

Memoria Anual 2007



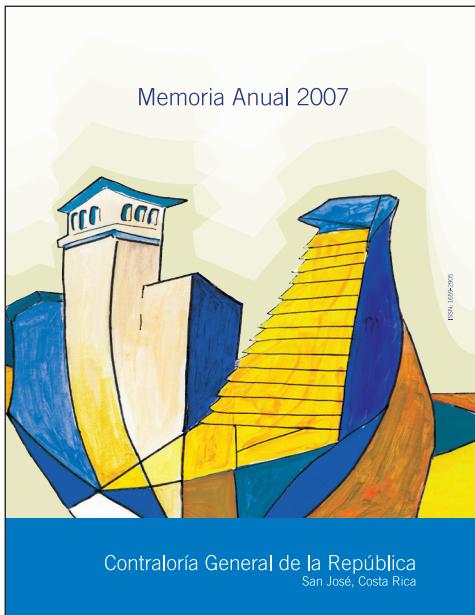
ISSN: 1659-2905

Contraloría General de la República
San José, Costa Rica



Memoria Anual 2007





Portada Memoria Anual 2007

A través de rasgos cubistas, con planos interrelacionados por el color y las líneas, la ilustración de portada revela el vínculo de la Contraloría General de la República con la Asamblea Legislativa; órganos de rango constitucional, cuyos cimientos se entrecruzan y fortalecen mutuamente con el pasar de los años.

Enraizados en su base, frente a frente, ambos órganos están en crecimiento dinámico y constante, cumpliendo funciones que son vitales en la construcción de la democracia. La Contraloría General de la República, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y apoya su trabajo en el ejercicio de un control político efectivo, brindándole insumos que contribuyan a la toma de decisiones legislativas.

Los matices utilizados en la ilustración representan los conceptos de armonía, entendimiento y diálogo mutuo entre ambos órganos. Asimismo, la técnica mixta de acrílico, marcador fino y retoque digital permite plasmar en el arte un mensaje de dinamismo y proactividad, como elementos que impulsan la flexibilidad, creatividad y capacidad de respuesta frente a los retos actuales y futuros.

350.97286

R

Costa Rica. Contraloría General de la República.

Memoria Anual 2007. – San José, Costa Rica : La Contraloría, 2008.

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



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 2008.*

Publicaciones
CGR

Índice General

Índice de Cuadros	viii
Índice de Cuadros del suplemento estadístico	xiv
Índice de Gráficos	xvii
Índice de Recuadros	xix
Índice de Ilustraciones	xix
Índice de Siglas	xx
Presentación	xxvii

Primera Parte: Opiniones y Sugestiones

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

1 Proyectos de infraestructura pública:

insumos para una reflexión impostergable	4
1.1 Infraestructura pública y derechos fundamentales	4
1.2 La infraestructura pública en el marco de la planificación nacional	5
1.3 El problema de la búsqueda y selección de los medios de financiamiento y de gestión de la infraestructura pública	7
1.4 El modelo de concesión de obra pública en Costa Rica	9
1.5 Otras figuras contractuales utilizadas para el desarrollo de la infraestructura pública.....	15
1.6 Retos para el desarrollo y consolidación de los esquemas comentados	17
1.7 Consideración final	25

2 El servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos.

Un problema sin resolver con impactos negativos para los ciudadanos y la Hacienda Pública	25
--	-----------

2.1 Necesidad de una política pública nacional para el buen manejo de los desechos sólidos.....	27
2.2 Limitadas capacidades de los gobiernos locales	30
2.3 Método inadecuado para el cálculo de las tarifas.....	33
2.4 Aprobación de tasas por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Pùblicos (ARESEP).....	34

3 Zona Marítimo Terrestre: Debilidades institucionales y retos de

conservación y aprovechamiento	35
---	-----------

3.1 El marco institucional creado para la planificación, administración, vigilancia y control de la ZMT debe ser revisado	37
3.2 Planificación y regulación de la Zona Marítimo Terrestre.....	38
3.3 Necesidad de fortalecer la gestión de los gobiernos locales en relación con la Zona Marítimo Terrestre.....	40
3.4 Reformas al marco jurídico que regula la Zona Marítimo Terrestre	42

4 Empleo Público costarricense, su importancia y algunos aspectos que lo caracterizan.....	45
4.1 Principios constitucionales y rectores del empleo público.....	47
4.2 El sistema de empleo público como garante de la eficiencia de la Administración Pública.....	49
4.3 Algunos aspectos que generalmente limitan el sistema de empleo público...	50
4.4 Necesidad de mejoras en la gestión política y administrativa para el mejoramiento del empleo público.....	52

Segunda Parte: Memoria del Año Económico

Introducción	55
--------------------	----

Capítulo I

Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República... 56

1 Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central.....	56
1.1 Evolución del Presupuesto del Gobierno Central y sus principales características.....	56
1.2 Las modificaciones realizadas al presupuesto y el decreto de revalidación.....	59
1.3 Financiamiento del presupuesto inicial.....	66
1.4 Principales desviaciones de la presupuestación	67
1.5 Ejecución de las prioridades del gasto en el presupuesto de la República	70
1.6 Otros temas puntuales de la ejecución del presupuesto.....	72
1.7 Comportamiento de los ingresos del presupuesto	81
1.8 Conclusión	95
2 Informe anual sobre la administración de bienes.....	95
2.1 Presentación de informes a la DGABCA por parte de las entidades de la Administración Central	96
2.2 Uso del sistema informático de bienes –SIBINET– por parte de las entidades de la Administración Central.....	97
2.3 Resultados de la actualización del inventario de bienes reportado en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes	98
2.4 Conclusión	106
3 Resultado contable del período y Estados Financieros consolidados del Gobierno de la República.....	107
3.1 Estados financieros correspondientes al resultado contable del periodo 2007	107
3.2 Estados financieros consolidados.....	131
3.3 Conclusión	138
4 Estado de Tesorería.....	139
4.1 Estado de Flujos de Efectivo	139
4.2 Gestión de Tesorería.....	144
Conclusión	157
5 Estado de la deuda pública	158
5.1 Monto de la deuda pública.....	158
5.2 Composición de la deuda pública	161
5.3 Política de Endeudamiento	162

5.4 Separación de Crédito Público y Tesorería Nacional	164
5.5 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2007.....	165
Conclusion	168

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)	169
1 Informe de resultados presentado por el Ministerio de Hacienda	169
1.1 Introducción.....	169
1.2 Resultados del Análisis del Informe.....	170
1.3 Incumplimientos determinados por el Ministerio de Hacienda	176
1.4 Proyecto de Mejoramiento de la Programación y Evaluación Presupuestarias	177
Conclusión	179
2 Análisis del informe de evaluación presentado por MIDEPLAN	179
2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y Contratos con la Ciudadanía	180
2.2 Aspectos metodológicos del PND y del Informe de Evaluación.....	182
2.3 Comportamiento de las metas a nivel nacional, sectorial e institucional	186
2.4 Conclusión	209

Capítulo III

Situación de los Sectores Fiscalizados.....	210
1 El entorno de la política social costarricense.....	210
1.1 Subsector de programas sociales y lucha contra la pobreza	216
1.2 Subsector Salud.....	225
1.3 Subsector Educación	235
2 Sector de Servicios Económicos para el Desarrollo	243
2.1 Sector Energía, Telecomunicaciones y otras empresas públicas	243
2.2 Sector Financiero Público Costarricense	266
2.3 Sector Comercio Exterior: Preparación para enfrentar una mayor competencia como producto de la ratificación del TLC.....	282
2.4 Sector Turismo: Una actividad en auge.....	284
3 Sector Transporte	288
3.1 Importancia de la Política de Infraestructuras del Transporte	288
3.2 Otros aspectos relevantes en materia de Infraestructura del Transporte	289
3.3 Inadecuados procedimientos	292
3.4 Aspectos generales sobre entidades que conforman el Sector	292
3.5 Consideraciones finales	315
4. Sector de Servicios Públicos Generales	317
4.1 Seguridad Ciudadana	317
4.2 Sector Ambiente	325
4.3 Sector Agropecuario.....	334
5 Administración Financiera de la República.....	342
5.1 Ministerio de Hacienda.....	342
5.2 El Sistema de Planificación Nacional: Necesidad de una visión y operación sistémica	355

5.3 Ingresos Públicos del Gobierno Central	360
5.4 Deuda Política	366
6 Sector Municipal.....	369
6.1 Resultados de la gestión presupuestaria y financiera.....	370
6.2 Análisis comparativo de los resultados obtenidos por las municipalidades cabeceras de provincia durante el año 2007.....	379
6.3 Resultados de la Fiscalización Posterior	382
6.4 Conclusiones	393
7 Seguimiento de Disposiciones y Señalamientos de la Memoria Anual 2006.....	394
7.1 Seguimiento de disposiciones	394
7.2 Balance del impacto de señalamientos realizados en la Memoria Anual 2006	404
8 Avances en la aplicación de la Ley General de Control Interno	414
8.1 Generalidades del control interno	415
8.2 Acciones de la CGR para procurar la implementación de la Ley General de Control Interno	415
8.3 Avances en la aplicación de la Ley General de Control Interno	418
9 Avances en la aplicación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422	421
9.1 Compromisos internacionales	421
9.2 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422.(LCCEIFP)	423
9.3 La declaración jurada sobre la situación patrimonial.	423
10 Denuncias.....	424
10.1 Propuestas	427

Capítulo IV

Evolución de las finanzas públicas.....	428
1 Situación fiscal del Gobierno.....	428
2 Déficit financiero del Sector Público	431
3 Ingreso y gasto	431

Tercera Parte: Informe de labores

Introducción	435
1 La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa	438
2 Fiscalización integral sobre la captación y utilización de los fondos públicos.....	440
2.1 Fiscalización posterior.....	440
2.2 Seguimiento de Disposiciones.....	447
2.3 Atención de Denuncias	448
2.4 Declaraciones Juradas.....	450
2.5 Transparencia presupuestaria	451
2.6 Control previo en materias de presupuesto y de contratación administrativa	453
2.7 Materia Consultiva	457
2.8 Procedimientos Administrativos	459
2.9 Costo de fiscalización	460

3	Rectoría del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores	461
4	La Contraloría General en el ámbito internacional	464
5	Capacitación al Sector Público	466
	5.1 Curso integral en Contratación Administrativa	467
	5.2 Curso – Taller para formación de instructores en Valoración de Riesgo para la Administración Pública.....	467
	5.3 Seminario de Control Interno	467
	5.4 Programa para Alcaldes Municipales	467
	5.5 Charlas de divulgación de las normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información.....	467
	5.6 Seminario de divulgación del Reglamento de Refrendo de Contratos de la Administración Pública.....	468
6	Gestión de Recursos Humanos y Situación Financiera	468
	6.1 Salario Único	468
	6.2 Clima Organizacional.....	469
	6.3 Desarrollo profesional.....	469
	6.4 Cambio de los instrumentos de evaluación del desempeño	470
	6.5 Evolución presupuestaria y financiera	470
	Cuarta Parte: Suplemento Estadístico de la Memoria del año Económico	480

Índice de Cuadros

2.1	Gobierno Central: Ejecución 2007 según clasificación económica	57
2.2	Modificaciones al Presupuesto de la República 2007 según Título	60
2.3	Modificaciones al Presupuesto de la República 2007 según Partida	61
2.4	Detalle de las modificaciones de transferencias corrientes y transferencias de capital.....	62
2.5	Ejecución de las sumas revalidadas 2005-2007	65
2.6	Gobierno Central Financiamiento del Presupuesto Inicial 1980-2008.....	66
2.7	Gobierno Central: Presupuesto 2007 según título.....	67
2.8	Nivel de Empleo en la Administración Central.....	69
2.9	Ejecución de las transferencias al sector municipal en el año 2007 provenientes del Presupuesto Nacional	73
2.10	Gobierno Central: Ejecución de la partida de becas y capacitación	75
2.11	Gobierno Central Ingresos ejecutados totales del Presupuesto de la República 2006-2007	81
2.12	Variación anual de los ingresos corrientes y de los ingresos tributarios Importancia relativa respecto al PIB de los ingresos corrientes, de los ingresos tributarios totales y de los principales impuestos 2004-2007	82
2.13	Gobierno Central Resultados de la liquidación de los ingresos tributarios del 2007	83
2.14	Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2007.....	88
2.15	Impuesto sobre la Renta Información de recaudación 2006	89
2.16	Impuesto sobre la Renta Información de recaudación a junio 2007	89
2.17	Porcentaje de Bienes Muebles registrados por instituciones de la Administración Central en el Sistema Sibinet al 31 de diciembre de 2007	98
2.18	Porcentaje de Bienes Inmuebles registrados por instituciones de la Administración Central en el Sistema Sibinet al 31 de diciembre de 2007 ...	99
2.19	Instituciones que no cumplieron con registrar el 100% de sus bienes en Sibinet	99
2.20	Fincas Inscritas a nombre del Estado en el Registro de Bienes Inmuebles....	103
2.21	Variaciones en Cantidades y Montos Totales de Bienes Reportados por Instituciones de la Administración Central Periodos 2006 – 2007	104
2.22	Bienes sin valor de adquisición o que consignan valores de adquisición simbólicos (entre ₡1,0 y ₡1000,0)	105
2.23	Poder Ejecutivo Balance General Condensado al 31 de diciembre 2007	108
2.24	Presentación del patrimonio en el Balance General y en el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto	110
2.25	Poder Ejecutivo Estado de Resultados Condensado comparativo al 31 de diciembre de 2007-2006	110
2.26	Poder Ejecutivo Estado de Flujo de Efectivo Condensado Del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2007	122
2.27	Comparación de los valores de los bienes nacionales informados en el Informe de Bienes y en el Resultado Contable al 31 de diciembre de 2007	128
2.28	Contabilidad Nacional Evolución de la Ecuación Contable al 31 dediciembre 2002-2007	129
2.29	Cifras del Balance General Consolidado Periodo 2007	133

2.30	Contabilidad Nacional Deficiencias determinadas en la información presentada por varias instituciones Periodo 2007	134
2.31	Diferencias determinadas por la Contabilidad Nacional en los asientos de eliminación de operaciones reciprocas.....	136
2.32	Estado de Flujo de Efectivo Del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2007	139
2.33	Desglose del saldo de caja al 31 de diciembre de 2006 y 2007	140
2.34	Análisis del Estado de Flujo de Efectivo, actividades de operación, 2007	141
2.35	Transferencias Corrientes Entregadas Durante el Año 2007	143
2.36	Flujo Mensual de Caja del Fondo General en colones 2007	145
2.37	Flujo Mensual de Caja del Fondo General en dólares 2007	147
2.38	Flujo Mensual de Caja del Fondo General Agregado 2007	148
2.39	Variación de los principales componentes del Flujo de Caja	149
2.40	Colocación Mensual Presupuestaria de Títulos de la Deuda Pública en el Año 2007	150
2.41	Colocaciones y Cancelaciones de Deuda Interna por Tipo de Instrumento Año 2007	151
2.42	Pagos emitidos en el 2007 pendientes de cancelar	152
2.43	Pagos Emitidos en el 2006 Pendientes de Cancelar	153
2.44	Saldo de las cuentas de caja única en colones, según sector institucional al que pertenece el propietario, al 31 de diciembre de 2006 y 2007	154
2.45	Saldo de las cuentas de caja única en dólares, según sector institucional al que pertenece el propietario, al 31 de diciembre de 2006 y 2007	155
2.46	Indicador de tasa de ejecución de los saldos en caja única en colones, según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta, durante el año 2007	156
2.47	Indicador de la rapidez de ejecución de los saldos en caja única en dólares, según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta, durante el año 2007	156
2.48	Sumas giradas del Presupuesto Nacional 2007 a cuentas de Caja Única, según sector institucional a que pertenece el propietario de la cuenta, al 31 de diciembre de 2007	157
2.49	Deuda Pública Interna y Externa, Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto.....	158
2.50	Estado de la Deuda Pública 2007	164
2.51	Créditos Externos en Ejecución al 31 de diciembre, 2007.....	165
2.52	Gobierno Central: Ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas	172
2.53	Gobierno Central: Razones que generaron Disposiciones en los Informes de Evaluación Anual 2007	177
2.54	Meta Nacional: 1. Combatir la Corrupción en Todo el Ámbito de la Acción del Sector Público	186
2.55	PND 2006-2010: Acciones Estratégicas Sectoriales y Metas de Acciones Estratégicas, según Sector	194
2.56	Rangos de Avance de Metas de Acciones Estratégicas del PND 2006-2010.	195

2.57	Sectores Institucionales del PND 2006-2010: Porcentaje promedio de avance en el cumplimiento de metas de acciones estratégicas sectoriales ..	196
2.58	Metas del PND2006-2010 con un avance igual o menor al 30%.....	198
2.59	Metas del PND2006-2010 con un avance del 50% o más	200
2.60	Cumplimiento de metas Institucionales Período 2007	204
2.61	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Presupuesto de Ingresos y su Recaudación 2007	217
2.62	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ministerio de Obras Públicas y Transportes Construcción de Obras de Infraestructura, Mejoramiento de Comedores Escolares y CEN-CINAI Metas programadas versus Metas alcanzadas	218
2.63	Instituto Mixto de Ayuda SociaL Presupuesto Ejecutado de Ingresos Periodos 2006-2007	221
2.64	Instituto Mixto de Ayuda Social Presupuesto Ejecutado Según la clasificación por programa Periodo 2006-2007	265
2.65	Comparación de metas propuestas con metas ejecutadas por IMAS en unidades	223
2.66	Caja Costarricense de Seguro Social Resumen de la Liquidación Presupuestaria Según la Clasificación por programa Al 31 de diciembre 2007	226
2.67	Caja Costarricense de Seguro Social Comportamiento de los ingresos 2006-2007 A nivel de partida	226
2.68	Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado 2006-2007 Según la clasificación por partida	227
2.69	Caja Costarricense de Seguro Social Total de metas Evaluación Plan Anual Operativo Año 2007	229
2.69-a	Caja Costarricense de Seguro Social Consultas de atención integral por grupo etáreo Año 2007	230
2.70	Ministerio de Salud Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2007	231
2.71	Ministerio de Salud Estado del Presupuesto de Egresos por Programas Al 31 de diciembre de 2007	232
2.72	Fuentes de financiamiento del programa 625. Nutrición y Desarrollo Infantil al 31 de diciembre de 2007	234
2.73	Ministerio de Educacion Publica Gasto Devengado por Partidas Presupuestarias Año 2007	236
2.74	Ejecución presupuesto de ingresos del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007	239
2.74-a	Ejecución presupuesto de egresos del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007	240
2.75	Instituto Nacional de Aprendizaje Liquidación presupuestaria acumulada Ejercicio económico 2007	241
2.76	Ejecución programática del gasto presupuestario del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007	242

2.77	Avance de la ejecución programática de las metas de gestión del Instituto Nacional de Aprendizaje Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007	242
2.78	Instituto Costarricense de Electricidad Presupuesto de ingresos, 2007	248
2.79	Instituto Costarricense de Electricidad Presupuesto por programas aprobado y ejecutado al 31/12/2007 Según la clasificación por programa	248
2.80	Instituto Costarricense de Electricidad Presupuesto y ejecución por grupo de proyectos. Programa Electricidad, Año 2007	250
2.81	Instituto Costarricense de Electricidad Presupuestación y ejecución por grupo de proyectos. Programa Telecomunicaciones, Año 2007	251
2.82	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. Presupuesto de inversiones (Caja), Año 2007	256
2.83	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ingresos percibidos al 31/12/2007	259
2.84	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Presupuesto y ejecución de egresos, por programa al 31/12/2007	259
2.85	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. Presupuesto de ingresos, período 2005-2007	264
2.86	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. Presupuesto por partidas: aprobado y ejecutado, período 2006-2007	264
2.87	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. Presupuesto por programas: aprobado y ejecutado, período 2006-2007	265
2.88	Participación de los bancos públicos en el Sistema Bancario Nacional y en el subsector bancos públicos, a nivel de activos totales	269
2.89	Bancos Públicos Ejecución presupuestaria del año 2007	271
2.90	Bancos Comerciales del Estado Ejecución de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 asignadas al BNCR, BCR y BCAC año 2007	272
2.91	Operadoras de Pensiones Complementarias del Sector Público Estado de resultados acumulado	274
2.92	Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión del Sector Público Estado de resultados acumulado	276
2.93	Puestos de Bolsa del Sector Público Estado de resultados acumulado	277
2.94	Instituto Costarricense de Turismo Ejecución Presupuestaria período 2006-2007	286
2.95	Ministerio de Obras Públicas y Transportes Número de plazas, período 2002-2007	293
2.96	Ministerio de Obras Públicas y Transportes Presupuesto Aprobado y Ejecutado según Programa al 31 de diciembre de 2007	294
2.97	Sociedad Portuaria Granelera de Caldera S.A. Productividad de graneles 318	300
2.98	MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Gasto devengado según el Objeto del Gasto –2007	318
2.99	MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Gasto devengado según Programa –2007	318

2.100	Ministerio de Ambiente y Energía Estado del presupuesto de egresos. Al 31 de diciembre de 2007 Según programa	326
2.101	Fondo de Parques Nacionales Estado del presupuesto de egresos por partida Al 31 de diciembre de 2007	327
2.102	Liquidación presupuestaria 2007 Liquidación presupuestaria 2007	329
2.103	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Presupuesto Aprobado y Ejecutado 2006-2007	335
2.104	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Asignación Presupuestaria según Estructura Programática Montos aprobados inicial y definitivo	335
2.105	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Liquidación de los egresos del presupuesto nacional período 2007	336
2.106	INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO Liquidación Presupuestaria de Egresos por Partida Al 31 de diciembre de 2007	337
2.107	Ministerio de Hacienda Estado del Presupuesto de Egresos del Ejercicio Económico de 2007 Al 31 de diciembre de 2007 Según programa presupuestario	343
2.108	Dirección General de Tributación Contribuyentes que no declararon Impuesto sobre las utilidades en el periodo 2006	362
2.109	Dirección General de Tributación Impuesto sobre utilidades a pagar y declarado por actividad lucrativa (94% de declarantes) Periodo 2006	362
2.110	Dirección General de Tributación (1.9% de declarantes) Impuesto sobre utilidades a pagar y declarado por actividad lucrativa Periodo 2006	363
2.111	Dirección General de Tributación Actuaciones de fiscalización realizadas a las personas físicas y jurídicas, con actividad lucrativa, que brindan servicios profesionales	363
2.112	Campaña electoral 2002-2006 Resultado de la revisión de los gastos de los partidos con derecho a contribución política (1)	369
2.113	Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito Liquidación de Ingresos Y Egresos para los Años 2007, 2006 y 2005.....	370
2.114	Clasificación de las Municipalidades por estratos en función del ingreso recaudado Periodos 2006 y 2007	374
2.114-a	Detalle de municipalidades con déficit presupuestario 2007	377
2.115	Denuncias recibidas por tipo de denunciante	425
2.116	Denuncias recibidas según instituciones más denunciadas	426
2.117	Denuncias recibidas según temas más denunciados	426
2.118	Composición de la disminución de Deuda/PIB según factores Período 2004-2007	428
2.119	Gobierno de la República Déficit financiero y Déficit de Base Amplia	430
2.120	Sector Público Déficit financiero	430
2.121	Sector Público No Financiero: Resumen de Ingreso, Gasto y Déficit o Superávit Financiero	432
2.122	Gobierno General Composición Funcional del Gasto, 2006 – 2007	432
3.1	Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa	438
3.2	Estadísticas sobre Disposiciones Emitidas 2006 – 2007	448
3.3	Clasificación temática de las denuncias atendidas para el año 2007	449
3.4	Presupuestos Aprobados e Improbados PERIODO 2008	453

3.5	Contratación Administrativa Principales Productos	454
3.6	Fallos emitidos en objeción al Cartel por instituciones más recurridas en el año 2007	455
3.7	Contratación directa como proporción del presupuesto de compras	456
3.8	Procedimientos finalizados por año de inicio y según clasificación del resultado obtenido	459
3.9	Costo por colón fiscalizado 2005-2007	460
3.10	Normativa Emitida en el Año 2007	463
3.11	Comparación de la capacitación impartida para el periodo 2005-2007	466
3.12	Presupuesto por partida para el periodo 2007	471
3.13	Presupuesto inicial y definitivo por tipo de gasto para el periodo 2007	472
3.14	Modificaciones el Presupuesto por programa para el periodo 2007	473
3.15	Situación financiera al 31 de diciembre de 2007	473
3.16	Compromisos no devengados al 31-12-2007	474
3.17	Balance General Comparado al 31 de Diciembre para los Años 2006 Y 2007	475

Índice de Cuadros del suplemento estadístico

- 1 GOBIERNO CENTRAL. PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2007**
- 2 GOBIERNO CENTRAL. LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2007**
- 3 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007. SEGÚN TÍTULO**
- 4 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007. SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**
- 5 GOBIERNO CENTRAL. ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007. SEGÚN FUNCIÓN**
- 6 GOBIERNO CENTRAL. EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007. POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA. SEGÚN TÍTULO**
- 7 GOBIERNO CENTRAL. EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2007**
- 8 GOBIERNO CENTRAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2007. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**
- 9 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2007. SEGÚN INSTRUMENTO**
- 10 GOBIERNO CENTRAL. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2007. SEGÚN INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREDOR**
- 11 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2007. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN INSTRUMENTO**
- 12 GOBIERNO CENTRAL. SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2007. POR PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO. SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREDOR**
- 13 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007**

- 14** ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO
2007
- 15** ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA .
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL
EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 16** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. RESULTADO DE
LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO
ECONÓMICO 2007
- 17** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES. INGRESOS
EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. POR
INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 18** INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES . EGRESOS
EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO
ECONÓMICO 2007 . POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 19** GOBIERNOS LOCALES. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS
PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- 20** GOBIERNOS LOCALES. INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2007
- 21** GOBIERNOS LOCALES . EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONOMICO 2007 SEGÚN CATEGORÍA
DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 22** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE
LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- 23** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS . INGRESOS EJECUTADOS DE LOS
PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR EMPRESA, SEGÚN
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 24** EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS . EGRESOS EJECUTADOS DE LOS
PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR
EMPRESA, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 25** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS. RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN
DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO
2007

- 26** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS . INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 27** INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS . EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 28** FIDEICOMISOS . RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- 29** FIDEICOMISOS . INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007. POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 30** FIDEICOMISOS . EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007 . POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 31** GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN EFECTIVA 2006 - 2007
- 32** SECTOR PUBLICO: EJECUCION EFECTIVA 2006 - 2007
- 33** GOBIERNO GENERAL. GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2007. POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- 34** SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2007. SEGÚN DEUDORES E INSTRUMENTO
- 35** SECTOR PÚBLICO. MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2007. SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREDITADOR

Índice de Gráficos

1.1	Peso Relativo de Remuneraciones Respecto del Gasto Público Total Período 2005-2007	46
2.1	Evolución del Presupuesto del Gobierno Central 2002-2007	57
2.2	Gobierno Central: Composición del Gasto Devengado según partida.....	58
2.3	Gobierno Central: Composición del Gasto Devengado según Función.....	58
2.4	Título 230 Servicio de la Deuda Tasas de crecimiento Real 2007	72
2.5	Ejecución Mensual del Presupuesto del Gobierno Central	76
2.6	Gobierno Central: Ejecución Mensual del Presupuesto sin la partida de remuneraciones 2007.....	76
2.7	Gobierno General: Evolución del valor agregado y consumo intermedio	77
2.8	Índice Implícito de Precios de Valor Agregado y Consumo Intermedio para el Gobierno General	78
2.9	Gasto en Compras por Gasto en Remuneraciones	78
2.10	Impuesto General Sobre las Ventas (Ley 7542) Año 2007.....	91
2.11	Anticipos de Aduanas Año 2007	92
2.12	Comportamiento de la Deuda Pública y el PIB -tasas de crecimiento nominal- 2003-2007	159
2.13	Gobierno Central: Ejecución del Presupuesto Nacional y cumplimiento de metas de producción física al 31 de diciembre, período 2003-2007 Porcentaje ejecutado respecto de lo programado	171
2.14	Esquema de la Estructura del PND 2006.....	181
2.15	Cumplimiento de metas de acciones estratégicas institucionales 2007	203
2.16	Distribución de metas sectoriales en el Eje de Política Social del PND	214
2.17	Clasificación de metas de Contratos en la Ciudadanía en los sectores de salud, educación y social	215
2.18	Consejo Nacional de Vialidad Composición de los ingresos reales, año 2007	303
2.19	Consejo Nacional de Vialidad Distribución de Egresos por Programa Años 2006 y 2007.....	304
2.20	Consejo Técnico de Aviación Civil Relación Superavit e Inversión en Aeropuertos Años 2003-2007	312
2.21	Variacion real del Presupuesto de Egresos Poder Judicial, del Ministerio de Seguridad Publica y del Ministerio de Justicia Ejercicios Económicos del 2001 al 2007	320
2.22	Ministerio de Hacienda Presupuesto Definitivo y Ejecutado al 31 de diciembre 2005-2007	344
2.23	Ministerio de Hacienda Composición del Presupuesto Ejecutado al 31 de diciembre 2007 Según la clasificación por partida del objeto del gasto	345
2.24	Ministerio de Hacienda Presupuesto definitivo y ejecutado al 31 de diciembre de 2007 según clasificación por partida del objeto del gasto	345
2.25	Sector Municipal Distribución porcentual del gasto por programas Periodo 2007-2006.....	372
2.26	Relación Ingreso - Gasto - Superávit Periodo 2004-2007	373

2.27	Relación pendiente de cobro y porcentaje de ingresos municipales 2003-2007	378
2.28	Municipalidades cabecera de provincia Porcentaje de recaudación, ejecución y subejecución Periodo 2007.....	379
2.28-a	Municipalidades Cabeceras de Provincia Porcentaje del gasto real por estructura programática Periodo 2007	380
2.29	Acciones para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional.....	419
2.30	Denuncias recibidas Período 2000-2007	425
3.1	Requerimientos de la Asamblea Legislativa	439
3.2	Distribución temática de proyectos de fiscalización posterior finalizados 2007	441
3.3	Índice General de Transparencia Presupuestaria (Comparativo 2005-2007)	451
3.4	Gestiones sometidas a refrendo contralor 2002-2007.....	456
3.5	Presupuesto Real Ejecutado por Habitante Período 2003-2007	461
3.6	Distribución de los estudios realizados por medio de las Auditorías Internas por Área de Fiscalización	463
3.7	Distribución del presupuesto inicial 2007 según tipo de gasto	470

Índice de Recuadros

2.1	Recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 34151-H	63
2.2	Algunas cifras de la situación social del país en el 2007	211
2.3	Algunas cifras de cobertura y eficiencia educativa en el 2007	212
2.4	Algunas cifras sobre aspectos demográficos y salud en el 2007.....	213
2.5	Programa Avancemos.....	225
2.6	El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados debe implementar medidas de control interno que optimicen la eficiencia en la administración de los recursos públicos.....	262
2.7	Evaluación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en la gestión de proyectos de tecnología de información	272
2.8	En el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, no se valoran los títulos valores a precios de mercado	275
2.9	Debilidades en el manejo del Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Golfo de Papagayo (FONDETUR)	286
2.10	Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia en el Poder Judicial.....	324
2.11	Convenios y Contratos de Cooperación Firmados entre el Sinac y Entes Privados.....	328
2.12	Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo	330
2.13	Políticas Públicas en Materia de Recursos Hídricos	332
2.14	Políticas Públicas en Materia de Residuos Sólidos.....	333
2.15	Fiscalización sobre la Ejecución del Convenio de Préstamo N° 1285-OC/CR: Programa de Regulación del Catastro y Registro	392

Índice de Ilustraciones

2.1	Ejecución de las transferencias a las municipalidades 2007	74
------------	--	----

Índice de Siglas

A

ABC	Asociación Bancaria Costarricense
ACLA-C	Área de Conservación La Amistad-Caribe
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALTERRA	Alterra Parnters Costa Rica S.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	Bono de Estabilización Monetaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BOT	Siglas en inglés de "Construya, Opere, Transfiera"
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal

C

CAF	Corporación Andina de Fomento
CARTICA	Sistema de Gestión de Información de Valores de Automóviles -ArancelNet y ValorNet
CAT	Certificados de Abono Tributario
CCF	Control Contable de Fondos
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEDEIR	Comisión Técnica de Evaluación del Desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior e Indicadores de Rendimiento
CELEQ	Centro de Electroquímica y Energía Química
CEN-CINAI	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil
CENADA	Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos
CENIFE	Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
SICCNET	Sistema de Consolidación de Cifras de la Secretaría Técnica Presupuestaria
CIF	Costo, Seguro y Fletes (sigla en inglés)
CGR	Contraloría General de la República
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz

CNP	Consejo Nacional de Producción
CNUCC	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CompraRED	Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales
CONARROZ	Corporación Arrocera Nacional
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
CTP	Consejo de Transporte Público

D

DAGJ	División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República
DGA	Dirección General de Aduanas
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa
DGI	Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
DGRA	Dirección de Gestión de Riesgo Aduanero
DGT	Dirección General de Tributación
DINADECÓ	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

E

EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
EXONET	Sistema de Exoneraciones

F

FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
FOMUDE	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONDETUR	Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Golfo de Papagayo
FONECAFE	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera

G

GAM	Gran Área Metropolitana
GLP	Gas licuado de petróleo
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)

I

IAFA	Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICP	Inversiones de corto plazo
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDI	Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI
IDS	Índice de Desarrollo Social
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IFOS	Fuel Oil Intermedios (siglas en inglés)
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
ILI	Sistema de Información de Liquidación de Impuestos
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INADI	Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDI	Instituto de Nutrición y Desarrollo Infantil
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTEGRA	Sistema Integrado de Recursos Humanos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ITO	Inspector Técnico de Obras
IVM	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social

J

JAPDEVA Junta Administrativa y de Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica

K

KFW Instituto de Crédito para la Reconstrucción (sigla en alemán)

L

LAFRPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Nº 8131 de 18 de setiembre del 2001.
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LCCEIFP	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la

LGAP	Función Pública, N° 8422.
LGCI	Ley General de Administración Pública, N° 6227
LP	Ley General de Control Interno, N° 8292
	Línea de pobreza

M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAPI	Matriz de Programación Institucional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio del Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYMES	Micro, pequeña y mediana empresas
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

NIC-SP	Normas internacionales de Contabilidad del Sector Público
--------	---

O

OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCCEFS	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OEA	Organización de Estados Americanos
OLACEFS	Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior
ONT	Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPC	Operadoras de Pensiones Complementarias

P

PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAI	Programa de Abastecimiento Institucional
PAO	Plan Anual Operativo
PCP	Pensiones por parálisis cerebral profunda
PEA	Población económicamente activa
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PRCR	Programa de Regulación del Catastro y Registro
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PRONACA	Programa Nacional de Centros de Acopio
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
	Preescolar y General Básica
PYMES	Pequeña y mediana empresa

R

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

S

SAAM	Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A.
SAD	Sistema de Asientos de Diario DE LA Caja Costarricense del Seguro Social
SAF	Sistema de Administración Financiera
SAFI	Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión
SAPS	Sector de Asistencia y Promoción Social
SEM	Seguro de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social
SEN	Sistema Eléctrico Nacional Interconectado
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SEVRI	Sistema Específico de Valoración de Riesgo
SIIAT	Sistema de Información Integral de la Administración Tributaria
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual
SIB	Solución Integrada Bancaria
SIBINET	Sistema de Administración de Bienes punto Net
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICO	Sistema de Comprobante de la Caja Costarricense de Seguro Social
SIEPAC	Sistema Integración Energética para América Central
SIFIGEMU	Sistema Financiero de Gestión Municipal
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Pública
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera
SIGRH	Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano del Ministerio de Educación Pública
SIM	Sistema Integrado Municipal
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINPE	Sistema Integrado de Negociación y Pagos Electrónicos
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial

SIPP	Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos
SIRSA	Sistema de Información de Registro de Sanciones Administrativas
SITRIMU	Sistema Tributario Municipal
SIRI	Sistema Informático de Registro Inmobiliario
SBN	Sistema Bancario Nacional
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Fiscalizadoras
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

T

TI	Tecnologías de información
TICA	Sistema Tecnología de información para el Control Aduanero
TLC	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos
TM	Tonelada métrica
TM/h	Toneladas métricas por hora
TRIBUNET	Tribute por Internet
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
TUDES	Títulos de propiedad a largo plazo expresados en unidades de desarrollo

U

UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional Autónoma de Heredia
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

Z

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

Presentación

Con mucho agrado la Contraloría General presenta ante la Asamblea Legislativa la Memoria Anual 2007 en cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales sobre las actividades desplegadas durante el año como su órgano constitucional auxiliar en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Como lo demanda el artículo 184 de la Constitución Política, esta Memoria valora la actividad económica del Estado durante un año, con perspectiva de mediano plazo, opinando sobre tópicos de relevancia para la buena gestión institucional y sugiriendo acciones a la Asamblea Legislativa para colaborar con sus funciones de legislación y control político, al tiempo que informa de las acciones realizadas por la Contraloría General en su proceso de rendición de cuentas.

