
Multilaterales	3.479,1	0,0	449,6	120,4	3.150,0	69,5
Bilaterales	35.062,0	0,0	6.333,6	708,5	29.436,9	1.755,6
ICE	490.191,4	119.486,3	19.402,7	5.778,9	596.053,9	34.415,8
Préstamos Directos	434.954,4	119.486,3	19.402,7	4.805,9	539.843,9	30.595,3
Multilaterales	403.715,1	83.665,0	17.750,7	6.053,2	475.682,6	29.797,3
Bilaterales	31.239,2	35.821,3	1.652,0	-1.247,3	64.161,3	798,0
Bonos	55.237,0	0,0	0,0	973,0	56.210,0	3.820,5
Comerciales	55.237,0	0,0	0,0	973,0	56.210,0	3.820,5
OTROS	311.391,4	182.542,5	86.728,0	7.365,0	414.570,9	20.823,4
Préstamos Directos	311.391,4	182.542,5	86.728,0	7.365,0	414.570,9	20.823,4
Multilaterales	225.145,6	120.781,3	23.780,8	2.157,7	324.303,8	17.949,0
Bilaterales	55.274,2	5.875,4	5.460,5	1.059,0	56.748,1	1.068,8
Comerciales	30.971,6	55.885,8	57.486,7	4.148,3	33.519,0	1.805,6

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa.
Fuente: Dirección de Crédito Público, Informe del Estado de la Deuda 2009.

Informe de Labores

Anexos

ANEXO 1
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
INFORMES DE FISCALIZACIÓN POSTERIOR EMITIDOS
POR INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2009

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Estudio especial sobre la calidad de la gestión de la planificación del recurso humano en el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).	DFOE-ED-1-2009
	Fideicomiso de reconversión productiva Nro. 520 CNP/BNCR	Informe sobre los resultados de la auditoría externa efectuada en el Fideicomiso de Reconversión Productiva Nro. 520 CNP/BNCR	DFOE-ED-2-2009
	Instituto Costarricense de Electricidad	Informe sobre la gestión del portafolio de proyectos de generación eléctrica y la planificación de adquisiciones de bienes de la UEN producción electricidad del ICE.	DFOE-ED-3-2009
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Informe sobre los resultados del estudio efectuado en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal sobre el cumplimiento de los fines por los que fue creado.	DFOE-ED-4-2009
	Refinadora Costarricense de Petróleo	Informe sobre el proceso de planificación y evaluación de la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios en la Refinería Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) .	DFOE-ED-5-2009
	Refinadora Costarricense de Petróleo	Informe sobre el proceso de planificación y evaluación de la gestión del portafolio de proyectos en la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	DFOE-ED-6-2009
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Informe sobre la evaluación de la etapa de planificación de las adquisiciones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).	DFOE-ED-7-2009
	Fideicomiso Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN)	Informe sobre la auditoría externa del Fideicomiso Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN), efectuada en cumplimiento al transitorio I de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.	DFOE-ED-8-2009
	Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores (FIDAGRO)	Informe sobre la auditoría externa del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores (FIDAGRO), efectuada en cumplimiento al transitorio I de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo	DFOE-ED-9-2009
	Fideicomiso 248 MAG/BNCR del Proyecto Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN)	Informe sobre la auditoría externa del Fideicomiso 248 MAG/BNCR del Proyecto Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN), efectuada en cumplimiento al transitorio I de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.	DFOE-ED-10-2009
	Fideicomiso 05-99 MAG-PIPA/Bancrédito	Informe sobre la auditoría externa del Fideicomiso 05-99 MAG-PIPA/Bancrédito, efectuada en cumplimiento al Transitorio I de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo	DFOE-ED-11-2009
	Acueductos y Alcantarillado	Informe sobre el estudio efectuado por esta Contraloría General, relativo a los controles ejercidos por el AyA en relación con los grandes proyectos de condominios, apartamentos, centros comerciales y otras edificaciones que se llevan a cabo en la zona El Coco-Ocotal.	DFOE-ED-16-2009
	Banco Nacional de Costa Rica	Informe sobre el estudio realizado en la Dirección de Banca de Inversión del BNCR.	DFOE-ED-18-2009
	Banco Nacional de Costa Rica	Informe sobre el estudio realizado en la Dirección de Banca de Inversión del BNCR.	DFOE-ED-19-2009
	Banco Nacional de Costa Rica	Informe sobre el estudio realizado en la Dirección de Banca de Inversión del BNCR.	DFOE-ED-20-2009
	Refinadora Costarricense de Petróleo	Informe sobre el estudio de la liquidación del presupuesto y evaluación del Plan Anual Operativo del año 2008, de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE).	DFOE-ED-IF-21-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
	Instituto Nacional de Seguros	Informe que contiene los resultados del estudio efectuado en ese instituto, sobre la evaluación de la contratación de bienes y servicios relacionados con tecnologías de información (TI) en el INS.	DFOE-ED-IF-22-2009
	Radiográfica Costarricense	Informe sobre el estudio realizado sobre la liquidación del presupuesto y evaluación del Plan Anual Operativo del año 2008, de Radiográfica Costarricense S.A.	DFOE-ED-IF-23-2009
	Correos de Costa Rica	Informe sobre el estudio realizado sobre la liquidación del presupuesto y evaluación del Plan Anual Operativo del año 2008, de Correos de Costa Rica S.A.	DFOE-ED-IF-24-2009
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Informe sobre el estudio realizado sobre la liquidación del presupuesto y evaluación del Plan Anual Operativo del año 2008, de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	DFOE-ED-IF-25-2009
	Instituto Costarricense de Electricidad	Informe sobre la fiscalización de la actividad de la auditoría interna del Instituto Costarricense de Electricidad.	DFOE-ED-IF-61-2009
	Refinadora Costarricense de Petróleo	Informe en el cual se consignan los resultados del estudio sobre la contratación de una solución informática integral (Consultoría, software soporte y base tecnológica) que brinde apoyo automatizado a las áreas administrativo-financiera y de costos de RECOPE.	DFOE-ED-IF-77-2009
	Instituto Costarricense de Electricidad	Informe sobre los resultados del estudio de tipo financiero efectuado en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).	DFOE-ED-IF-78-2009
	No Aplica	Informe sobre el fortalecimiento de los procesos de planificación del Sector Públicos como factor crítico de éxito para la contratación administrativa.	DFOE-ED-IF-82-2009
Área de Fiscalización de Servicios Municipales	Municipalidad de Escazú	Informe de gestión de los permisos de construcción en la Municipalidad de Escazú.	DFOE-SM-1-2009
	Municipalidad de Golfito	Informe sobre la verificación del cumplimientos de las disposiciones emitidas de la Municipalidad de Golfito en el informe DFOE-AM-32-2004, referentes a la vigilancia y protección de la Zona Marítimo Terrestre.	DFOE-SM-2-2009
	Municipalidad de Alajuelita	Informe sobre la Gestión Tributaria de la Municipalidad de Alajuelita.	DFOE-SM-3-2009
	Municipalidad de Alajuelita	Informe sobre la Organización de la Municipalidad de Alajuelita y la Gestión de sus Recursos Humanos.	DFOE-SM-4-2009
	Municipalidad de Alajuelita	Informe sobre la Evaluación del Sistema de Administración Financiera de la Municipalidad de Alajuelita.	DFOE-SM-5-2009
	Municipalidad de Golfito	Informe sobre el Plan Regulador y el Otorgamiento de Concesiones en Playa Delfín, Cañaza, Cantón de Golfito.	DFOE-SM-6-2009
	Municipalidad de San José	Informe denominado Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008.	DFOE-SM-7-2009
	Municipalidad de San José	Informe relacionado con el estado de los sistemas contables de las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito.	DFOE-SM-8-2009
	Municipalidad de Garabito	Informe sobre la Construcción Obras en Playas Guacalillo y Agujas del Cantón de Garabito al Margen de la Normativa Legal Vigente.	DFOE-SM-9-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
	Municipalidad de Garabito	Informe sobre la gestión de control del desarrollo urbano y otorgamiento de permisos de construcción por parte de la Municipalidad de Garabito.	DFOE-SM-IF-10-2009
	Municipalidad de San José	Fiscalización de la Actividad de la Auditoria Interna de la Municipalidad de San José.	DFOE-SM-IF-11-2009
	Municipalidad de Garabito	Informe sobre la contratación de un profesional en derecho para fungir como asesor del Concejo Municipal de Garabito.	DFOE-SM-IF-12-2009
	Municipalidad de Garabito	Informe relacionado con el proceso de formulación de los planes reguladores de la Zona Marítimo Terrestre del Litoral Pacífico.	DFOE-SM-IF-13-2009
	Municipalidad de San José, Municipalidad de Garabito	Informe sobre la aplicación y vigencia de las disposiciones de la Ley Nro. 4286 relacionada con los festejos populares organizados por los Gobiernos Locales.	DFOE-SM-IF-14-2009
	Varias	Informe sobre la problemática de la disposición final de residuos sólidos y su impacto en las finanzas públicas y en el ambiente.	DFOE-SM-IF-20-2009
	Municipalidad de Santa Bárbara	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la atención de una denuncia ciudadana.	DFOE-SM-IF-60-2009
	Varias	Informe sobre las estructuras organizativas y la gestión del recurso humano de los Gobiernos Locales.	DFOE-SM-IF-62-2009.
	Municipalidad de Alajuela	Informe sobre el análisis de los resultados de la Auditoría Externa contratada por la Municipalidad de Alajuela, para el dictamen de los Estados Financieros del período 2007.	DFOE-SM-IF-103-2009
	Municipalidad de Santa Cruz	Informe relacionado con el otorgamiento de permisos de construcción en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Marino las Baulas.	DFOE-SM-IF-107-2009
	Municipalidad de Cartago	Informe sobre el análisis de los resultados de la auditoría externa contratada por la Municipalidad de Cartago, para el dictamen de los estados financieros del periodo 2007.	DFOE-SM-IF-108-2009
	Municipalidad de Heredia	Informe sobre el análisis de los resultados de la auditoría externa contratada por la Municipalidad de Heredia, para el dictamen de los estados financieros del periodo 2007.	DFOE-SM-IF-114-2009
	Municipalidad de Liberia	Informe sobre el análisis de los resultados de la auditoria externa contratada por la Municipalidad de Liberia, para el dictamen de los estados financieros de los periodos 2007 y 2008,	DFOE-SM-IF-125-2009
	Varias	Informe sobre el análisis de los proyectos denominados red de Conectividad Intermunicipal y Sistema Tributario Municipal (SITRIMU).	DFOE-SM-IF-126-2009
	Municipalidad de San José	Informe No. DFOE-SM-IF-127-2009 sobre el análisis de los resultados de las auditorías externas contratadas por la Municipalidad de San José, para el dictamen de los estados financieros de los periodos 2006, 2007 y 2008.	DFOE-SM-IF-127-2009
	Municipalidad de Puntarenas	Informe sobre el análisis de los resultados de la auditoria externa contratada por la Municipalidad de Puntarenas para el dictamen de los estados financieros del periodo 2007.	DFOE-SM-IF-128-2009
	Varias	Informe sobre la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI).	DFOE-SM-IF-129-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República	Ministerio de Hacienda	Informe sobre los resultados de la revisión de los informes emitidos por el Ministerio Hacienda, referentes al resultado contable y los estados financieros consolidados del período económico 2008.	DFOE-SAF-01-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Ministerio de Hacienda, en relación con el informe sobre la Administración de Bienes, correspondiente al año 2008.	DFOE-SAF-02-2009
	Ministerio de Planificación	Informe de la deuda pública interna y externa del período 2008 emitido por la Dirección Crédito Público del Ministerio de Hacienda.	DFOE-SAF-03-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe sobre la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2008.	DFOE-SAF-04-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe anual de resultados físicos de los programas del Presupuesto Nacional del 2008.	DFOE-SAF-05-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe que contiene los resultados del estudio sobre la oportunidad y la calidad de la información que se registra en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).	DFOE-SAF-06-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe del estudio realizado sobre la evaluación y controles que realiza la Dirección General de Hacienda, sobre las exenciones que se conceden a sujetos privados.	DFOE-SAF-07-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe de fiscalización sobre el registro de la Deuda Interna del Gobierno Central	DFOE-SAF-IF-08-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe sobre la elaboración del estado de flujos de efectivo del Poder Ejecutivo.	DFOE-SAF-IF-09-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe relacionado con el estudio realizado en la Contabilidad Nacional sobre la cuenta de caja y bancos del balance general del Poder Ejecutivo.	DFOE-SAF-IF-10-2009