Es evidente que el Estado enfrenta un entorno cada vez más complejo y competitivo que obliga a prepararse para afrontarlo con capacidad y eficiencia. Cambios en el sistema político, profundización del modelo económico de inserción en la economía global, transformaciones y retos en históricos monopolios estatales y cambios en las relaciones de la sociedad con el Estado, son algunos ejemplos de una coyuntura con impactos inmediatos pero también con resonancias que apenas hoy se vislumbran. Esa cambiante y amplia realidad nacional ha puesto a prueba la institucionalidad del país y la robustez del sistema democrático de derecho en el que se enmarca la gestión de la Contraloría General de la República, la de los actores públicos y privados y la vida cotidiana de la ciudadanía en general.

En materia de hacienda pública, el año 2007 reflejó algunas consecuencias de los esfuerzos que se han venido generando en las finanzas públicas, en materia económica, social, de infraestructura pública y en la misma gestión gubernamental. Por otra parte, se mantienen retos claves de mejorar y ahondar con mayor ahínco algunos retos para continuar cercando un esfuerzo nacional por promover mayor responsabilidad en los encargados de la toma de decisiones que involucran recursos públicos, así como un ambiente adecuado en la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de esas responsabilidades.

La Memoria Anual 2007 recoge los resultados sobre la gestión pública de los distintos sectores que conforman el aparato estatal durante ese periodo. En algunos casos se informa sobre los mismos y en otros se presentan las opiniones, sugerencias y dictámenes de este Órgano Contralor sobre dichos resultados.

En la primera parte se presentan las Opiniones y Sugestiones sobre diversos temas de relevancia actual, particularmente con los esquemas contractuales para la Administración Pública, su diversidad y sus posibilidades y potencialidades dentro de nuestro ordenamiento jurídico. También resulta de interés el trabajo realizado en la Zona Marítimo Terrestre de nuestro país,

sobre lo cual existen tareas pendientes de resolver y que merecen atención oportuna por parte de la Asamblea Legislativa. Además se aborda el manejo que se hace en el país de los desechos sólidos, particularmente por parte de las Municipalidades. Finalmente, se plantea el tema del empleo público, para llamar la atención sobre algunas de sus características y sobre las necesidades de mejora en la gestión política y administrativa, aspecto sensible pero ineludible para promover la necesaria y aspirada eficiencia estatal.

La segunda parte presenta la revisión de cuentas del erario público, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 11 y 184 de la Constitución Política. Los resultados muestran algunos avances en el manejo de las finanzas públicas y en la información financiera del país. En los capítulos I y II se dictaminan los informes que tanto el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional remiten al Primer Poder de la República para su valoración. El capítulo III incluye un recorrido por los principales hallazgos, oportunidades y problemas detectados en los diversos sectores institucionales, además del seguimiento a las disposiciones emitidas por la Contraloría en el ejercicio de su función de fiscalización y hace un recuento de los avances de la Ley General de Control Interno y de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. El capítulo cuarto de esta parte analiza en ese contexto del movimiento económico de un año, la situación financiera del Sector Público Costarricense.

Finalmente, en la tercera parte se presenta el Informe de Labores de la Contraloría General de la República, que contiene la rendición de cuentas que la Contraloría General realiza como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa y que coincide con el mandato del artículo 184 de la Constitución Política y con las sanas prácticas de evaluación y rendición de cuentas que el artículo 11 constitucional exige.



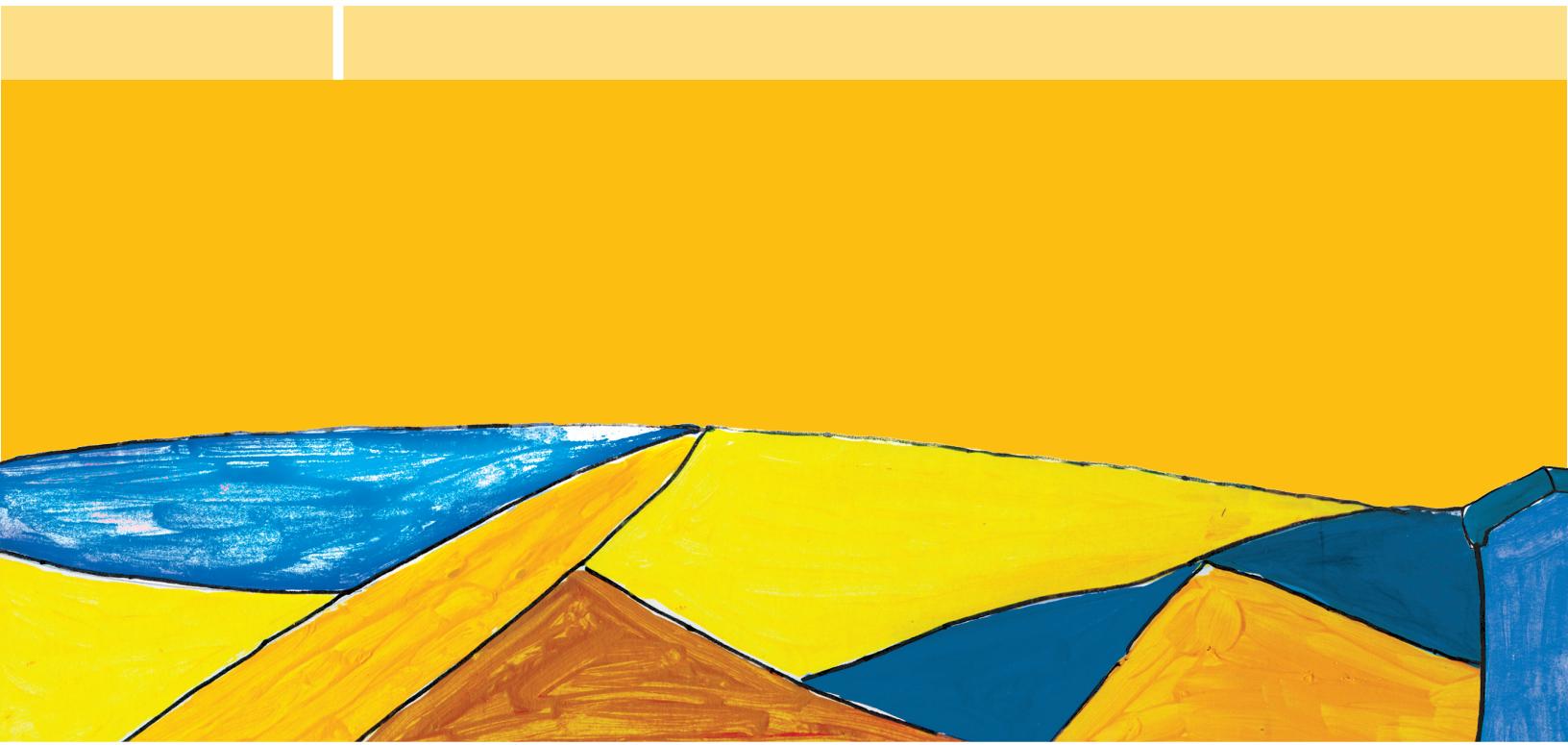
Licda. Rocío Aguilar Montoya
Contralora General de la República



Licda. Marta Acosta Zúñiga
Subcontralora General de la República

● Primera Parte

Opiniones y Sugestiones



Primera Parte

Opiniones y Sugestiones

Introducción

Para el año 2007, la Contraloría General, ha determinado cuatro temas de relevancia para desarrollar en esta primera parte de la Memoria Anual. Dichos temas versan sobre las temáticas de infraestructura pública, desechos sólidos, zona marítimo terrestre y empleo público. Se pretende con cada uno de ellos mostrar el resultado de un análisis realizado sobre la problemática que les afecta y dejar plasmadas opiniones y sugerencias que orienten la discusión política, y propicien la toma de las decisiones pertinentes para enfrentar al menos, algunas de las causas afines.

El primer tema es una reflexión necesaria sobre los proyectos de infraestructura pública los cuales se han visto, en la actualidad, inmersos en la utilización de esquemas contractuales novedosos que representan un reto tanto para la Administración Activa (contratante) como para otros actores involucrados en el proceso tales como contratistas, el Poder Judicial y la misma Contraloría General. Por tanto, se aborda dicha problemática dentro del marco de los derechos fundamentales y constitucionales del desarrollo de los pueblos y la prestación de servicios públicos por parte del Estado, en el contexto de la planificación nacional, así como en la búsqueda de medios de financiamiento y de gestión de dichos proyectos. También se hace referencia al modelo de concesión de obra pública en el país, concretamente en proyectos viales, portuarios y otros.

El segundo tema trata sobre el impacto negativo para los ciudadanos, y para la Hacienda Pública del servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos. La reiterada discusión sobre esta problemática nacional obliga a emplazar sobre soluciones de índole estructural, por lo que se mencionan desde aspectos ligados a la definición de una política pública sobre el particular, hasta las limitaciones de gestión observadas en los gobiernos locales en cuanto a construcción de rellenos en zonas rurales, alternativas para la reutilización de materiales y la generación de ingresos para invertir adecuadamente en las soluciones. Finalmente, se mencionan aspectos mejorables en el método de cálculo de tarifas y en la aprobación de las tasas.

El tercer tema sugiere acciones correctivas concretas sobre la debilidades en torno a la conservación y aprovechamiento de la zona marítima terrestre ante la prolífica expansión turística que debería presentarse paralelamente a un equilibrio entre el desarrollo de infraestructura costera y la protección del ambiente. El tema, por tanto, se plantea en el marco de la necesidad de revisar la planificación, administración, vigilancia y control de dicha zona, los elementos indispensables para su regulación y fortalecer la gestión de los gobiernos locales respecto de dicho tópico. Se hace, además, mención a reformas al marco jurídico implícito.

Como cuarto y último tema se expone sobre la importancia del empleo público y algunas características relacionadas con los principios constitucionales y rectores que rigen en esta materia. Continúa la opinión refiriéndose a limitaciones y mejoras necesarias en dicha temática.

1. Proyectos de infraestructura pública: insumos para una reflexión imposergable

1.1 Infraestructura pública y derechos fundamentales

El Estado costarricense tiene una participación relevante en la prestación de servicios públicos tales como telecomunicaciones, electricidad, agua, salud y educación, entre otros varios. Tanto para la efectiva prestación de esos servicios como, en general, con el propósito de crear condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades privadas de toda índole, el Estado debe generar la infraestructura pública¹ necesaria.

La importancia de la infraestructura pública ha sido subrayada por la Sala Constitucional, que en su jurisprudencia la ha vinculado al derecho fundamental del desarrollo de los pueblos. Específicamente en el caso de la infraestructura vial, al resolver el tema de las transferencias del Ministerio de Hacienda al Consejo Nacional de Vialidad de los fondos legalmente previstos para la atención de la red vial nacional, la Sala indicó lo siguiente:

"En lo referente al fondo para la atención de la red vial nacional, estima esta Sala que dentro de los derechos humanos de la cuarta generación figura el derecho al desarrollo de los pueblos, el cual solamente puede hacerse efectivo si un país cuenta con una infraestructura de comunicaciones terrestres en buenas condiciones, dado que, esta constituye piedra angular para el incremento de la producción de bienes y servicios y, desde luego, para su oportuna distribución y comercialización. Debe tomarse en consideración que de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política es deber del Estado procurar un mayor bienestar de todos los habitantes y un adecuado reparto de la riqueza, todo lo cual se logra, entre otros factores, con una infraestructura vial en buenas condiciones de funcionamiento."²

Si bien este precedente está referido de manera concreta al caso de la infraestructura vial, resulta obvio que el razonamiento seguido por la Sala en el sentido de que solo una infraestructura vial en buenas condiciones permite el incremento de la producción de bienes y servicios para su oportuna distribución y comercialización, es perfectamente aplicable también

¹ Es importante mencionar que en algunos foros el concepto de "infraestructura" se utiliza como sinónimo del de "obra pública". No obstante esa equiparación no es admitida pacíficamente a nivel doctrinario, pues si bien se les reconoce algunos puntos de encuentro, se señala que tienen diferencias relevantes. En este sentido, la autora española Patricia Valcarcel Fernández hace un análisis interesante acerca de los dos conceptos y expone que el de obra pública es más propio del ámbito jurídico, en tanto el de infraestructura ha sido desarrollado más por los economistas, que la conciben como los "bienes de capital que, si bien no utilizados directamente en el proceso de producción, son irrenunciables si se busca lograr un óptimo funcionamiento del sistema económico por resultar la base necesaria para la prestación de servicios estimados indispensables en un concreto momento histórico" (Ver Valcarcel Fernández, P. *Ejecución y Financiación de Obras Públicas: Estudio de la Obra Pública como Institución Jurídico-Administrativa*, Civitas, Madrid, 2006, pág. 123). En este artículo la Contraloría General hace uso del concepto de infraestructura en el sentido antes expuesto, pues como se verá, es de alguna manera el utilizado también por la Sala Constitucional.

² Resolución N° 2794 del año 2003. Esta tesis fue reiterada por la Sala Constitucional de manera reciente en la Resolución N° 351 del año 2007, ya estando en vigencia la Ley N° 8114.

a la infraestructura pública de naturaleza económica en general, como la aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, de generación de la energía eléctrica o de telecomunicaciones, pues todas son indispensables para alcanzar los mismos objetivos señalados por la Sala. También es válido aplicar este precedente a la infraestructura pública de índole social, como por ejemplo la relativa a la prestación de servicios de educación y salud, pues tal y como lo señala la Sala, no solo se trata de impulsar la producción, sino que se debe procurar el adecuado reparto entre todos los habitantes de la riqueza que se genera¹.

De manera que la infraestructura pública no es un tema técnico abstracto y reservado para los eruditos en la materia, sino que es un asunto de la mayor trascendencia e interés de la sociedad en general, dada su conexión directa con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta perspectiva debe estar presente en las discusiones y guiar el enfoque de los distintos actores públicos y privados involucrados la toma de decisiones relativa a los distintos proyectos. Debe recordarse que el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública, ordena a los operadores jurídicos interpretar las normas administrativas de la forma en que mejor se permita el alcance de las finalidades que persiguen, con respeto a los derechos e intereses del particular. En el tema que nos ocupa, según lo resuelto por la Sala Constitucional está claro que la finalidad de la actuación de los entes y órganos públicos en el ámbito de la infraestructura pública es, en última instancia, la de satisfacer el derecho fundamental al desarrollo de los pueblos, por lo que los operadores jurídicos no deben sostener tesis de interpretación que cercenen u obstaculicen ese cometido de índole constitucional, excepto cuando en el proceder administrativo instrumental se incurre en insalvables violaciones sustanciales al ordenamiento jurídico².

1.2 La infraestructura pública en el marco de la planificación nacional

Un aspecto importante que debe resolver la Administración Pública, en el marco de la participación ciudadana propio de un Estado democrático moderno, es la definición de los proyectos de infraestructura necesarios para satisfacer las necesidades públicas presentes y

¹ Precisamente acerca de estos conceptos de infraestructura económica e infraestructura social, en un reciente estudio sobre los partenariados público-privados para la provisión y financiamiento de infraestructura, Darrin Grimsey y Mervyn K. Lewis señalan lo siguiente (la cita se hace en el idioma del texto original): *"Economic infrastructure is considered to provide key intermediate services to business and industry and its principal function is to enhance productivity and innovation initiatives. 'Hard economic' facilities include roads, highways, bridges, ports, railways, airports, public transport, telecommunications, electricity and gas generation, transmission and distribution [...] Social infrastructure is seen as providing basic services to households. Its main role is to improve the quality of life and welfare in the community, especially among those of limited means. 'Hard social' facilities embrace hospitals, education and training buildings, water storage and treatment facilities, housing, sewerage and drainage pipes, child care and aged care institutions and prisons."* (Ver Grimsey, D. y Lewis, M., Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2004, pág. 21).

² En esta misma línea, cabe recoger aquí lo señalado por la Sala Constitucional en la Resolución N° 14421 del año 2004: *"Síguese de lo anterior que las formas propias de los procedimientos de la contratación administrativa así como los recaudos de carácter adjetivo que establece el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia de un contrato administrativo deben interpretarse de forma flexible en aras del fin de todo contrato administrativo, sin descuidar, claro está, la sanidad y corrección en la forma en que son invertidos los fondos públicos. Desde esta perspectiva, los procedimientos administrativos de contratación son la sombra (forma) que debe seguir, irremisiblemente, al cuerpo (sustancia) que son los fines y propósitos del contrato administrativo de satisfacer el interés general y, desde luego, procurar por el uso racional, debido y correcto de los fondos públicos."*

futuras. Esa determinación debe responder a un adecuado ejercicio de planificación nacional, que establezca cuáles son las vías de desarrollo que el país pretende seguir. Así, en caso de que se decida seguir un modelo de desarrollo fundado en actividades productivas tales como la industria de alta tecnología y sus servicios asociados o la industria del turismo, asociados a una profundización de la competitividad del sector exportador para su inserción efectiva en los mercados internacionales, será indispensable y prioritario contar con infraestructura idónea en materias tales como energía, telecomunicaciones, red vial, portuaria y aeroportuaria. Además, si por ejemplo en el campo de la energía se pretende disminuir la dependencia de las fuentes tradicionales de generación y promover escenarios más respetuosos del medio ambiente, entonces los proyectos de infraestructura deberán dar prioridad a la explotación de la fuerza del viento o de la geotermia, así como el desarrollo de medios de transporte público que reduzcan la dependencia del petróleo.

Es decir, la selección de los proyectos de infraestructura no parte de la simple ocurrencia casual de algún funcionario público, sino que todas las iniciativas deben estar enmarcadas en un plan de desarrollo integral. Incluso cuando la iniciativa de los proyectos públicos proviene del sector privado, también hay que hacer un examen del interés público en la propuesta, que supone entre otros aspectos valorar el proyecto de conformidad con las políticas del Estado y los objetivos del plan de desarrollo del país. Al menos de esa manera está regulada en nuestro medio por ejemplo la generación de proyectos de concesión por iniciativa privada, sobre la que se comentará más adelante, tal y como se desprende de la lectura del artículo 7 del Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público¹, que establece:

Artículo 7º—Sectores y proyectos de interés.

7.1 Se considerarán de interés público los proyectos de iniciativa privada de concesión de obras públicas y de concesión de obras públicas con servicios públicos que se conformen con las políticas del Estado, que satisfagan las necesidades de los usuarios y que apoyen la inversión pública y privada en Costa Rica. Para ser considerado de interés público deberá demostrarse que el proyecto es legal, ambiental, técnica y económicamente viable.

7.2 La Administración concedente deberá identificar y hacer público los sectores y proyectos que son de su interés y que podrán ser atendidos a través de la figura de la concesión regulada por la Ley 7762.

7.3 La Administración Pública, en conjunto con cámaras empresariales y organizaciones privadas, generarán esquemas de participación y asociación público privada para efectos de promocionar la iniciativa privada en proyectos de concesión de obra pública o de concesión de obra pública con servicios públicos.

¹ Decreto Ejecutivo N° 31836-MOPT del 10 de junio de 2004. Se trata de la reglamentación del artículo 20 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N° 7762 del 14 de abril de 1998. Esta verificación de conformidad de la iniciativa privada con el interés público, está presente también en otros ordenamientos jurídicos exitosos en materia de concesión, como en el caso de Chile (ver sobre el particular Rufián Lizana, D., Manual de Concesiones de Obras Públicas, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999, pág. 36 y siguientes).

Entonces las políticas y planes del país determinan la agenda de proyectos de infraestructura pública cuyo desarrollo debe acometer la Administración Pública.

1.3 El problema de la búsqueda y selección de los medios de financiamiento y de gestión de la infraestructura pública

Superadas la reflexiones acerca de la importancia de la infraestructura pública en los ámbitos económico y social, así como sus elevadas implicaciones jurídicas, además de la selección razonada de la agenda de proyectos y áreas de interés, el tema central que procede abordar es el de los medios que emplea la Administración Pública para satisfacer las necesidades detectadas.

Un problema central que debe resolver la Administración Pública es el del financiamiento de la infraestructura. Construir una autopista o un aeropuerto, instalar una red de telefonía celular, construir un proyecto de generación eólica o bien edificar un hospital, implican costos elevados que deben ser cubiertos mediante alguna fuente de recursos. Indudablemente, una primera fuente de recursos es el presupuesto de la Administración Pública, que en términos generales se alimenta del cobro de tributos, sin perjuicio de los recursos derivados del endeudamiento público.

Así por ejemplo, ya se mencionó que la Ley N° 8114 prevé un destino específico para un parcela de fondos públicos integrados al presupuesto del Consejo Nacional de Vialidad, que consiste en la atención de la red vial nacional. Esos fondos permiten financiar en principio algunos proyectos, como el caso de los contratos de mantenimiento de las rutas nacionales o la construcción de pasos a desnivel en la vía de circunvalación. Por otra parte, también el Consejo Nacional de Vialidad ha suscrito recientemente un contrato de financiamiento con el Banco Centroamericano de Integración Económica, refrendado oportunamente por la Contraloría General, para financiar, al menos en principio, otros proyectos de interés, como por ejemplo la finalización del proyecto de la Costanera Sur o la reformulación de la Interamericana Norte.

No obstante, las necesidades de infraestructura son tan grandes que los recursos presupuestarios resultan insuficientes, ya sea por su agotamiento o por las medidas de índole orden macroeconómico que ponen límites al endeudamiento y al gasto públicos, entre otras razones que es factible enunciar. Adicionalmente, hay discusiones interesantes acerca de quién debe asumir el costo de una infraestructura, es decir, si debe ser la generalidad de los habitantes por medio de los recursos de índole fiscal o bien los usuarios concretos de esa infraestructura, por medio del pago de peajes, lo que a su vez plantea la duda acerca de la cultura del país en materia de tolerancia al pago de peajes o la capacidad económica real de los usuarios para hacerlo¹. Sobre estas cuestiones la autora española Patricia Valcarcel Fernández, en su amplio estudio sobre ejecución y financiación de obras públicas, señala:

“En cualquier caso, hay dos ideas preliminares que conviene no perder de vista por rudimentario o elemental que su recuerdo parezca. Por una parte, que

¹ Acerca de este tema, se puede consultar de manera amplia en Valcarcel Fernández, P., op. cit. pág. 269 y siguientes.

toda obra pública cuesta dinero, dinero que de una y otra forma repercutirá finalmente en el bolsillo de los ciudadanos. Por otra, que por el hecho de ser calificada una obra como pública, es decir, engarzarse entre los cometidos públicos, son los poderes públicos los que toman la decisión de escoger cualquiera de las alternativas posibles, contando para ello con un considerable margen de discrecionalidad, en términos jurídico-políticos.”¹

Esa decisión de los poderes públicos a la que se refiere Valcarcel Fernández, conecta a su vez con la búsqueda de la Administración de diversos esquemas de financiamiento de los proyectos urgentes para el país y en ese contexto es que han aparecido en los últimos años una serie de figuras o modalidades contractuales novedosas al menos en nuestro medio.

Pero antes de hacer referencia a los esquemas que se han desarrollado en nuestro país, debe subrayarse que su aparición en escena no está asociada única y exclusivamente a un problema de necesidad fuentes de financiamiento de los proyectos. Otra vertiente de esta materia es la relativa a la pretensión de generar a la vez esquemas de gestión de los proyectos de infraestructura pública, que mejoren los métodos propios de la prestación directa por parte de las entidades y órganos públicos. En algunos casos se pretende simplemente introducir vías de flexibilización del régimen general de contratación y gestión presupuestaria del sector público, que se entiende como rígido e incompatible con un accionar ágil y oportuno como el que se exige a la Administración Pública hoy en día. En otros, se busca incorporar ya de manera directa al sector privado con sus métodos de gestión, con el propósito de desplazar la actuación pública a un plano de supervisión, fiscalización y regulación, aunque conservando en términos generales la titularidad de las obras y los servicios².

Es decir, no se trata exclusivamente de esquemas para financiar y obtener una infraestructura pública concreta, sino que pretenden la financiación, construcción, equipamiento, mantenimiento y explotación de esa infraestructura durante un plazo dado, según prácticas de gestión propias del sector privado, motivadas en su eficiencia esencialmente por alcanzar la mayor rentabilidad de la inversión, que presupone a su vez la funcionalidad óptima de la infraestructura en el largo plazo en el marco de los estándares de calidad y servicio definidos por la Administración Pública. Este último aspecto constituye una diferencia esencial con el típico contrato de obra pública, en el que el contratista simplemente construye y entrega la obra, por lo que recibe de inmediato el pago por su inversión, dejando a la Administración con los problemas de la gestión de esa infraestructura en el largo plazo³.

En el caso concreto de nuestro país es importante hacer la consideración adicional en el sentido de que se ha admitido pacíficamente la búsqueda de medios de financiamiento

¹ Valcarcel Fernández, P., op. cit. pág. 270.

² Precisamente Grimsey y Lewis formulan como una de las preguntas básicas en los modelos de asociación público-privada, la siguiente (se conserva el idioma del texto original): “*Can governments transform themselves from purchasers of infrastructure assets to managers of long-term contractual relationships?*” (Grimsey. D. y Lewis. M., op. cit., pág. 17).

³ Sobre el particular, los ya citados autores Grimsey y Lewis señalan (se conserva el idioma del texto original): “*It may also be worth saying what a PPP is not. A common misconception about PPP projects is that they are principally about private sector financing of public infrastructure. This is not strictly correct. Financing is only one element. The essence of a PPP is that public sector does not buy an asset; it is purchasing a stream of services under specified terms and conditions. This feature is the key to the viability (or not) of the transaction since it provides the right economic incentives.*” Grimsey. D. y Lewis. M., op. cit., pág. 6.

alternativos a los tributarios y los provenientes del endeudamiento público tradicional, en virtud de las limitaciones macroeconómicas de nuestro medio. Sin embargo, no ha sido igualmente pacífica la aceptación de las asociaciones del sector público con el sector privado, bajo modalidades tales como la concesión o la gestión interesada, pues ese tema se ha insertado en un debate con dimensiones ideológicas complejas, acerca del papel y tamaño del Estado como parte del modelo de desarrollo del país. Esa discusión se ha manifestado por ejemplo en la conformación de comisiones de investigación legislativas que han acompañado buena parte de los procesos de asociación público privada, incluso antes de que éstos entren en fase de ejecución. También se ha identificado, como se reseñará más adelante, en un fuerte y constante cuestionamiento de estos proyectos en el plano judicial, especialmente ante la Sala Constitucional, con acciones que de manera recurrente cuestionan la constitucionalidad de los esquemas contractuales empleados, no obstante la sostenida línea jurisprudencial de la Sala en sentido contrario a lo largo de más de diez años de discusiones judiciales.

No obstante lo anterior, lo cierto es que en la búsqueda de alternativas de financiamiento y de gestión de proyectos de infraestructura, en nuestro país se han utilizado diversos esquemas contractuales, especialmente en los últimos años, en los que se ha revitalizado la inversión pública en esta materia.

1.4 El modelo de concesión de obra pública en Costa Rica

Un primer esquema que se ha promovido como una solución para los problemas de infraestructura pública es el de concesión de obra pública. Desde la óptica normativa, esta modalidad contractual fue introducida en nuestro ordenamiento con la Ley General de Concesión de Obra Pública, Ley N° 7329 del 19 de febrero de 1993, que fue sustituida en el corto plazo por la Ley General de Concesión de Obra Pública, Ley N° 7404 del 3 de mayo de 1994, la cual a su vez fue sucedida por la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998, que constituye el marco normativo vigente y con base en el cual se han desarrollado la mayoría de las iniciativas en la materia.

Es importante mencionar que desde la génesis de la nueva legislación se discutió ante la Sala Constitucional la procedencia de la concesión en materia de proyectos sensibles como puertos y aeropuertos. La Sala trató una consulta legislativa acerca del proyecto de ley que dio origen a la normativa vigente, cuya duda planteada por los consultantes fue precisamente que si bien era posible dar en concesión los ferrocarriles, muelles y aeropuertos, que son bienes de la Nación, no era en su criterio posible otorgar una autorización al Poder Ejecutivo para tales efectos en forma genérica en la ley marco, sino que la Asamblea Legislativa debía autorizar el contrato en cada caso individual. Sobre el particular la Sala emitió la Resolución N° 2319 del año 1998, en la que concluyó que *"nada impide que por medio de una ley marco, la Asamblea faculte al Poder Ejecutivo para que de en concesión bienes públicos, sin que sea necesario una aprobación concreta para cada caso en particular, pues se entiende que ha dado una aprobación general para tal efecto, en cumplimiento de la propia Constitución"*. Adicionalmente, la Sala reiteró¹ que la concesión es un mecanismo de

¹ En el mismo sentido ya se había pronunciado la Sala en consultas legislativas anteriores; por ejemplo en la Resolución N° 3789 del año 1992, se indicó: *"En consecuencia, dadas las prerrogativas que el proyecto reserva a la Administración, no es razonable entender que los bienes objeto de la concesión salgan o puedan salir -directa*

gestión indirecta de la infraestructura, que no compromete la titularidad pública y que por lo tanto es perfectamente conforme con el ordenamiento jurídico¹.

Más allá de las discusiones de índole jurídica, lo cierto es que con la introducción definitiva a nuestro ordenamiento jurídico del contrato administrativo de concesión de obra pública en el año 1998, quedó legalmente habilitado el esquema de financiamiento y gestión de la infraestructura pública mediante los contratos de concesión de obra pública, como un de las vías que puede explorar la Administración en el marco del ejercicio discrecional de selección de los medios a los que hacía referencia Valcarcel Fernández según se citó anteriormente.

Bajo este marco normativo, el país elaboró una cartera de proyectos para ser tramitada por la vía del contrato de concesión, de la que cabe señalar lo siguiente:

- **Proyectos viales:**

Luego de varios años de trámites tendientes a su formalización, hoy se cuenta con contratos activos para los proyectos de concesión vial San José – San Ramón y San José – Caldera. En el primero caso, se está en la etapa de transición prevista contractualmente, que es el espacio en el que tanto la Administración como el concesionario deben satisfacer una serie de requisitos tendientes a que se dé la orden de inicio de la fase de construcción. En cuanto al proyecto San José – Caldera, en el mes de enero del presente año 2008, finalmente se dio la orden de inicio a la fase constructiva, que tiene un período de duración de treinta meses.

En el caso del proyecto San José – Caldera, el camino seguido para llegar al punto de ejecución contractual en que se encuentra, supuso la suscripción de cinco adendas al contrato y dos cesiones de derechos y obligaciones contractuales, todo en un plazo que superó los seis años. Se enfrentaron problemas jurídicos, financieros y técnicos cuya superación ha sido compleja. Sin embargo, es factible mencionar que el tema de las expropiaciones, las dificultades del contratista para conseguir el financiamiento del proyecto y la pérdida de actualidad de los términos de ofertados, son los temas de mayor relevancia, que se alimentan entre sí.

El nivel de incertidumbre que se ha generado en este tipo de proyectos, hace que las entidades financieras que pueden aportar los recursos, pretendan rodearse de una serie de garantías adicionales que encarecen el proyecto y de alguna manera alteran el esquema de distribución de riesgos propios de este tipo de contratos, pues se exige de la Administración una serie de garantías y reconocimientos que en principio no están previstos. Desde luego que la

o indirectamente- del dominio y control del Estado. A lo anterior hay que añadir los amplios poderes de control o fiscalización que el Estado se reserva para sí, incluso en lo referente al estipendio (tarifas por prestación del servicio público) que recibirá el concesionario, el cual deberá fijarse por los organismos competentes de la Administración Pública que se señalan en el Proyecto, todo sobre la base de principios de justicia y razonabilidad, propios del derecho público. De ahí que en opinión de esta Sala, no se observa infracción alguna por parte de la norma consultada con respecto al artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política".

¹ Cabe agregar que la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos y su Reglamento también fueron sometidos de nuevo a la valoración de la Sala Constitucional, a raíz de una acción de inconstitucionalidad promovida en el año 2003 por el profesor Jorge Enrique Romero Pérez, específicamente en cuanto al alcance de la personificación presupuestaria instrumental conferida al Consejo Nacional de Concesiones para realizar distintas actuaciones relativas a los contratos de concesión propiamente dichos y a las reglas de contratación administrativa aplicables a dicho órgano para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus funciones. Esta acción fue declarada sin lugar en el año 2007 mediante la Resolución N° 831.

Administración no puede simplemente desconocer esos requerimientos, pues eventualmente el proyecto se tornaría no financiable, lo que si bien sería un incumplimiento contractual del concesionario, en última instancia podría implicar una postergación grave del desarrollo de la infraestructura llamada a satisfacer las urgentes necesidades públicas, pues se tendría que enfrentar el escenario de reiniciar el procedimiento de licitación pública. Si bien alguna parte de la doctrina, como se verá, aboga por limitar las renegociaciones oportunistas aún si implica el sacrificio de un proyecto, con el propósito de hacer sostenible el modelo en el largo plazo, lo cierto es que en algunos casos la presión social es tan intensa que la Administración se ve comprometida en la búsqueda de una solución inmediata.

Por su parte, el factor “tiempo” ha jugado un papel preponderante en las dificultades jurídicas, técnicas y financieras que se han enfrentado. Tal y como se indicó, los años transcurridos hacen que los estudios previos que sirvieron de base a la licitación, los términos de la oferta del concesionario y los diseños previstos para cumplir con los estándares de servicio de la infraestructura, se vean seriamente afectados. En consecuencia, la obra civil cuesta más y debe ser ampliada de inmediato, pues el diseño original no es compatible con el nivel del tránsito que enfrentaría la vía, lo que también cuesta más. Esto plantea a su vez una discusión jurídica compleja en cuanto al esquema de distribución de riesgos del contrato de cara a las modificaciones contractuales con implicaciones económicas y financieras que se señalan como necesarias. Esto implica que la búsqueda de soluciones se extienda en el tiempo y el ciclo comentado se reproduzca.

Sobre el tema de las modificaciones a los contratos de concesión, resulta importante revisar los resultados del estudio elaborado por J. Luis Guasch acerca de varios centenares de casos fundamentalmente a nivel latinoamericano. En esta oportunidad interesa rescatar el siguiente señalamiento del autor:

“No siempre una renegociación es indeseable, algunas son pertinentes y constituyen esfuerzos que pueden mejorar el bienestar general. Sin embargo, las que deben evitarse son las renegociaciones oportunistas, tanto en concesiones existentes como en futuras. El tema clave es cómo diseñar mejores contratos de concesión y cómo lograr que las partes cumplan con los términos acordados en la concesión, para asegurar una eficiencia del sector a largo plazo y una vigorosa expansión de las redes”.¹

Por otra parte, en materia de infraestructura vial también se han hecho estudios previos para los proyectos viales San José – Limón y San José – Cartago, anillo periférico y radial a Heredia, que aún no han sido sometidos a concurso público para su adjudicación bajo el esquema de concesión de obra pública. En el caso particular de la ruta San José – Limón, el Consejo Nacional de Concesiones recibió para su trámite un proyecto de iniciativa privada en el año 2004, que sin embargo no fructificó, en buena medida por la ausencia de decisiones oportunas por parte del Consejo Nacional de Vialidad acerca de su interés en los términos de la propuesta.

¹ Guasch, J. Luis. *Concesiones en infraestructura: cómo hacerlas bien*, Antoni Bosch, editor, Barcelona, 2004, pág. 17.

Este esquema de iniciativa privada para la generación de proyectos de concesión está regulado en el artículo 20 de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos y en el ya citado Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, que está vigente desde mediados del año 2004. Esta modalidad permite que la idea para el desarrollo de una concesión, sea generada por un sujeto privado, quien la postula ante la Administración para que esta valore si media interés público en su realización. Si la respuesta es positiva, el sujeto privado procede a realizar todos los estudios tendientes a demostrar la factibilidad del proyecto, los cuales servirán de base para desarrollar los términos del eventual cartel para someter a licitación el contrato de concesión. El sujeto privado proponente puede participar en esa licitación, siendo que si la gana, los costos de desarrollo del proyecto así como los costos de evaluación de la propuesta en los que incurrió la Administración, son asumidos por el proponente-concesionario. Si el ganador del contrato es otro oferente distinto a quien propuso la iniciativa, el primero deberá reembolsar los costos mencionados al segundo. Una de las ventajas que se imputa a esta modalidad de iniciativa, es que todos los estudios previos los realiza y costea el particular, sin que la Administración deba incurrir en costosos procedimientos de contratación de consultorías para que se hagan esos mismos estudios y desembolsar fondos propios para financiarlos.

No obstante lo anterior, hasta la fecha no se conoce de ningún otro trámite de iniciativa privada formalizado, distinto al de la ruta San José – Limón antes detallado y que tuvo resultados negativos. Mientras esa ha sido la realidad en nuestro medio, en otros países como Chile, la iniciativa privada tuvo un éxito mayor aunque no exento de dificultades, que contribuyó a la consolidación del esquema de concesiones, aunque debe señalarse que la doctrina chilena¹ define como factor crítico del éxito la ventaja que se otorga al iniciativista en la fase del concurso de la concesión, que actúa como incentivo para asegurar la calidad de los estudios y de la propuesta en general, ventaja que no existe en nuestro sistema.

- ***Proyectos portuarios:***

En el plano portuario, se cuenta con contratos activos para la terminal granelera, la terminal de carga general y el servicio de remolcadores en Puerto Caldera, estos dos últimos bajo el esquema de concesión previsto en el artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa. Precisamente uno de los problemas originarios del proceso de concesión de Puerto Caldera fue la necesidad que se tuvo de recurrir a dos esquemas contractuales distintos, en virtud de la limitación que contiene el artículo 2 de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, en el sentido de que en el caso de los muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas, por esa ley únicamente pueden ser concesionadas las obras nuevas o las ampliaciones que ahí se realicen, pero no las existentes.

En este orden de ideas, la concesión de gestión de servicios públicos regulada en el citado artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa, difiere de manera importante del esquema de concesión regulado en la Ley General de Concesión de Obra Pública con

¹ Sobre el impacto de la iniciativa privada en el sistema de concesión chileno, ver Rufián, D., op. cit., pág. 36 y siguientes.

Servicios Públicos, como por ejemplo en la materia tarifaria. En el primer caso, se trata de un servicio plenamente sujeto a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos según el régimen legal ordinario, mientras que en el segundo caso, esa entidad reguladora tiene una participación mucho más limitada, básicamente referida a la revisión de la estructura tarifaria que se incorpora al cartel de la licitación. Estas diferencias de régimen jurídico no hicieron precisamente fácil el proceso de búsqueda de soluciones a los problemas planteados durante el proceso de formalización contractual.

Pero además de la citada dificultad de origen, el proceso de concesión de Puerto Caldera ha enfrentado problemas similares a los ya indicados en el apartado anterior, por lo que no resulta pertinente su reiteración. Lo que sí es necesario es agregar que este proceso portuario sí ha tenido que superar escollos judiciales, que incluso en algún caso supuso una suspensión del inicio de las obras de construcción de la nueva terminal granelera, que hasta la fecha no se ha levantado. El tiempo transcurrido en la discusión judicial, adicionado a los atrasos anteriores, genera problemas en el plano del equilibrio económico del contrato y de la suficiencia de la obra inicialmente pactada para atender las necesidades actuales del servicio, lo que probablemente dará lugar a algún tipo de renegociación contractual.

En concreto, en el año 2004 se presentó una acción de inconstitucionalidad, promovida por varios legisladores de la fracción legislativa del Partido Acción Ciudadana, por estimar ellos que los actos de invitación a concursar realizados por el Instituto de Puertos del Pacífico y por el Consejo Nacional de Concesiones en las licitaciones que dieron origen a los proyectos ya citados, así como su posterior adjudicación y refrendo, además de los artículos 2 incisos 2) y 3) y 5 inciso 4) de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, eran inconstitucionales por ser contrarios a los principios de legalidad, reserva de ley, indelegabilidad de funciones, razonabilidad, proporcionalidad y debido proceso, así como por contradecir lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 11, 39, 121 inciso 14) y 140 inciso 19), todos de la Constitución Política. La Sala Constitucional se limitó a reiterar sus precedentes sobre la materia, mediante Resolución N° 5651 del año 2005, en la que declaró sin lugar la acción en todos sus extremos.

Por su parte, en el mes de abril del año 2006 se interpuso una nueva acción de inconstitucionalidad, esta vez promovida por el señor Edgar Morales Quesada. La pretensión del recurrente fue la anulación del artículo 8 del Reglamento para los contratos de concesión de gestión de los servicios públicos portuarios, Decreto Ejecutivo N° 30064-MOPT del 4 de diciembre del 2001, por estimarlo contrario al artículo 50 de la Constitución Política, en el tanto según el recurrente permitía sacar a licitación, e incluso adjudicar, la construcción de obras de la envergadura de un puerto sin que existiera un estudio de impacto ambiental previo. En el mes de setiembre de 2007 la Sala emitió la Resolución N° 13574, en la que declaró sin lugar la acción, pues en su criterio la norma impugnada no se aplica a la construcción de obras nuevas, sino a la gestión de servicios públicos de obras ya existentes, de manera que, como en este último caso, el concesionario simplemente gestiona un servicio en unas instalaciones que no construyó, no se considera inconstitucional exigirle las autorizaciones ambientales después de adjudicada la licitación, siempre y cuando sea antes de la ejecución, como precisamente dispone la norma impugnada.

Lo cierto es que superadas las batallas legales en comentario y varios años de atraso por múltiples razones, hoy en día se encuentran en ejecución los contratos de servicios de carga general y de remolcadores, mientras aún se espera el inicio de la construcción de la nueva terminal granelera.

- ***Otros proyectos:***

También se adjudicó en su oportunidad el contrato para las instalaciones carcelarias de Pococí, el cual no se ejecutó sino que se discuten en la actualidad los extremos de su liquidación. Cabe destacar que este proyecto también fue cuestionado ante la Sala Constitucional, en una acción de constitucionalidad promovida en el año 2002 por el entonces Defensor de los Habitantes, señor José Manuel Echandi Meza, fundamentalmente por razones relativas a la delegación al concesionario de potestades de imperio en el ámbito de la seguridad. En este caso también la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción en la Resolución N° 10492 del año 2004, en el tanto el cartel y el contrato de la concesión fueran interpretados según los términos de los considerandos de esa resolución, que apuntaban desde luego a la imposibilidad de transferir al concesionario potestades de imperio. De manera que las razones para descartar la continuidad del proyecto de concesión en comentario, no estarían referidas a los cuestionamientos de constitucionalidad, sino a valoraciones de oportunidad y conveniencia relativas a los costos del proyecto, siendo que en este caso no se trata por razones obvias de una concesión que genere un flujo de ingresos por cobro directo a los usuarios, sino que la remuneración del concesionario venía dada por los pagos hechos por la propia Administración.

Adicionalmente se ha conocido por medios de comunicación que se pretende otorgar en concesión la terminal de pasajeros del Aeropuerto de Liberia, sobre la que desde hace varios meses se menciona la conclusión del plazo para recibir ofertas. No obstante, recientemente en medios de comunicación circuló la noticia de la nueva ampliación de dicho plazo en virtud de errores detectados en el cartel promovido por la Administración, que ameritaban su corrección inmediata.

Asimismo, nuevamente se ha anunciado la pretensión de avanzar con un proyecto de transporte público que consistiría en un tren eléctrico en el área metropolitana, aunque no está claro cuál será la fuente de financiamiento de los estudios de factibilidad que deben realizarse. También se ha mencionado que durante los primeros meses del año 2009 se estaría adjudicando la licitación para la concesión de nuevas instalaciones y servicios portuarios bajo el ámbito de competencia de JAPDEVA, aunque a la fecha de elaboración de este artículo no se ha tenido acceso ni a los estudios preliminares ni mucho menos al cartel de dicho proceso.

Como se puede apreciar, aunque ya existen contratos en ejecución, luego de casi diez años de vigencia del marco normativo actual en materia de concesiones, la evolución de la cartera de proyectos no ha sido lo fructífera que se esperaba. Pareciera que es necesario realizar un análisis objetivo de la experiencia acumulada, para aprender de los errores cometidos. Es factible que las causas de los problemas no sean enteramente atribuibles al exceso de tramitología, de procedimientos y de apelaciones, como frecuentemente las autoridades

políticas y administrativas justifican los desaciertos en la contratación administrativa, sino que deben valorarse aspectos estructurales y funcionales en el ámbito de la gestión pública, que no han sido resueltos de manera adecuada.

1.5 Otras figuras contractuales utilizadas para el desarrollo de la infraestructura pública

Ahora bien, este limitado avance del esquema de concesión, sobre el que se habían fijado altas expectativas, no implica sin embargo que la Administración haya encallado en cuanto al desarrollo de proyectos relevantes. En este sentido, si bien las concesiones no han mostrado un dinamismo importante y fructífero, las administraciones públicas han promovido otros esquemas que a todas luces han ganado el terreno no cubierto por las concesiones. Debe tenerse presente además que la propia Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, excluye la posibilidad de su aplicación a los sectores de energía y telecomunicaciones, al tiempo que en una reforma a esa Ley que se tramita en la actualidad en la Asamblea Legislativa, se pretende extender esa limitación también al ámbito de la salud. En consecuencia, en esos sectores deben buscarse soluciones que legalmente no puede aportar el modelo de concesiones.

Es notable en consecuencia, por ejemplo, el avance en los proyectos promovidos bajo el esquema contractual de fideicomiso, especialmente en su modalidad de titularización combinada con arrendamientos. En este esquema, el financiamiento del proyecto se consigue fundamentalmente mediante títulos valores colocados en el mercado financiero, que se cancelan con los flujos derivados de la explotación de la infraestructura que se construye. Asimismo, los procesos de construcción y equipamiento se llevan a cabo de manera más expedita, pues no están sujetos a los procedimientos ordinarios de selección de los contratistas, sino a modalidades de selección basadas en los principios constitucionales que informan la materia.

Esta vertiente de la contratación pública ha permitido la realización de proyectos importantes para el país. Así, en el ámbito de la generación de energía, el Instituto Costarricense de Electricidad promovió fideicomisos para los proyectos de Peñas Blancas y Cariblanco, además, del Proyecto Térmico Garabito, que ya fue refrendado por este órgano contralor.

Recientemente también la Contraloría General refrendó contratos de fideicomiso de titularización para el desarrollo de infraestructura de la Caja Costarricense de Seguro Social y de la Universidad de Costa Rica, para efectos de la prestación de los servicios de salud y educación que tienen a cargo dichas instituciones, respectivamente. Además, para el caso de infraestructura de interés turístico en la provincia de Puntarenas, recientemente se refrendó un convenio suscrito por el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Puertos del Pacífico, que involucra también la un fideicomiso que titularizará los flujos derivados del pago del canon de las concesiones de Puerto Caldera.

Los proyectos en comentario han sido elaborados por las instituciones en asocio principalmente con el Banco Nacional y con el Banco de Costa Rica, lo que implica finalmente una participación activa de dichas entidades en el desarrollo de la infraestructura pública nacional.

Pero la Administración también ha echado mano a los arrendamientos operativos o financieros puros y simples. Por ejemplo, el Instituto Costarricense de Electricidad contrató con el Banco Centroamericano de Integración Económica un arrendamiento para el proyecto geotérmico Las Pailas, negocio jurídico refrendado por el Órgano Contralor. En este caso no hay captación de recursos de mercado, sino que el Banco financia la construcción y luego arrienda la infraestructura al Instituto. Estos esquemas también han sido utilizados para la contratación de las redes celulares de tecnología GSM del Instituto y según las publicaciones de los medios de comunicación, eventualmente sería replicado para el caso de la adquisición de la nueva red de servicios celulares de tercera generación que el Instituto Costarricense de Electricidad estaría por adquirir.

En línea con lo expuesto en el párrafo anterior, recientemente en La Gaceta Nº 42 del 28 de febrero del año 2008 en curso, se publicó el Reglamento para Realizar Contratos de Leasing del Grupo ICE, Decreto Ejecutivo Nº 34334 del día 8 del mismo mes, que procura consolidar esquemas como los que se han comentado. Es interesante citar aquí lo expuesto en la parte considerativa de dicho Decreto, que ilustra de alguna manera las tendencias que se han querido esbozar en este artículo:

"V.—Que los avances en los campos comercial, financiero y tecnológico imponen el surgimiento de nuevos tipos contractuales que sean útiles para la satisfacción oportuna del interés general. Lo anterior por cuando la posibilidad de renovación tecnológica y actualización continua permite que la contratación se adapte más rápidamente a los cambios tecnológicos y necesidades del arrendatario o tomador."

"VI.—Que el contrato de leasing financiero y operativo no ha sido desarrollado normativamente en nuestro país, no obstante se ha consolidado como una práctica comercial que facilita el financiamiento y el acceso a ciertos bienes para ser incorporados en diversos procesos productivos, tanto del sector público como del privado. En ese contexto, la regulación del leasing financiero y operativo utilizado por el Grupo ICE en su condición de arrendatario o tomador, no es sino el reconocimiento de una conducta derivada de las cada vez más complejas formas de financiación empresariales en un mundo globalizado y totalmente competitivo, conducta que el Estado Costarricense no puede ni debe obviar."

Por otra parte, es importante mencionar que en la actualidad se han desarrollado ya esquemas de alianzas estratégicas. Por ejemplo, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Banco Centroamericano de Integración Económica acordaron una alianza estratégica refrendada por la Contraloría General, para el desarrollo del Proyecto Eólico Valle Central, alianza que supone la creación de una sociedad anónima titular del proyecto, que permite distribuir los riesgos entre las entidades dueñas del capital social. Este esquema de alguna manera es similar al utilizado por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Los Negros.

Cabe recordar además de los esquemas antes indicados, el caso de los denominados contratos *"llave en mano"*, que tienen como uno de sus propósitos simplificar el proceso de contratación, ya que un solo contrato completa el objeto requerido por la Administración,

que de lo contrario estaría obligada a hacer varias contrataciones independientes para el diseño, la construcción y el equipamiento. Este esquema, que es una suerte de modalidad del contrato de obra pública, ha sido utilizado recientemente por la Caja Costarricense de Seguro Social para el proyecto del nuevo Hospital de Heredia, que consiste no solo en la obra sino en el equipamiento necesario para la prestación de los servicios de salud. Este contrato también fue refrendado por la Contraloría General a finales del año 2007.

De manera que si bien en materia de concesiones el avance del país ha sido limitado, se puede apreciar un dinamismo importante en la implementación de otros esquemas contractuales, que han venido a atender las necesidades de la Administración Pública en materia de infraestructura pública.

1.6 Retos para el desarrollo y consolidación de los esquemas comentados

Además de los aspectos que se han señalado en apartados anteriores, en criterio de este órgano contralor la puesta en marcha de estos esquemas contractuales implica la consideración de una serie de retos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- ***Retos en el plano de la interpretación y aplicación del Derecho administrativo***

La actividad contractual pública en comentario está sometida al principio de legalidad. Esto supone que el ordenamiento jurídico público enmarca el ámbito de la actuación de la Administración. En consecuencia, la interpretación adecuada de las normas jurídicas es determinante para éxito de la gestión pública. Si el ejercicio de interpretación jurídica es rígido e inflexible, es probable que la Administración no encuentre las soluciones que le permitan satisfacer las necesidades públicas de manera eficiente y eficaz. Cuando eso sucede, la tendencia consecuente es la huida del Derecho administrativo, que implica la búsqueda de esquemas orgánicos y funcionales regidos por el Derecho privado.

Por lo tanto, el reto actual de los creadores y operadores del Derecho administrativo, es lograr un equilibrio entre límite y habilitación, que permita la actuación administrativa según los requerimientos actuales. Sobre este tema, el autor Eberhard Schmidt-Assmann señala:

"Por el contrario, y una vez asegurado que el Derecho administrativo limita y racionaliza el poder, se trata más bien de garantizar el adecuado cumplimiento y ejecución de los objetivos, y de facilitar la acción administrativa y su eficacia. En suma, pues, el Derecho administrativo ha de satisfacer una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que la eficacia y efectividad de la acción administrativa."¹

¹ Schmidt-Assmann, E., La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, Marcial Pons, Madrid, 2003, pág. 26.

En el caso específico de los modernos esquemas contractuales, el reto de una adecuada interpretación jurídica se intensifica, pues las soluciones jurídicas tienen mayor complejidad. Los contratos administrativos de duración o los que abrigan negocios financieros y técnicos complejos, requieren de los operadores jurídicos interpretaciones de las normas más de orden finalista, es decir, que procuren la consecución de las finalidades públicas con eficiencia, siempre en un marco de respeto a los derechos de los distintos actores involucrados, tal y como lo ordena el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública que ya se comentó.

Además, debe agregarse que los problemas que se presentan durante la ejecución de estos esquemas contractuales, resultan novedosos en nuestro sistema, por lo que deben buscarse soluciones también innovadoras, pues las posturas jurídicas propias de otras épocas pasadas y de otros esquemas contractuales tradicionales, pueden resultar inadecuadas e incluso contraproducentes.

Un ejercicio más moderno de la interpretación jurídica supone además la incorporación de elementos de juicio que trascienden lo jurídico pero que son determinantes en el contexto de aplicación de las normas. En este sentido, uno de los aportes más significativos de esta tendencia en el ámbito de la contratación administrativa, fue la Resolución N° 14421 del año 2004, en la que la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto por la firma Ericsson de Costa Rica S.A. en contra del Contralor General, señor Alex Solís Fallas, y ordenó la anulación del oficio N° 11103 del 22 de septiembre del 2004 suscrito por el citado funcionario y condenó al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios correspondientes.

En el citado oficio, el Contralor General le denegó el refrendo al contrato administrativo para el arrendamiento con opción de compra de los equipos necesarios para que el ICE brindara 600.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas tecnología GSM en la banda de 1800 MHz, más los servicios y componentes asociados, a fin de poder satisfacer la demanda de servicios telefónicos celulares, al tiempo que instó al ICE a iniciar un nuevo procedimiento licitatorio sobre el mismo objeto contractual. En la Resolución que se comenta, la Sala expuso de manera clara y contundente este considerando que se cita completo no obstante su extensión, en virtud de su gran relevancia para los operadores jurídicos:

"V.- TRASCENDENCIA SOCIO-ECONÓMICA DE LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA OBJETO DEL RECURSO. Un Tribunal Constitucional y de Derechos Humanos, encargado de velar por la supremacía constitucional y la eficacia progresiva y expansiva de los Derechos Fundamentales, no debe soslayar todas las consideraciones de orden metajurídico involucradas en la discusión de un asunto, puesto que, la norma constitucional posee una textura abierta en cuanto recoge los valores, principios, aspiraciones y propósitos de un pueblo. En la contratación administrativa de marras, debe ponderarse, a la luz del Derecho de la Constitución y de las necesidades de la colectividad, los fines y objetivos buscados con la misma. Es una realidad incuestionable que la sociedad de la era informática o digital requiere de un sistema de telecomunicaciones adecuado y óptimo para atender oportuna y eficazmente todas las necesidades de desarrollo económico del conglomerado social. En el caso particular, la

contratación tiene por fines expandir la infraestructura del servicio público de la telefonía celular para, de ese modo, atender la creciente e insatisfecha demanda de comunicaciones inalámbricas por los consumidores, restablecer la oferta ya agotada del servicio, el mejoramiento de la calidad y eficiencia del mismo, el fortalecimiento de la competitividad nacional, garantizar una mayor cobertura y acceso pleno a las infocomunicaciones, incrementar las posibilidades y opciones de comunicación, aspectos, todos, que contribuyen al desarrollo de los sectores industrial, comercial, agropecuario, de servicios y residencial o, desde una perspectiva más general, al desarrollo socioeconómico del país y, desde luego, a hacer efectivos los principios rectores del servicio público de la continuidad, la regularidad, la adaptación a todo cambio socioeconómico o tecnológico, la eficacia y la eficiencia. En ese respecto, constituye un deber imperativo e insoslayable, impuesto por el constituyente originario al Estado y, en general a toda la Administración Pública –descentralizada funcional o por servicios, corporativa o territorial–, procurar un mayor bienestar de todos los habitantes del país a través de la organización y el estímulo de la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (artículo 50, párrafo 1°, de la Constitución Política), siendo que el contar con una infraestructura de telefonía celular óptima y adecuada contribuye a hacer efectivos tales principios constitucionales rectores. Del mismo modo, la Constitución Política le impone a los poderes públicos velar por los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios, tanto de los bienes o servicios privados como de los públicos (artículo 46, párrafo in fine), objetivo constitucional que se logra, parcialmente, al contar éstos con una adecuada red de comunicaciones inalámbricas. Adicionalmente, debe tomarse en consideración que se trata de un contrato administrativo cuya formación se empezó a gestar públicamente hace más de dos años, esto es, desde el 22 de julio del 2002 que fue la fecha en que se publicó el aviso de la licitación pública N° 7149T, sin contabilizar, claro está todos los trabajos, estudios e informes previos para confeccionar y elaborar el cartel y, desde luego, para, con posterioridad a la presentación de las ofertas, calificarlas, extremos que deben haber consumido una cantidad ingente y considerable de recursos humanos, materiales y financieros del Instituto Costarricense de Electricidad.”

Este precedente, con su profundo impacto en la metodología de interpretación jurídica, constituye, hoy por hoy, una guía ineludible en las decisiones que el Órgano Contralor debe adoptar en el ámbito de la contratación administrativa, e ilustra adecuadamente los retos del Derecho administrativo aplicado a los esquemas contractuales utilizados para el desarrollo de la infraestructura pública.

- ***Retos para la Administración contratante.***

Un concepto que se manifiesta en forma reiterada en distintos foros públicos, es que estos esquemas de contratación permiten trasladar al sector privado la gestión que los actores públicos no han podido o sabido llevar a cabo, con lo que se relevaría al Estado de sus tareas en relación con estos proyectos. Esta idea de sustitución o relevación total de lo público, va acompañada de una pretendida inmediatez de la aplicación práctica de las medidas: pareciera que se piensa que basta con tener una idea de otorgar en concesión una obra,

por ejemplo, para que el proyecto inicie en pocas semanas sin que sea necesaria mayor actuación pública.

Sin embargo, esas percepciones no son, en absoluto, realistas y solo contribuyen a generar expectativas elevadas en el público que luego se ven insatisfechas con el consecuente descrédito para la función pública. Pero lo más grave, esas percepciones soslayan el hecho de que estos esquemas solo pueden ser exitosos si la Administración Pública desarrolla una adecuada fase de planificación, un cuidadoso proceso de selección del contratista y, especialmente, si crea la estructura orgánica y funcional que garantice una adecuada supervisión del cumplimiento de lo pactado por parte del contratista.

El cumplimiento de esas tareas no solo es compatible con un accionar eficiente y expedito, sino que incluso se puede afirmar que es condición para alcanzarlo. El no trabajar en esas tareas esenciales expone a los proyectos a futuros accidentes que pueden comprometer las satisfacción de las necesidades públicas por un parte, pero también exponer a la propia Administración a eventuales demandas o a asumir costos adicionales importantes para hacer viables los proyectos desde la óptica financiera.

Dichas tareas esenciales requieren de recursos humanos, tecnológicos y financieros idóneos. Específicamente en el caso del recurso humano, el éxito de las tareas Administrativas en esta materia, depende en buena medida de que se cuente con los profesionales y técnicos del mayor nivel de formación académica y profesional. Aquel conocimiento que no pueda o no convenga ser satisfecho mediante personal de planta, debe ser acercado a los procesos por la vía de contrataciones de servicios profesionales, siempre en el marco de las reglas de la contratación administrativa vigentes. Las consultorías, bien enfocadas, contratadas y supervisadas, se pueden convertir en una herramienta útil que no se puede descalificar *ad portas*.

Pero tal vez, uno de los aspectos más necesarios, es la comprensión de las autoridades superiores de la Administración de que las concesiones, fideicomisos de titularización, arrendamientos operativos o gestiones interesadas, no son mecanismos “mágicos” de generación e implementación inmediata de proyectos de infraestructura y servicios complejos y multimillonarios, que permitan prescindir de una función pública eficiente, rigurosa, efectiva y ante todo meditada. Cabe rescatar aquí el consejo dado por J. Luis Guasch, luego de su amplio y profundo análisis de las experiencias latinoamericanas en proyectos de este tipo, en cuanto señala:

“Deben evitarse los programas de concesiones organizados en poco tiempo y con prisas. Dicho enfoque puede que asegure más operaciones pero también conduce a resultados menos satisfactorios”¹.

Pero debe advertirse que no solo se trata de que la Administración que promueve el contrato deba trabajar de forma adecuada para la consecución de los objetivos propuestos. Los esquemas contractuales que se han comentado plantean retos relevantes en el plano de la

¹ Guasch, J. Luis, op. cit., pág. 39.

coordinación interadministrativa, pues por lo general los proyectos involucran la participación de otros entes u órganos públicos para una efectiva ejecución de lo pactado.

Así por ejemplo, en proyectos de infraestructura vial se presentan temas como la relocalización de servicios públicos, expropiaciones, permisos ambientales, trámites tributarios, entre otros varios que se pueden mencionar, que deben llevarse a cabo según un cronograma propuesto y vinculante desde la óptica contractual, cuyos atrasos impactan negativamente el proyecto, en especial cuando suponen una desactualización de los precios ofertados o implican una insuficiencia sobreviniente en las características originales de la obra acordada, temas que ya han sido abordados en este artículo.

En los países en que los esquemas de concesión, por ejemplo, han sido más fructíferos, ha quedado claro que todo el sistema público debe funcionar de la manera más coordinada posible para alcanzar el objetivo. En esa línea de pensamiento, los proyectos que se promueven no son solo de una cartera ministerial por lo que pueden resultar indiferentes para otros sectores de la Administración; no son proyectos de la agenda de un gobierno sino un programa de mediano y largo plazo del país. Es decir, son proyectos impulsados por todo el aparato estatal, sin perjuicio del liderazgo que desde luego siempre alguna instancia en concreto tiene que asumir. Sin embargo, en nuestro país, los proyectos siguen siendo vistos como un problema exclusivo de la instancia que en particular los promueve, sin que los otros actores públicos sientan en modo alguno que también les concierne, indiferencia que en definitiva no contribuye a consolidar los proyectos.

- ***Retos para los oferentes y los contratistas.***

Pero no solo los actores públicos tienen retos en el marco de los nuevos esquemas contractuales. También los proveedores privados tienen responsabilidades relevantes. El plano ético en la gestión pública no está reservado para los funcionarios públicos, sino que de alguna manera involucra a los oferentes y contratistas, que, en última instancia, derivan beneficios económicos y comerciales importantes de la actividad contractual pública.

En este tipo de esquemas contractuales complejos que se han comentado, el costo de las ofertas temerarias, por ejemplo, es muy alto no solo en términos económicos sino en función de la transparencia de los negocios públicos. El procurar ganar un concurso público no justifica cualquier tipo de medio empleado, como por ejemplo podría ser el presentar ofertas que se sabe que no se pueden cumplir, para obtener el contrato y luego forzar modificaciones a los términos licitados, con el propósito de mejorar las condiciones adjudicadas. El tantas veces citado J. Luis Guasch señala sobre este tema de las modificaciones o renegociaciones, lo siguiente:

"Si los oferentes perciben que la renegociación es factible y probable, entonces sus incentivos así como sus ofertas se verán afectados. De esta manera, es probable que, mediante el proceso, no se seleccione al operador más eficiente sino al más habilidoso en cuestiones de renegociación."

"Los contratos de concesión deben contener cláusulas que comprometan a los gobiernos a una política de no renegociar excepto en casos bien definidos. Deben

estipular el proceso para llevar a cabo ajustes y determinen el nivel de dichos ajustes. El contrato debe especificar que los operadores deben responsabilizarse por las ofertas presentadas. Este enfoque obliga a los operadores a soportar los costos de sus ofertas agresivas y de los riesgos comerciales usuales –aun cuando ello resulte en el abandono de la concesión–.”¹

Por su parte, cabe agregar que el cumplimiento de lo pactado, más allá de los deberes de fiscalización y supervisión de la Administración, debiera ser el producto de la propia voluntad y buena fe del contratista, de manera que el beneficio económico que derive de una contratación, se vea legitimado por la calidad de la obra entregada a la Administración y de los servicios prestados al público.

- ***Retos para el Poder Judicial.***

Según se ha expuesto, en muchos casos los proyectos de infraestructura pública son sometidos a la valoración de la Sala Constitucional, la cual ha resuelto los temas bajo una línea consistente y positiva en cuanto a la constitucionalidad de los esquemas legales empleados. Ahora, como en todas las áreas, la resolución pronta de los recursos y acciones que se plantean en esta materia, se convierte en una necesidad perentoria, pues como ya se ha mencionado los atrasos en los proyectos suelen servir como justificación para constantes reclamos de reequilibrio económico contractual o de modificación de las obras y servicios previstos.

Por otra parte, la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo, también supone retos tanto para la Administración como para la propia sede judicial, por la amplia expectativa que genera la idea de una justicia más expedita y efectiva, que puede promover la mayor impugnación de actos y contratos que hasta la fecha se han sometido más al conocimiento de la jurisdicción constitucional. Los próximos meses permitirán observar las tendencias que generará la implementación de este nuevo marco normativo procesal.

- ***Retos para el control externo.***

Por otra parte, la función de control externo también tiene retos relevantes de cara a los esquemas contractuales sobre los que se ha venido comentando. Como punto de partida, debe indicarse que la Contraloría General, como un actor más del sistema, debe comprender y aceptar que está expuesta a la crítica pública acerca de sus decisiones y debe tener la madurez institucional para reconocer si el camino seguido requiere revisiones y rectificaciones.

Nuestro ordenamiento jurídico dispone mecanismos de control previo externos muy reforzados, tanto en la fase de selección del contratista como en la fase previa a la eficacia del contrato administrativo. Ya se vio en un apartado anterior, como una decisión del Contralor General, tuvo en principio el alcance de impedir la eficacia de un negocio jurídico de gran relevancia en el ámbito de la infraestructura pública, siendo que era perfectamente

¹ Guasch, J. Luis, op. cit., págs. 38 y 39, respectivamente.

posible, desde la óptica de la Sala Constitucional, promover una lectura distinta de las normas administrativas, que sin cercenar la oportunidad de control, permitía la continuidad de la contratación administrativa. Estos son los retos cotidianos a los que se enfrenta el control previo.

Cabe señalar que uno de los mecanismos de control previo que más polémica ha generado especialmente en los casos de contratos administrativos de infraestructura pública, es el refrendo. En casos tan relevantes como los proyectos viales San José – Caldera o San José – San Ramón, así como en el proceso de modernización de Puerto Caldera, es correcto afirmar que fueron requeridos varios trámites de refrendo hasta alcanzar la eficacia de los contratos.

En este orden de ideas, y tomando como guía fundamental la citada Resolución N° 14421 de la Sala Constitucional, la Contraloría General ha promovido una revisión integral del refrendo, con el propósito de lograr que lejos de potenciar el retraso de los proyectos públicos, contribuya a su consolidación en un marco de seguridad jurídica, eficiencia y eficacia. Una primera manifestación de este proceso de revisión se aprecia en el apartado de opiniones y sugerencias de la Memoria del año 2006, presentada a la Asamblea Legislativa en el mes de mayo del año 2007. Ahí se incluyó un extenso artículo acerca de los problemas actuales de la figura del refrendo, con el propósito de promover el debate acerca de los cursos de acción a seguir para mejorar.

Como consecuencia de todo este proceso de revisión, la Contraloría General elaboró el nuevo Reglamento de Refrendo de los Contratos de las Administraciones Públicas, que fue publicado durante el año 2007 y que está vigente desde el mes de enero de 2008. Esta nueva reglamentación circunscribe el refrendo exclusivamente al ámbito de los negocios jurídicos más relevantes de la actividad contractual. También se desarrolla con precisión, por primera vez a nivel reglamentario, cuál es la naturaleza y alcance del refrendo, de manera que todos los actores de la contratación administrativa pueden conocer el tipo de análisis que realiza la Contraloría General. Adicionalmente, se introdujeron novedades relevantes, como por ejemplo, la posibilidad de sustituir el refrendo por un trámite de revisión previa que se realiza antes de que incluso existan oferentes, de manera que las observaciones que haga la Contraloría General lleguen en una etapa inicial del procedimiento, lo que permite hacer ajustes con mayor facilidad para luego proseguir con la contratación bajo un marco de mayor seguridad jurídica para todas las partes.

Pero los cambios promovidos en la materia de refrendo también han pretendido abarcar el problema de la interpretación jurídica que se comentó en líneas anteriores. Desde esta óptica, en la nueva reglamentación se hace una declaración inequívoca de que el análisis de refrendo está sometido a las reglas dispuestas en los artículos 10 y 4 de la Ley General de la Administración Pública y de la Ley de Contratación Administrativa, respectivamente. En este último caso, se trata del artículo que prescribe una interpretación jurídica en función de la mayor eficiencia eficacia de la gestión pública. Además, hoy por hoy durante el trámite de refrendo se procura que las denegatorias se limiten a casos en los que se detectan vicios sustanciales y no ya cualquier tipo de inconformidad jurídica por menor que pudiera ser. Asimismo, cuando se encuentra ese tipo de problemas, se promueven encuentros con la Administración e incluso con el contratista, para comprender la perspectiva de las partes

acerca del alcance de las obligaciones pactadas, de forma tal que se puedan alcanzar las soluciones que permitan con la mayor prontitud posible, el inicio de la ejecución de los contratos.

Desde luego que la consecuencia inmediata de estas nuevas posturas en el ejercicio del control previo, es una mayor exigencia para la Administración en cuanto al control interno, al tiempo que supone un énfasis en el deber de rendición de cuentas por parte de los funcionarios que sustentan y los que adoptan las decisiones discrecionales de la Administración. Para esos efectos el control previo debe asegurar que en el expediente administrativo de cada contratación, queden acreditados los estudios técnicos y en general las motivaciones de las actuaciones discretionales de la Administración, así como los funcionarios responsables.

No obstante falta aún mucho trabajo por delante y varias oportunidades de mejora adicionales, este nuevo enfoque del ejercicio del control previo permitió durante el año 2007, incluso antes de la publicación del nuevo Reglamento de refrendo, la tramitación positiva, más eficiente y oportuna de los documentos contractuales de proyectos tan relevantes como los ya enunciados aquí de la carretera San José – Caldera, los fideicomisos de Garabito, Caja Costarricense de Seguro Social y Universidad de Costa Rica, sin perjuicio de otros negocios tales como el nuevo Hospital de Heredia.