	Ministerio de Planificación	Nota Informe, referente al estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, a partir de los estudios efectuados sobre el diseño, ejecución y evaluación del PND 2006-2010.	DFOE-SAF-IF-11-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe sobre estudio en la Dirección General de Presupuesto Nacional, referente al seguimiento realizado sobre los incumplimientos determinados en la evaluación de la gestión presupuestaria de los periodos 2007 y 2008.	DFOE-SAF-IF-12-2009
	Ministerio de Hacienda	Informe sobre estudio realizado en la Dirección de Crédito Público y en la Contabilidad Nacional sobre el registro de la deuda externa del Gobierno Central.	DFOE-SAF-IF-13-2009
	Ministerio de Hacienda	Nota informe sobre estudio realizado en la Proveeduría del Ministerio de Hacienda en relación con el análisis de algunos expedientes relativos a procesos de contrataciones administrativas llevados a cabo para adquisiciones de Bienes y Servicios por ese Ministerio en los años 2007 y 2008.	DFOE-SAF-IF-14-2009
	Ministerio de Hacienda	Nota informe referente al estudio especial sobre la Administración del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda.	DFOE-SAF- IF-15-2009
	Ministerio de Hacienda	Impuesto sobre utilidades estudio estadístico de la base y la evasión actualización.	DFOE-SAF-IF-16-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
Área de Fiscalización de Servicios de Obra Pública y Transportes	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Informe sobre la calidad de la gestión del INCOP en relación con los contratos de concesión de Puerto Caldera.	DFOE-OP-5-2009
	Consejo Nacional de Concesiones	Informe sobre los órganos de control vinculados con la concesión del proyecto San José-Caldera.	DFOE-OP-6-2009
	Consejo Nacional de Concesiones	Fiscalización de la actividad de de Auditoría Interna del Consejo Nacional de Concesiones	DFOE-OP-8-2009
	Consejo Nacional de Vialidad	Informe sobre la fiscalización realizada al proceso de adquisición de puentes modulares lanzables promovidos por el Consejo Nacional de Vialidad.	DFOE-OP-9-2009
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Informe sobre la fiscalización realizada al proceso de adquisición de puentes modulares lanzables promovidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	DFOE-OP-10-2009
	Consejo de Transporte Público	Informe vinculado con la temática de las Rutas Intersectoriales.	DFOE-OP-11-2009
	Consejo de Seguridad Vial	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la capacidad institucional del Consejo de Seguridad Vial, en la incorporación de la seguridad vial en el proceso de desarrollo de las infraestructuras del transporte.	DFOE-OP-13-2009
	Consejo Técnico de Aviación Civil	Informe sobre el estudio relacionado con la contratación y ejecución de auditorías externas para el dictamen de la información contable de la Dirección General de Aviación Civil.	DFOE-OP-14-2009
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Informe del estudio especial sobre la gestión y el estado de las expropiaciones para la ejecución del proyecto costanera sur.	DFOE-OP-15-2009
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Informe del estudio realizado en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes sobre la gestión de tecnologías de información y la integración de procesos de TI entre el MOPT y los Consejos Adscritos.	DFOE-OP-IF-18-2009
	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Informe sobre la fiscalización de la Actividad de Auditoría Interna de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.	DFOE-OP-IF-16-2009
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Informe sobre el estudio relacionado con la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo período 2008, sector de infraestructura y transportes.	DFOE-OP-IF-17-2009
	Consejo Nacional de Vialidad	Informe sobre los resultados del estudio efectuado al proyecto de estaciones de pesaje fijas en la red vial cantonal.	DFOE-OP-IF-19-2009
	Consejo Técnico de Aviación Civil	Informe sobre el estudio del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada de los servicios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.	DFOE-OP-IF-20-2009
	Consejo de Transporte Público	Estudio especial sobre el proceso de elaboración, aprobación y respaldo de las actas de las sesiones del Consejo de Transporte Público.	DFOE-OP-IF-21-2009
	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con el aporte del Instituto Costarricense de Ferrocarriles al proceso de desarrollo de las infraestructuras del transporte.	DFOE-OP-IF-24-2009
	Consejo de Seguridad Vial	Informe en el cual se consignan los resultados del estudio sobre la calidad de la información procesada por el Sistema de Infracciones del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI).	DFOE-OP-IF-25-2009
	Consejo Técnico de Aviación Civil	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la capacidad del Consejo Técnico de Aviación Civil y de la Dirección General de Aviación Civil en el apoyo a las infraestructuras del transporte.	DFOE-OP-IF-34-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales Ambientales y Agropecuarios	Presidencia de la República	Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil.	DFOE-PGAA-4-2009
	Consejo Nacional del Producción	Nota informe sobre los resultados del estudio acerca de la implementación de las disposiciones contenidas en el informe N° DFOE-AM-7/2003, "Estudio especial relativo a la aplicación del artículo 9° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción".	DFOE-PGAA-5-2009
	Ministerio de Gobernación y Policía	Informe referente al estudio especial efectuado en la Dirección General de Migración y Extranjería con la contratación directa Nro. 2007CD-005035-05401 sobre la compra de tarjetas para el documento único migratorio (DUM).	DFOE-PGAA-7-2009
	Ministerio de Gobernación y Policía	Informe del estudio realizado sobre la actividad de la Auditoría Interna del Ministerio de Gobernación y Policía.	DFOE-PGAA-8-2009
	Ministerio de Ambiente y Energía	Informe del estudio realizado en el MINAET sobre el ingreso y disposición de los recursos provenientes de cooperación internacional, donaciones y otros recursos afines.	DFOE-PGAA-9-2009,
	Ministerio de Ambiente y Energía	Informe relacionado con el estudio realizado en el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, sobre la gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras.	DFOE-PGAA-11-2009
	Ministerio de Ambiente y Energía	Informe que contiene los resultados del estudio efectuado sobre la gestión del SINAC, en relación con el patrimonio natural del estado ubicado en la Zona Marítimo Terrestre.	DFOE-PGAA-12-2009
	Junta Administrativa del Registro Nacional	Informe sobre el estudio realizado en el Registro Nacional sobre la evaluación de la calidad de la información relevante, operada por sistemas de información automatizados y contenida en la bases de datos.	DFOE-PGAA-IF-14-2009
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Informe que contiene los resultados del estudio realizado sobre la gestión de la Comisión Nacional de Prevención de Riegos y Atención de Emergencias dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en materia de prevención.	DFOE-PGAA-IF-15-2009
	Comité Olimpico Nacional	Informe sobre el estudio realizado en el Comité Olímpico Nacional de Costa Rica en relación con el manejo de fondos públicos, depositados en la cuenta del Banco de Costa Rica durante los años 2007 y 2008.	DFOE-PGAA-IF-19-2009
	Ministerio de Ambiente y Energía	Nota informe relacionada con un estudio efectuado en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, sobre la publicación de un artículo en un periódico de circulación nacional.	DFOE-PGAA-IF-22-2009
	Poder Judicial	Informe relacionado con el estudio realizado en el Poder Judicial sobre la evaluación de la efectividad de los proyectos y la razonabilidad de las contrataciones de tecnologías de información.	DFOE-PGAA-IF-25-2009
	Registro Nacional	Nota informe relacionada con el análisis de la calidad e integridad de la información contenida en la base de datos de bienes inmuebles del Registro Nacional.	DFOE-PGAA-IF-26-2009
	Dirección Nacional de Notariado	Nota Informe sobre el análisis de la calidad e integridad de la información que contiene la base de datos de bienes inmuebles del Registro Nacional y que se relacionan con la labor notarial.	DFOE-PGAA-IF-31-2009
	Presidente de la República	Informe sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa	DFOE-PGAA-IF-65-2009
Área de Fiscalización de Servicios Sociales	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre el proceso de planificación y evaluación de la gestión de subportafolio de proyectos de equipamiento en la Caja Costarricense de Seguro Social.	DFOE-SOC-07-2009
	Universidad Nacional	Informe sobre el acuerdo tomado por el Consejo Universitario en relación con la asignación e ingreso gradual de jornadas a la Contraloría Universitaria	DFOE-SOC-12-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Informe sobre el cumplimiento de funciones y objetivos institucionales, por parte del Instituto Nacional de Aprendizaje.	DFOE-SOC-14-2009
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos	Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010 correspondientes al sector social y lucha contra la pobreza.	DFOE-SOC-16-2009
	Patronato Nacional de la Infancia	Informe sobre el estudio realizado en el PANI en relación con la actividad de prevención.	DFOE-SOC-18-2009
	Varias Instituciones del Sector Social	Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza.	DFOE-SOC-19-2009
	Universidad Nacional	Informe sobre estudio especial realizado en la UNA.	DFOE-SOC-20-2009
	Junta de Protección Social	Contratación y ejecución de auditorías externas para el dictamen de estados financieros.	DFOE-SOC-23-2009
	Instituto Mixto de Ayuda Social	Informe sobre la contratación y ejecución de auditorías externas para el dictamen de estados financieros.	DFOE-SOC-24-2009
	Junta de Protección Social	Informe sobre Auditoría de tipo financiero realizada en la Junta de Protección Social.	DFOE-SOC-25-2009
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Informe en el cual se consignan los resultados del estudio realizado en el sector trabajo y seguridad social, sobre la evaluación del cumplimiento del contrato con la ciudadanía en ese sector.	DFOE-SOC-28-2009
	Universidad Técnica Nacional	Informe que contiene los resultados del análisis efectuado sobre el avance en el proceso de conformación de la Universidad Técnica Nacional.	DFOE-SOC-IF-29-2009
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre la evaluación de la calidad de la información operada por sistemas de información automatizados y la ejecución del plan de implementación de la normativa sobre tecnologías de información en la Caja Costarricense de Seguro Social.	DFOE-SOC-IF-30-2009
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre resultados del estudio especial sobre el proceso de planificación de la puesta en marcha: Caso nuevo hospital de Heredia.	DFOE-SOC-IF-32-2009
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la efectividad en la gestión de consulta externa en los hospitales nacionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, Hospital San Juan de Dios	DFOE-SOC-IF-81-2009
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la efectividad en la gestión de consulta externa en los hospitales nacionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, Hospital México.	DFOE-SOC-IF-82-2009
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la efectividad en la gestión de consulta externa en los hospitales nacionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, Hospital Calderón Guardia.	DFOE-SOC-IF-83-2009
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU.	DFOE-SOC-IF-92-2009