Por último, debe indicarse que en el plano del control posterior también se presentan renovadas exigencias, que no son exclusivas de nuestro país, sino que resultan ser la preocupación actual de las entidades de fiscalización superior a nivel mundial. Esas exigencias han sido recogidas, tal vez de manera un tanto drástica, en las siguientes manifestaciones de John Bourn, que a partir de su extensa experiencia como cabeza de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, indicó en la introducción de un reciente libro sobre la materia:

"Las autoridades públicas son fundamentalmente burocracias – jerarquías que operan según reglas – de ahí que estén más inclinadas a mirar hacia dentro en función de procesos y procedimientos, más que hacia fuera en función de resultados para aquellos a quienes están destinadas a servir.

Tradicionalmente, la auditoría del sector público, tan valiosa como puede ser, por medio de su independencia de las organizaciones y de la autoridad y objetividad que ella confiere, ha reforzado esa tendencia a mirar hacia adentro en virtud de su concentración en verificar que las reglas y los procedimientos sean obedecidos y los fondos gastados de conformidad con lo que esas reglas y procedimientos prescriben.

Los auditores se concentran por lo tanto en catalogar las fallas, lo que, desde luego, nos permite aprender lo que no se debe hacer. Pero por valioso que eso sea, especialmente cuando se detecta fraude y desperdicio, un inventario de fallas no es una guía hacia el éxito.

Y el argumento de este libro es que por medio del análisis y el fomento del éxito de la gestión pública, el auditor puede actuar como un tutor o mentor, en lugar de un crítico o informante; y sus recomendaciones pueden así ayudar

a sus clientes del sector público a alcanzar el éxito en el futuro en lugar de simplemente criticarlos por su fracaso en el pasado.”¹

1.7 Consideración final

La Contraloría General ha decidido incluir esta opinión en la Memoria Anual 2007, en vista del avance notable que durante ese año se produjo en la utilización de los esquemas contractuales en comentario, para el desarrollo de importantes proyectos públicos. El país debe cuidar estos procesos para que los resultados sean positivos y permitan mejorar la infraestructura pública y, por esa vía, las condiciones de vida de todos los sectores de la población.

Es indudable que el control político juega un papel importante en este proceso de vigilancia de la gestión contractual, por lo que los elementos de juicio que aquí se han esbozado así como los resultados de los productos de fiscalización del Órgano Contralor, pretenden también contribuir a fortalecer esa función de control político, siempre en un plano de respeto a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, transparencia y de seguridad jurídica.

2 El servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos. Un problema sin resolver con impactos negativos para los ciudadanos y la Hacienda Pública

El artículo 50 de la Constitución Política, reformado mediante la Ley 7412 del 3 de junio de 1994, precisó el derecho que tiene toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, legitimándola para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

Consecuentes con ese derecho, la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud (MINSA) promulgaron el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios², como la alternativa técnica más conveniente para la disposición final de los desechos sólidos.

El marco jurídico que regula esta materia está consignado en la Ley General de Salud y en el Reglamento de Basuras del año 1989 que establece que las municipalidades están obligadas a recolectar, transportar, dar tratamiento y disponer los residuos sólidos. Por otra

¹ Se trata de una traducción libre del texto original, que señala: “Public authorities are fundamentally bureaucracies –hierarchies operating by rules– and hence are more inclined to look inwards to processes and procedures, than outwards to results and outcomes for those whom they have the duty to serve. / Traditionally, public sector audit, valuable as it could be, through its independence from organisations, and the authority and objectivity this bestows, reinforced the tendency to look inwards by its concentration on seeing that rules and procedures were obeyed and money spent according to them. / Auditors therefore concentrated on the cataloguing of failure, from which, of course, we may learn what not to do. But valuable as this is, especially in the detection of fraud and waste, an inventory of failures is not a guide to success. / And the argument of this book is that by analysing and encouraging the successes of public administration, the auditor can act as coach and mentor, rather than critic and nark; and his recommendations can thus help his public sector clients to succeed in the future rather than simple criticising them for failure in the past.” Bourn, J., Public Sector Auditing: Is it value for money?, Wiley, West Sussex, 2007, pág. 1.

² Decreto Ejecutivo N° 27278-S del 9 de octubre de 1998.

parte, corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y al MINSA, la correcta fiscalización y control del servicio brindado¹.

A pesar de las múltiples acciones solicitadas por la Sala Constitucional, el MINAE y el MINSA para proteger el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en materia de disposición final de los desechos sólidos el balance es negativo y tanto el Gobierno Central como las municipalidades siguen en deuda con la ciudadanía, pues no existe una política pública clara ni se han realizado las acciones que se requieren para promover un servicio con calidad, oportunidad y sostenibilidad. Además, las municipalidades, que son las que tienen que brindar el servicio, no han demostrado tener la capacidad técnica ni los recursos para impulsar la construcción y operación de rellenos sanitarios, promover la educación ambiental y el uso de otras alternativas para el aprovechamiento de los desechos reutilizables.

Según el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible -emitido en el año 2006-, de las 4.500 toneladas de residuos sólidos domiciliarios generados diariamente en el país, aproximadamente el 30% son dispuestas diariamente en calles, ríos y lotes baldíos, lo que provoca estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental.

También cita ese informe que según una evaluación nacional del manejo de residuos sólidos del año 2002, el 52% de éstos son dispuestos en rellenos sanitarios, el 17% en vertederos semicontrolados y el 22% en vertederos sin control llamados "a cielo abierto".

Según ese mismo informe, de una estimación de 1.395 toneladas diarias de residuos domiciliarios que se producían en el año 1991, se pasó a 4.500 toneladas diarias en el año 2006, para un incremento del 223%; información que da cuenta de la magnitud del problema y de su agudización.

No sólo ha variado la cantidad de los desechos que se generan, sino también su naturaleza y características, pues antes los residuos eran fácilmente reintegrables a los ciclos biológicos naturales y ahora un mayor porcentaje son de lenta o difícil degradación pues son producto del desarrollo tecnológico, industrial y agroindustrial que ha alcanzado el país.

Si bien en los últimos años diferentes entes gubernamentales y privados, han propuesto planes para realizar la recolección discriminada, apoyar los procesos de educación ambiental y fortalecer los aspectos técnicos ligados al tema, los resultados de todos estos esfuerzos están dispersos en diferentes zonas del país y no responden a una acción sistemática y sostenida de las instituciones. Las acciones se han enfocado principalmente a la construcción de centros de acopio, campañas de reciclaje, limpieza de ríos, parques y calles, que si bien son un paliativo al problema, no permiten una verdadera gestión integral del manejo de los residuos sólidos.

¹ De conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 13 de noviembre de 1995 y la Ley General de Salud N° 5395 del 30 de octubre de 1973, respectivamente.

Seguidamente se presentan algunas reflexiones sobre las causas y soluciones a este grave problema nacional

2.1 Necesidad de una política pública nacional para el buen manejo de los desechos sólidos

Antes de la década de los noventa, el tratamiento de la basura era un problema pequeño que se circunscribía al ámbito local; sin embargo, alcanzó tal magnitud, que en 1991 la contaminación ambiental producida por el mal manejo de los desechos sólidos en el Gran Área Metropolitana (GAM) fue declarada emergencia nacional.

Algunos de los factores que inciden en el crecimiento de los residuos sólidos son el incremento de la actividad económica y del ingreso per cápita de una parte significativa de la población, los patrones de consumo cambiantes de las clases alta y media, la ausencia de regulaciones que promuevan agresivamente la reducción o la responsabilidad corporativa sobre los desechos; el irrespeto de la legislación ambiental existente -en particular sobre aguas servidas, deforestación, ocupación de Zona Marítimo Terrestre, ocupación de márgenes de los ríos y mala disposición de residuos sólidos- y el estancamiento o decadencia del capital social de muchas comunidades que implica un serio descuido de los intereses colectivos¹.

Según una reciente evaluación sobre la gestión en materia de desechos², nuestro país no cuenta con una política pública integral en relación con el manejo de los residuos sólidos que tienda a la protección y tutela del ambiente y la salud de los habitantes.

Si bien el ordenamiento jurídico no señala de forma expresa un ente rector en materia de residuos sólidos, un análisis jurídico de esta Contraloría General señala que el MINSA ostenta una competencia mayor y hegemónica de dirección política (rectoría), la cual se debe materializar en la emisión de disposiciones, directrices, normas y reglamentos, en el control y supervigilancia en cuanto al manejo de residuos sólidos y en la coordinación entre los diferentes actores. No obstante, ese Ministerio lleva a cabo un débil y limitado ejercicio de sus competencias, pues no ha emitido las directrices que materialicen la adopción e implementación de una política pública integral en la gestión de residuos sólidos, además de un frágil ejercicio de la función de control y vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras.

Ese Ministerio carece de información sobre las implicaciones de una inadecuada gestión de residuos sólidos y no cuenta con series históricas ni datos actualizados sobre su generación, información sobre cantidades de residuos generados por provincia o por cantón, así como las referidas a la industria, al comercio, a residuos especiales u otras clasificaciones.

Se observa una discontinuidad en las iniciativas llevadas a cabo en las diferentes administraciones. Así, se tiene que desde 1990 a las iniciativas gestadas en una administración en cuanto al tema de los residuos sólidos no se les dio continuidad ni seguimiento en la siguiente, quedando truncados los esfuerzos, al no poderse implementar los planes y las

¹ Entrevista realizada al Dr. Rosendo Pujol Mesalles el 21 de setiembre de 2007, citada en el Informe DFOE-PGA-41-2007 del 30 de noviembre de 2007.

² Informe DFOE-PGA-41-2007 del 30 de noviembre de 2007.

estrategias establecidos. Entre esas iniciativas, se quedaron sin implementar planes para el ordenamiento ambiental de la GAM, estudios sobre desechos sólidos efectuados por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) que no pasaron del nivel de diagnóstico y la tendencia política de solucionar el problema de los residuos en el nivel local, descentralizando la gestión al nivel privado y a las municipalidades, sin contar con un análisis sobre la capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales para enfrentar ese reto.

Así las cosas, el problema de los residuos sólidos, cuya solución trasciende un período gubernamental, se ha tratado por medio de iniciativas de corto plazo y de alcances limitados, únicamente referidos a su disposición final; incluso las tendencias en cuanto a la disposición final cambian de una administración a otra, desde la posibilidad de establecer "mega rellenos" hasta iniciativas de descentralización de la gestión a los gobiernos locales y al sector privado.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 no propone políticas integrales sobre la gestión de residuos sólidos y lo que prevalece son iniciativas gubernamentales desarticuladas con una visión de corto plazo y centradas en la etapa de disposición final, como la construcción de un centro de transferencia y otras tecnologías en Río Azul, la puesta en funcionamiento de centros de acopio y la ejecución del programa "ciudades limpias" liderado por el MINSA.

Aunque estas medidas suponen la intención de solventar el problema de la disposición de residuos sólidos, a todas luces son insuficientes para solucionar una problemática crónica y complicada. Tampoco se vislumbra en forma expresa la intención de procurar un manejo adecuado de los residuos, a efecto de implementar políticas y acciones para promover prácticas de reciclaje en los hogares, acciones de tratamiento de residuos en las industrias y finalmente una adecuada disposición de los residuos en los rellenos sanitarios.

La falta de políticas públicas integrales en el tema de los residuos sólidos, también se evidencia en la estrategia de crear órganos deliberativos para resolver el problema, los cuales no logran llevar a cabo las funciones encomendadas, siendo su accionar ineffectivo en términos de resultados. Así por ejemplo, mediante el Decreto Ejecutivo N° 31432-MP-PLAN del 16 de octubre de 2003, se creó la "*Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos*", integrada por los representantes de los ministerios de la Presidencia, Salud y Ambiente y Energía, así como el representante del Presidente Ejecutivo del IFAM, con el propósito de lograr una adecuada coordinación y articulación de las acciones generales y concretas que se deben desarrollar para lograr los cometidos planteados. Sin embargo, la comisión creada no dio los frutos esperados porque no tenía un programa de trabajo coordinado con una estrategia clara para abordar la problemática de una forma integral.

Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 33244-S-MINAE del 17 de mayo de 2006, se creó una nueva comisión con los mismos propósitos que la anterior pero con nuevos representantes, además de una iniciativa de coordinación práctica-técnica, con representación de los Ministerios de Salud, Ambiente y Planificación, la cual cuenta con cooperación del Programa de Competitividad y Medio Ambiente, patrocinado por la Cooperación Alemana (GTZ) y que

en la actualidad le da seguimiento al trámite del Proyecto de Ley General de Residuos y al Programa Nacional de Residuos, que se encuentran en consulta nacional.

Además, se observa un débil ejercicio de la función de control y vigilancia, la cual se lleva a cabo mediante visitas e inspecciones a los rellenos sanitarios y vertederos. En esta labor, a pesar de que se tienen identificados 50 vertederos ilegales y que se dictan órdenes de cierre, muchas de estas no se ejecutan y se pierde el control en vista de que son las Áreas de Salud las que deben ejecutar las órdenes. En otros casos, aun cuando se ha girado la orden de cierre y se han clausurado botaderos, muchos de ellos son reabiertos transcurrido un tiempo de su clausura, debido a la ausencia de alternativas.

La problemática en torno al tema de disposición final de residuos y la falta de control efectivo por parte del MINSA se ve reflejada además, en la cantidad de votos que la Sala Constitucional ha declarado con lugar –aproximadamente 45% a partir del año 2002– y que están relacionados con acciones que deben cumplir ese Ministerio y las municipalidades para el mejoramiento de la gestión de residuos sólidos.

Por otro lado, ese ente rector debe promover los mecanismos de coordinación efectivos entre los actores involucrados en la gestión de residuos sólidos, tales como el MINAE, en el papel preponderante que tiene en punto a la protección del ambiente, y los gobiernos locales, en relación con la prestación del servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras; lo anterior pese a las competencias asignadas por ley dirigidas a la protección de la salud de los habitantes.

En la elaboración de proyectos de ley también se nota la descoordinación existente entre los entes a cargo de la materia de residuos sólidos. Por ejemplo, el proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos, presentado en junio del 2005 ante la Asamblea Legislativa por el MINAE, mostraba arbitrariedad en la distinción de competencias entre ese Ministerio y el MINSA por el tipo de desecho, inconsistencias en definiciones, propuestas y omisiones en el establecimiento de parámetros y principios que regulan la participación de agentes privados en la gestión de residuos ordinarios, advertidas por este órgano contralor.

No obstante que en junio del 2007 fue publicado un texto sustitutivo con una mejor delimitación de las competencias a cargo del MINAE, del MINSA y de los gobiernos locales, se sigue presentando confusión en torno al concepto de la dirección política que el MINSA está llamado a llevar a cabo y que incide en la coordinación con otros actores, como es el caso del MINAE.

La descoordinación también está presente en los proyectos gubernamentales liderados por distintas entidades, que se encuentran en fase de elaboración, trámite y discusión. Por ejemplo, en el “*Plan de Residuos Sólidos Costa Rica*” (PRESOL), iniciativa dirigida por el MINSA con participación del MINAE, IFAM y la Secretaría Técnica Nacional y Ambiental (SETENA), no es claro si es el MINSA el que se encargará de implementarlo, ya que el MINAE se considera el encargado de su articulación, ejecución y aplicación.

El Reglamento de Creación del Sistema Nacional para el Manejo de Residuos Especiales es un ejemplo de esa escasa coordinación, cuya propuesta, que no pudo llevarse a la práctica,

fue elaborada por el MINAE, el cual pretendía regular los residuos de los sectores automotriz, bebidas, agropecuario y artefactos eléctricos y electrónicos; sin embargo, el MINSA efectuó varias observaciones al citado reglamento, en especial sobre la responsabilidad de ese Ministerio sobre el control de la gestión del almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos que se pretendían regular. Finalmente, la propuesta de reglamentación quedó sin publicarse.

En suma, la potestad de dirección política que ostenta el MINSA en materia de residuos sólidos, lleva consigo la necesidad de asumir un liderazgo en el establecimiento de políticas para la administración pública en conjunto y la planificación integral y de largo plazo que contemple los objetivos, estrategias, proyectos, instituciones participantes, plazos y recursos, lo que deberá reflejarse en compromisos concretos en el PND. Asimismo, deberá ejercer el control, la vigilancia y la coordinación necesaria con el resto de los actores, para que todas esas iniciativas se desarrollem conforme lo planteado en la política pública integral para el manejo de los desechos sólidos y en el PND.

Se requiere una acción decidida de los más altos niveles políticos e institucionales que permitan implementar los ajustes jurídicos y administrativos para emprender una solución definitiva y duradera al problema de los desechos. Los diagnósticos del problema y sus posibles soluciones son harto conocidos y en el país se cuenta con las capacidades necesarias para lograr una solución integral, sin embargo, resultan indispensables las decisiones del más alto nivel estatal.

2.2 Limitadas capacidades de los gobiernos locales

Diferentes estudios han señalado que las municipalidades no cuentan con la capacidad técnica ni los recursos para efectuar una buena gestión de los desechos sólidos. Para lograr una solución eficaz y sostenida a este problema es necesario que los gobiernos locales planifiquen acciones orientadas a resolver el problema integralmente, que contemplen la generación de los ingresos necesarios, la construcción de rellenos sanitarios en forma individual o mancomunada, según sean las posibilidades de cada municipio y promover la educación ambiental, el uso de otras alternativas para el aprovechamiento de los desechos reutilizables, así como el uso de nuevas tecnologías para su tratamiento.

- Construcción de rellenos sanitarios en las zonas rurales**

En la GAM¹ el 92% de los residuos sólidos recolectados por las municipalidades son dispuestos en los rellenos sanitarios de La Carpio, Los Mangos, Los Pinos y Aserri², administrados por dos empresas privadas (EBI y WPP Continental) y el 8% restante es depositado en botaderos ilegales. Caso contrario se presenta con los residuos sólidos transportados por los gobiernos locales fuera de la GAM; que representan el 37% de la producción total de país, de los cuales únicamente un 9% es depositado en rellenos sanitarios, y la cantidad restante es depositada en vertederos a cielo abierto y botaderos a las orillas de los cauces de los ríos, lugares en

¹ Es el núcleo de generación de residuos sólidos más importante, comprende 31 de las 81 municipalidades del país, ocupa aproximadamente el 3% del territorio nacional y habita el 54% de la población, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a diciembre del 2006.

² Se encuentra en proceso de apertura.

los que los residuos no reciben tratamiento y se convierten en focos de contaminación por malos olores, generación de vectores y emisión de lixiviados y gases dañinos.¹

De conformidad con el Reglamento de Basuras del año 1989, las municipalidades están obligadas a recolectar, transportar, dar tratamiento y disponer los desechos, en forma directa o mediante la contratación de empresas privadas; por tal razón, gran parte de las municipalidades se han preocupado por recolectar las miles de toneladas diarias de residuos sólidos, transportarlas y colocarlas en un relleno sanitario o vertedero según sea la posibilidad del municipio correspondiente.

Si bien se ha determinado que es necesario construir más rellenos sanitarios, principalmente en las zonas rurales, no es posible llenar el país de rellenos sanitarios, por lo que se hace obligatorio que los gobiernos locales asuman el liderazgo en sus comunidades y fomenten un cambio en la conducta del consumidor a fin de propiciar el uso de materiales más amigables con el ambiente, disminuir el uso de empaques, embalajes, bolsas de plástico, entre otros, así como fortalecer la cultura de la reutilización y separación en la fuente para favorecer el reciclamiento de materiales.

Las municipalidades deben poner en práctica un plan de manejo de desechos sólidos en el que se defina la problemática de la generación de los desechos en sus comunidades y los objetivos que persigue la municipalidad, así como fortalecer las unidades administrativas dedicadas a la gestión de los desechos sólidos, otorgándole prioridad en la agenda municipal. También deberán elaborar sistemas de información y seguimiento sobre la gestión de manejo de los desechos sólidos que permita el proceso de planificación y la toma de decisiones.

Asimismo, se deben definir deberes y responsabilidades sobre el control a ejercer por la municipalidad en relación con la participación de otras organizaciones públicas o privadas, en la prestación del servicio.

- **Promoción de alternativas para la reutilización de materiales**

Según el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, si se lograra recolectar, transportar y disponer todos los residuos sólidos del país, el costo que los costarricenses tendrían que pagar para manejar estos materiales, bajo el esquema actual alcanzaría los US\$59 millones, esto es 15 dólares por habitante y si el sector municipal lograra tratar al menos el 50% de los residuos sólidos biodegradables transformándolos en compost², podría ahorrarse US\$29 millones al año por concepto de recolección, transporte y disposición, además del beneficio asociado de tipo ambiental, como la disminución del uso de combustibles fósiles para transportar la basura de un punto a otro de las ciudades, el aumento de la vida útil de los rellenos sanitarios y la posibilidad de mejorar los suelos con la introducción del compost.

¹ Informe DFOE-PGA-41-2007 del 30 de noviembre de 2007.

² Humus obtenido artificialmente por descomposición bioquímica en caliente de residuos orgánicos. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición.

No obstante que el artículo 278 de la Ley General de Salud establece que los desechos sólidos deben ser separados, recolectados, acumulados, utilizados cuando proceda y sujetos a tratamiento o dispuestos finalmente por las personas responsables, para evitar o disminuir la contaminación del aire, del suelo o de las aguas, en nuestro país no es frecuente encontrar normativa para cambiar los hábitos de disposición indiscriminada de residuos sólidos en rellenos o vertederos, mediante el uso de separación de materiales en la fuente, recuperación de materiales valorizables ya sea para reciclamiento o su uso energético, situación que urge reforzar pues el manejo integral de los residuos sólidos incluye aspectos operativos así como propiciar su reducción, la recuperación de materiales y el reciclamiento.

A pesar de esto, llama la atención como las Municipalidades de Lepanto (2005), Escazú (2002), Garabito (2002), San Rafael (2002) han establecido reglamentos específicos que confieren a la ciudadanía la obligación de separar los residuos en la fuente, y establecen algunas categorías de separación que deben respetarse, tales como residuos peligrosos; asimismo, establecen la obligatoriedad de contar con sistemas de tratamiento alternativos a la disposición dando un lugar preferencial a la recuperación de materiales para reciclamiento o fuente energética. La promulgación de estos reglamentos es el primer paso para que estas municipalidades puedan implementar la recuperación de materiales y una verdadera gestión integral de los residuos sólidos. La Municipalidad de Naranjo cuenta con un reglamento específico para su oficina de ambiente (2002) logrando con esto darle una mayor proyección a su función de proteger los intereses ambientales de su territorio.¹

Es necesario que el manejo de los desechos sólidos responda a planes y programas debidamente estructurados con el objeto de llevar a cabo una gestión que evite los impactos negativos en el ambiente y en las personas. También es necesario integrar las acciones dirigidas a estimular una mejor clasificación de los desechos en la fuente, vinculado a los procesos de recolección, transporte, tratamiento y disposición final y emitir reglamentos que estimulen esos procesos.

- **Generación de ingresos por la recolección y disposición de desechos sólidos**

Una de las razones que argumentan los ayuntamientos para no recolectar oportunamente los residuos sólidos o no darles el tratamiento apropiado es la falta de recursos económicos; sin embargo, muchos de ellos no toman acciones para mejorar la recaudación de los ingresos por la prestación de ese servicio, por medio de las tasas que deben pagar los contribuyentes, conforme lo señala el artículo 74 del Código Municipal, el cual permite a las municipalidades cobrar el costo efectivo más un 10% para su desarrollo.

Según información obtenida de las liquidaciones presupuestarias del período 2006, 26 municipalidades obtuvieron un déficit en este servicio, lo que las obligó a tomar recursos de otras fuentes para poder hacerle frente a sus obligaciones. En respuesta a una solicitud de la Contraloría General, estas municipalidades están trabajando en un plan de acciones para revertir ese déficit, cuyo resultado se estará valorando mediante los datos de las liquidaciones del 2007.

¹ Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, emitido en el año 2006.

El faltante recurrente de recursos en el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos explica su deterioro en muchas municipalidades, donde se observa por ejemplo, la prestación del servicio con recolectores en mal estado de funcionamiento. Lo anterior, con el agravante de que resulta prácticamente imposible para muchos ayuntamientos contar con recursos propios para renovar esos equipos o efectuar inversiones que permitan el desarrollo de proyectos destinados a la operación de rellenos sanitarios municipales y que tengan que buscar el financiamiento a sabiendas de que los ingresos del servicio no permitirán asumir las obligaciones contraídas.

Las causas del mencionado déficit se relacionan principalmente con deficiencias en la gestión de cobro, la poca confiabilidad de la información referida al cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, la falta de oportunidad en la fijación y actualización de tasas, el incorrecto cálculo de la tasa, el cual se hace con base en los metros lineales de frente y no por cantidad recogida y por último, la existencia de un procedimiento de fijación de las tasas definido en el Código Municipal que no permite recuperar los costos incurridos con la oportunidad deseada.

Según los registros de la Contraloría General, en los años 2006 y 2007 en promedio 26 municipalidades presentaron estudios de actualización de tasas, lo que representa un poco más de la tercera parte de los 81 gobiernos municipales existentes en nuestro país; de esas 26 solo 7 municipalidades actualizan las tasas anualmente, mientras que el resto las actualizan cada 2 ó más años.

2.3 Método inadecuado para el cálculo de las tarifas

De conformidad con el artículo 74 del Código Municipal, el cálculo de la tasa anual que deben cobrar las municipalidades por la prestación del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos se debe hacer por período vencido, mediante una fijación que incluye el costo efectivo del servicio más un diez por ciento de utilidad para su desarrollo.

Al respecto, la Contraloría ha señalado, en respuesta a consultas legislativas relativas a modificaciones del Código Municipal, la necesidad de variar el contenido de ese artículo 74, en vista de que al calcular el costo efectivo por período vencido se produce un desfase que no permite la adecuada correspondencia entre los ingresos y los egresos del servicio e impide su autofinanciamiento, obligando al ayuntamiento a la disposición de otros ingresos municipales para cubrir los faltantes. Por otro lado, el establecimiento de un 10% sobre los costos efectivos para gastos de inversión constituye un límite que impide la prestación del servicio en condiciones de eficiencia económica, operativa y ambiental.

Lo anterior obliga a reflexionar sobre la necesidad de reformar el artículo 74 del Código Municipal, de manera que el modelo tarifario contemple un rédito para el desarrollo y la actualización de las tasas sobre la base de información ajustada a la realidad, que incorpore los costos, proyectos de inversión y expansión del servicio, considerando la capacidad de pago de los usuarios.

2.4 Aprobación de tasas por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)

En adición a lo expuesto, se viene observando que el proceso de aprobación de tasas que ejecuta la Contraloría General, el cual ha permitido proteger a los contribuyentes de abusos por parte de los ayuntamientos, está perdiendo su eficacia en virtud de la importante participación de la iniciativa privada en ese servicio esencial, sobre todo en lo relativo a la disposición y tratamiento final de los desechos sólidos en rellenos privados, que sin duda se regularía mejor manera por parte de la ARESEP.

A mayor abundamiento debe indicarse que la parte del servicio correspondiente a la recolección y el transporte que es prestado directamente por los ayuntamientos o con la participación de empresas privadas, no presenta dificultades para la aprobación de tasas que efectúa la Contraloría General, en virtud de que la prestación directa es fácilmente comprobable mediante la erogaciones presupuestarias que se consignan en los documentos de ejecución presupuestaria o mediante visitas de inspección. En este caso, la prestación indirecta del servicio presenta condiciones de mercado con participación de varios proveedores, propiciándose la ejecución de procesos de contratación administrativa para la adquisición del servicio en condiciones favorables de precio y calidad, que finalmente, se plasman en contratos cuyos pagos se realizan contra el servicio prestado, los cuales son fácilmente verificables en los ayuntamientos.

Contrario a lo expuesto, el componente de este servicio esencial relativo a la disposición y tratamiento de los desechos sólidos en rellenos sanitarios de iniciativa privada, sí presenta limitaciones a el Órgano Contralor para garantizar la protección de los contribuyentes mediante el proceso de aprobación de tasas, lo que obliga a reflexionar sobre la necesidad de buscar los mecanismos legales que permitan una mejor regulación sobre la participación privada en este servicio esencial para la protección de la salud y el disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Entre los motivos que refuerzan la necesidad de una mayor regulación de la participación privada en este servicio está que la disposición y tratamiento de los desechos sólidos se desarrolla en condiciones de oligopolio, con una concentración de la oferta en dos empresas, aspecto que limita la información que puede obtenerse sobre los precios del servicio.

A la Contraloría General le resulta difícil, por no tener competencia, acceder a la información sobre los costos de operación de los prestadores privados del servicio y ejercer una actividad reguladora que permita garantizar la prestación del servicio al costo y su desarrollo integral a largo plazo, y con ello garantizar que el contribuyente pague lo justo por el servicio recibido. Se requiere la participación de un órgano regulador que pueda examinar la información financiera de esas empresas para determinar los costos de operación del servicio que garanticen su desarrollo y el establecimiento de la tarifa a pagar por parte de las municipalidades.

Salvo contadas excepciones, los ayuntamientos no cuentan con las capacidades técnicas y financieras para verificar la calidad de la contraprestación del servicio de tratamiento de los desechos sólidos por los proveedores privados, el control que normalmente llevan

las municipalidades es una estimación del tonelaje de desechos que se depositan en un relleno.

Aparte de las verificaciones técnicas que puede llevar a cabo la Dirección de Protección del Ambiente Humano del MINSA en los rellenos sanitarios en operación, la responsabilidad social de los proveedores privados es la única garantía de que los residuos se tratan con estándares de calidad requeridos para proteger el ambiente.

La operación de los rellenos sanitarios obliga a la ejecución de cierres parciales de las celdas que se ponen en operación, una vez que se van agotando y a un cierre final cuando se alcanza la capacidad máxima de aprovechamiento del relleno. Este proceso requiere de una disposición importante y permanente de recursos económicos que necesariamente se encuentran incluidos en el precio que se cobra por la prestación del servicio. Si no se actúa en consecuencia con este proceder ni se cuenta con una tutela adecuada por parte del Estado, existe el riesgo de que las labores de cierre final de un relleno requieran cuantiosos recursos económicos y que las empresas tengan dificultades para asumirlos, así como la eventualidad de que el Estado, si se presentan problemas para ejecutar las obras de cierre por parte del proveedor privado del servicio, tenga que atender la obligación constitucional de mantener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para evitar afectaciones a la salud de las personas, teniendo que incurrir en cuantiosas erogaciones de recursos públicos.

3 Zona Marítimo Terrestre: Debilidades institucionales y retos de conservación y aprovechamiento

La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (ZMT)¹ establece que ésta constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible y su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Además, señala que su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esa Ley².

A partir de los años noventa, Costa Rica empieza a experimentar un cambio radical en la actividad turística, que se convierte en una de las principales fuentes de divisas; no obstante, no se ha dado un equilibrio entre el desarrollo de infraestructura en las zonas costeras nacionales y la protección del ambiente, lo que pone en peligro los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, así como la sostenibilidad de diversas actividades económicas no vinculadas con el turismo, tales como la pesca y la agricultura.

Entre otros síntomas, la ZMT está mostrando indicios de degradación y desaparición de humedales costeros, pérdida y contaminación de sistemas de dunas de playa y otras

¹ N° 6043 del 2 de marzo de 1977.

² Según los artículos 9 y 10 de esa ley, la ZMT es la franja de 200 metros de ancho a lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, medidos horizontalmente a partir de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja. Se compone de la zona pública, que es la franja de 50 metros de ancho a partir de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la zona restringida, constituida por la franja de los 150 cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas. Costa Rica dispone de aproximadamente 29.790,20 hectáreas de ZMT, incluyendo su plataforma insular.

plataformas abrasivas por la producción de desechos sólidos y la evacuación de las aguas negras, deterioro del paisaje, alteración de cauces, salinización de los mantos acuíferos y los manantiales, y un excesivo consumo de agua potable en turismo y sus actividades complementarias.

Contribuye a lo anterior, las inconsistencias que se derivan del marco legal, el cual no está legislando adecuadamente en temas como el otorgamiento de las concesiones -principalmente cuando se introduce la figura de las sociedades anónimas-, así como las extensiones de terrenos que se conceden. Además, existe ambigüedad en la responsabilidad del desarrollo estratégico de estas zonas, en áreas de competencia como la aprobación de los planes reguladores, implementación de infraestructura técnica, equipamiento y servicios, otorgamiento y registro de concesiones, vigilancia y control, entre otros.

Por otro lado, no hay un claro conocimiento a nivel institucional, sobre la estructura demográfica, la organización social, asentamientos humanos, sistemas productivos, empleo y la articulación urbano, rural y regional. Igualmente, no hay un conocimiento de la movilidad social y espacial; provocando un sesgo y un distanciamiento significativo entre esa franja de 200 metros determinada por la ley, tanto con el resto de la plataforma continental (resto del territorio más allá de los 200 metros) así como con la plataforma oceánica (recursos marinos y costeros), todo ello en detrimento del ordenamiento territorial y de una planificación para el desarrollo humano y de los centros de población con jurisdicción en la zona litoral.

Los informes emitidos por la Contraloría General¹ dan cuenta de 47 aspectos que inciden en la mala gestión de la ZMT a lo largo de los últimos años y la capacidad limitada para recuperar esa zona de los graves defectos de la gestión frente a la rápida dinámica de las zonas costeras debido al enorme potencial y polo de atracción de personas y actividades económicas, principalmente vinculadas con el desarrollo del turismo masivo.

Sobre este punto, el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, emitido en el año 2006, señala que *"En materia del uso del patrimonio natural, en el 2005 Costa Rica recibió 1.679.051 turistas, un 15,6% más que en el 2004. Las divisas generadas por la industria turística continúan superando las exportaciones de productos tradicionales como café, carne, azúcar y banano; en el 2005 este sector logró el segundo aporte más importante al PIB desde 1994 (7,8%). El número de habitaciones hoteleras, que ha venido creciendo de forma sostenida en los últimos diez años, superó las 36.000 en el 2004. Sin embargo, solo 59 hoteles poseen el Certificado para la Sostenibilidad Turística que otorga el ICT, el cual garantiza que el hotel cumple con una serie de estándares ambientales, culturales y sociales. Este crecimiento del turismo no ha sido acompañado por sistemas de medición unificados en cuanto a sus impactos ambientales. Paradójicamente, las zonas costeras son el principal escenario del desarrollo turístico nacional, y en ellas se observan grandes contrastes entre los megaproyectos turísticos y los bolsones de pobreza, que se agravan por la limitada inversión en el mejoramiento y rentabilidad de las actividades que realizan las comunidades pesqueras"*.

¹ Informes 11-2004, 17-2004, 32-2004, 42-2004, 46-2004, 17-2005, 169-2005, 206-2006, 3-2007, 5-2007.

Seguidamente se presentan algunas reflexiones sobre las causas y soluciones a este grave problema nacional.

3.1 El marco institucional creado para la planificación, administración, vigilancia y control de la ZMT debe ser revisado

El principal marco jurídico regulador de la ZMT lo constituye la Ley N° 6043, que ha sufrido muy pocas modificaciones desde el año 1977 en que fue emitida, por lo que recoge la realidad nacional prevaleciente de esa época. A ella se adhieren, directa e indirectamente, un conjunto amplio de normas que involucran un número importante de instituciones participantes en lo que se refiere a la administración y control sobre el uso de ese bien demanial.

En la planificación, administración y control de la ZMT intervienen al menos 11 entidades públicas a nivel nacional¹, 19 municipalidades y 4 concejos municipales de distrito a los que les compete velar directamente por el cumplimiento de las normas de esa ley en lo referente al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de esa zona.

La dispersión y multiplicidad de competencias y obligaciones relacionadas con las funciones de planificación, administración, vigilancia y control de la ZMT, asignadas a las distintas instancias nacionales y locales, han dificultado articular y consolidar un sistema institucional, que cumpla de forma efectiva con esas funciones para responder a las exigencias del entorno dinámico que ejerce la evolución económica nacional sobre nuestras zonas costeras.

Así por ejemplo, la Ley 6043 asigna al ICT, institución que tiene como fin primordial el desarrollo del turismo, una competencia de ordenamiento territorial, además de la obligación de ejercer la superior y general vigilancia de todo lo referente a la ZMT; sin embargo, ese Instituto ha mostrado serias limitaciones para cumplir adecuada y eficazmente con ese mandato legal, en parte porque se ha centrado en su función como institución rectora y promotora del turismo.

Asimismo, no existe una debida coordinación entre las diferentes instituciones públicas, tal como lo define el marco jurídico vigente. Esta falta de consonancia y de respuesta oportuna de la gestión institucional lleva a plantear, como gran desafío para enfrentar la problemática, la necesidad de proponer reformas a la Ley N° 6043 y leyes conexas necesarias para ampliar el ámbito de influencia del uso de la ZMT, esclarecer las funciones y competencias institucionales, así como los procesos, normas y procedimientos en la administración, uso, control y vigilancia de esa zona; todo ello para garantizar una interpretación y aplicación correcta y eficaz y minimizar la ocurrencia de muchos de los problemas que se asocian con el uso del espacio físico, la concesión de parcelas, el desarrollo inmobiliario, afectación al medio ambiente y distorsiones al medio económico y social del entorno inmediato.

¹ Asamblea Legislativa, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Procuraduría General de la República, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio del Ambiente y Energía, Instituto Geográfico Nacional, Dirección de Tributación Directa e Instituto de Desarrollo Agrario.

En ese sentido, el país debe contar con un órgano rector que impulse el proceso de gestión integral y sostenible de la ZMT, tanto en la franja de los doscientos metros, como en su área de influencia, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y local; además, que sea capaz de involucrar a todas las partes que tengan competencia y responsabilidad en la gestión de ese espacio; asimismo, que pueda desempeñar su rol de vigilancia y control sobre el desarrollo y protección de la ZMT.

Como gran desafío que enfrenta la problemática a efecto de cumplir con la obligación de tutelar el patrimonio nacional de la ZMT, es necesario que el Estado y sus instituciones, con competencias relativas a la administración y control de esa zona, cumplan las disposiciones de la Ley N° 6043, de manera ágil, eficiente y efectiva, integrada y sostenible. Para que eso ocurra, debe activarse un proceso de gestión que comprenda desde la recolección y análisis de la información, hasta la formulación de políticas y su gestión, aplicación y seguimiento.

Asimismo es importante la transparencia gubernamental en materia de políticas sobre la ZMT, mediante la difusión de información y los conocimientos necesarios para la gestión técnica y administrativa; así como la existencia de una base de datos sólida y un mayor conocimiento de los sistemas y de las dinámicas naturales, ambientales y humanas, de manera que se puedan medir los riesgos y evitar el deterioro, fragilidad y vulnerabilidad de esa zona.

Por consiguiente, la activación de un proceso de gestión integrada y sostenible de la ZMT debe estar asociada a la implementación y aplicación de una política global, a la difusión y coordinación de la información existente en todas las instituciones del Estado, a la divulgación de prácticas correctas y conocimientos relativos a esa zona, así como al flujo de información entre los actores civiles, los técnicos, los políticos y en general entre los responsables de la toma de decisiones.

Por otra parte, se deben activar procesos de participación, concertación y negociación con la sociedad civil, pues todos y cada uno de los actores sociales tienen un papel que desempeñar en la gestión de esa zona. Para ello las municipalidades y el gobierno central deben demostrar su voluntad política y centrar sus esfuerzos en una participación en todos los niveles, dentro de la capacidad y esfera de las competencias que a cada actor le sean propias.

3.2 Planificación y regulación de la Zona Marítimo Terrestre

La mayor parte de los problemas que afectan la ZMT están relacionados con la ausencia de planificación para una gestión integral y sostenible que promueva el correcto uso, tanto de la zona regulada como de la franja pública y la preservación de áreas de conservación natural.

Es necesario que se definan políticas nacionales de ordenamiento territorial que promuevan los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente¹.

¹ Artículos 28 y 29 inciso a) de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 13 de noviembre de 1995.

La Ley N° 6043 establece que previo al otorgamiento de una concesión se requiere la existencia de un plan regulador, que es el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la ZMT. Ese plan debe integrar un conjunto de normas y reglamentos que establezcan los términos bajo los cuales se deben desarrollar dichos usos, los criterios sobre urbanización, edificaciones, servicios públicos, estrategias para la implementación del plan vial, así como las dimensiones máximas y mínimas de los lotes o parcelas.

Esa competencia y autoridad para determinar los parámetros de desarrollo constituye una responsabilidad de las municipalidades dentro de su territorio jurisdiccional, por lo que es su obligación implantar dentro del plan regulador costero y sus reglamentos conexos, los límites permitidos, a efecto de establecer un determinado régimen contralor, en cumplimiento de su función de administrador de los intereses y servicios cantonales, según lo consagran los artículos 169 de la Constitución Política y 3 del Código Municipal.

La correcta interpretación y aplicación de la Ley N° 6043, supone que el alcance de la gestión integral de la ZMT, supera los límites administrativos de los doscientos metros, dado que las afectaciones que se introducen tienen un impacto importante en las localidades vecinas y en el ámbito regional, considerando que en la actualidad, las decisiones adoptadas en el contexto de una iniciativa particular culminan con la elaboración de un plan regulador turístico de una playa o de un sector determinado o el otorgamiento de concesiones que pueden tener repercusiones diversas sobre otras jurisdicciones administrativas de orden municipal y pueden traer como consecuencia dinámicas de presión demográficas, económicas y de ocupación del territorio; asimismo, las presiones sobre los recursos naturales (aire, agua, suelo, recursos marinos y costeros, biodiversidad, bosques) e impactos sobre los ecosistemas y el medio ambiente natural, sobre la calidad de vida y salud humana, y sobre la economía.

De acuerdo con estudios realizados por la Contraloría General en cuatro cantones del país, durante los años 2006 y 2007, se determinó la carencia significativa de planes reguladores, ya que de un total de 80 km² de zona marítimo terrestre, tan solo el 10% disponía de planes reguladores, lo que significa que 72 km² del litoral costero de esas municipalidades no cuentan con lineamientos que regulen su desarrollo y ordenamiento territorial, debido a ello se encontraron ocupaciones y construcciones irregulares en esa zona, muchas de ellas al margen de la ley.

Asimismo, se han aprobado planes reguladores para desarrollo turístico, en zonas boscosas que deben ser respetadas y preservadas como patrimonio natural del Estado, o bien que limitan el acceso a la zona pública.

Estas deficiencias en la planificación, además de que no permiten el mejor uso alternativo de la ZMT, constituyen flagrantes incumplimientos al marco jurídico, por lo que en algunos casos la Contraloría General ha solicitado la anulación o declaración de lesividad de los actos administrativos¹.

¹ Por ejemplo en los cantones de Aguirre (Playa Pará) y La Cruz (Punta Castilla) se hicieron planes para el desarrollo turístico de áreas o zonas declaradas como de aptitud boscosa o forestal, las cuales, según la normativa jurídica vigente, no pueden ser objeto de explotación por formar parte del patrimonio natural del Estado.

En cuanto a la zona pública, las municipalidades con jurisdicción en la ZMT tienen la obligación de velar por su correcta utilización para garantizar el libre y seguro tránsito, el uso público, la práctica de deportes y de actividades para el sano esparcimiento físico y cultural de las personas, a efecto de obtener el mayor bienestar colectivo y una mejor calidad de vida de la población.

3.3 Necesidad de fortalecer la gestión de los gobiernos locales en relación con la Zona Marítimo Terrestre

Se ha observado la falta de aplicación de principios de prevención, precautorios y subsidiarios en lo relativo a las actuaciones de las municipalidades e instituciones públicas directa e indirectamente competentes, tanto en la gestión de la ZMT y de sus recursos naturales, y de su área de influencia, como en el resto de políticas sectoriales que afectan el dominio público en el territorio involucrado.

La ausencia de una planificación integral de la ZMT ha generado que cada municipio, así como las instituciones públicas competentes tomen sus decisiones con base en información dispersa y algunas veces contradictoria, con un nivel de conocimiento limitado y con criterios más cercanos a la aprobación de licencias, permisos y concesiones, sin una visión integral y de futuro que represente las prioridades del desarrollo local y nacional.

Entre las situaciones observadas están: planes anuales operativos que no definen objetivos ni acciones concretas relacionadas con la gestión de la ZMT; inexistencia de una estructura organizativa que apoye el logro de los objetivos para el desarrollo de la ZMT del cantón; las municipalidades no giran directrices claras ni definen responsabilidades en materia de ZMT; no existen sistemas de información actualizados, oportunos, confiables; deficiencias en el manejo, contenido, control y archivo de expedientes referentes a las concesiones en ZMT; falta de verificación y conciliación periódica de los expedientes contra la base de datos del sistema automatizado de cobros; no hay una delimitación y diferenciación de funciones, generalmente una misma persona realiza todo el trámite de concesión; falta de recurso humano; el trámite de concesión en las municipalidades no es eficiente y expedito; falta de políticas, directrices o procedimientos en materia de preservación de documentos y expedientes de concesionarios o permisionarios de la ZMT.

Por otro lado, las municipalidades han permitido un desarrollo constructivo desordenado que no sólo atenta contra los más elementales principios de desarrollo urbano de la zona, sino también de la conservación del ambiente, pues se están edificando estructuras que no cumplen con los criterios técnicos y que generan un gran impacto, que presentan grandes limitaciones técnicas para manejar adecuadamente la evacuación de aguas negras y manejar los desechos sólidos, solo por citar algunos efectos nocivos.

Se están desarrollando construcciones en terrenos sobre los cuales la concesión no fue aprobada por el ICT o la municipalidad; edificaciones realizadas sin permiso municipal; ejecución de obras permanentes en la zona pública o áreas protegidas, incluso algunas con permiso de construcción municipal, solo por citar algunas de las situaciones determinadas.

Las municipalidades costeras deben parar el abuso frecuente que se evidencia en las invasiones y construcciones de obras en la zona pública y en áreas protegidas, para lo cual deben contar con recurso humano preparado y el equipo necesario.

La falta de control de las construcciones en la ZMT ha obligado a la Contraloría General a solicitar a los gobiernos locales responsables, a tomar las acciones para ejecutar conforme a derecho, desalojos y demoliciones de obras que se hayan edificado sin atender el marco jurídico que regula esta franja propiedad del Estado.

Es indispensable que las municipalidades con jurisdicción en la ZMT, en coordinación con las instituciones correspondientes, gestionen de inmediato y de manera efectiva todos los deslindes del dominio público (definición del área pública y del área restringida, de las áreas silvestres protegidas -reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, monumentos naturales-), elaborar un censo en esa zona, y un inventario de las ocupaciones ilegales para su inmediata eliminación. Asimismo, se debe recuperar la ZMT en aquellos sectores degradados, zonas contaminadas, zonas con sobresaturación urbanística y turística, y su ámbito de influencia.

Por otro lado, las municipalidades deben mejorar radicalmente la gestión de cobro del canon por las concesiones de terrenos en ZMT¹ y del Impuesto sobre Bienes Inmuebles².

En los estudios efectuados por el Órgano Contralor se determinó que los avalúos realizados para efectos del cobro del canon están por debajo del resto de bienes inmuebles en similares condiciones, lo que confirma que, entre otras cosas, no está siendo efectiva la norma dispuesta en el artículo 50 del Reglamento a la Ley N° 6043 que señala que los cánones se deben ajustar cada cinco años conforme con la firmeza de ese nuevo avalúo.

El rezago en la actualización de estos pagos es altamente sensible, no solo porque las municipalidades están dejando de percibir recursos importantes para financiar un desarrollo ordenado de la ZMT, sino también porque dicha actualización contribuye a contrarrestar la concentración de tierras del Estado como un negocio lucrativo para pocas personas, considerando los reducidos valores que tributan al municipio en contraposición de los altos valores de estos terrenos principalmente en los mercados internacionales.

Otro tema sensible es el que tiene que ver con el otorgamiento de más de una concesión a personas jurídicas. A pesar de que el artículo 57 de la Ley N° 6043 indica que en las zonas declaradas turísticas por el ICT, ninguna persona junto con su cónyuge e hijos menores, podrá tener más de una concesión, las municipalidades no han aplicado esta norma a las personas jurídicas.

Este artículo ha sido objeto de análisis por parte de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República, en razón de que son múltiples las situaciones

¹ Según el artículo 48 de la Ley N°. 6043, en el contrato de concesión se debe indicar el monto y forma de pago del canon.

² Según el artículo 6 de la Ley del mismo nombre, N°. 7509, los concesionarios, permisionarios u ocupantes de la ZMT, deben pagar ese impuesto pero sólo respecto de las instalaciones o las construcciones.

de acaparamiento de terrenos en la ZMT, por parte de personas jurídicas, generalmente constituidas por extranjeros. Sobre el particular, ambos órganos han señalado que aunque la norma se refiere únicamente a personas físicas, tal precepto pretende evitar que se acapare grandes extensiones de la franja de la ZMT y que es preciso realizar una interpretación que satisfaga en mejor medida los intereses y fines públicos involucrados en el otorgamiento de concesiones sobre terrenos demaniales, a efecto de evitar una concentración de terrenos estatales en pocas personas, en procura de repartir adecuadamente las posibilidades de uso y disfrute de estos bienes entre el mayor número de personas, en beneficio de toda la comunidad.

En consecuencia, es necesario reformar el texto de la Ley para equiparar los regímenes de ambos tipos de personas. Mientras la reforma legal tiene lugar, las municipalidades están facultadas a denegar solicitudes de concesiones cuando el solicitante sea una persona jurídica y ostente con anterioridad una concesión, incluso a los participantes de esas personas jurídicas o socios; lo anterior, en uso de las potestades discretionales de la Administración. Igual criterio se aplicaría en aquellas áreas declaradas como no turísticas, tanto para personas físicas como jurídicas.

3.4 Reformas al marco jurídico que regula la Zona Marítimo Terrestre

Una de las causas de la problemática en la planificación, administración, vigilancia y control de la ZMT, es la desactualización de la normativa jurídica que la regula. Su principal referente, la Ley N° 6043, con más de 30 años de vigencia, muestra señales de desfase con la realidad del país en materia económica, social y ambiental. En el tema de la ZMT se presentan serias controversias, altamente sensibles, como la conservación del medio ambiente versus el desarrollo turístico y la concentración y repartición de tierras, por citar solo algunas materias generadoras de conflicto.

En la Asamblea Legislativa se encuentran algunas iniciativas que pretenden modificaciones a la normativa en relación con la zona costera nacional, que pareciera van más dirigidas a una mayor libertad, desregulación o despoblificación de la ZMT, que a lograr mayor eficiencia en el uso y desarrollo de esa zona.

Actualmente se están tramitando 14 proyectos de ley que buscan flexibilizar los requisitos y ampliar los derechos de concesión de los inversionistas en marinas y atracaderos turísticos; impulsar el desarrollo económico social y turístico de varias zonas costeras de manera particular; impulsar el desarrollo de la industria turística en la Zona Marítimo Terrestre; la aplicación de la Ley de Marinas a ciudades costeras; autorizar el otorgamiento del permiso de uso de suelos en zonas costeras e isleñas que permita a familias residentes de costas e islas construir viviendas de interés social y otros edificios públicos en la Zona Marítimo Terrestre.

Asimismo, recientemente se aprobaron normas que modifican la Ley N° 6043, tales como la Ley N° 8464¹ que declara ciudad las comunidades de Cahuita y Puerto Viejo, de modo que no les es aplicable la Ley de ZMT; la Ley N° 8506² que adiciona el artículo 73 bis a la

¹ Del 25 de octubre de 2005.

² Del 28 de abril de 2006.

Ley N° 6043 y otorga todas las atribuciones y competencias conferidas a las municipalidades a los concejos municipales de distrito que posean territorio en la zona costera y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) que establece una medida disconforme que despublifica las áreas de islotes, peñascos, rocas y territorios que queden en descubierto en la marea baja, o los que sobresalgan del nivel del océano dentro del mar territorial, es decir dentro de las 12 millas, por lo que su uso, aprovechamiento, y gestión no se mantiene bajo el control directo de la Administración municipal, y en consecuencia no puede ser gestionada de manera indirecta conforme al instituto de la concesión; en el caso de los islotes, además, no se requiere de la aprobación de la Asamblea Legislativa; asimismo, la medida crea la posibilidad de que las concesiones otorgadas a personas jurídicas en la ZMT, puedan ser cedidas o traspasadas a extranjeros, por lo que no serían objeto de nulidad.

Estos proyectos de ley así como los ya aprobados, no son alternativas para resolver de forma eficaz la problemática esbozada y más bien pueden incrementar la dispersión y multiplicidad de competencias y obligaciones relacionadas con la planificación, administración y control de la ZMT.

Es necesario plantear otras reformas a efecto de eliminar los portillos detectados y que han servido para violentar el ordenamiento jurídico y desviar el cumplimiento del fin público en contra del interés colectivo. Entre las reformas que deben darse, se plantean las siguientes:

- a) En relación con los planes reguladores costeros se considera que se debe establecer una norma que indique expresamente que éstos tienen que integrar las zonas de influencia del área litoral, que comprenda los hábitats y ecosistemas de manera completa.

Asimismo, que se establezca expresamente que el INVU, el ICT y las municipalidades deben seguir criterios de proporcionalidad y racionalidad que atiendan las características y necesidades de cada lugar, así como los fines del uso de la tierra, que garantice que los accesos a la zona pública sean cómodos, adecuados, directos, libres, indiferenciados y gratuitos.

Además, es importante que se adicione una norma a la Ley N° 6043 que indique la obligatoriedad de que en los planes reguladores se señalen las áreas máximas y mínimas de cada una de las zonificaciones determinadas.

La normativa debe indicar expresamente que los planes reguladores no pueden ser gestionados, contratados o financiados por sujetos de derecho privado. Es obligación de las municipalidades elaborar los planes reguladores, las que pueden solicitar colaboración al ICT y al INVU.

- b) Se deben modificar los artículos 31, 33 y 57 de la Ley en referencia, en el sentido de que los interesados tienen que presentar un proyecto de desarrollo, en el cual se indiquen las características del proyecto, el uso del suelo que se pretende, los servicios y equipamientos que requiere, la proyección sobre cantidad de usuarios de las instalaciones y áreas, etc.

En el artículo 33 se debe estipular expresamente que la garantía de cumplimiento es un requisito esencial del contrato de concesión, que debe ser otorgada por el solicitante previo al otorgamiento de la concesión, la que debe ser fijada por la municipalidad respectiva, y no puede ser inferior a un porcentaje determinado.

- c) Respecto de los avalúos es importante hacer una valoración para determinar la conveniencia de que sean los mismos municipios los que realicen esa labor, o que los cánones sean determinados según la plataforma de valores del Órgano de Normalización Técnica (ONT) del Ministerio de Hacienda, y no que haya dos avalúos diferentes.
- d) En materia de gestión administrativa, se debe estipular la obligación de las municipalidades de establecer un plan operativo a corto, mediano y largo plazo que represente las prioridades de desarrollo local y nacional, de manera integral con el área de influencia, la estructura organizativa y los recursos para su ejecución.
- e) Sobre el otorgamiento de concesiones a personas jurídicas se requiere modificar el artículo 57 de la Ley N° 6043, para que establezca que ninguna persona física, sus parientes por afinidad en primer grado, sus hijos menores, o las personas jurídicas, grupos de interés económico, socios o representantes de las mismas podrán tener más de una concesión a nivel nacional.

Para obtener un mayor control respecto a lo anterior, será necesario implementar un registro de concesiones a nivel nacional que sea de obligatoria observancia de las municipalidades y del ICT.

Además, se debe obligar la presentación de la certificación del capital social conforme al libro de accionistas, que las municipalidades tengan la obligación y potestad de verificar ese dato en dicho libro, y de solicitarlo periódicamente. Adicionalmente, previo al otorgamiento de la concesión debe el interesado aportar la certificación indicada.

- f) Por otra parte, respecto al control, se debe estipular la obligación de que las municipalidades, el INVU, el ICT, el IDA, y el MINAE realicen anualmente una evaluación de resultados sobre su gestión en la ZMT, y que sea de obligatoria publicidad.
- g) En cuanto al amojonamiento, es necesario prohibir que dicha labor sea realizada a petición del particular, y que esté bajo su costo.
- h) En relación con las competencias, es de suma importancia hacer una revisión, y evaluación de las funciones realizadas principalmente por el ICT, el cual además de ser el superior vigilante de la ZMT, está obligado a aprobar los planes reguladores costeros, y a su vez incentivar el turismo, lo que puede ir contra los intereses colectivos, protecciónistas o conservacionistas. Quizás la

mejor solución sería eliminarle al ICT las competencias sobre aprobación de planes reguladores y de superior vigilante de esa zona. Ese papel lo pueden desempeñar las municipalidades, el INVU en lo relativo a ordenamiento territorial, y el MINAE en lo que respecta a la protección del patrimonio natural del Estado.

Igualmente, se debe hacer una revisión de las funciones encomendadas a las demás instituciones públicas como el MOPT y el IDA.

Respecto al INVU, se debe fortalecer esta institución, y centralizar en ella las competencias de ordenamiento territorial junto con las municipalidades pertinentes.

El país debe contar con un órgano rector que impulse la gestión integral y sostenible de ese patrimonio nacional y local, tanto en la franja de los doscientos metros definida por la ley, como en su área de influencia, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y local.

4 Empleo Público costarricense, su importancia y algunos aspectos que lo caracterizan

El empleo público, o función pública –como también se lo denomina– constituye un tema de trascendental importancia en el ámbito de la Administración Pública, tanto por su participación del gasto estatal como por el rol fundamental de los recursos humanos en la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, el proceso de reforma y modernización del Estado, más allá de las medidas de arquitectura institucional, incursiona en el uso de la tecnología a nivel organizativo, de procesos y de gestión, que contribuyan a la construcción de un Estado eficiente, solidario y moderno, y que indefectiblemente conlleva al tema del empleo público.

En concordancia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo de la actual Administración incluye el eje sobre la Reforma Institucional como un elemento que impulse la modernización del Estado de frente al desarrollo nacional, para lo cual se plantea el análisis del tema del empleo público que conduzca a medidas de reforma que pueda asumir el Poder Ejecutivo por sí mismo, y posteriormente a cambios legales que complementen las soluciones a problemas perpetuados por décadas en la Administración Pública. Entre estos problemas resaltan la carencia de un registro de servidores públicos que muestre el capital humano disponible, la planificación del recurso humano y diseño de políticas atinentes con escasa vinculación al Plan Nacional de Desarrollo y los consecuentes objetivos estratégicos organizativos, vulneración del principio de mérito al mantener relativa importancia la tradicional antigüedad, proliferación de sistemas de remuneración, evaluación del desempeño e incentivos, y de mayores medidas que garanticen la igualdad efectiva y la no discriminación, entre otros.

En este marco, resulta fundamental dotar a la Administración Pública de las condiciones e instrumentos que le permitan atender con eficiencia y calidad los servicios que demanda la

población, que deben responder a los cambios en el rol, funciones y patrones de actuación de las instituciones públicas. Las demandas de la ciudadanía evolucionan en el proceso de integración mundial y con los avances de la tecnología, lo que requiere una nueva forma de gestionar, un nuevo estilo gerencial que incremente la eficiencia y la rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos.

Esta reforma gerencial de la Administración Pública plantea características básicas de profesionalización en el empleo público, uso intensivo de la tecnología, énfasis hacia los resultados en contraste con el control de las normas y procedimientos; mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores, considerando el asocio gradual de la sociedad con el Estado en el control y en la producción. Fomentar estas condiciones posibilita al Estado garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos por la vía de la equidad social, la igualdad de oportunidades, la justa distribución de la riqueza, la erradicación de la pobreza y la exclusión social, la promoción de la educación, de la salud y de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En punto a la importancia relativa del empleo público en el gasto nacional, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en julio de 2007, en los últimos trece años, el empleo público, analizado en proporción de la población ocupada, se ha mantenido relativamente estable, de forma que dicha proporción entre los años 1995 al 2007 no ha sido inferior al 13,2% ni mayor al 15,2%. Para el periodo 2003-2007, las cifras del empleo público en términos absolutos son respectivamente: 230.000, 230.000, 250.000, 270.000 y 270.000¹; lo que muestra un crecimiento moderado.

Desde una perspectiva financiera, datos recientes² muestran que para el año 2005 las remuneraciones representaron el 17% (₡1,1 billones) del gasto público total costarricense (₡6,5 billones), para el año 2006 representan el 19% (₡1,4 billones) del gasto público total (₡7,7 billones), y en el año 2007 representa el 21% (₡1,9 billones) del presupuesto ordinario total aprobado (₡9,1 billones). Estas cifras resultan significativas en la composición del gasto público. La composición relativa de la partida remuneraciones para el año 2007 se presentan en el siguiente gráfico.

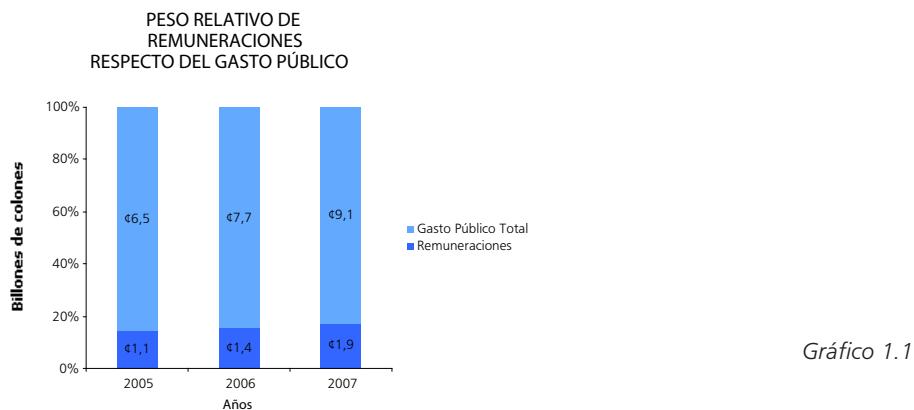


Gráfico 1.1

¹ Cifras redondeadas a la decena de millar más próxima.

² Datos obtenidos de la Memoria Anual 2005 y 2006 de la Contraloría General de la República, y en el caso del año 2007 corresponde al monto de los presupuestos ordinarios aprobados.

La ilustración permite visualizar la importancia que en el año 2007 presentan los incentivos dentro de la estructura salarial de los funcionarios de la Administración Pública, en el orden del 40%, ante las remuneraciones básicas que constituyen el 37%. De aquí la relevancia de otorgar dichos incentivos como resultado de evaluaciones técnicas relacionadas con el desempeño del funcionario público y su contribución a los objetivos, metas y resultados institucionales. Estos incentivos están conformados por retribuciones por años servidos (anualidades), ejercicio liberal de la profesión, décimo tercer mes, salario escolar y otros establecidos por la normativa vigente, los que amerita revisar a la luz de la relación que pueda existir entre los incentivos y el grado de desempeño del funcionario público en atención del logro de los resultados esperados.

En vista de la proporción significativa del gasto destinado en materia de empleo público y al constituir un elemento clave de éxito en la eficacia y eficiencia de la gestión pública, resulta de interés para el Órgano Contralor la comprensión sistémica de la situación del empleo público en Costa Rica. Para ello es necesario plantear como premisa, que el empleo público es un sistema conformado por componentes orgánicos y funcionales. Los primeros se refieren a la función de los entes y órganos públicos que se orienta a la rectoría, control y regulación del empleo público, y los segundos están referidos a los subsistemas de gestión del recursos humanos, como son la organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión del desarrollo del recurso humano. A continuación se comentan algunos aspectos relevantes en relación con el empleo público en Costa Rica.

4.1 Principios constitucionales y rectores del empleo público

Los principios constitucionales y rectores del empleo público están respaldados por los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Así, en el artículo 191 se establecen principios básicos al indicar que un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos para garantizar la eficiencia de la administración. Por su parte el artículo 192 establece como regla general que los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o por reducción forzosa de servicios, con las excepciones que establezcan la Constitución y el estatuto de servicio civil.

Además, el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, define funcionario público como "...la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva...y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, ..." además que "3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.".

En relación con lo indicado, la Sala Constitucional ha reiterado una línea jurisprudencial en los términos que de seguido se indican:

"...Es claro que la Constitución al hablar de un sólo régimen aplicable a los servidores públicos, no restringió el concepto de estatuto al de un instrumento

jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público; especialmente atendiendo al de su derecho a la estabilidad. Asimismo un régimen universal será una garantía para la Administración Pública de que contará con recursos humanos de la mejor calidad y condición, lo que permitirá el desarrollo eficiente de las funciones.”¹

En consecuencia, se refiere a un solo régimen de empleo público en Costa Rica, que presenta diversos instrumentos legales que norman la relación de empleo público; la unicidad aludida se sostiene en la sujeción y respeto a los principios constitucionales, pero resulta clara la importancia de contar con una ley general sobre empleo público, ya que las normas existentes están dispersas, son complejas y la mayoría regula aspectos puntuales relacionados con algunos sectores particulares.

La importancia de hacer más eficiente la función pública ha sido resaltada en el ámbito internacional. Así, en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en 2003, los gobiernos representados, incluyendo el de Costa Rica, asumieron el compromiso de avanzar en la profesionalización de la función pública, acorde con los principios y orientaciones adoptadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública². Asimismo, en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), celebrado en Chile en el 2005, también se abordó el tema de la profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública, y dentro de este “*La implementación del servicio civil y la carrera profesional, con una orientación hacia la implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*”. Estos esfuerzos se orientan claramente hacia el mejoramiento del empleo público en los países participantes.

En el ámbito conceptual, la citada Carta Iberoamericana de la Función Pública define la función pública como “*el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, en una realidad nacional determinada*”. Agrega que dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. Esta Carta constituye un marco referencial importante para el mejoramiento de la función pública, que proclama criterios y principios rectores que para el caso costarricense, son concordantes con los principios de eficiencia de la administración, idoneidad comprobada (méritos) y estabilidad laboral, establecidos por la Constitución Política.

Es así como se constituyen principios rectores de todo sistema de función pública, la igualdad de todos los ciudadanos; el merito, desempeño y capacidad como criterios orientadores de acceso; la eficacia y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del

¹ Resolución de la Sala Constitucional del 26 de noviembre de 1993, Considerando XXI.

² Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el año 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003).

empleo y las personas; la transparencia, objetividad e imparcialidad; y el pleno sometimiento a la ley y al derecho.

4.2 El sistema de empleo público como garante de la eficiencia de la Administración Pública

Del análisis preliminar que realizara el Órgano Contralor acerca del marco técnico y jurídico aplicable al empleo público, destaca la importancia del sistema de empleo público que permita la eficiencia de la gestión pública, y por ende de promover un marco regulatorio e institucional con este propósito. Toda mejora en esta dirección contribuiría a incrementar la capacidad del Estado para ofrecer bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

La deficiente gestión del recurso humano que se aprecia en algunas instituciones, está asociada principalmente con el funcionamiento inadecuado de los subsistemas que integran el sistema de recursos humanos¹, sea la planificación del recurso humano, la organización del trabajo (diseño de puestos y perfiles), del empleo (incorporación, movilidad y desvinculación), del rendimiento (planificación y evaluación), la compensación (retribución monetaria y no monetaria), el desarrollo (promoción y carrera, aprendizaje individual y colectivo), y las relaciones humanas y sociales; además, como elemento de apoyo a los anteriores se agrega el subsistema de información.

En criterio de la Contraloría General, en la Administración Pública costarricense coexisten diferentes instrumentos reguladores en un medio carente de una rectoría política clara creada con normas expresas e instituciones con competencias con diversos ámbitos, lo cual no favorece la visión sistémica que garantice los preceptos constitucionales. En este sentido, autoras como Mercedes Lacoviello y Laura Zuvanic, (2006) señalan para el caso de Costa Rica una situación del servicio civil con un sistema fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados y subsistemas de gestión del rendimiento y de planificación del recurso humano ausentes de una orientación estratégica.

Todo ello motiva a este órgano contralor a profundizar en el estudio de la situación imperante en el sector público costarricense en un proyecto de fiscalización de mediano plazo, que incluya las funciones atinentes de instituciones con algún grado de rectoría y los subsistemas de gestión del sistema de empleo público en algunos entes y órganos.

El estudio de los aspectos citados pretender contribuir a mejorar la gestión de la planificación del recurso humano, que en algunos casos estudiados se ha percibido débil y con limitaciones para la integración con los otros subsistemas, y los servicios de aprovisionamiento tienden a accionarse más por demanda de las unidades administrativas. En relación con la gestión de la organización del trabajo, aún cuando se elaboran perfiles, en algunos casos estos se refieren a la descripción y clasificación tradicional de puestos sin mostrar la dinámica suficiente para adaptarse al cambio con criterios técnicos acordes con los requerimientos modernos, más allá de los requisitos académicos y de los méritos formales.

¹ Longo Martínez, Francisco. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. 2002.

En cuanto al subprocesso de gestión del empleo, interesan los procesos de reclutamiento y selección, que son diversos debido a la gama de regímenes existentes, adicionales al Servicio Civil; donde existe la oportunidad de potenciar el mérito como principio que oriente las desviaciones atribuibles a la selección del método de concursos internos y a prácticas organizacionales, como bien se apunta aquellas que distingan e incentiven la buena gestión de los buenos empleados y se tomen medidas por conductas fuera de la norma. El diseño de la evaluación del desempeño, en general, se observa susceptible de mejora introduciendo metas, estándares de rendimiento y criterios de evaluación vinculados con la productividad y la estrategia institucional, con instrumentos que permitan la retroalimentación que mejore los resultados de la gestión individual e institucional.

En cuanto a la gestión de la compensación, resulta importante valorar los medios que faciliten la transición de un criterio de contención salarial y aspectos inflacionarios con incentivos tradicionales, a un modelo basado en criterios de productividad y los resultados de la gestión; también la revisión del apego al ordenamiento jurídico y a criterios constitucionales. Lo anterior, se complementa con la capacitación y el desarrollo, proceso que no siempre se logra vincular con la estrategia institucional con previsiones más allá del corto plazo; acerca de lo que también resulta necesario el impulso de los resultados que se esperan de la Comisión Nacional de Capacitación y Formación (Ley N° 6362 de 1979). Todo lo que se refuerza con las mejoras que se puedan introducir en procesos de relaciones humanas y sociales y el soporte de los sistemas de información.

En relación con los subsistemas en comentario y durante el año 2007, la Contraloría General, realizó algunos estudios en los cuales se analizó el tema de organización y gestión del recurso humano¹, evidenciando que la estructura organizativa de las municipalidades y los procesos relacionados con la administración del recurso humano, no contribuyen en forma adecuada a lograr una gestión integral de la institución, y por ende al alcance efectivo del desarrollo local y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

4.3 Algunos aspectos que generalmente limitan el sistema de empleo público

Se ha observado que existen aspectos que limitan el funcionamiento armónico del sistema de empleo público, atribuibles principalmente a la proliferación de instrumentos reguladores, políticas públicas de alcance limitado, falta de claridad sobre la rectoría y el funcionamiento no sistémico de los componentes orgánicos.