ANEXO 1 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Número de Informe
	Caja Costarricense de Seguro Social	Informe sobre los resultados del estudio relacionado con la efectividad en la gestión de consulta externa en los hospitales nacionales de la Caja Costarricense de Seguro Social.	DFOE-SOC-IF-97-2009.
	Ministerio de Educación Pública	Informe sobre los resultados del estudio en la Unidad Coordinadora del Contrato de Préstamo 7284-CR —Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE)— de ese Ministerio.	DFOE-SOC-IF-107-2009
	Junta de Protección Social	Transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro.	DFOE-SOC-IF-112-2009
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro.	DFOE-SOC-IF-114-2009
	Patronato Nacional de la Infancia	Informe sobre transferencias de recursos a organizaciones sin fines de lucro.	DFOE-SOC-IF-123-2009
	Patronato Nacional de la Infancia	Informe sobre resultados del estudio sobre el plan de implementación y calidad de TIC en el PANI.	DFOE-SOC-IF-124-2009

Fuente: Áreas de Fiscalización.

ANEXO 2
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
RELACIONES DE HECHOS TRAMITADAS, SEGÚN INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2009

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
Área de Denuncias e Investigaciones	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Presunto incumplimiento al régimen de incompatibilidad y falta al deber de probidad por parte de varios funcionarios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).	DFOE-DDJ-RH-0001-2009
	Municipalidad de Curridabat	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Curridabat.	DFOE-DDJ-RH-0002-2009
	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.	DFOE-DDJ-RH-0003-2009
	Municipalidad de Garabito	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Garabito.	DFOE-DDJ-RH-0004-2009
	Concejo Municipal de Distrito de Paquera	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario del Concejo Municipal de Distrito de Paquera.	DFOE-DDJ-RH-0005-2009
	Municipalidad de Desamparados	Vulneración al deber de confidencialidad por parte de un funcionario de la Municipalidad de Desamparados.	DFOE-DDJ-RH-0006-2009
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).	Presunta falta a la veracidad en las declaraciones juradas de bienes anuales del 2006, 2007 y 2008, y falta al deber de probidad e influencias en contrataciones, por parte de dos funcionarios de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.	DFOE-DDJ-RH-0007-2009
	Municipalidad de Tibás	Vulneración al deber de abstención por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Tibás.	DFOE-DDJ-RH-0008-2009
	Municipalidad de Nicoya	Conflicto de intereses por parte de un funcionario de la Municipalidad de Nicoya.	DFOE-DDJ-RH-0009-2009
	Municipalidad de El Guarco	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes inicial del 2008, por parte de un funcionario de la Municipalidad de El Guarco.	DFOE-DDJ-RH-0010-2009
	Municipalidad de Palmares	No presentación de la declaración jurada de bienes inicial del 2008, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Palmares.	DFOE-DDJ-RH-0011-2009
	Municipalidad de Alajuelita	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Alajuelita.	DFOE-DDJ-RH-0012-2009
	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven.	DFOE-DDJ-RH-0013-2009
	Municipalidad de los Chiles	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Los Chiles.	DFOE-DDJ-RH-0014-2009
	Municipalidad de Goicoechea	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Goicoechea.	DFOE-DDJ-RH-0015-2009

ANEXO 2 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
	Asamblea Legislativa	Eventual incumplimiento al régimen preventivo y falta de veracidad, omisión o simulación en la declaración jurada de situación patrimonial por parte de una funcionaria de la Asamblea Legislativa.	DFOE-DDJ-RH-0016-2009
	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Violación al deber de confidencialidad por parte de un funcionario de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública.	DFOE-DDJ-RH-0017-2009
	Ministerio de Salud	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de una funcionaria del Ministerio de Salud.	DFOE-DDJ-RH-0018-2009
	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de una exfuncionaria del Patronato Nacional de la Infancia.	DFOE-DDJ-RH-0019-2009
	Municipalidad de Upala	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Upala.	DFOE-DDJ-RH-0020-2009
	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario del Banco Nacional de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-0021-2009
	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario del Banco Nacional de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-0022-2009
	Correos de Costa Rica S.A.	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario de Correos de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-0023-2009
	Instituto Nacional de Seguros (INS)	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes final del 2006, por parte de un exfuncionario del Instituto Nacional de Seguros.	DFOE-DDJ-RH-0024-2009
	Consejo Nacional de Producción (CNP)	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario del Consejo Nacional de Producción.	DFOE-DDJ-RH-0025-2009
	Municipalidad de Garabito	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2007, por parte de un exfuncionario de la Municipalidad de Garabito.	DFOE-DDJ-RH-0026-2009
	Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ)	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario de la Corporación Arrocera Nacioanal.	DFOE-DDJ-RH-0027-2009
	Municipalidad de Dota	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de una exfuncionaria de la Municipalidad de Dota.	DFOE-DDJ-RH-0028-2009
	Concejo Municipal de Distrito de Lepanto	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de un funcionario del Concejo Municipal de Distrito de Lepanto.	DFOE-DDJ-RH-0029-2009
	Colegio de Microbiólogos y Químicos de Costa Rica	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario del Colegio de Microbiólogos y Químicos de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-0030-2009

ANEXO 2 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	No presentación de la declaración jurada de bienes final del 2006, por parte de un exfuncionario del Consejo Nacional de Vialidad.	DFOE-DDJ-RH-0031-2009
	Municipalidad de Aguirre	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2008, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-RH-0032-2009
	Correos de Costa Rica S.A.	No presentación de la declaración jurada de bienes final correspondiente al 2008, por parte de una exfuncionaria de Correos de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-0033-2009
	Instituto Nacional de Seguros (INS)	No presentación de la declaración jurada de bienes final correspondiente al 2006, por parte de un exfuncionario del Instituto Nacional de Seguros.	DFOE-DDJ-RH-0034-2009
	Consejo Nacional de Producción (CNP)	No presentación de la declaración jurada de bienes final correspondiente al 2008, por parte de un exfuncionario del Consejo Nacional de Producción.	DFOE-DDJ-RH-0035-2009
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes final del 2008, por parte de un exfuncionario del Instituto Mixto de Ayuda Social.	DFOE-DDJ-RH-0036-2009
	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de una funcionaria del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.	DFOE-DDJ-RH-038-2009
	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de un funcionario del Banco Nacional de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-039-2009
	Municipalidad de Palmares	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Palmares.	DFOE-DDJ-RH-040-2009
	Correos de Costa Rica, S.A.	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de un funcionario de Correos de Costa Rica S.A.	DFOE-DDJ-RH-041-2009
	Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica	No presentación de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de una funcionaria del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-042-2009
	Teatro Nacional	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de un funcionario del Teatro Nacional.	DFOE-DDJ-RH-043-2009
	Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica	Presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes anual del 2009, por parte de un funcionario del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica.	DFOE-DDJ-RH-044-2009
	Municipalidad de Alajuela	Presunta inobservancia del régimen de incompatibilidades y de prohibiciones previsto en los artículos 18 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422, y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494.	DFOE-DDJ-RH-045-2009
Área de Seguimiento de Disposiciones	Consejo Técnico de Aviación Civil	Relación de Hechos sobre la presunta falta grave por desobediencia al cumplimiento de la disposición 4.3.f) del informe no. DFOE-OP-3-2007 "Informe sobre el estudio efectuado en el Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, en relación con la administración tarifaria y de los certificados de explotación	DFOE-ASD-RH-01-2009

ANEXO 2 (continuación)