- Proliferación de instrumentos reguladores de empleo público**

El sistema de empleo público está regulado por distintos instrumentos jurídicos especiales, que incluso en el aspecto salarial han contribuido a generar desigualdades y desequilibrios entre los salarios de los empleados públicos. El Estatuto del Servicio Civil se aplica para la gestión aproximadamente del 55% de los empleos públicos, quedando el 45% restante

¹ Informes DFOE-SM-21-2007, DFOE-SM-22-2007, DFOE-SM-23-2007 DFOE-SM-36-2007 DFOE-SM-50-2007, DFOE-SM-51-2007, del Área de Servicios Municipales de la Contraloría General de la República.

regulado por instrumentos jurídicos propios de las entidades descentralizadas, autónomas y otras, situación que repercute especialmente sobre el subsistema de compensación.

- **Políticas públicas con alcance limitado**

Si bien los distintos gobiernos de la República han venido emitiendo políticas en materia de empleo público, estas se han caracterizado por ser de corto plazo –al no trascender su período de gobierno– y limitadas en cuanto a su alcance temático y ámbito de aplicación. Por tanto, resulta necesario impulsar políticas de empleo público de corto, mediano y largo plazo, y en el ámbito nacional, sectorial e institucional.

- **Limitada rectoría del empleo público y funcionamiento no sistémico de los componentes orgánicos**

Aunque existen diversos componentes orgánicos del sistema de empleo público, encargados de emitir directrices y otras regulaciones, y de controlar y supervisar su cumplimiento, en el tema de la rectoría política y técnica existen vacíos y poca coordinación. En el caso de la Dirección General del Servicio Civil su ámbito de competencia está circunscrito al Poder Ejecutivo, así como a otras entidades públicas que deciden sujetarse al Estatuto del Servicio Civil tales como el INA, el IAFA, y la Procuraduría General de la República. En este ámbito de acción el órgano contralor ha determinado la ausencia de vigilancia y control efectivos por parte de esa Dirección sobre el proceso de nombramiento interino de personal docente en el MEP, lo que ha propiciado ineficiencias en la administración de los recursos humanos de ese Ministerio, e incumplimiento de normativa técnica y legal en materia de selección y nombramiento de docentes.

Además, la Dirección General de Servicio Civil con base en el Código Municipal desde el año 2000 puede brindar asesoría en materia de organización institucional y administración del recurso humano¹; no obstante, según esa Dirección, de 58 municipalidades asesoradas, solo 14 (24%) desarrollaron parcialmente el instrumental técnico suministrado, y de 6 concejos municipales de distrito sólo 3 aprovecharon en alguna medida dicho instrumental, esto debido a que las municipalidades argumentan que las recomendaciones de la Dirección General no son de carácter vinculante en virtud de la autonomía municipal. Lo anterior evidencia la falta de una rectoría que fomente las mejores prácticas y que se utilicen todos los medios posibles para mejorar la eficiencia de la función pública².

Por otra parte, la competencia de la Autoridad Presupuestaria también tiene un alcance limitado, pues su actuación está dirigida al Poder Ejecutivo y algunas entidades y órganos de la administración descentralizada. En ambos casos se deja por fuera a los bancos estatales, universidades, municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, quedando con escaso control y regulaciones directas. Por su parte, la labor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, resulta también escasa por lo menos en la práctica, en cuanto al sector público se refiere.

¹ La asistencia técnica que ofrece la Dirección General del Servicio Civil, consiste en coadyuvar en la modernización del Estado Costarricense. Dicha participación busca una estandarización en esas corporaciones municipales y preparar al sector municipal, a partir de su ordenamiento funcional previo, para que se convierta en el eslabón que permita una efectiva descentralización del Estado.

² Informes del Área de Servicios Municipales de esta Contraloría General ya citados.

Es así que aún cuando se evidencian algunos componentes orgánicos dentro del sistema de empleo público costarricense, con competencias de rectoría técnica, también se observó que éstas requieren mayor análisis a efecto de determinar oportunidad de mejora que permitan el ejercicio eficiente de tales rectorías; asimismo se hace necesario clarificar las competencias en el tema de rectoría política, lo que impulsaría un accionar sistémico y mayor coordinación entre las instituciones del Estado en materia de empleo público, acorde con lo establecido en los artículos 130 y 140 Constitucionales.

4.4 Necesidad de mejoras en la gestión política y administrativa para el mejoramiento del empleo público

Ante la problemática indicada, se destaca la necesidad de plantear y desarrollar una política pública y de Estado, de carácter integral y con visión de mediano y largo plazo, orientada a corregir y direccionar la gestión de la administración pública en materia de empleo público. Asimismo, es importante potenciar la existencia de un ente encargado de ejercer la rectoría política en esta materia; así como revisar la rectoría técnica a cargo de los órganos establecidos para ese propósito en sus ámbitos de competencia, tales como la Dirección General de Servicio Civil, la Autoridad Presupuestaria, MIDEPLAN y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También, destaca la relevancia de que la administración activa evalúe la gestión en materia de recursos humanos, a efecto de establecer medidas que promuevan mejoras en los componentes funcionales del sistema de recursos humanos propios de cada entidad u órgano público; asimismo, desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas en los funcionarios públicos.

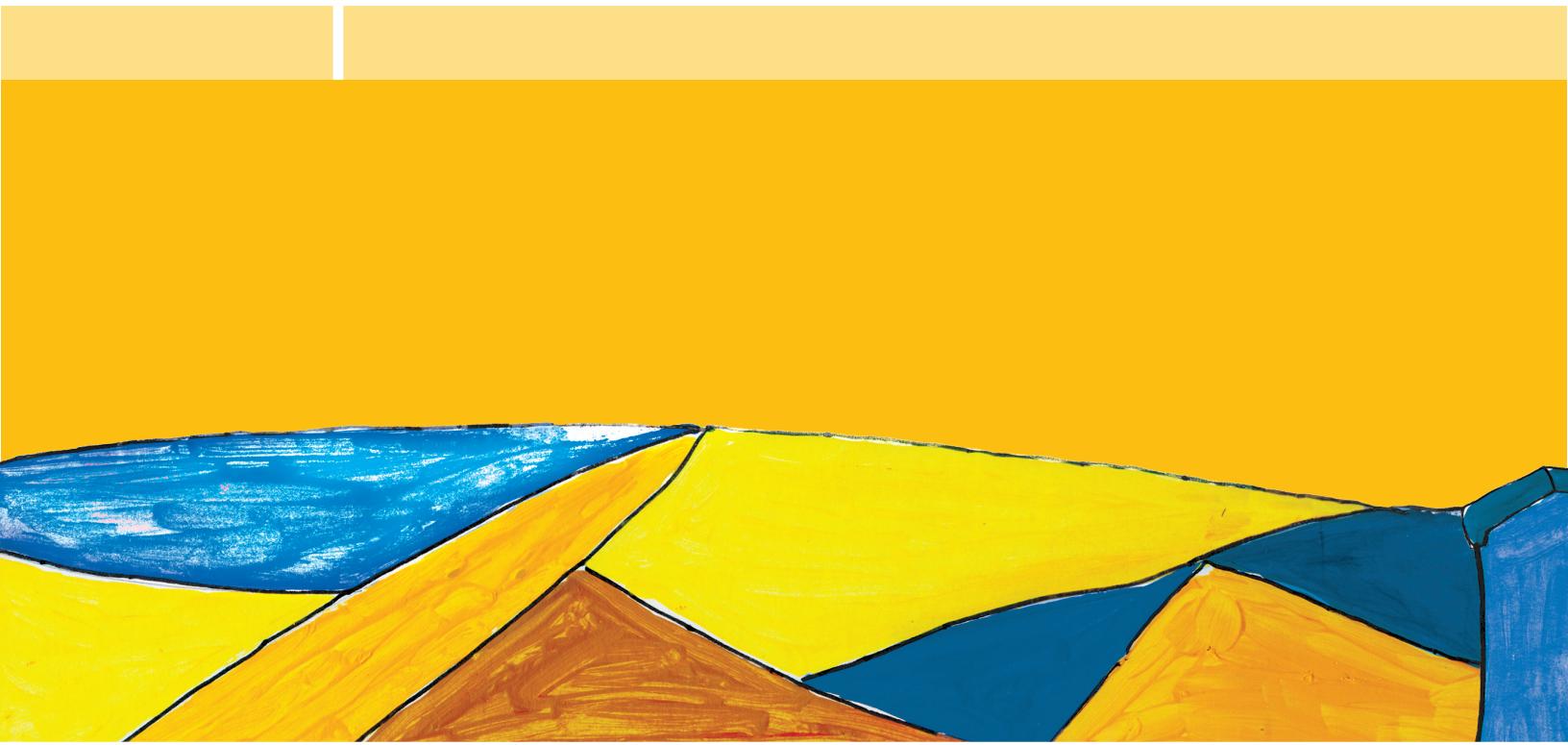
Todo lo anterior con el propósito de cumplir con los principios rectores establecidos por los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, cuales son la eficiencia de la administración, la idoneidad comprobada y la estabilidad laboral; mismos que conducirán a lograr una gestión pública con mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad. Por ello, la Contraloría General de la República ha iniciado acciones para implementar la citada estrategia de fiscalización de mediano plazo, que se orienta a evaluar con mayor profundidad las principales áreas críticas relacionadas con el tema.

Es así como desempeña un papel primordial la función de la Asamblea Legislativa en su papel de legislar, al reconocer e impulsar marcos normativos que contribuyan con los ámbitos político y administrativo para hacer eficiente el sistema de empleo público; y ejercer el control político para potenciar el tema como parte del desarrollo de los procesos de reforma y modernización del Estado que emprenda el Poder Ejecutivo y la defensa de los principios de igualdad de oportunidades, idoneidad y mérito y de los servidores públicos.

Es precisamente el espacio político que ofrece la Asamblea Legislativa como máximo órgano de representación democrática, el lugar propicio para iniciar la discusión nacional entorno a una reforma integral al marco normativo que regula el empleo público costarricense. No solo porque el tema debe trascender la limitada acción del gobierno de turno, o porque el tema tiene mucha relevancia política por sus profundas raíces sociales e históricas, sino principalmente porque la revisión del complejo y disperso andamiaje jurídico en que se gestiona el recurso humano del sector público es un requisito *sine qua non* es posible la tan esperada reforma estatal.

• Segunda Parte

Memoria del Año Económico



Segunda Parte

Memoria del Año Económico

Introducción

Esta segunda parte de la Memoria del Año Económico comprende cuatro capítulos. En el primer capítulo denominado “Dictamen de la gestión financiero-patrimonial del Gobierno Central”, se atiende el mandato del artículo 181 constitucional, que establece a la Contraloría General de la República la función de dictaminar la liquidación de los presupuestos, además, abarca el análisis y dictamen de otros informes relativos a la gestión financiero-patrimonial del Gobierno de la República, establecidos en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP).

En el segundo capítulo, correspondiente al “Dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica” se analizan los informes que el artículo 52 de la LAFRPP les establece, en relación con la evaluación de los resultados físicos y presupuestarios de los títulos comprendidos en el Presupuesto de la República y el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respectivamente.

El tercer capítulo “Situación de los sectores fiscalizados” , tiene como propósito brindar al lector una visión general de la situación, problemáticas, perspectivas y diversos asuntos de interés puntual de los sectores a que la Contraloría General enfocó su labor de fiscalización en el año 2007.

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

Capítulo I

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

1 Liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central

1.1 Evolución del Presupuesto del Gobierno Central y sus principales características

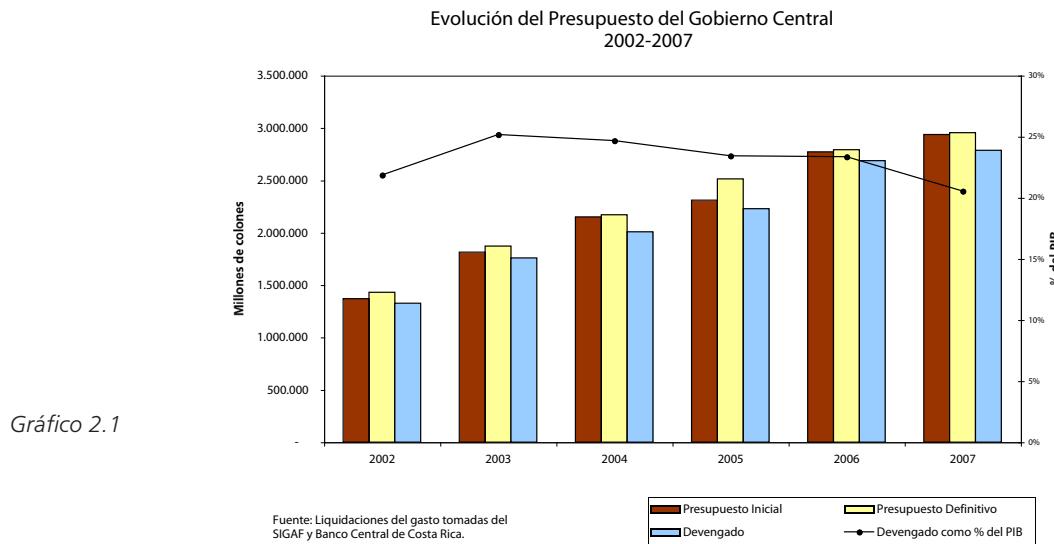
El presupuesto del Gobierno Central dota de recursos a los objetivos establecidos para alcanzar las finalidades de su política pública. Es de interés por lo tanto analizar la ejecución¹ y cambios de estas asignaciones, de tal forma que se pueda conocer este proceso y optimizarlo para maximizar el bienestar social con los recursos disponibles.

Inicialmente se discutirá sobre la evolución del presupuesto del Gobierno Central y sus principales características. De segundo, se tratarán sus modificaciones. Seguidamente se analizarán las principales desviaciones del gasto con respecto a lo presupuestado. Luego se estudiará la ejecución final de las prioridades del gasto establecidas por el Gobierno en la exposición de motivos elaborada como presentación de la Ley de Presupuesto. Finalmente se tratarán también otros temas puntuales de la ejecución del presupuesto, entre los que se encuentran la estacionalidad del gasto y un análisis del tamaño real del gobierno en las últimas dos décadas.

La disminución relativa del peso de la deuda en el presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico del 2007, permitió canalizar una mayor cantidad de recursos a las prioridades de política pública definidas por el Gobierno. A continuación el detalle de la evolución y composición del presupuesto 2007.

El presupuesto del año 2007 fue aprobado por ₡2.935.789 millones mediante la Ley N° 8562 del 7 de diciembre del 2006. En términos globales se puede observar en el siguiente gráfico, cómo el gasto devengado del Gobierno Central ha venido disminuyendo como porcentaje del PIB hasta alcanzar en el año 2007 un 20,5%, producto principalmente, del dinamismo de la economía costarricense en los últimos años. La asignación inicial total disminuyó en términos reales un 3,8% del 2006 al 2007; sin embargo, esto no significó una reducción del gasto efectivo, ya que si bien en términos reales se presenta una disminución de 6% en el gasto devengado total para el 2007, si se excluye el servicio de la deuda el gasto crece un 9,9% en términos reales, es decir, más que el PIB –cuyo crecimiento fue del 6,8%–, situación que no se daba desde el año 2003.

¹ Para el presente análisis, se utilizaron las cifras de la liquidación ajustada del ejercicio económico del 2007 obtenidas del SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera). La liquidación ajustada toma los montos ejecutados de las fuentes reválidas como presupuesto definitivo en dichos registros, para evitar las distorsiones que puedan provocar los montos que se incluyen pero que corresponde gastarlos en varios períodos presupuestarios.



Al estudiar la clasificación económica del gasto, se observa en el siguiente cuadro, cómo el gasto corriente absorbe la mayor cantidad de recursos. Es interesante resaltar, que si bien la ejecución de los gastos de capital aumentó 47% en términos reales, dentro de ésta, el gasto en formación de capital, que puede incidir favorablemente en la riqueza y bienestar económico del país, presenta un porcentaje de ejecución de tan sólo 80%. Se observa también cómo el servicio de la deuda (amortización e intereses) perdió importancia relativa en la ejecución del 2007 como se mencionó anteriormente y el gasto corriente permaneció casi invariable en términos reales.

**Gobierno Central:
Ejecución 2007 según clasificación económica
montos en millones de colones**

	Presupuesto definitivo 2007	Estructura % del devengado	% ejecución	Var real 2006-2007 devengado
Total General	2.953.611	100%	94%	-6%
Gasto corriente	1.986.264	66%	93%	1%
Gastos de consumo	855.640	28%	92%	24%
Intereses	468.346	15%	90%	-13%
Transferencias corrientes	662.279	23%	97%	-9%
Gasto de capital	199.339	6%	90%	47%
Adquisición de activos	29.364	1%	53%	129%
Formación de capital	30.385	1%	80%	46%
Transferencias de capital	139.590	5%	100%	41%
Transacciones financieras	768.008	27%	99%	-26%
Adquisición de valores	573	0%	100%	n.a.
Amortización	767.435	27%	99%	-26%

Cuadro 2.1

Fuente: Liquidación 2007 tomada del SIGAF.

Para ilustrar el punto anterior sobre la recomposición del gasto, el siguiente gráfico muestra a nivel de partida, el cambio en la participación relativa de los rubros de remuneraciones

y amortización, lo cual según destaca el Ministerio de Hacienda en su informe sobre la liquidación de egresos, refleja "la voluntad de utilizar los recursos economizados en Amortización para incrementar principalmente los recursos destinados a Remuneraciones como política de asignación de recursos."

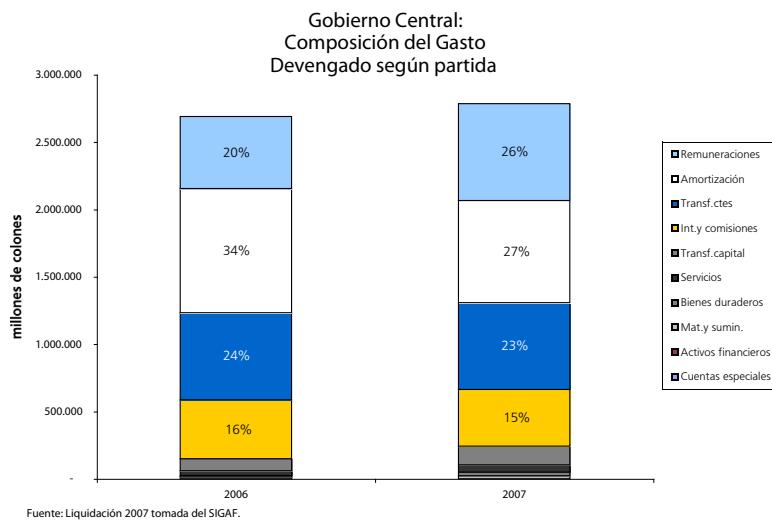


Gráfico 2.2

Dentro de esta clasificación es importante resaltar que si bien en el presupuesto definitivo la partida de Bienes Duraderos se duplicó y pasó a representar el 1,5% del presupuesto definitivo aprobado, lamentablemente sigue siendo la partida con ejecución más deficiente (61% en el 2007), aunque este porcentaje resulte superior al 55% del 2006. Dicha partida presenta una ejecución según título que varía de un 25% y 35% en el caso del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda respectivamente, a un 95% en el caso del Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Energía, lo cual revela las asimetrías en la ejecución de este componente en los Ministerios.

Finalmente el siguiente gráfico ilustra la aplicación de los recursos adicionales principalmente al tema de la educación, protección social y orden público y seguridad.

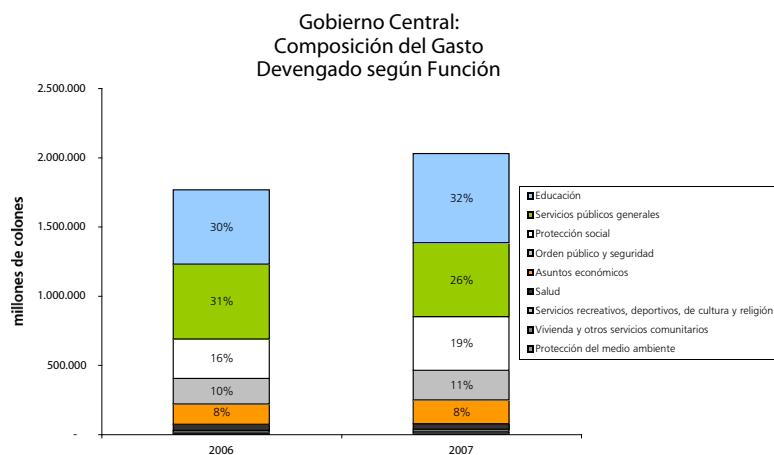


Gráfico 2.3

* No incluye el Título del Servicio de la Deuda
Fuente: Liquidación 2007 tomada del SIGAF.

1.2 Las modificaciones realizadas al presupuesto y el decreto de revalidación

- Modificaciones al presupuesto**

El presupuesto del año 2007 fue objeto de 19 modificaciones, 18 mediante decreto ejecutivo (incluyendo el decreto de revalidación de saldos del crédito externo) y un presupuesto extraordinario, pasando de ₡2.935.789 millones a ₡3.215.459 millones (lo que significa un incremento del 9,5%).

El incremento en el presupuesto obedece a dos de las 19 modificaciones, a saber, la correspondiente al decreto de revalidación de saldos del crédito externo (Decreto N° 33709-H), que incorporó un total de ₡261.271 millones y la que se materializó mediante el presupuesto extraordinario (Ley N°8593 del 10 de agosto de 2007), que incorporó ₡18.398 millones.

Las modificaciones que afectaron el presupuesto del año 2007 se debieron principalmente a traslados de partidas en la mayoría de los ministerios, ajustes en el salario escolar de algunos de ellos, ajustes en las partidas que no tenían contenido económico para los compromisos no devengados del año 2006, reforzamiento de partidas en el Tribunal Supremo de Elecciones para la realización del referéndum, distribución de las obras específicas, rebajas en la partida de salarios de las plazas vacantes del Ministerio de Seguridad Pública para la compra de herramientas de protección policial, distribución de una partida del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal incluida en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía para ser distribuida en distintas municipalidades del país; y un decreto de emergencia por los estragos producidos por las inundaciones¹.

Por último, respecto al tema de las modificaciones cabe mencionar el decreto de revalidación de saldos del Crédito Externo y el presupuesto extraordinario que rebajó partidas de proyectos del crédito externo ya finiquitados.

Todas las sumas incorporadas y desincorporadas en este presupuesto extraordinario fueron certificadas por la Contabilidad Nacional.

Así, en el presupuesto extraordinario se incluyeron nuevos préstamos, como el del Contrato de Préstamo N° 7284-CR entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) aprobado por Ley N° 8558 del 22 de noviembre del 2006, para financiar el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, por una suma de ₡15.548,4 millones y cuyas inversiones se dirigen hacia la atención de la educación pública multigrado, muy especialmente en aquellas poblaciones con los Índices de Desarrollo Social más bajos que habitan en las Zonas Norte, Sur, el Pacífico y el Atlántico.

Se incorporaron también recursos por ₡469.1 millones, generados en la aplicación del Artículo 4° del Anexo N° 4 de la Enmienda al Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Costa Rica para la Venta de Productos Agrícolas de la

¹ Sometido a una acción de inconstitucionalidad por parte de la Contraloría General de la República por eventuales vicios en el cumplimiento del párrafo segundo del artículo 180 de la Constitución Política de la República y que se hará referencia más adelante.

Ley Pública 480, Título 1¹. Estos recursos devienen de la generación de intereses y reintegros de proyectos financiados mediante el Programa PL-480 y las Leyes N° 7307, 7203, 7098, 7059, 7019 y 6978.

Además se incluyó una suma de ₡2,923.0 millones correspondientes a recursos de vigencias anteriores (Superávit libre del Poder Judicial), los cuales son asignados al fortalecimiento de los gastos de ese Poder de la República. Se incorporan recursos por la suma de ₡3,9 millones correspondientes a la Donación que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Finlandia otorgó a la Defensoría de los Habitantes de la República para el proyecto de Promoción, Divulgación y Regionalización en Derechos, II Etapa, con los cuales se pretende honrar un compromiso no devengado en el año anterior y la contratación de los servicios de Auditoría que dará por concluido el proyecto.

Además en este Presupuesto, se dio una desincorporación de recursos inutilizables o vencidos del crédito público externo correspondientes al Préstamo BCIE-CR-1129 y préstamo FIDA 371-CR, Ley N° 7659, Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya (PRODAPEN), por una suma de ₡131,1 millones.²

i. Títulos con más y menos modificaciones

Tal y como se muestra en el cuadro adjunto, los ministerios (o títulos) que tuvieron más modificaciones en su presupuesto fueron los de Educación Pública y Gobernación y Policía (11), el de Obras Públicas y Transportes, el Poder Judicial y de Hacienda (10) y los que menos modificaciones tuvieron fueron el Servicio de la Deuda Pública y Regímenes especiales de pensiones (4).

Modificaciones al Presupuesto de la República 2007 según Título

Nombre	Modificaciones	Nombre	Modificaciones
Ministerio de Educación Pública	11	Ministerio de Seguridad Pública	7
Ministerio de Gobernación y Policía	11	Ministerio de Justicia	7
Ministerio de obras Públicas y Transportes	10	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	7
Poder Judicial	10	Presidencia de la República	7
Ministerio de Hacienda	10	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	9	Asamblea Legislativa	6
Ministerio de Ambiente y Energía	9	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6
Ministerio de Salud	8	Contraloría General de la República	6
Tribunal Supremo de Elecciones	8	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	6
Ministerio de Agricultura y Ganadería	8	Ministerio de Ciencia y Tecnología	6
Ministerio de la Presidencia	8	Ministerio Planificación Nacional y Política Económica	6
Ministerio de Comercio Exterior	8	Servicio de la Deuda Pública	4
Defensoría de los Habitantes de la República	8	Regímenes especiales de pensiones	4
		Obras Específicas	1

Cuadro 2.2

Sin embargo los mayores aumentos se dieron en los ministerios de Vivienda y Asentamientos Humanos (264.3%) y Agricultura y Ganadería (75.7%). El primero, debido a que en el

¹ Aprobada mediante la Ley N° 7307 y publicada en la Gaceta N°177 de 14 de setiembre de 1992

² Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Modificación a la Ley N°8562, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2007 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2007.

presupuesto extraordinario se adicionaron ₡3.195 millones, de los cuales, ₡3.000 millones se destinaron al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para la ejecución del Programa de erradicación de tugurios, mediante la asignación de un bono colectivo utilizable en obras de infraestructura en asentamientos de precarios y los restantes ₡195 millones a fortalecer la institucionalidad del MIVAH de frente a las exigencias que supone en el plano administrativo encarar la lucha contra la pobreza del país.¹

En el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el decreto de revalidación de saldos se incluyen ₡6.750,3 millones y en el presupuesto extraordinario se adicionaron ₡4.179,7 millones; ₡3.000 millones dirigidos al Consejo Nacional de la Producción (CNP) para hacer frente a los costos derivados del proceso de reorganización estructural que contempla el estudio de transformación administrativa y funcional de esa entidad pública, ₡168,4 millones para atender pagos de salarios y otros gastos administrativo del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y ₡211,1 millones para pago de cuotas a organismos internacionales que muestran deudas pendientes de períodos anteriores.²

El ministerio que menos variación tuvo en su presupuesto fue el de Relaciones Exteriores y Culto y los que mantuvieron el monto de su presupuesto original fueron el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Seguridad Pública, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, los Regímenes especiales de pensiones y el título de Obras Específicas.

Las partidas con mayores modificaciones son las siguientes:

Modificaciones al Presupuesto de la República 2007 según Partida montos en millones de colones

Cuadro 2.3

Partidas	Variación	
	Absoluta	%
Amortización de la deuda	180.283	64%
Transferencias de capital	60.802	22%
Transferencias corrientes	41.199	15%
Bienes Duraderos	22.608	8%
Servicios	6.379	2%
Partidas sin asignación presupuestaria	939	0%
Transacciones Financieras	23	0%
Materiales y Suministros	-606	-0%
Remuneraciones	-1.732	-1%
Intereses y Comisiones	-30.225	-11%
Total modificaciones	279.670	100%

Fuente: Liquidación tomada del SIGAF.

¹ Ídem.

² Ídem.

Incluyendo el decreto de revalidación de saldos y la ley de presupuesto extraordinario, la partida de amortización de deuda es la que refleja el más alto porcentaje (64%) de modificación presupuestaria. El decreto de revalidación de saldos, es el que mayor porcentaje aporta al aumento en las transferencias, tanto corrientes como de capital, ya que la mayoría de los proyectos financiados con recursos externos son transferidos a las instituciones responsables de la ejecución de los proyectos.

En el caso de las transferencias de capital, el mayor aumento que se dio fue el de \$15.548 millones para el programa Mejoramiento de la calidad de la educación general básica, (PROMECE), mediante el contrato de préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial para financiar el proyecto de equidad y eficiencia de la educación, incluido en la Ley de Presupuesto Extraordinario N° 8593. El mayor porcentaje de aumentos en transferencias, tanto corrientes como de capital se dio en el Ministerio de Educación Pública, básicamente en el programa de Equidad Social. El siguiente cuadro muestra mayor detalle sobre las modificaciones a las transferencias corrientes y de capital.

**Detalle de las modificaciones de transferencias corrientes y transferencias de capital
montos en millones de colones**

Descripción	Variación	
	Absoluta	%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	41.199	15%
Aumentos	54.085	19%
Unidad ejecutora prog.regularización del Catastro y Registro	18.700	7%
Pensiones del magisterio y profesores	5.900	2%
Fondo Nacional de Becas	6.924	2%
CCSS (financ.pension adultos mayores en situac.de pobreza)	3.809	1%
Reintegros o devoluciones	3.297	1%
Consejo Nacional de Producción	2.800	1%
Asociaciones de desarrollo	1.975	1%
Fondo especial para la Educación Superior	1.600	1%
Otras instituciones	9.079	3%
Rebajas	-12.886	-5%
Instituto Mixto de Ayuda Social	-5.500	-2%
Indemnizaciones	-4.746	2%
Otras instituciones	-2.640	-1%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	60.802	22%
Aumentos	63.202	23%
PROMECE	15.548	6%
Juntas de Educación y Administrativas	20.467	7%
Poder Judicial, Segunda etapa proyecto Modernización de la Justicia	8.493	3%
Caja Costarricense de Seguro Social (Crédito BIRF)	4.981	2%
Banco Hipotecario de la Vivienda	3.000	1%
FITTACORI	2.699	1%
Otras instituciones	8.014	3%
Rebajas	-2.400	-1%

Cuadro 2.4

Fuente: Liquidación tomada del SIGAF.

ii. Incumplimientos normativos y acciones de la administración y de la Contraloría

En el Decreto N° 33534-H, reforzamiento de salario escolar, se rebajaron partidas de salarios para aumentarse en servicios¹, contraviniéndose de esta manera lo estipulado en el artículo 45 de la LAFRPP, en cuanto a traslados de partidas de remuneraciones a servicios y viceversa, potestad que compete a la Asamblea Legislativa y no al Poder Ejecutivo; asimismo en el Decreto N° 33573-H en el Ministerio de Comercio Exterior se rebajan servicios para aumentar una partida de remuneraciones². Ambas situaciones fueron notificadas al Ministro de Hacienda mediante los oficios N° 3016, (FOE-SAF-0116) del 23 de marzo de 2007 y N° 5043 (FOE-SAF-0165) del 16 de mayo de 2007 y respecto de las cuales, en atención a disposiciones dictadas por esta Contraloría, el Ministro de Hacienda ordenó las acciones correctivas procedentes, no presentándose posteriormente en el período eventos similares. Por último, mediante oficio DAGJ-0246-2008, se presentó una acción de inconstitucionalidad al Decreto N° 34151-H, decreto de emergencia por las inundaciones, el cual fue acogido por la Sala Constitucional en el expediente 08-4041-007-CO.

Recuadro 2.1

Recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 34151-H

La Contraloría General de la República interpuso ante la Sala Constitucional una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo N° 34151-H de 23 de noviembre de 2007, publicado en La Gaceta N° 232 del 17 de diciembre de 2007, por considerarlo contrario a los artículos 9, 121.11, 176 y 180 de la Constitución Política, en razón de lo que se expone seguidamente:

El Poder Ejecutivo, mediante tal Decreto Ejecutivo N° 34045-MP del 17 de octubre de 2007, publicado a La Gaceta N° 207 del 29 de octubre de 2007, hizo una declaratoria de estado de emergencia nacional en razón de “*la situación provocada por condiciones de temporal y paso de una onda tropical en el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central y Cordillera de Guanacaste, asociados a sistemas de baja presión y onda tropical a nivel regional en el mar caribe*”.

Así, y con la finalidad de dotar de recursos a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para atender la emergencia decretada, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo N° 34151-H de 23 de noviembre de 2007, mediante el cual se modificaba el artículo 2º de la Ley N° 8562, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2007, de manera que se rebajaban recursos de las partidas de “servicios”, “materiales y suministros” y “bienes duraderos” correspondientes a diferentes programas (Administración Superior, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, Puertos y Regulación Marítima, Edificaciones Nacionales, Instituto Geográfico Nacional, Transporte Terrestre, Proyectos y Transferencias Sectoriales, Proyecto MOPT-KFW, Complejo Vial Costanera Sur Crédito BCIE-1605 y Proyectos y Transferencias Sectoriales) del Ministerio

¹ por un monto de ₡21 millones (0,001% del presupuesto definitivo).

² por un monto de ₡16 millones

de Obras Públicas y Transportes, por un monto total de ₡1.566 millones, y en esa misma suma se incrementaba el Programa: 332-00 “Proyectos y Transferencias Sectoriales” del mismo Ministerio para transferir esos recursos a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Además de las partidas mencionadas, en lo que respecta a los programas de Administración Superior, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal y Transporte Terrestre, se rebajaron también transferencias corrientes, sobre todo la subpartida de becas. Asimismo, del programa Complejo Vial Costanera Sur se rebajaron servicios, así como materiales y suministros. A su vez, del programa 332-00 se rebajaron transferencias corrientes en el Consejo Nacional de Concesiones para ser aumentadas a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias por un monto de ₡200 millones.

El cuestionamiento de constitucionalidad formulado por la Contraloría General no se centró en los motivos de la declaratoria de emergencia, sino en la circunstancia del mecanismo de traslado de recursos entre programas presupuestarios que ha sido utilizado para su atención por parte del Poder Ejecutivo, en el tanto se arrojó la atribución de hacerlo por la vía del Decreto Ejecutivo, lo cual le está constitucionalmente vedado por el artículo 180 de la Ley Fundamental y que solo le permite a dicho Poder una modificación presupuestaria de este nivel e importancia -el traslado de recursos entre programas- bajo un supuesto excepcional, cual es que la Asamblea Legislativa se encuentre en receso, situación que no se produjo en este caso.

En definitiva, se plantea en la acción interpuesta que el Poder Ejecutivo con la suscripción y promulgación del Decreto Ejecutivo de marras ha vulnerado el Derecho de la Constitución al realizar modificaciones presupuestarias de varios programas a otro programa, sin estar en receso el Congreso, que es la única excepción autorizada por el artículo 180 *in fine* a la reserva absoluta de ley en la materia, puesto que el Constituyente no quiso ser laxo aun en materia y circunstancia tan especiales, estando el cuerpo legislativo en capacidad de conocer dichas modificaciones, incluso en medio de tal coyuntura.

- **Revalidaciones**

El caso de las revalidaciones de saldos presenta la particularidad de que al ser incorporados la totalidad de los préstamos para la ejecución de los proyectos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LAFRPP, el presupuesto se aumenta cada año en una suma considerable, aunque su ejecución sea mínima, tal y como se muestra en el cuadro adjunto.

Ejecución de las sumas revalidadas 2005-2007
montos en millones de colones

Descripción	2005		2006		2007	
	Presupuesto final	% Ejec.	Presupuesto final	% Ejec.	Presupuesto final	% Ejec.
Préstamo BCIE 26 FDS L-7639 Prog.Infraestructura Universidad Nacional	862	100%	4	100%	-	0%
Préstamo BCIE-1129 CR LEY 7659 Proy.Des.Agric.Península de Nicoya	164	100%	17	100%	-	0%
Préstamo B.C.I.E.-1605, Ley N° 8359 de 3/6/2003 Complejo vial Costanera Sur	26.875	0%	30.918	13%	27.034	17%
Crédito BID 1010/OC-CR Proyecto de educación preescolar y tercer ciclo	2.996	88%	47	100%	-	0%
Crédito BID 1284/OC-CR L-8154.Programa de Regularización del Catastro y Registro	21.613	7%	20.206	7%	18.700	19%
Crédito BID 1451/OC-CR, Ley N° 8403, Programa Desarrollo Sector Salud	3.020	1%	3.175	3%	3.085	23%
Crédito BID 1436 OC.CR Ley N° 8408 Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible	6.697	0%	6.694	1%	6.619	6%
Crédito BIRF N° 4557-CR Ley N° 8058 de 18/01/01 Programa de pagos de servicios ambientales	4.081	55%	3.169	72%	-	0%
Crédito BIRF 70-68-CR Ley N° 8269 Proyecto fortalecimiento y modernización del Sector Salud	5.598	4%	5.397	8%	4.981	12%
Crédito BIRF N° 7284-CR Proyecto equidad y eficiencia de la educación	-		-	0%	15.548	0%
Donación de las Naciones Unidas para el Poder Judicial (Depto.de Ciencias Forenses del Organismo de Investigación Judicial)	0	0%	0	0%	-	0%
Donación Comunidad Económica Europea	1	0%	1	0%	-	0%
Donación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia	110	68%	40	20%	4	27%
Donación del Gobierno de Estados Unidos al Organismo de Investigación Judicial	1	58%	1	71%	-	0%
Donación de la República de China	-		7.790	0%	-	0%
Préstamo Export-Import Bank Rep.China, Ley N° 7624, Proyecto Construcción carretera Florencia-Naranjo	16.625	44%	10.269	100%	-	0%
Préstamo FIDA 371-CR Ley N° 7659 Proyecto desarrollo agrícola Península de Nicoya	628	100%	196	33%	-	0%
Crédito KFW 2002-65-066 Programa de rehabilitación y mantenimiento de la red vial cantonal, Leyes N°s. 6979, 7132 y 7109 DEL 20/12/84, 08/09/89 y 16/11/88, respectivamente.	6.867	8%	11.340	7%	10.518	18%
2a.Etapa Prog.Modernización Administración de la Justicia, Ley N° 8273	7.715	22%	9.716	13%	8.493	30%
Reintegros e intereses Crédito PL-480	1.829	26%	1.355	41%	1.268	19%
Crédito EE.UU. P.L.-480	52	48%	27	58%	11	75%
Proyecto de desarrollo agrícola Península de Nicoya (PRODAPEN)	-		-		22	17%
Totales	105.734	17%	110.360	19%	96.283	15%
Cancelación operaciones cuasifiscales al Banco Central de Costa Rica, acuerdo cooperación energética Caracas, Ley N° 8116, Gac.167 del 30/8/2001	180.000	0%	180.000	0%	180.000	0%

Cuadro 2.5

El porcentaje de ejecución calculado excluye el caso de la partida por ¢180.000 millones para la cancelación, al Banco Central de Costa Rica, de deuda cuasifiscal conforme los artículos 3 y 4 de la Ley N° 8116 del 3 de agosto del 2001, financiada con recursos provenientes de la operación del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas aprobado por esta misma ley. Como se anota en el acápite 1.7.7, la Contraloría General es del criterio que esta partida debe desincorporarse del presupuesto.

Otro aspecto que dificulta el análisis es que el porcentaje de ejecución no revela realmente la ejecución de cada proyecto, ya que los montos que gira la Tesorería Nacional son producto de la programación que presenta cada Unidad Ejecutora.

1.3 Financiamiento del presupuesto inicial

La composición del financiamiento del presupuesto inicial aprobado por la Asamblea Legislativa para los ejercicios del período 1980-2008 se puede observar en el cuadro siguiente.

Gobierno Central
Financiamiento del Presupuesto Inicial
1980-2008

Año	Monto (millones de colones)	Financiamiento		
		Ingresos corrientes	Bonos deuda interna	Otros recursos
1980	8.029	67%	31%	2%
1981	8.806	87%	13%	0%
1982	11.671	77%	21%	2%
1983	17.714	76%	22%	3%
1984	25.147	81%	16%	4%
1985	31.341	86%	13%	1%
1986	36.802	89%	11%	0%
1987	42.501	84%	16%	0%
1988	47.107	88%	12%	0%
1989	63.439	89%	12%	0%
1990	74.574	87%	13%	0%
1991	117.555	65%	35%	0%
1992	127.905	78%	22%	0%
1993	170.439	81%	19%	0%
1994	220.061	81%	19%	0%
1995	313.796	71%	28%	1%
1996	398.737	70%	30%	0%
1997	507.517	62%	39%	0%
1998	635.176	66%	34%	0%
1999	814.507	61%	39%	0%
2000	1.023.085	60%	40%	0%
2001	1.200.856	59%	41%	0%
2002	1.370.752	58%	43%	0%
2003	1.814.139	53%	47%	1%
2004	2.150.673	50%	50%	0%
2005	2.309.635	52%	47%	0%
2006	2.770.329	53%	47%	0%
2007	2.935.789	64%	36%	0%
2008	3.472.441	70%	30%	0%

Cuadro 2.6

Fuente: Asamblea Legislativa, Leyes de presupuesto de la República 1980-2008

Si bien en las últimas tres décadas, el financiamiento del presupuesto con ingresos corrientes se redujo de un 82% en promedio en la década de los ochentas, a un 72% en la década de los noventas y a un 57% en el nuevo milenio, en los últimos cuatro años esta caída se ha revertido, disminuyendo a su vez el financiamiento con bonos. De esta forma en el año 2004 la mitad del presupuesto se financiaba con bonos y para el 2008 se espera solo financiar un 30% con endeudamiento.

1.4 Principales desviaciones de la presupuestación

El siguiente cuadro muestra la ejecución según título. Se nota que la totalidad del gasto devengado no alcanzó el monto asignado en la Ley inicial. Al examinar el detalle según título, únicamente 5 Ministerios ejecutaron una suma mayor al presupuesto inicial. El 90% de los recursos adicionales asignados (excluyendo las partidas revalidadadas) se ejecutaron en un 76% mientras que el 10% restante de los recursos asignados (₡12.676 millones) experimentó una baja ejecución o inclusive no se ejecutó del todo.

Gobierno Central: Presupuesto 2007 según título
montos en millones de colones

Título	2007					Variación Real 2006-2007	
	Proyecto	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo*	Devengado	% ejecución	Presupuesto Definitivo*	Devengado
Total	2.931.218	2.935.789	2.953.611	2.785.088	94%	-4%	-6%
Ministerio Comercio Exterior	2.394	2.394	3.133	2.282	73%	34%	18%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	2.275	2.346	2.941	2.194	75%	42%	11%
Ministerio de Hacienda	51.025	51.025	58.446	44.050	75%	58%	54%
Ministerio Trabajo y Seguridad Social	50.998	50.998	55.997	43.605	78%	107%	65%
Tribunal Supremo de Elecciones	15.820	15.820	15.820	12.897	82%	-55%	-53%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.079	2.079	2.162	1.829	85%	6%	-1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15.372	15.372	15.542	13.376	86%	5%	-1%
Asamblea Legislativa	17.551	17.551	17.551	15.172	86%	-5%	-5%
Ministerio de Planificación Nacional	2.150	2.150	2.403	2.089	87%	-14%	-12%
Ministerio de La Presidencia	4.497	4.497	4.920	4.315	88%	16%	15%
Ministerio de Gobernación y Policía	11.417	11.417	16.072	14.193	88%	52%	62%
Servicio de la Deuda Pública	1.270.985	1.270.985	1.240.949	1.182.247	95%	-20%	-21%
Contraloría General de la República	11.419	11.419	11.419	10.221	90%	3%	3%
Presidencia de la República	7.225	7.225	7.430	6.681	90%	2%	-1%
Ministerio de Justicia	36.516	34.496	35.043	31.966	91%	9%	4%
Ministerio de Seguridad Pública	68.706	68.706	68.706	62.783	91%	20%	15%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	1.209	1.209	4.404	4.042	92%	-11%	-17%
Ministerio de Ambiente y Energía	16.340	16.581	16.897	15.579	92%	-7%	-11%
Ministerio de Salud	52.503	52.503	54.072	50.964	94%	5%	3%
Ministerio de Educación Pública	676.660	678.609	682.081	643.690	94%	13%	9%
Poder Judicial	119.383	123.713	129.151	122.629	95%	11%	7%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4.278	4.278	4.485	4.263	95%	5%	5%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	135.892	135.892	143.349	136.758	95%	28%	31%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	11.340	11.340	12.902	12.318	95%	2%	1%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	14.266	14.266	18.813	18.142	96%	25%	25%
Regímenes de Pensiones	326.426	326.426	326.426	324.308	99%	4%	4%
Partidas Específicas	2.495	2.495	2.495	2.495	100%	-11%	n.a.

Cuadro 2.7

Fuente: Liquidación 2007 tomada del SIGAF.

*El presupuesto definitivo corresponde al presupuesto ajustado que no toma en cuenta los montos a revalidar.

Según se observa en el cuadro anterior, los Ministerios con menor porcentaje de ejecución son el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Hacienda. A continuación se puntualizan las principales explicaciones.

Según el Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria del ejercicio económico 2007, preparado por el Ministerio de Hacienda, en el caso del Ministerio de Comercio Exterior esto se explica en parte por la falta de ejecución de la subpartida de "Servicios Jurídicos" del programa "Política Comercial Externa" por un monto de \$273 millones (cuya asignación de recursos se realizó en el presupuesto extraordinario aprobado en agosto) debido a que los procesos de contratación no se terminaron en el tiempo programado. Adicionalmente, las partidas de "Transporte en el exterior" (\$105 millones) y "Viáticos en el Exterior" (\$119 millones) se ejecutaron en un 78% y 56% respectivamente, debido a la suspensión de la segunda ronda con la Unión Europea, según indica el mencionado informe.

Con respecto al Ministerio de Ciencia y Tecnología, este presenta una ejecución del 51% en su programa sustutivo de "Coordinación y Desarrollo Científico y Tecnológico". Según el Informe del Ministerio de Hacienda "entre las razones que acota la institución para tal porcentaje están la serie de plazas vacantes que poseen (ver cuadro 8), así como el no haber podido concretar el cambio de edificio que se tenía planeado" desde el 2006. Esta situación repercute en que proyectos importantes hayan quedado inconclusos, como los certificados y la firma digital, así como los Centros de inteligencia que se esperaba contribuyeran a la generación de investigación sobre nuevas tecnologías para beneficiar a las pequeñas y medianas empresas.

En el Ministerio de Hacienda, los programas de Administración Tecnológica y Administración Financiera presentaron ejecuciones de 55% y 69% respectivamente, donde la partida de bienes duraderos se ejecutó en un 32% y 15% respectivamente. El Ministerio de Hacienda explica en el caso del programa de Administración Tecnológica que hubo problemas con los trámites relacionados con la contratación de bienes y servicios, como apelaciones interpuestas o declaraciones de infructuosidad que producen demoras en el pago de facturas. Señaló además problemas en llenar las plazas vacantes como se puede observar también en el cuadro 2.8. Mayor detalle se comenta más adelante en el acápite respectivo sobre el Informe de resultados físicos a cargo del Ministerio de Hacienda.

A nivel de programa, hubo bajas ejecuciones en los Programas de Cooperación Internacional (46%), Dirección General de Protocolo y Ceremonial del Estado (51%), y Promoción Externa (13%) los cuales representan el 1% del presupuesto definitivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según se indica en el informe, el Ministerio informa que esto se debió a la suspensión de varios eventos internacionales, obtención de financiamiento de los países anfitriones, compras infructuosas por la falta de oferentes, así como falta de recurso humano (ver cuadro 2.8). Adicionalmente se indica que por directriz del Despacho del Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del Programa de Promoción Externa serán transferidas a la Dirección de Política Exterior.

Según se vislumbró en el Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del Primer Semestre de 2007, el Programa de Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza del Ministerio de Vivienda, presentó al final del período una ejecución baja del 50%, lo cual se debe según relata el Ministerio de Hacienda en su informe, principalmente a la baja ejecución de la partida de remuneraciones (20%) "producto de que la planilla efectiva al cierre presupuestario quedó con nombramientos vacantes dado que el registro de elegibles de la Dirección General del Servicio Civil para las especialidades no cubría las necesidades

internas” (ver cuadro siguiente). Sin embargo, el programa reporta que alcanzó el 100% de las metas programadas.

Finalmente en el caso del Ministerio de Ambiente y Energía, los programas de Evaluación y Control Ambiental (57%), Hidrocarburos, Transporte y Comercialización de Combustible (66%) y Conservación y Uso Racional de la Energía (21%) también tuvieron bajas ejecuciones al final del período, para un total de ₡273 millones sin ejecutar; estos bajos porcentajes de ejecución ya se habían señalado en el Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del Primer Semestre de 2007. El Ministerio de Hacienda señala en su informe que no puede tomar como razones válidas que no se hayan cumplido metas por inconvenientes con la Proveeduría Institucional, limitaciones de tiempo, recursos técnicos, humanos y financieros, ya que estas se habían venido señalando en los últimos informes y no se lograron corregir. Al respecto, la Contraloría dará seguimiento para la activación de las consecuencias que correspondan por parte del Ministerio de Hacienda.

Nivel de Empleo en la Administración Central

Ministerio / Plazas	Vacantes	Ocupadas	Total	% Vacantes
Minist. de Agricult. y Ganad.	22	1.241	1.263	2%
Ministerio de Salud	153	4.013	4.166	4%
Defens. de los Habit. de la Rep.	7	154	161	4%
Ministerio de Planificación Nacional	9	198	207	4%
Minist. de Cult. Juvent.y Dep.	31	587	618	5%
Minist. de Trab. y Segur. Soc.	34	556	590	6%
Minist. de Ambiente y Energía	67	1.066	1.133	6%
Presidencia de la Republica	24	366	390	6%
Minist. de Justicia y Gracia	317	4.663	4.980	6%
Minist. de Econ.Ind y Comercio	17	207	224	8%
Ministerio de Gobern. y Polic.	83	869	952	9%
Ministerio de Seguridad Publ.	1.220	11.536	12.756	10%
Ministerio de la Presidencia	41	375	416	10%
Minist. de Obras Publ. y Transp	382	3.262	3.644	10%
Ministerio Comercio Exterior	9	65	74	12%
Ministerio de Hacienda	401	2.476	2.877	14%
Minis.Vivienda y Asent.Humanos	20	120	140	14%
Tribunal Supremo de Elecciones	298	940	1.238	24%
Minist. de Relac.Exter.y Culto	110	291	401	27%
Minist.de Ciencia y Tecnología	21	51	72	29%

Cuadro 2.8

Fuente: Sistema INTEGRA, marzo 2008.

*Contempla únicamente las instituciones cuyos salarios se pagan por medio del sistema INTEGRA.

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

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2007, el Gobierno presentó como gastos prioritarios: el gasto en seguridad ciudadana y justicia, en inversión pública para recuperar la infraestructura del país, en la educación pública, en el sector de trabajo y combate a la pobreza y en el sector salud. A continuación se analizará brevemente algunos de los resultados de la ejecución en estos campos.

1.5.1 Gasto en seguridad y justicia

Si bien el Gobierno reconoce en la exposición de motivos del proyecto los crecientes niveles de inseguridad ciudadana, lo cual afecta la calidad de vida de las personas, y aumentó la asignación de recursos para el Ministerio de Seguridad en 20% en términos reales, el gasto devengado al finalizar el período aumentó en 15% en términos reales. Esta asignación incluía 800 nuevas plazas de policía de las cuales 5 estaban vacantes al 21 de diciembre del 2007, número que ascendió a 30 al 17 de abril del 2008, según información recibida del Ministerio de Seguridad Pública, lo cual puede ser reflejo de una alta tasa de rotación del personal del ministerio, particularmente en los puestos policiales. Cabe agregar que, de acuerdo con información recibida de la Autoridad Presupuestaria, al 31 de diciembre del 2007 el Ministerio de Seguridad Pública contaba con un total de 11.509 plazas ocupadas y 566 desocupadas. El programa de seguridad ciudadana ejecutó un 92% de los recursos asignados, pero al igual que en otros ministerios la partida de bienes duraderos quedó con \$321 millones pendientes de gastar. Al respecto, es importante destacar que el 79% del monto gastado se devengó en diciembre y el 79% de eso quedó pendiente de pago, indicando por lo tanto que la mayor parte del equipo de comunicaciones y transporte adquirido no estuvo disponible durante el año; esto sugiere la necesidad de una mejor planeación del gasto, de tal forma que los insumos necesarios para la protección ciudadana estén disponibles de una forma más oportuna. Mayor referencia sobre la ejecución de este Ministerio se puede observar en el acápite sectorial.

Con respecto al Ministerio de Justicia, el gobierno destinó una partida de \$1.000 millones para el Patronato de Construcciones, Adiciones y Mejoras, con la finalidad de ampliar y mejorar la infraestructura penitenciaria, pero si se observa el saldo en caja única, el Patronato terminó con un saldo de \$888 millones, a pesar de que el giro de los recursos se realizó en cuatro tráctos en los meses de abril, julio, octubre y diciembre.

1.5.2 Gasto en infraestructura

Para el ejercicio económico del año 2007, el gobierno transfirió la totalidad de los \$70.430 millones asignados en el presupuesto inicial al Consejo Nacional de Vialidad. La institución cerró con un saldo de \$4.708 millones, el cual es superior en \$1.234 millones al saldo de diciembre del año 2006, lo cual revela una importante utilización de los recursos durante el año para inversión en infraestructura (ver acápite sectorial).

1.5.3 Gasto en educación

Para el año 2007, el gasto efectivo en educación por parte del Ministerio fue de un 4,7% del PIB, inferior al 6% establecido constitucionalmente. El gobierno destinó inicialmente ₡11.500 millones para el programa de transferencias monetarias condicionadas, los cuales redujo a ₡6.000 millones y de esto dejó sin ejecutar ₡71 millones. Es importante señalar que la ejecución del 53% de esta transferencia se dio en el último cuatrimestre, es decir, al finalizar el curso lectivo, lo cual podría afectar la efectividad de este gasto, por lo tanto se considera que este mecanismo de ejecución es mejorable. Al Fondo Nacional de Becas (FONABE) se le giró ₡11.245 millones y finalizó con un saldo en Caja Única de únicamente ₡114 millones.

Si bien el gobierno anunció que los incrementos más significativos del gasto se daban para atender la adquisición de bienes duraderos, la ejecución de esta partida fue de tan solo el 25%, quedando sin ejecutar ₡4.588 millones. Este monto no ejecutado se compone principalmente por ₡1.907 millones en la partida de Equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo, y ₡1.713 millones en la partida de Equipo y programas de cómputo, las cuales el gobierno había mencionado en su exposición de motivos que iba a utilizar para dotar a las bibliotecas escolares, adquirir pupitres, construir aulas, laboratorios de cómputo y redes.

1.5.4 Combate a la pobreza

La incidencia de la pobreza disminuyó de 20,2% en el 2006 a 16,7% en el 2007. Incide en este resultado además del crecimiento de la actividad económica del país, las políticas del gasto, ya que el gobierno destacó en la exposición de motivos la inclusión de recursos adicionales por ₡21.025 millones para las pensiones del Régimen no Contributivo administrado por la CCSS, anunciada en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto. Adicionalmente también en el presupuesto extraordinario se incluyeron ₡3.809 millones adicionales en este rubro y la totalidad de estos recursos fue transferida a la Caja. También inciden las ayudas económicas monetarias a familias con estudiantes por medio del Programa Avancemos.

Con respecto al PANI, la totalidad de recursos asignados en el presupuesto le fueron girados (₡5.973 millones) pero en Caja Única al finalizar el año se presenta un saldo de ₡4.320, millones, el cual es ₡2.142 millones mayor que el saldo al finalizar el año 2006. Esta falta de ejecución de los recursos asignados a la niñez no guarda relación con lo que el sector demanda y por lo tanto puede repercutir negativamente sobre la calidad de los servicios públicos ofrecidos a ese sector de la población. Es importante advertir que una oportuna y eficiente inversión en este segmento de la población, tiene efectos favorables y de largo plazo e incidirá en un menor gasto futuro en la atención de problemas que no fueron atacados oportunamente.

Con respecto al traslado de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), ni el Poder Ejecutivo ni la Asamblea Legislativa han realizado acciones para cumplir con lo establecido por la Sala Constitucional en su voto Nº 2005-17612. Para el ejercicio económico del 2007 el Gobierno Central no giró los ₡11.186 millones asignados, que representan tan solo una parte del 20% del impuesto sobre ventas (se debió asignar en el presupuesto inicial ₡136 mil millones). Entretanto, la Contabilidad Nacional registra el

resto como un pasivo que se rebajará en el momento en que se puedan girar los recursos, según lo establece el Ministerio de Hacienda en su informe. Es por lo tanto imperativo que ambos actores en su respectivo campo realicen las gestiones necesarias para que se tome una decisión con respecto a esta situación.

1.6 Otros temas puntuales de la ejecución del presupuesto

1.6.1 Sobre la ejecución del título del Servicio de la Deuda Pública

La ejecución presupuestaria del título 230 Servicio de la Deuda correspondiente al Gobierno Central, al 31 de diciembre 2007 alcanzó un monto de ¢1.182.246,9 millones¹, que corresponde al 42,5% del presupuesto global ejecutado por el Gobierno Central. Es apreciable la disminución de la participación de este título dentro del gasto total, pues en los años 2005 y 2006, su peso relativo correspondía aproximadamente al 50% de los egresos totales ejecutados.

El menor peso relativo del servicio de la deuda, según se aprecia en el gráfico siguiente responde a la disminución de la mayoría de los rubros que la componen, en particular la caída del renglón "intereses sobre títulos valores internos de corto plazo. Este comportamiento parece ser consistente con la estrategia de alargamiento de plazos que la Tesorería Nacional ha venido implementando desde hace unos años, gestión que se ha visto favorecida por los menores niveles de tasa de interés experimentados durante el año 2007.

Título 230 Servicio de la Deuda
Tasas de crecimiento Real 2007

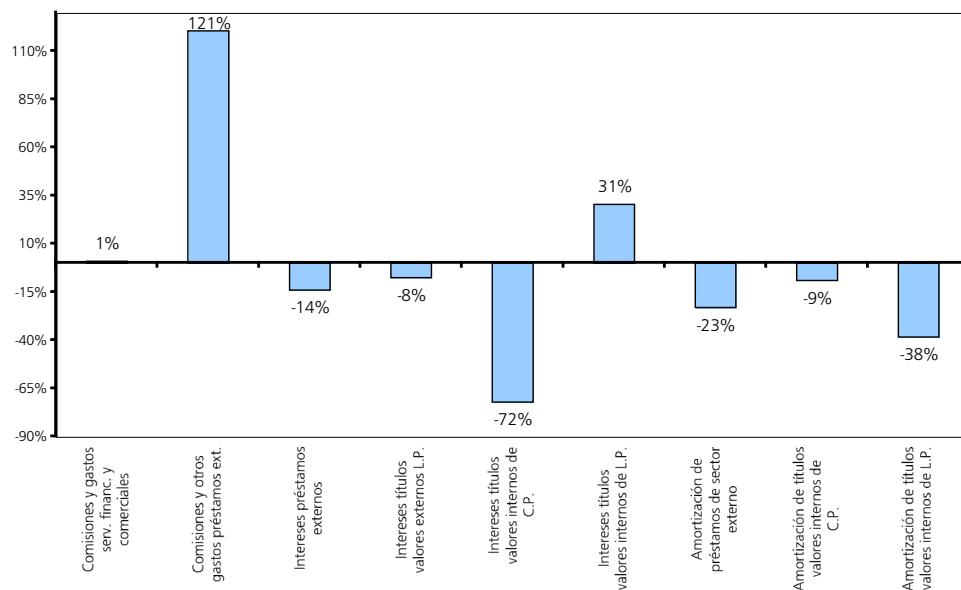


Gráfico 2.4

¹ La liquidación presentada el 1 de marzo del 2008 reflejó un gasto devengado para el título 230 de ¢1.108.416,3 millones. Sin embargo, posteriormente el Ministerio de Hacienda informó del ajuste presupuestario correspondiente al pago realizado al BCCR, según lo acordado en el segundo addendum al convenio mediante el cual el Gobierno cancela parcialmente pérdidas cuasifiscales asumidas por el BCCR.

Según el informe del Ministerio de Hacienda, son varios los factores que repercutieron en la disminución del servicio de la deuda interna del Gobierno Central durante el año 2007. La estrategia de colocación de títulos valores con vencimientos de mediano y largo plazo de las obligaciones de corto plazo y la consecuente disminución en la presión de vencimientos y cancelaciones a corto plazo, la evolución favorable del tipo de cambio y la política monetaria, propiciaron la reducción de las amortizaciones y por ende del servicio de la deuda. Para el año 2007 las amortizaciones realizadas por el Gobierno Central incluyeron el pago al Banco Central de Costa Rica (BCCR) por un monto de ₡84.934,3 millones, según lo acordado en el segundo addendum al convenio mediante el cual el Gobierno cancela parcialmente pérdidas cuasifiscales asumidas por el BCCR, firmado en abril de ese año.

No obstante, se presenta un incremento en el rubro “comisiones sobre préstamos externos”, que según informa Crédito Público a la Contraloría General, obedece al comportamiento del tipo de cambio y principalmente a la incorporación de créditos que no habían sido aprobados por la Asamblea Legislativa en el momento de elaboración del presupuesto y a la solicitud de las unidades ejecutoras de la ampliación de la fecha límite de desembolso, lo cual se traduce en mayores necesidades de recursos para el pago de comisiones de compromiso. La ejecución de este renglón muestra un crecimiento real de 120,6% con respecto al período 2006, lo cual refleja en parte las consecuencias que genera la problemática existente con la ejecución de las inversiones financiadas con los préstamos externos.

1.6.2 Transferencia completa de los recursos Municipales

Para el año 2007 se ejecutó la totalidad de los recursos asignados a las Municipalidades, situación que no ocurría en años anteriores. El cuadro inferior desglosa la naturaleza de dichas transferencias.

**Ejecución de las transferencias al sector municipal en el año 2007
provenientes del Presupuesto Nacional
montos en millones de colones**

	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Devengado	%Ejecución
Total	21.323	23.440	23.440	100%
Ley 8114, artículo 5b ^a	16.427	16.740	16.740	100%
Obras Específicas ^b	2.495	2.495	2.495	100%
Ley 7313 ^c	1.934	1.934	1.934	100%
Ley 7218 ^d	396	396	396	100%
Transferencias Min. Gobernación ^e	72	1.875	1.875	100%

Cuadro 2.9

Fuente: Liquidación del Presupuesto 2007 ajustada.

a. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias

b. Título de Obras Específicas, Ley N° 7755 del 23 de febrero de 1998.

c. Redistribuye Impuesto Exportación Cajas o Envases de Banano a las municipalidades de cantones productores de banano.

d. Ley de Ajuste tributario que asigna el 10% del impuesto único de salida del país a la Municipalidad de Alajuela para cubrir los costos de construcción de los acueductos de la ciudad

e. Incluye la redistribución de los ₡1.803 millones asignados al IFAM para ser distribuidos a las municipalidades para el fortalecimiento del régimen municipal.

Si bien es un hito que después de tres años se ejecute la totalidad de los recursos asignados a Obras Específicas, según lo establecido en la Ley N° 7755 de 23 de noviembre de 1998 y su reglamento, denominada Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República, se debe señalar que esto no se ejecutó hasta el mes de setiembre, luego de que en el Decreto N° 33898-H del 5 de ese mes se rebajaran los recursos de partidas específicas con asignación global y se incluyera el detalle específico de cada programa o proyecto por municipalidad. Dicho monto se trasladó a Caja Única pero las municipalidades utilizaron solamente el 5,3% (mayor detalle sobre la ejecución de recursos municipales en Caja Única se encuentra en el acápite 4.2.10 Movimientos de la caja única en el año 2007).

Igualmente, el Decreto N° 34098-H de redistribución a las municipalidades de los fondos asignados al IFAM para el fortalecimiento del régimen municipal, no se publicó hasta el 16 de noviembre de 2007, por lo que estos recursos se giraron en diciembre, lo cual es tardío y el sector en realidad termina contando con recursos para su ejecución del año siguiente. Consecuentemente, es necesario tomar medidas para que estas partidas sean ejecutadas oportunamente, dada la conocida problemática del sector (sobre la cual se amplía en el comentario sectorial respectivo).

Finalmente la siguiente ilustración muestra la repartición de los recursos a nivel municipal.

Ejecución de las transferencias a las municipalidades 2007

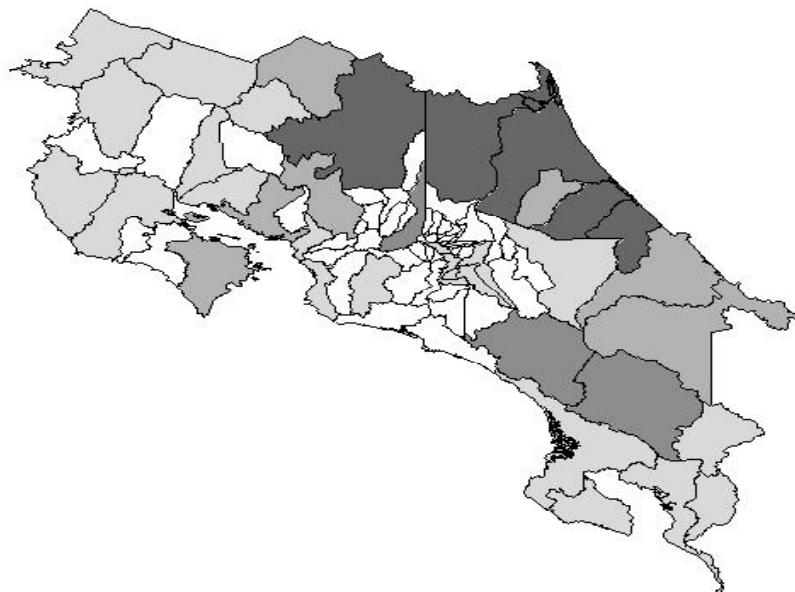


Ilustración 2.1

*Las sombras más oscuras representan mayores transferencias. Los ayuntamientos de Pococí, San Carlos, Matina, Siquirres y Sarapiquí son los que recibieron mayores transferencias como se observa en la ilustración.

Fuente: Liquidación 2007 ajustada tomada del SIGAF.

1.6.3 Ejecución deficiente de la partida de becas y capacitación

El recurso humano es uno de los principales activos de toda organización, ya que es el responsable de desarrollar de manera eficiente y eficaz los planes propuestos en los diferentes programas y Ministerios, algunos de los cuales como observamos en el anterior acápite, han tenido una reducida ejecución presupuestaria, lo cual incide directamente en la provisión de bienes públicos a la ciudadanía.

Las partidas de becas y actividades de capacitación, a pesar de no ser significativas dentro del presupuesto total, constituyen una de las inversiones que pueden generar mayores réditos futuros a la administración pública si se utilizan de la manera correcta. La capacitación del personal conduce a rentabilidades más altas, mejora el conocimiento en todos los niveles, eleva la moral del personal y promueve el desarrollo y formación de mejores trabajadores, entre muchas otras ventajas.

El cuadro inferior resume la ejecución global de ambas partidas en un 44% en el 2007. A nivel de título ni el Ministerio de Educación ni el Ministerio de Hacienda ni el Ministerio de Ciencia y Tecnología ejecutaron la partida de becas (con asignaciones de ₡5,6 millones, ₡11,7 millones y ₡0,3 millones respectivamente). Por otra parte el Ministerio de Seguridad ejecutó el 99% de los ₡10,6 millones asignados. Por lo tanto, sería conveniente mejorar la planificación para ejecutar esta partida de una mejor manera, ya que en el 2007 por ejemplo, se ejecutó el 45% de lo devengado en los últimos dos meses del año, lo cual puede generar más presión a la administración en el cierre del período.

**Gobierno Central: Ejecución de la partida de becas y capacitación
montos en millones de colones**

	2006		2007		Variación real del Ejecutado
	Presupuesto Definitivo	% Ejecución	Presupuesto Definitivo	% Ejecución	
Total	1.079	29%	1.221	44%	57%
Actividades de capacitación	1.065	29%	1.139	44%	49%
Cuadro 2.10 Becas a funcionarios	14	55%	82	46%	342%

Fuente: Liquidación 2007 ajustada tomada del SIGAF.

1.6.4 Sobre la estacionalidad del gasto

La ejecución del gasto (excluyendo el servicio de la deuda) presenta una clara tendencia creciente a través del año; esa estacionalidad se puede observar en el siguiente gráfico. Los picos en los meses de enero, setiembre y diciembre, se explican en parte por el pago del salario escolar, el incentivo salarial a los maestros y el aguinaldo, respectivamente.

Ejecución Mensual del Presupuesto del Gobierno Central

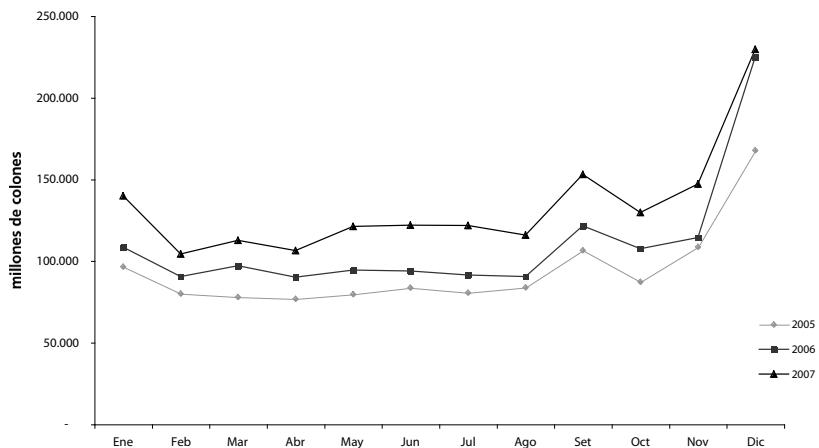


Gráfico 2.5

Fuente: Liquidación ajustada 2007 tomada del SIGAF.

Sin embargo, si se descompone la serie y se elimina la partida de remuneraciones así como el título del Servicio de la Deuda, los Regímenes de Pensiones y las Partidas Específicas, se observa que la tendencia del gasto es creciente a lo largo del año, concentrándose principalmente en los últimos dos meses. La situación se agrava si se analizan partidas como la de bienes duraderos, donde el 45% de la ejecución se concentra en los meses de noviembre y diciembre (ver gráfico siguiente). Esto puede ser reflejo de una mala planificación en la ejecución de algunas partidas, lo cual puede incidir directamente en el logro de los objetivos propuestos, ya que muchas veces los bienes y servicios se contratan hasta el final o no se logran contratar. Así como se observan esfuerzos por contar con una planificación plurianual, tanto a nivel presupuestario como macroeconómico, se hace necesario que las instituciones pongan en práctica estas tendencias de la planificación de tal forma que el gasto se ejecute de manera más oportuna.