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Relación de Hechos
	Municipalidad de La Cruz	Relación de Hechos sobre la presunta falta grave por desobediencia al cumplimiento de la disposición 4.1.b) del informe no. DFOE-SM-119-2007 "Informe sobre el plan regulador del sector costero de Punta Castilla y las concesiones otorgadas por la Municipalidad de La Cruz al margen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico	DFOE-ASD-RH-02-2009
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Relación de Hechos referente a la presunta falta grave por incumplimiento de la disposición 4.a) del "Informe del estudio efectuado sobre las inversiones de infraestructura de transportes formuladas para el período 2007-2010", DFOE-OP-3-2008.	DFOE-ASD-RH-03-2009
Área de Servicios Económicos para el Desarrollo	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Relación de Hechos sobre la emisión por parte del funcionarios del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de certificaciones para los fideicomitentes fundadores y otros del fideicomiso Acueducto Playas del Coco.	DFOE-ED-RH-1-2009
	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Relación de hechos por funciones de administración activa llevadas por un funcionario del INFOCOOP en contra del principio de la independencia y objetividad.	DFOE-ED-RH-2-2009
Área de Servicios Municipales	Municipalidad de Los Chiles	Relación de Hechos sobre la adquisición de materiales y la contratación de servicios en la Municipalidad de Los Chiles al margen de las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.	DFOE-SM-RH-2-2009
	Municipalidad de San José	Relación de Hechos por supuesta violación a la prohibición del ejercicio de la profesión liberal de la abogacía por parte de una funcionaria de la Municipalidad de San José.	DFOE-SM-RH-1-2009
	Municipalidad de Naranjo	Relación de Hechos sobre la supuesta realización de trabajos por parte de la Municipalidad de Naranjo en instalaciones privadas de una Iglesia Evangelica, sin contar con autorización legal.	DFOE-SM-RH-3-2009
	Municipalidad de Alajuela	Relación de Hechos sobre el nombramiento y traslados de funcionarios en el cargo de proveedores de la Municipalidad de Alajuela, al margen de las disposiciones legales vigentes.	DFOE-SM-RH-7-2009
	Municipalidad de San José	Relación de Hechos sobre incumplimientos contractuales y el pago por parte de la Municipalidad de San José de una aplicación de software sin haber recibido el objeto contratado.	DFOE-SM-RH-9-2009
	Municipalidad de Garabito	Relación de Hechos referente a la falta de cobro de la multa a dos construcciones que no contaban con el respectivo permiso por parte de la Municipalidad de Garabito.	DFOE-SM-RH-10-2009
Área de Servicios de Obras Públicas y Transportes	Consejo Nacional de Concesiones	Relación de Hechos por presuntas violaciones a la Ley de Control Interno y Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.	DFOE-OP-RH-1-2009
	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Relación de Hechos por presunta falta de veracidad y omisiones en las declaraciones juradas.	DFOE-OP-RH-2-2009

ANEXO 3
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
DENUNCIAS PENALES, SEGÚN INSTITUCIÓN FISCALIZADA
2009

Área o Unidad	Nombre de la Institución Fiscalizada	Asunto	Denuncia Penal
Área de Denuncias e Investigaciones	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	Posible comisión del delito de incumplimiento de deberes por parte de un funcionario del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.	DFOE-DDJ-DP-01-2009
	Municipalidad de Aguirre	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-DP-02-2009
	Municipalidad de Aguirre	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-DP-03-2009
	Municipalidad de Aguirre	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-DP-04-2009
	Municipalidad de Aguirre	Posible comisión de delitos de enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada e influencia en contra de la Hacienda Pública, y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de Aguirre.	DFOE-DDJ-DP-05-2009
	Municipalidad de La Cruz	Posible comisión de delitos de enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada e influencia en contra de la Hacienda Pública, y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de un funcionario de la Municipalidad de La Cruz.	DFOE-DDJ-DP-06-2009
	Municipalidad de La Cruz	Posible comisión de delitos de enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada e influencia en contra de la Hacienda Pública, y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de una funcionaria de la Municipalidad de La Cruz.	DFOE-DDJ-DP-07-2009
	Municipalidad de Carrillo	Posible comisión de delitos de enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada e influencia en contra de la Hacienda Pública, y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Carrillo.	DFOE-DDJ-DP-08-2009
	Municipalidad de Carrillo	Posible comisión de delitos de enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada e influencia en contra de la Hacienda Pública, y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de tres funcionarios y un exfuncionario de la Municipalidad de Carrillo.	DFOE-DDJ-DP-09-2009
	Municipalidad de Tibás	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de un funcionario de la Municipalidad de Tibás.	DFOE-DDJ-DP-10-2009
	Asamblea Legislativa	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio., por parte de una funcionaria de la Asamblea Legislativa.	DFOE-DDJ-DP-11-2009
	Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	Posible comisión de los delitos de falsedad en la declaración jurada de bienes y en concurso aparente de normas el delito de perjurio, por parte de un funcionario del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.	DFOE-DDJ-DP-12-2009
Área de Servicios Municipales	Muncipalidad de Cañas	Denuncia Penal sobre otorgamiento de permisos de la Municipalidad de Cañas.	DFOE-SM-DP-1-2009

ANEXO 4

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MONTO DE LAS CONTRATACIONES Y CANTIDAD DE FALLOS POR APELACIONES POR TIPO DE RESULTADO SOBRE LA CONTRATACIÓN SEGÚN EL SECTOR INSTITUCIONAL

Sector	Resultado del Fallo			
	Tipo de Dato	Confirmación	Anulación	Total del sector
Sector Administración Financiera de la República 1/	Fallo 2/	2	0	2
	Fallo (%)	100%	0%	100%
	Monto			0,00
	Monto (%)			0%
Sector Económicos para el Desarrollo	Fallo	139	28	167
	Fallo (%)	83%	17%	100%
	Monto			49.279.731.758,39
	Monto (%)			56,41%
Sector Municipal	Fallo	49	19	68
	Fallo (%)	72%	28%	100%
	Monto			6.355.357.902,96
	Monto (%)			7,28%
Sector Obra Pública	Fallo	26	2	28
	Fallo (%)	93%	7%	100%
	Monto			9.434.460.939,44
	Monto (%)			10,15%
Sectro Públicos Generales	Fallo	54	17	71
	Fallo (%)	76%	24%	100%
	Monto			7.481.350.739,78
	Monto (%)			8,56%
Sector Social	Fallo	63	19	82
	Fallo (%)	77%	23%	100%
	Monto			14.805.862.332,74
	Monto (%)			16,95%
TOTAL GENERAL	Fallo	333	85	418
	Fallo (%)	80%	20%	100%
	Monto			87.356.763.673,31
	Monto (%)			100%

1/ En este sector se presentaron dos recursos de apelación relativos a Convenios Marco del Ministerio de Hacienda, los cuales son de cuantía inestimable, razón por la cual no presentan monto.

2/ La cantidad de fallos no representa la cantidad de resoluciones, sino la cantidad de decisiones tomadas por la CGR. Por lo tanto, en una misma resolución se pueden presentar varios fallos, y en cada fallo puede estar presente más de una empresa apelante.

ANEXO 5
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR INSTITUCIÓN

Institución Licitante	Total	%
MUNICIPALIDADES	68	16,27%
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)	49	11,72%
BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	33	7,89%
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	29	6,94%
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	26	6,22%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)	26	6,22%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	12	2,87%
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	9	2,15%
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	9	2,15%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ICAA)	9	2,15%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)	7	1,67%
HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	6	1,44%
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	6	1,44%
MINISTERIO DE CULTURA JUVENTUD Y DEPORTES	5	1,20%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)	5	1,20%
COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ (CNFL)	5	1,20%
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	5	1,20%
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PODER JUDICIAL	5	1,20%
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	4	0,96%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG)	4	0,96%
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	4	0,96%
BANCO DE COSTA RICA	4	0,96%
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	3	0,72%
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	3	0,72%
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	3	0,72%
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	3	0,72%

ANEXO 5 (continuación)

Institución Licitante	Total	%
REGISTRO NACIONAL	3	0,72%
MINISTERIO DE SALUD	3	0,72%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	3	0,72%
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL	3	0,72%
BANCO CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO	3	0,72%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)	3	0,72%
UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	2	0,48%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	2	0,48%
FUNDACION OMAR DENGO	2	0,48%
CONSEJO TECNICO DE ASISTENCIA MEDICO SOCIAL	2	0,48%
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETROLEO (RECOPE)	2	0,48%
PROGRAMA INTEGRAL MERCADEO AGROPECUARIO (PIMA)	2	0,48%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	2	0,48%
INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER (INAMU)	2	0,48%
BN-VITAL OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS S.A.	2	0,48%
MINISTERIO DE HACIENDA	2	0,48%
MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA (MEP)	2	0,48%
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS (CONICIT)	2	0,48%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELECTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC)	2	0,48%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PESCA Y ACUICULTURA	1	0,24%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	1	0,24%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL LICEO DE BELEN	1	0,24%
JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR, PUNTARENAS	1	0,24%
JUNTA DE EDUCACION DE LA ESCUELA EDUARDO GARNIER	1	0,24%
JUNTA DE PROTECCION SOCIAL (JPS)	1	0,24%
CONSEJO TECNICO DE AVIACION CIVIL	1	0,24%
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGIA Y TELECOMUNICACIONES	1	0,24%

ANEXO 5 (continuación)

Institución Licitante	Total	%
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	1	0,24%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL	1	0,24%
MINISTERIO DE GOBERNACION Y POLICIA	1	0,24%
JTA. ADMINIST.LICEO EMILIANO ODIO MADRIGAL , MARAÑONAL ESPARZA	1	0,24%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ	1	0,24%
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	1	0,24%
COMISION NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	1	0,24%
COLEGIO UNIVERSITARIO PARA EL RIEGO Y EL DESARROLLO DEL TROPICO SECO	1	0,24%
HOSPITAL SAN RAFAEL DE ALAJUELA	1	0,24%
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL	1	0,24%
AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	1	0,24%
ASAMBLEA LEGISLATIVA	1	0,24%
MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE	1	0,24%
OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	1	0,24%
PATRONATO DE CONSTRUCCIONES INSTALACIONES Y ADQ. DE BIENES	1	0,24%
FONDO NACIONAL DE BECAS (FONABE)	1	0,24%
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	1	0,24%
HOSPITAL MEXICO	1	0,24%
SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRANEAS RIEGO Y AVENAMIENTO	1	0,24%
COLEGIO UNIVERSITARIO DE PUNTARENAS	1	0,24%
TEATRO NACIONAL	1	0,24%
HOSPITAL DE SAN CARLOS	1	0,24%
FUNDACION PARA LA VIVIENDA RURAL COSTA RICA-CANADA	1	0,24%
INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y LA RECREACION (ICODER)	1	0,24%
Total general	418	100,00%

ANEXO 6
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE FALLOS POR OBJECIÓN AL CARTEL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 1/
-SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL-

Sector	Con lugar		Parcialmente con lugar		Rechazado		Se archiva		Sin lugar		Acoger el desistimiento		Total Nº	Total (%)
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)		
Sector Económicos para el Desarrollo	5	6,02%	32	38,55%	22	26,51%	7	8,43%	17	20,48%		0,00%	83	100,00%
Sector Municipal	2	7,14%	13	46,43%	8	28,57%		0,00%	5	17,86%		0,00%	28	100,00%
Sector Obra Pública	12	25,00%	16	33,33%	16	33,33%		0,00%	4	8,33%		0,00%	48	100,00%
Sector Públicos Generales	12	15,58%	18	23,38%	37	48,05%		0,00%	10	12,99%		0,00%	77	100,00%
Sector Sociales	19	11,88%	79	49,38%	34	21,25%		0,00%	27	16,88%	1	0,63%	160	100,00%
TOTAL GENERAL	50	12,63%	158	39,90%	117	29,55%	7	1,77%	63	15,91%	1	0,25%	396	100,00%

1/ Nota: La cantidad de fallos no representa la cantidad de resoluciones, sino la cantidad de decisiones tomadas por la CGR. Por lo tanto, en una misma resolución se pueden presentar varios fallos y en cada fallo puede estar presente más de una empresa objetante.

ANEXO 7
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE RECURSOS DE OBJECIÓN AL CARTEL POR INSTITUCIÓN

Institución Licitante	Gestiones tramitadas	% por instituciones
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL	96	24,24%
MUNICIPALIDADES	28	7,07%
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS	27	6,82%
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	25	6,31%
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	20	5,05%
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	14	3,54%
BANCO DE COSTA RICA	13	3,28%
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	12	3,03%
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	12	3,03%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	9	2,27%
BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	8	2,02%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	8	2,02%
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA	8	2,02%
HOSPITAL DR. MAX PERALTA DE CARTAGO	8	2,02%
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	5	1,26%
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	5	1,26%
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PODER JUDICIAL	5	1,26%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	5	1,26%
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	4	1,01%
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	4	1,01%
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	4	1,01%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	4	1,01%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA EN NUTRICION Y SALUD (INCIENSA)	4	1,01%
DIRECCION REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD CENTRAL NORTE	4	1,01%
HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	3	0,76%
MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA	5	1,26%
CONSEJO TECNICO DE ASISTENCIA MEDICO SOCIAL - MINISTERIO DE SALUD	3	0,76%
HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	3	0,76%
BN-VITAL OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS S.A.	2	0,51%
HOSPITAL DR. RAFAEL ANGEL CALDERON GUARDIA	2	0,51%
HOSPITAL MEXICO	2	0,51%
MINISTERIO DE CULTURA JUVENTUD Y DEPORTES	2	0,51%
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL	2	0,51%

ANEXO 7 (continuación)

Institución Licitante	Gestiones tramitadas	% por instituciones
REGISTRO NACIONAL	2	0,51%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO	2	0,51%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL	2	0,51%
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION (CNP)	2	0,51%
HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS	1	0,25%
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	1	0,25%
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS	1	0,25%
INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION Y TRANSFERENCIA EN TECNOLOGIA AGROPECUARIA (INTA)	1	0,25%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	1	0,25%
MINISTERIO DE ECONOMIA INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)	1	0,25%
MINISTERIO DE HACIENDA	1	0,25%
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	1	0,25%
MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGIA Y TELECOMUNICACIONES	1	0,25%
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	1	0,25%
PROGRAMA DE REGULARIZACION DEL CATASTRO Y REGISTRO	1	0,25%
SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES	1	0,25%
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	1	0,25%
BANCO CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO (BANCREDITO)	1	0,25%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	1	0,25%
CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO	1	0,25%
SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRANEAS, RIEGO Y AVENAMIENTO	1	0,25%
OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS	1	0,25%
FONDO NACIONAL DE BECAS	1	0,25%
COMISION NACIONAL DE PREVENCION DE RIESGOS Y ATENCION DE EMERGENCIAS	1	0,25%
HOSPITAL DE CIUDAD NEILY	1	0,25%
TEATRO POPULAR MELICO SALAZAR	1	0,25%
MINISTERIO DE SALUD	1	0,25%
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION	1	0,25%
JUNTA DE PROTECCION SOCIAL (JPS)	1	0,25%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	1	0,25%
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	1	0,25%
JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR, PUNTARENAS	1	0,25%
ASAMBLEA LEGISLATIVA	1	0,25%
IMPRENTA NACIONAL	1	0,25%
HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	1	0,25%
TOTAL GENERAL	396	100,00%

ANEXO 8
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CANTIDAD DE CONTRATACIONES DIRECTAS POR MONTO Y RESULTADO
-SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL-

Sector	Datos	Fallo		Total general
		Autorizada	Denegada	
Sector Administracion Financiera de la Republica	MONTO	385.050.966,61	0,00	385.050.966,61
	%	100,00%	0,00%	100,00%
	Contrataciones	9	3	12
	Resultado (%)	75,00%	25,00%	100,00%
Sector Economicos para el Desarrollo	MONTO	11.307.275.479,69	1.734.139.165,11	13.041.414.644,80
	%	86,70%	13,30%	100,00%
	Contrataciones	30	5	35
	Resultado (%)	85,71%	14,29%	100,00%
Sector Municipal	MONTO	6.427.908.986,40	899.659.026,00	7.327.568.012,40
	%	87,72%	12,28%	100,00%
	Contrataciones	70	29	99
	Resultado (%)	70,71%	29,29%	100,00%
Sector Obra Publica	MONTO	8.031.942.799,64	0,00	8.031.942.799,64
	%	100,00%	0,00%	100,00%
	Contrataciones	23	2	25
	Resultado (%)	92,00%	8,00%	100,00%
Sector Públicos Generales	MONTO	11.530.734.181,24	4.625.215.792,43	16.155.949.973,67
	%	71,37%	28,63%	100,00%
	Contrataciones	65	14	79
	Resultado (%)	82,28%	17,72%	100,00%
Sector Social	MONTO	20.972.059.099,61	2.291.150.040,00	23.263.209.139,61
	%	90,15%	9,85%	100,00%
	Contrataciones	110	28	138
	Resultado (%)	79,71%	20,29%	100,00%
Total MONTO		58.654.971.513,19	9.550.164.023,54	68.205.135.536,72
Total %		86,00%	14,00%	100,00%
Total Contrataciones		307	81	388
Total Resultado (%)		79,12%	20,88%	100,00%

ANEXO 9
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
LISTADO DE AUTORIZACIONES DE CONTRATACIÓN DIRECTA PRESENTADOS A CONTRALORÍA GENERAL
CUADRO RESUMEN POR INSTITUCION

Institución	FALLO				Total No.	Total %
	Autorizada		Denegada			
	Nº	%	Nº	%		
MUNICIPALIDADES	70	22,80%	29	35,80%	99	25,52%
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	23	7,49%	3	3,70%	26	6,70%
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PODER JUDICIAL	13	4,23%		0,00%	13	3,35%
MINISTERIO DE HACIENDA	8	2,61%	2	2,47%	10	2,58%
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	8	2,61%	1	1,23%	9	2,32%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP)	7	2,28%	1	1,23%	8	2,06%
MINISTERIO DE CULTURA JUVENTUD Y DEPORTES	8	2,61%		0,00%	8	2,06%
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	5	1,63%	2	2,47%	7	1,80%
HOSPITAL DOCTOR CALDERON GUARDIA	7	2,28%		0,00%	7	1,80%
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETROLEO (RECOPE)	3	0,98%	3	3,70%	6	1,55%
INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y LA RECREACION (ICODER)	5	1,63%	1	1,23%	6	1,55%
HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS	5	1,63%		0,00%	5	1,29%
BANCO DE COSTA RICA	5	1,63%		0,00%	5	1,29%
JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)	5	1,63%		0,00%	5	1,29%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)	5	1,63%		0,00%	5	1,29%
MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA	4	1,30%	1	1,23%	5	1,29%
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)	5	1,63%		0,00%	5	1,29%
TEATRO POPULAR MELICO SALAZAR	4	1,30%	1	1,23%	5	1,29%
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	3	0,98%	2	2,47%	5	1,29%
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	2	0,65%	2	2,47%	4	1,03%
MINISTERIO DE SALUD	4	1,30%		0,00%	4	1,03%
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	3	0,98%		0,00%	3	0,77%
CENTRO NACIONAL DE LA MUSICA	2	0,65%	1	1,23%	3	0,77%
TEATRO NACIONAL	3	0,98%		0,00%	3	0,77%

ANEXO 9 (continuación)

Institución	FALLO				Total No.	Total %
	Autorizada		Denegada			
	Nº	%	Nº	%		
COLEGIO TECNICO PROFESIONAL JOSE DANIEL FLORES ZAVALETA	2	0,65%	1	1,23%	3	0,77%
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA (BNCR)	2	0,65%	1	1,23%	3	0,77%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y GRACIA	3	0,98%		0,00%	3	0,77%
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	3	0,98%		0,00%	3	0,77%
SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS	2	0,65%	1	1,23%	3	0,77%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)	3	0,98%		0,00%	3	0,77%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG)	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO NOCTURNO PRESBITERO ENRIQUE MENZEL DE TURRIALBA	1	0,33%	1	1,23%	2	0,52%
MINISTERIO DE GOBERNACION Y POLICIA	1	0,33%	1	1,23%	2	0,52%
DIRECCION GENERAL DE MIGRACION Y EXTRANJERIA	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	1	0,33%	1	1,23%	2	0,52%
JUNTA DE PROTECCION SOCIAL DE SAN JOSE	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
HOSPITAL DR. MAX PERALTA DE CARTAGO	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION Y TRANSFERENCIA EN TECNOLOGIA AGROPECUARIA	1	0,33%	1	1,23%	2	0,52%
HOSPITAL NACIONAL PSIQUIATRICO	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU)	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
CENTRO COSTARRICENSE DE PRODUCCION CINEMATOGRAFICA	2	0,65%		0,00%	2	0,52%
JUNTA DE EDUCACION DE LA ESCUELA GAMONALES DE CIUDAD QUESADA, SAN CARLOS.	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA LICEO DE MATA DE PLATANO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
UNIVERSIDAD ALMA MATER		0,00%	1	1,23%	1	0,26%

ANEXO 9 (continuación)

Institución	FALLO				Total No.	Total %
	Autorizada		Denegada			
	Nº	%	Nº	%		
INSTITUTO TECNOLOGICO DE COSTA RICA (ITCR)		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
COMISION NACIONAL DE PREVENCION DE RIESGOS Y ATENCION DE EMERGENCIAS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
PARTICULAR (COMISION MUNICIPAL ORGANIZADORA DE LA XIX FERIA NACIONAL DE LAS FRUTAS 2009	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
DIRECCION SECTORIAL DE ENERGIA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA BAJO CORDOBA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
CENTRO DE TRASPLANTE HEPATICO Y CIRUGIA HEPATOBILIAR		0,00%	2	2,46%	2	0,52%
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL LICEO DE SABANILLA DE ALAJUELA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
HOSPITAL DR. MAX PERALTA JIMENEZ	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
DIRECCION GENERAL DE ARCHIVO NACIONAL		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
COLEGIO UNIVERSITARIO DE PUNTARENAS		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
COMISION NACIONAL DE EMERGENCIAS (CNE)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
DIRECCION GENERAL DE TRIBUTACION DIRECTA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL LICEO DE LLANO BONITO LEON CORTES		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA JOSE JOAQUIN MORA PORRAS		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL LICEO DE LLANO BONITO LEON CORTES	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
HOSPITAL DR. FERNANDO ESCALANTE PRADILLA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA DARIO FLORES HERNADEZ, PURISCAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COMITE CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACION DE SAN CARLOS		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
INSTITUTO SOBRE ALCOHOLISMO Y FARMACODEPENDENCIA (IAFA)		0,00%	1	1,23%	1	0,26%

ANEXO 9 (continuación)

Institución	FALLO				Total No.	Total %
	Autorizada		Denegada			
	Nº	%	Nº	%		
MINISTERIO DE ECONOMIA INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
SISTEMA DE EMERGENCIAS 911		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO TECNICO PROFESIONAL INDUSTRIAL CALLE BLANCOS.		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
SISTEMA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION CULTURAL (SINART)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
HOSPITAL SAN RAFAEL DE ALAJUELA		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA EN NUTRICION Y SALUD (INCIENSA)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA LICEO SANTA BARBARA DE HEREDIA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION (CNP) Y FABRICA NACIONAL DE LICORES	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA, ESCUELA SILVESTRE ROJAS MURILLO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
HOSPITAL DE CIUDAD NEILY	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA MANUEL DEL PILAR ZUMBADO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COLEGIO NOCTURNO CARLOS MELENDEZ CHAVERRI	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA LA GRAN SAMARIA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
FABRICA NACIONAL DE LICORES (FANAL)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO BOLIVAR	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGIA Y TELECOMUNICACIONES	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA JOSE HERRERA SALAS, CARRIZAL DE ALAJUELA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA TELESECUNDARIA POASITO, SABANILLA DE ALAJUELA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
BANCO DE SANGRE-C.C.S.S.	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA EN NUTRICIÓN Y SALUD	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
CONTABILIDAD NACIONAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%

ANEXO 9 (continuación)

Institución	FALLO				Total No.	Total %
	Autorizada		Denegada			
	Nº	%	Nº	%		
CLINICA CLORITO PICADO		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA TELESECUNDARIA BEBEDERO DE CAÑAS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESCUELA MONSEÑOR DELFIN QUESADA CASTRO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COLEGIO TECNICO PROFESIONAL DE SAN SEBASTIAN.	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE ENSEÑANZA GENERAL BASICA RURAL EL CARMEN, NANDAYURE GUANACASTE	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO TELESECUNDARIA LAS COLONIAS DE SARAPIQUI DE HEREDIA.	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA DE EDUCACION ESC.LUIS CRUZ MENA CERVANTES DE CARTAGO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO TECNICO PROFESIONAL DE HEREDIA	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
SECRETARIA TECNICA NACIONAL AMBIENTAL (SETENA)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO TECNICO PROFESIONAL DOS CERCAS, SAN LORENZO DAMAS		0,00%	1	1,23%	1	0,26%
HOSPITAL WILLIAM ALLEN T.	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COMITÉ CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACION DE POAS	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL COLEGIO TELESECUNDARIA LAS JUNTAS DE CAOBA, LA CRUZ, GUANACASTE	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
CENTRO DE FORMACION DE FORMADORES (CEFOF)	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COMISION NACIONAL PARA LA GESTION DE LA BIODIVERSIDAD	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COLEGIO TECNICO PROFESIONAL PEJIBAYE DE PEREZ ZELEDON	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
JUNTA ADMINISTRATIVA COLEGIO TECNICO PROFESIONAL VAZQUEZ DE CORONADO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
COMITE CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACION DE CARTAGO	1	0,33%		0,00%	1	0,26%
TOTAL GENERAL	307	100,00%	81	100,00%	388	100,00%

ANEXO 10
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
ESTADÍSTICAS SOBRE EL TRÁMITE DE REFRENDO
Del 11 de enero al 31 de diciembre de 2009

SECTOR	TIPO DE GESTIÓN	RESULTADO	CUANTIFICALIDAD			TOTAL	
			CON MONTO		SIN MONTO		
			MILLONES DE COLONES	CANTIDAD		MILLONES DE COLONES	CANTIDAD
Sector Administración Financiera							
	Adenda						
		Aprobado	11.961,28	1	2	11.961,28	3
		Devuelto sin Trámite	10,45	1		10,45	1
		Sin aprobación	143,82	1		143,82	1
	Contrato						
		Aprobado	10.086,11	10	6	10.086,11	16
		Archivado	0,00		1	0,00	1
		Devuelto sin Trámite	43,36	1	1	43,36	2
		Sin aprobación	857,23	1	1	857,23	2
	Convenio						
		Aprobado	0,00		1	0,00	1
		Devuelto sin Trámite	86.876,33	1		86.876,33	1
		Sin aprobación			2	0,00	2
Total Sector Administración Financiera			109.978,57	16	14	109.978,57	30
Sector Económicos para el Desarrollo							
	Adenda						
		Aprobado	592.404,06	7	26	592.404,06	33
		Archivado	0,00		1	0,00	1
		Devuelto sin Trámite	3.101,69	3	2	3.101,69	5
		Sin aprobación	231,24	1		231,24	1
	Cesión						
		Sin aprobación	0,00		2	0,00	2
	Contrato						
		Aprobado	506.796,00	81	434	506.796,00	515
		Devuelto sin Trámite	711,43	3	1	711,43	4
		Sin aprobación	6.701,63	21	18	6.701,63	39
	Convenio						
		Aprobado	2.573,15	1		2.573,15	1
		Devuelto sin Trámite	0,00		1	0,00	1
		Retiro sin trámite	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	0,00		2	0,00	2
	Modificación Contractual					0,00	
		Sin aprobación	0,00		1	0,00	1
Total Sector Económicos para el Desarrollo			1.112.519,18	117	489	1.112.519,18	606

ANEXO 10 (continuación)

SECTOR	TIPO DE GESTIÓN	RESULTADO	CUANTIFICALIDAD			TOTAL	
			CON MONTO		SIN MONTO		
			MILLONES DE COLONES	CANTIDAD		MILLONES DE COLONES	CANTIDAD
Sector Municipal							
	Adenda						
		Aprobado	0,00		16	0,00	16
		Devuelto sin Trámite	0,00		2	0,00	2
		Sin aprobación	0,00		7	0,00	7
	Borrador de escritura						
		Aprobado	165,82	1		165,82	1
	Contrato						
		Aprobado	9.445,18	67	35	9.445,18	102
		Devuelto sin Trámite	95,75	3	3	95,75	6
		Sin aprobación	1.668,59	23	8	1.668,59	31
	Convenio						
		Devuelto sin Trámite	0,00		2	0,00	2
		Sin aprobación	0,00		3	0,00	3
Total Sector Municipal			11.375,34	94	76	11.375,34	170
Sector Obra Pública							
	Adenda						
		Aprobado	4.871,94	8	10	4.871,94	18
		Devuelto sin Trámite	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	8.427,35	15	9	8.427,35	24
	Contrato						
		Aprobado	55.382,88	54	5	55.382,88	59
		Devuelto sin Trámite	280,93	1		280,93	1
		Sin aprobación	1.513,88	11	3	1.513,88	14
	Convenio						
		Devuelto sin Trámite	0,00		1	0,00	1
	Rescición Contractual						
		Aprobado	6,91	1		6,91	1
Total Sector Obra Pública			70.483,88	90	29	70.483,88	119
Sector Públicos Generales							
	Adenda						
		Aprobado	2.564,59	6	18	2.564,59	24
		Devuelto sin Trámite	428,89	3	4	428,89	7
		Sin aprobación	4.225,35	4	5	4.225,35	9
	Contrato						
		Aprobado	133.988,23	81	11	133.988,23	92
		Archivado	332,49	1		332,49	1
		Devuelto sin Trámite	902,42	7	3	902,42	10
		Retiro sin trámite	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	940,28	16	4	940,28	20

ANEXO 10 (continuación)

SECTOR	TIPO DE GESTIÓN	RESULTADO	CUANTIFICALIDAD			TOTAL	
			CON MONTO		SIN MONTO		
			MILLONES DE COLONES	CANTIDAD		MILLONES DE COLONES	CANTIDAD
	Convenio						
		Devuelto sin Trámite	0,00		2	0,00	2
		Sin aprobación	0,00		6	0,00	6
	Rescisión Contractual						
		Sin aprobación	6,15	1		6,15	1
Total Sector Públicos Generales			143.388,40	119	54	143.388,40	173
Sector Social							
	Adenda						
		Aprobado	2.536,05	9	13	2.536,05	22
		Devuelto sin Trámite	90,89	2		90,89	2
		Retiro sin trámite	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	382,21	3	1	382,21	4
	Cesión						
		Devuelto sin Trámite	3,12	1		3,12	1
	Contrato						
		Aprobado	40.898,31	92	24	40.898,31	116
		Archivado	0,00		1	0,00	1
		Devuelto sin Trámite	505,07	3	3	505,07	6
		Retiro sin trámite	0,00		3	0,00	3
		Sin aprobación	2.913,45	16	9	2.913,45	25
	Convenio						
		Devuelto sin Trámite	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	0,00		1	0,00	1
	Trámite alternativo						
		Aprobado	0,00		1	0,00	1
		Sin aprobación	0,00		1	0,00	1
Total Sector Social			47.329,10	126	60	47.329,10	186
TOTAL GENERAL			1.495.074,48	562	722	1.495.074,48	1284

Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Mayo 2010.

Publicaciones cgr