Gobierno Central: Ejecución Mensual del Presupuesto sin la partida de remuneraciones 2007

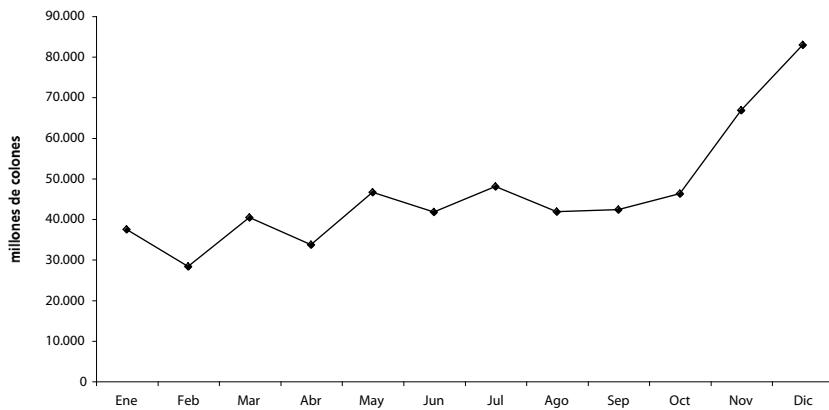


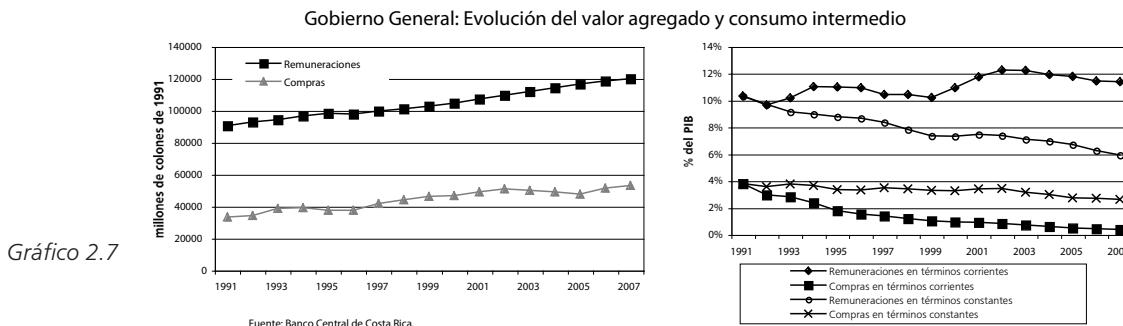
Gráfico 2.6

* No incluye los siguientes títulos: Servicio de la Deuda, Regímenes de Pensiones y Partidas Específicas
Fuente: Liquidación 2007 ajustada tomada del SIGAF.

1.6.5 Sobre el tamaño real del gobierno

Para conocer sobre la participación del gobierno en la economía se analizan a continuación las series disponibles sobre el Gasto del Gobierno General que calcula el Banco Central. Este sector institucional comprende una mayor cantidad de instituciones que las analizadas hasta este punto¹. Las variables para análisis incluyen el valor agregado y el consumo intermedio, las cuales conforman junto con la inversión, el gasto real del Gobierno. El valor agregado pretende medir el valor adicional creado por el proceso de producción, el cual en el caso del gobierno se genera principalmente por el factor trabajo de la producción, es decir, reflejaría primariamente el gasto en remuneraciones. Con respecto al gasto en consumo intermedio del gobierno, este comprende las compras de bienes y servicios recibidos y consumidos por el Gobierno.

Se observa en el gráfico inferior izquierdo que el gasto en remuneraciones y compras se incrementa en términos reales. Como proporción del producto interno bruto el gasto en salarios ha aumentado del 10% a cerca del 12% (gráfico derecho), sin embargo ha bajado al 6% si se computa en precios constantes. Las compras con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) descienden mucho pero no si se miden en precios constantes. Esto significa que el sector gubernamental ha ido perdiendo importancia relativa debido al dinamismo de la economía. En términos reales el consumo del gobierno ha aumentado en los últimos 10 años en promedio de 2% y 3% anual, mientras el PIB en ese período creció en promedio un 5% anual.



La disponibilidad de las mencionadas variables en términos constantes y corrientes, permite computar un precio relativo de las mismas al calcular la razón de los índices implícitos de precios. En el gráfico siguiente se muestran los precios relativos con base 1991=100. El precio de las remuneraciones ha venido en aumento desde la década anterior por el incremento de salario real, pero los precios de las compras han venido disminuyendo, producto tal vez de la apertura comercial, lo cual repercute en mejores condiciones para las adquisiciones del Gobierno General. Así por ejemplo, del 2000 al 2007, el precio relativo del valor agregado aumentó un 29% mientras que el precio relativo del consumo intermedio disminuyó 49%.

¹ El Gobierno General incluye el Gobierno Central, los Órganos Desconcentrados, los Gobiernos Locales y las Instituciones Descentralizadas no Empresariales.

Índice Implícito de Precios de Valor Agregado y Consumo Intermedio para el Gobierno General

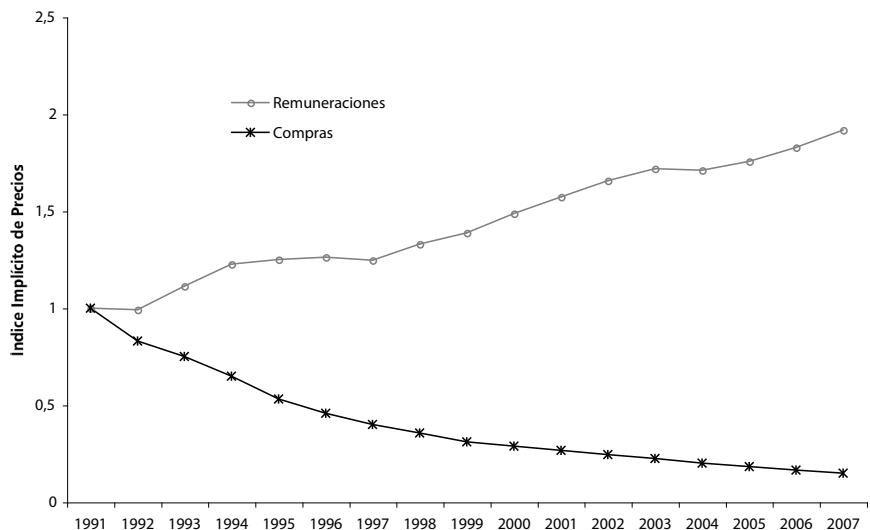


Gráfico 2.8

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

De las cifras anteriores se deriva que el gasto en insumos por colón gastado en salarios, si bien disminuye en términos corrientes, ha aumentado en precios constantes. En 1991, el gasto en insumos representó un 37% del gasto en salarios y para el 2007 pasó a representar el 44%, es decir, cada trabajador público tiene una mayor dotación de insumos.

Gasto en Compras por Gasto en Remuneraciones

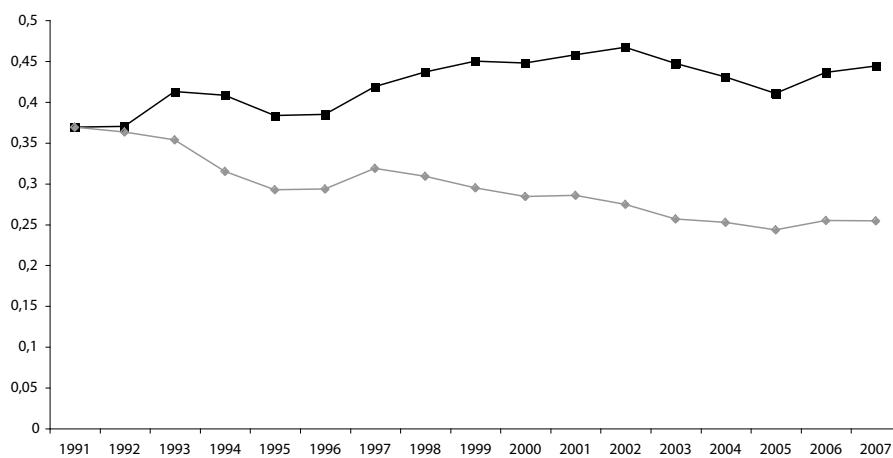


Gráfico 2.9

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

—■— Compras/Remuneraciones en términos constantes
—◆— Compras/Remuneraciones en términos corrientes

1.6.6 Otras consideraciones sobre el informe de la liquidación

En el análisis del Informe relativo a la liquidación de ingresos y egresos del ejercicio económico del 2007, se abordó lo relativo a las órdenes de pago no hechas efectivas al finalizar el año, los egresos extrapresupuestarios y el gasto devengado y no pagado al 31 de diciembre de 2007.

Con respecto a las órdenes de pago no hechas efectivas al finalizar el año, estas ascendieron a ₡25.633 millones, principalmente corresponden a cuotas obrero patronales y deducciones de la CCSS, que debido a que se cancelan al vencimiento de cada mes, generan que en el periodo 2008 se paguen las cuotas correspondientes al mes anterior. Dentro de esta suma se contempla además, pagos de las municipalidades y el Consejo Nacional de Producción no efectuados en el 2007 y pendientes de cancelación en el 2008.

Sobre los gastos extrapresupuestarios, la Contabilidad informa que “estos son en su mayoría movimientos de carácter no financiero, cuyo origen se debe al ajuste por tipo de cambio de los pasivos o por la pérdida del valor del activo, como es el caso del gasto por agotamiento y depreciación.” Estos son por un monto de ₡237.515 millones, y se compone de gastos por depreciación y amortización, gasto por incobrables, diferencias de tipo de cambio que se utilizan para ajustar los activos y pasivos que posee el Gobierno Central a valores reales de mercado, y el pasivo con FODESAF con base en la Ley N° 5662¹.

Se determinó también con base en cifras de la liquidación, que un 0,5% del gasto devengado quedó pendiente de pago, por un monto de ₡12.832 millones, el cual en su mayoría fue ejecutado en diciembre. A manera de ejemplo, en cada una de las partidas de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda, la de Materiales y productos minerales y asfálticos en el Ministerio de Obras Públicas, la de Equipo de Transporte en el Ministerio de Seguridad y la de Útiles, Materiales y Suministros en el Ministerio de Gobernación, quedaron en promedio cerca de ₡1.000 millones pendientes de pago al concluir el período. Esta situación debe minimizarse a fin de no afectar la consecución de los objetivos de política pública propuestos.

Finalmente, en relación con la liquidación de ingresos y gastos del período 2007, debe señalarse que el 24 de diciembre del 2007 la Tesorería Nacional pagó al BCCR ₡84.934 millones por concepto de reconocimiento de las pérdidas del instituto emisor. Esta erogación está sustentada en lo dispuesto por el artículo 175 bis de la Ley Orgánica del BCCR², que establece que el Ministerio de Hacienda, con el propósito de pagar operaciones cuasifiscales realizadas por el BCCR y contribuir de este modo a reducir su déficit, pagará a dicha entidad pasivos constituidos por la colocación de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) en operaciones de mercado abierto, hasta por un monto de ₡180.000 millones.

Con base en dicha normativa, en el año 2004 se suscribió un convenio entre el Ministerio de Hacienda y el BCCR, mediante el que se cancelaron ₡95.066 millones atribuibles a pasivos

¹ Un gasto extrapresupuestario por ₡64 mil quedó registrado en razón de haberse agotado la partida presupuestaria para el registro de los Certificados de Abono Tributario que se reciben como pago de impuestos. El sobregiro se dio al finalizar el año, sin posibilidad de efectuar una modificación presupuestaria para cubrirlo.

² Ley N° 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas.

por colocación de BEM, quedando pendiente ₡84.934 para alcanzar la suma indicada por el citado artículo 175 bis, lo cual se realizó a finales del 2007, mediante un addendum al mencionado convenio suscrito en abril del 2007.

En relación con el pago efectuado en el 2007 y al amparo de lo establecido en el artículo 157 de la Ley General de la Administración Pública¹, el 3 de abril del 2008 el Ministerio de Hacienda remitió a la Contraloría un ajuste a la liquidación de egresos del presupuesto del 2007 que incorpora el referido pago al BCCR por ₡84.934 millones, que por error no había sido incluido en el Informe de Liquidación original. Dicho pago se cargó a las siguientes partidas “Amortización de títulos valores internos de corto plazo” por un monto de ₡53.229, y “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” por un monto de ₡31.706 millones.

Sobre este ajuste, debe indicarse que el pago fue realizado en las partidas de amortización de títulos valores internos, señalando el Ministerio de Hacienda que conforme al artículo 175 bis de la Ley Orgánica del BCCR el compromiso que se establece es de pagar pasivos constituidos por colocación de BEM's y que no existe una cuenta específica del clasificador por objeto del gasto para reflejar este tipo de amortización, además que “el origen de la obligación estatal es el mismo al que se da contenido con dicha partida objeto del gasto”. Según el análisis efectuado, en criterio de la Contraloría no hay claridad ni precisión suficiente en el clasificador para el registro de esta operación, y finalmente la indicada operación se registró en dos cuentas de títulos valores internos con distinto plazo, según las disponibilidades existentes, lo cual, aunque se considera que esta situación no le ha causado perjuicio a la Hacienda Pública, debe ser valorada para futuros casos por la Dirección General de Presupuesto Nacional, en virtud de sus competencias en materia de emisión de clasificadores de gasto.

Se determinó por parte del Ministerio de Hacienda un error adicional que requería subsanarse como parte del ajuste. Este error consistía en el registro en las cuentas de amortización de títulos internos de corto plazo de una redención de dos títulos de deuda interna que tuvo lugar en diciembre y que correspondía a una operación de tesorería que no requería dicho registro presupuestario, por cuanto afectaba solamente cuentas del Balance General, lo cual también denota un descuido en este caso sobre la contabilización de esas operaciones. Dado lo anterior, es muy importante que el Ministerio de Hacienda establezca los mecanismos de coordinación y control correspondientes, entre el Contador Nacional, el Tesorero Nacional y la Directora General de Presupuesto Nacional, que garanticen en todo momento el registro oportuno y preciso de las operaciones.

¹ Este artículo dice “En cualquier tiempo podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos”

1.7 Comportamiento de los ingresos del presupuesto

1.7.1 Ingresos totales del presupuesto 2007

Los ingresos totales ejecutados del presupuesto de la República al 31 de diciembre del 2007 ascendieron a ₡2,730.723 millones, que se componen en un 77% de ingresos corrientes, un 23% de ingresos provenientes del financiamiento y un monto poco representativo de ingresos de capital.

Un importante cambio en la estructura de los ingresos ejecutados se observa en el 2007 respecto al año anterior, pues en el 2006 los ingresos corrientes alcanzaron el 60% del total, mientras que los ingresos provenientes del financiamiento representaron el 40% del total de ingresos.

Este cambio se explica por un considerable aumento en la recaudación de impuestos, lo cual es importante por tratarse de recursos sanos que, junto con los resultados de la ejecución de diversas políticas para mejorar el manejo de las finanzas públicas y otras de tipo económico, redundaron en una mejor situación fiscal para el Gobierno Central.

Seguidamente se presenta el cuadro de los ingresos totales del presupuesto de la República 2006-2007 y la estructura de los principales componentes.

Gobierno Central
Ingresos ejecutados totales del Presupuesto de la República 2006-2007
montos en millones de colones y estructura porcentual

	2006		2007	
	Monto	%	Monto	%
Total de ingresos	2.732.355	100,0	2.730.723	100,0
Ingresos corrientes	1.637.788	59,9	2.104.451	77,1
Ingresos tributarios	1.577.733	57,7	2.028.942	74,3
Contribuciones a la Seguridad Social	33.321	1,2	37.946	1,4
Ingresos no tributarios	10.453	0,4	19.383	0,7
Transferencias corrientes	16.281	0,6	18.180	0,7
Ingresos de capital	565	0,0	250	0,0
Transferencias de capital	8	0,0	5	0,0
Otros ingresos de capital	556	0,0	245	0,0
Financiamiento	1.094.002	40,0	626.022	22,9
Financiamiento interno	1.069.866	39,2	606.562	22,2
Financiamiento externo	20.701	0,8	14.165	0,5
Recursos de vigencias anteriores	3.436	0,1	5.296	0,2

Cuadro 2.11

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

1.7.2 Ingresos corrientes y carga tributaria 2004-2007

Los ingresos corrientes son la principal fuente de los ingresos totales del presupuesto del 2007; están constituidos por ingresos tributarios (96%), contribuciones a la seguridad social (2.0%), ingresos no tributarios (1.0%) y transferencias corrientes (1.0%).

Los ingresos tributarios crecieron a tasas importantes en los últimos dos años: 25% en el 2006 y 29% en el 2007, y son los que determinan el comportamiento de los ingresos corrientes por constituir el 96% de estos. En términos reales, los ingresos tributarios crecieron a una tasa del 12% en el 2006 y al 17% en 2007.

Como lo muestra el siguiente cuadro, la carga tributaria ha venido creciendo en el periodo, situándose en 14,97% del PIB en 2007. Es llamativo el salto de 1,27% que da este indicador entre el 2006 y el 2007.

Gobierno Central				
Variación anual de los ingresos corrientes y de los ingresos tributarios				
Importancia relativa respecto al PIB de los ingresos corrientes, de los ingresos tributarios				
totales y de los principales impuestos				
2004-2007				
	2004	2005	2006	2007
Ingresos Corrientes - Variación anual nominal (%)	16,29	19,29	23,95	28,49
Ingresos Tributarios - Variación anual nominal (%)	16,69	19,65	24,65	28,60
PIB a precios corrientes- Variación anual (%)	16,61	16,80	21,07	17,70
PIB a precios constantes- Variación anual (%)	4,26	5,90	8,81	6,81
Inflación, IPC - Variación interanual Diciembre (%)	13,13	14,07	9,43	10,81
Ingresos Corrientes - Variación anual términos reales (%)	3,98	8,15	11,41	16,60
Ingresos Tributarios - Variación anual términos reales (%)	4,33	8,48	12,03	16,70
Ingresos Corrientes como % del PIB	13,60	13,89	14,22	15,53
Ingresos Tributarios como % del PIB (2)	12,99	13,31	13,70	14,97
Principales impuestos como % del PIB:	12,87	13,19	13,61	14,87
Impuesto sobre las ventas	4,88	5,10	5,44	5,89
Impuestos a los ingresos y utilidades	3,28	3,40	3,42	3,92
Impuesto único por tipo de combustible	1,94	1,81	1,82	1,85
Impuestos selectivos de consumo	0,90	0,96	0,97	1,13
Derechos de importación	0,66	0,70	0,74	0,79
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,34	0,33	0,32	0,39
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,23	0,21	0,19	0,18
1% al valor aduanero de las importaciones	0,16	0,17	0,18	0,20
Derechos de salida del territorio nacional	0,19	0,20	0,17	0,17
Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico	0,12	0,13	0,14	0,13
Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles	0,09	0,11	0,14	0,14
Impuesto s/traspaso de vehículos usados	0,08	0,07	0,07	0,07
Resto de 16 rentas tributarias como % del PIB	0,12	0,12	0,09	0,10

Cuadro 2.12

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.

(1) Ingresos corrientes y tributarios en términos reales, deflactados por el Índice Implicito del PIB de cada año.

(2) Relación comúnmente denominada Carga Tributaria.

Las principales doce rentas tributarias o impuestos aportan el 99,3% del total de los ingresos tributarios en el 2007; el resto, diecisésis rentas tributarias, aportan el 0.7%.

La evolución de los últimos cuatro años de la recaudación de los principales impuestos como porcentaje del PIB, también se visualiza en el cuadro anterior, donde la recaudación del impuesto sobre las ventas en el último periodo alcanza un 5,89% del PIB, los impuestos a los ingresos y utilidades el 3,92%; en el impuesto único por tipo de combustible representó un 1,85% del PIB y la de los impuestos selectivos de consumo el 1,13%, para citar los cuatro principales impuestos en términos de recaudación.

1.7.3 Liquidación de ingresos corrientes del 2007 y factores que incidieron en el resultado

La ejecución acumulada de los ingresos corrientes al 31 de diciembre del 2007 alcanzó un monto de ₡2.104.451.1 millones; se compone de ingresos tributarios en un 96%, contribuciones a la seguridad social en un 2%, ingresos no tributarios en un 1% y transferencias corrientes en un 1%.

Comparando la ejecución acumulada de los ingresos corrientes del 2007 con el monto del presupuesto definitivo, que incluye los ingresos corrientes del presupuesto inicial más la modificación según Ley N° 8593 del 10 de agosto de 2007, por ₡1.869.707,5 millones, da como resultado una recaudación que supera al monto presupuestado en ₡234.743,6 millones. Es decir, la recaudación efectiva superó en un 13% el monto de los ingresos corrientes del presupuesto definitivo.

El superávit en los ingresos corrientes obtenido en el 2007 se justifica primordialmente en los ingresos tributarios (₡226.195 millones), que lo explica en un 96%. El desglose de este superávit (neto) de ingresos tributarios según principales rubros de impuestos se presenta en el siguiente cuadro.

Gobierno Central
Resultados de la liquidación de los ingresos tributarios del 2007
montos en millones de colones

	Superávit o déficit (-) de recaudación sobre monto presupuesto	Recaudación ejecutada como % del monto presupuestado (%)
Total ingresos tributarios	226.195	113
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	94.552	122
Impuesto sobre las ventas	72.850	110
Impuestos selectivos de consumo	29.643	124
Impuesto único a los combustibles	17.263	107
Impuesto a la propiedad de vehículos	7.511	117
Impuesto a las importaciones	6.326	105
Timbre fiscal	1.125	159
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	(1.398)	94
Derechos consulares	(1.293)	74
Impuesto traspaso bienes inmuebles	(634)	97
Derechos de salida del territorio nacional	(601)	97
Los demás impuestos en conjunto	851	102

Cuadro 2.13

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación del Presupuesto de la República 2007.

Es importante señalar que con ocasión de la estimación de los ingresos corrientes del periodo 2008, la Contraloría General realizó un nuevo cálculo de los ingresos corrientes del 2007, considerando cifras más recientes de su recaudación (a junio de ese periodo), así como las nuevas proyecciones establecidas en la revisión del Programa Macroeconómico 2007-2008 del BCCR. El monto reestimado ascendió a ₡2.056.314 millones; así, si se compara el monto de los ingresos corrientes ejecutados al 31 de diciembre del 2007 con el monto de los ingresos reestimados, el superávit sería del 2%, en lugar del 13% anteriormente señalado. La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus potestades y facultades de control de los ingresos corrientes del presupuesto de la República, informó en su oportunidad, tanto al Ministerio de Hacienda como a la Asamblea Legislativa, sobre la mayor recaudación de ingresos corrientes que se esperaba en el 2007 por el monto indicado y para lo que correspondiera.¹

Los factores que incidieron en la mayor recaudación ejecutada de los ingresos corrientes o tributarios en el periodo 2007 responden a aspectos económicos y generales relacionados con una mejor gestión de cobro de los diferentes tributos por parte de la Administración Tributaria.

Entre los factores de tipo económico que favorecieron una mayor recaudación de los ingresos corrientes y tributarios en el 2007, en términos generales, se tienen los siguientes:

- El mayor dinamismo de la economía del país, que creció a una tasa real de 6,8%, contra una proyección o estimación inicial del 4,7%. En términos nominales, el crecimiento observado fue de 17,7%, contra un estimado inicial del 15,5%. El crecimiento de la producción fue impulsado por el aumento de las exportaciones y por el buen desempeño de la demanda interna.
- El crecimiento de sectores económicos que tienen efectos importantes en la recaudación de impuestos, como lo son el sector de la construcción (18,2% de crecimiento real) y el sector transporte, almacenaje y telecomunicaciones (8,4%), que registra el incremento en los servicios de telefonía celular e internet, los cuales están gravados con el impuesto sobre las ventas.
- Las importaciones CIF totales al final del 2007 ascendieron a un monto de US\$13 mil millones, el cual superó el estimado inicial de US\$12 mil millones. Por categoría económica, destacan por su crecimiento las importaciones de bienes de consumo (27%), bienes de capital (24%), materiales de construcción (31%) e importación de combustibles y lubricantes (14%).
- El descenso de las tasas de interés, que impulsa mayores créditos y estimula el consumo privado. El crédito del sistema bancario al sector privado no financiero muestra un crecimiento del 39% en 2007 respecto al año anterior, donde las actividades más importantes muestran las siguientes tasas de crecimiento: vivienda, 41%; comercio, 34%; consumo, 35%; servicios, 57%.

¹ Esta estimación adicional no fue finalmente incorporada en el Presupuesto de la República.

Los aspectos generales que dan como resultado una mejor gestión de cobro de los diferentes tributos, según el Ministerio de Hacienda, y que incidieron en el incremento en los ingresos fiscales mostrado durante el 2007, son los siguientes:

- La ejecución del Plan Integrado de Control Tributario, a través del cual se han reunido los esfuerzos de las dependencias del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda en una lucha contra el incumplimiento y el fraude fiscal, ha dado como resultado una mejor gestión de cobro de los diferentes tributos. Así por ejemplo, la citada Área realizó operativos de control conjunto en ciertos sectores del país, en los cuales se revisó la situación fiscal de 3.574 contribuyentes y se ha verificado el cumplimiento de deberes y obligaciones en Zona Franca, identificando las empresas y los porcentajes de las exoneraciones aplicadas y los destinos de tales exoneraciones. También se han realizado dentro del Plan, cruces de bases de información entre el Registro Único de Contribuyentes de Tributación y el Registro de Auxiliares de la Dirección General de Aduanas.
- El aporte del Sistema Informático de Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), el control cruzado conjunto entre las dependencias del Área de Ingresos, que son componentes del Plan Integrado de Control Tributario, permite una mayor gestión, fiscalización y supervisión de los establecimientos comerciales, redundando en una mejor recaudación impositiva.
- La contratación de un número importante de nuevos funcionarios por parte del Ministerio de Hacienda, permitió una mayor fiscalización de contribuyentes y cubrir una mayor área geográfica, lo que significa más presencia de la Administración y sensación de riesgo para los sujetos pasivos, que proceden a regularizar su situación tributaria.
- Programas de empadronamiento en diversas partes del país, como Guanacaste y Puntarenas, así como la fiscalización de negocios ligados al turismo, fueron importantes para el incremento de los ingresos fiscales en el 2007. En el impuesto sobre la renta se nota un incremento de 20.396 nuevos contribuyentes en el 2007, comparado con el registro de contribuyentes del periodo anterior.
- En general se apunta que la gestión de la Dirección General de Aduanas, de la Dirección General de la Tributación y de la Dirección General de Hacienda han sido fundamentales para superar las metas de recaudación y que, con el desarrollo del proyecto de Tributación Digital, se podrán obtener con mayor oportunidad y grado de detalle, información de la recaudación por sectores económicos y, por otras variables de clasificación, situación que a la fecha no es posible.

Seguidamente se analizan los factores que incidieron en la mayor recaudación de los principales cuatro impuestos o rentas tributarias en el 2007.

Los impuestos sobre los ingresos y utilidades recaudaron un monto de ₡531.552 millones en 2007, mostrando un crecimiento del 22% en términos reales con respecto al periodo anterior.

Dicho monto superó en un 22% el monto presupuestado o estimación inicial. Este crecimiento se atribuye al importante dinamismo de la economía del país; a la gestión o actuaciones realizadas por la Administración Tributaria; a la inscripción de 20.400 contribuyentes adicionales en el 2007 y al hecho de que un contribuyente canceló –bajo protesta– una suma cercana a los ¢18.000 millones de impuesto sobre la renta, por ajustes en la base imponible correspondiente a varios períodos fiscales.

El impuesto general sobre las ventas produjo ¢797.850 millones, lo que significa un crecimiento del 16%, en términos reales, respecto al año anterior. Dicho ingreso superó en un 10% el monto presupuestado o estimación inicial.

Como factores que incidieron en la mayor recaudación del impuesto sobre las ventas en el 2007 pueden mencionarse el mayor crecimiento de la economía y el importante crecimiento de las importaciones, como ya se comentó en los aspectos económicos. Es importante señalar que de los ¢91.000 millones que se recaudó de más de este impuesto a nivel de aduanas, ¢28.000 millones corresponden a la importación de vehículos, motos y repuestos, ¢11.000 millones a mercancías relacionadas con la construcción y ¢7.000 millones a electrodomésticos, donde pueden figurar los teléfonos celulares para atender la demanda de líneas que puso a disposición el ICE, según datos suministrados por el Ministerio de Hacienda. También se debe señalar el dinamismo del sector de la construcción, de las importaciones de materiales de construcción, así como el crecimiento que se ha presentado en los precios de los insumos para este sector, donde el Índice de Vivienda alcanzó un crecimiento del 19,1% y el de Edificios el 14,3%, según cifras del INEC, superiores al crecimiento o variación del IPC de 10,8% en el 2007. Además, otro elemento dinamizador del impuesto es el crecimiento de la industria del turismo, relacionado con el gravamen a los servicios de hospedaje, restaurantes y ventas de souvenir, entre otros aspectos.

Los impuestos selectivos de consumo tuvieron un ingreso ejecutado de ¢153.643 millones, representando un crecimiento de 38% con respecto a la recaudación del 2006. Alrededor de un 87% del ingreso se recauda a nivel de aduanas, por lo que el crecimiento del impuesto es consecuencia principalmente del aumento de las importaciones del periodo. El Ministerio de Hacienda reporta que las importaciones de vehículos, motos y repuestos presentaron un crecimiento de US\$268 millones en el valor CIF (un 49%), y el aumento en la recaudación por estas mercancías fue de ¢34.000 millones. Los electrodomésticos mostraron también un crecimiento importante de ¢3.700 millones en la recaudación de este impuesto.

El impuesto único por tipo de combustible, cuya recaudación en el 2007 fue de ¢250.577 millones, representa un crecimiento de 19% comparado con lo recaudado en el año anterior. El aumento de este impuesto no está relacionado con los precios internacionales de los combustibles, sino que es producto de la variación de la tasa de inflación (IPC) -con la cual se indexa el monto del impuesto por litro de producto cada trimestre- y de la cantidad de litros consumidos o vendidos en el año. El impuesto por tipo de combustible tuvo una variación de alrededor de un 9,5%, al comparar los montos vigentes al principio y final del año en los tres principales productos (gasolina súper, gasolina regular y diésel). Por su parte, la cantidad de litros consumidos en el 2007 mostró un crecimiento de un 8%, según informa el Ministerio de Hacienda. Otro factor importante que incide en el resultado del impuesto es el consumo de diésel por parte del ICE, que tuvo un crecimiento del 23% con respecto al año anterior.

1.7.4 Ingresos por concepto de financiamiento

Los ingresos por concepto de financiamiento del Presupuesto de la República al 31 de diciembre del 2007 ascendieron a un monto ejecutado de \$626.021,9 millones, compuesto en un 96,9% por financiamiento interno proveniente de la colocación de títulos valores deuda interna, por un monto de \$606.561,6 millones; un 2,3% por financiamiento externo, equivalente a \$14.164,8 millones por préstamos directos, principalmente de organismos internacionales (BCIE, BID, BM); y un 0,8% por recursos de vigencias anteriores del superávit libre, cuyo monto ejecutado ascendió a \$5.295,5 millones.

Dado que el financiamiento total previsto en el presupuesto definitivo del 2007 era por un monto de \$1.164.458,0 millones, al finalizar el periodo 2007 la ejecución acumulada del financiamiento del presupuesto fue inferior en \$538.436,1 millones; es decir, el Gobierno no requirió de un 46,2% del financiamiento total que tenía previsto durante el periodo 2007.

La necesidad de un menor financiamiento para el presupuesto de la República del 2007 obedece principalmente a los siguientes factores:

- Una recaudación de los ingresos corrientes del 2007 superior al monto presupuestado, por \$234.743,6 millones, según la liquidación de ingresos al 31 de diciembre del 2007.
- Una disminución del gasto por concepto de intereses, multas y comisiones, que en el 2007 ascendió a \$419.928,7 millones, suma considerablemente menor a la presupuestada para ese periodo (\$468 mil millones), lo cual se explica en parte por la notable reducción de las tasas de interés, así como una menor amortización de deuda en el periodo, como resultado de un alargamiento de plazos en el vencimiento de la deuda.
- Un incremento considerable de los fondos en caja única ascendía a un equivalente de \$223 mil millones. El saldo al final de mes, en promedio, del total de las cuentas de caja única se ha incrementado de \$44 mil millones en 2004 a \$88 mil millones en 2005, \$152 mil millones en 2006 y \$194 mil millones en 2007 (las respectivas tasas de crecimiento en términos reales son: 79%, 56% y 16%).

1.7.5 Problemática en el registro del impuesto sobre los ingresos y utilidades en el 2007

Como parte de la revisión de la liquidación de ingresos y gastos emitida por el Ministerio de Hacienda, la Contraloría analizó las sumas reportadas en el Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades.

Para el año 2007 se presupuestó un monto total de recaudación de \$437.000 millones, estimación que comprendió, a su vez, la distribución del recaudo en cada uno de los indicados rubros componentes del impuesto según el clasificador presupuestario, que comprende los componentes de dicho tributo de acuerdo a las fuentes económicas: impuesto sobre los

ingresos y utilidades de personas físicas, impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas, impuesto sobre intereses de títulos valores, impuestos sobre las remesas del exterior, impuesto sobre los dividendos e impuesto sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas.

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

**Liquidación del impuesto sobre los ingresos y utilidades del año 2007
en millones de colones**

	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia
Impuesto sobre los ingresos y las utilidades	437.000	531.552	94.552
Ingresos y utilidades de personas jurídicas	236.500	348.237	111.737
Ingresos y utilidades de personas físicas	111.000	123.194	12.194
Impuesto al salario, jubilaciones y pensiones	101.000	107.736	6.736
Impuesto a ingresos y utilidades	10.000	15.817	5.817
Intereses de títulos valores	47.000	32.768	-14.232
Remesas al exterior	27.000	21.075	-5.925
Dividendos	14.700	5.689	-9.011
Entidades financieras no domiciliadas	800	590	-210

Cuadro 2.14

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional.

Con base en la información anterior, la liquidación de los ingresos corrientes del Gobierno Central correspondiente al año 2007, refleja una importante concentración del tributo en el impuesto que grava a las personas jurídicas en contraposición con los impuestos registrados en los subgrupos de personas físicas (especialmente en retención a salarios, jubilaciones y pensiones), intereses de títulos valores y sobre remesas al exterior, la mayoría de los cuales se muestran por sumas inferiores a las estimadas inicialmente. El subregistro en estas últimas partidas hubiera sido más evidente si la recaudación adicional estimada en este Impuesto en agosto de 2007 por \$90.000 millones, la cual se produjo efectivamente según se puede apreciar en el cuadro anterior, se hubiera incorporado en las distintas partidas del Presupuesto.

Sobre esta problemática, y en relación con las deficiencias que se presentaban en el registro del referido Impuesto para los años 2006 y 2007, la Contraloría General le comunicó al Ministerio de Hacienda: lo siguiente:

"...procedemos a resumir las estadísticas presentadas en reunión sostenida el 12 de los corrientes en el despacho del señor Director General de Tributación (DGT)./ Según información cruzada de los formularios del SIIAT y del ILI-SINPE, proporcionada por la DGT, para el año 2006 se establece la siguiente comparación.

Impuesto sobre la Renta
Información de recaudación 2006
en millones de colones

Nomenclatura ILI	Formularios SIIAT-DGT 1/	ILI SINPE	Diferencia
Impuesto sobre la renta	114.102	233.362	119.260
Pagos parciales	98.865	48.102	-50.763
Retenciones	170.692	97.229	-73.463
Tributación Simplificada	1.804	1.816	12
Total	385.463	380.509	-4.954

Cuadro 2.15

Fuente: Ministerio de Hacienda
 1/ Incluye información del formulario 110.

Esta información sirvió de sustento al oficio 4372 y a nuestro dictamen de la liquidación de presupuesto para el año 2006. Por lo cual se dictaron las disposiciones del caso en el oficio N°4372, con el propósito de que se determinaran las sumas correctas para el ejercicio 2006 (disposición a), y se dictaran las medidas necesarias para corregir la situación (disposición b). Según se indicó en el dictamen y el citado oficio, se estimaba que el sesgo ocasionado por el Banco Central de Costa Rica no explicaba la totalidad de la diferencia en contra del concepto de "retenciones del impuesto sobre la renta" del ILI-SINPE, y consecuentemente de los diferentes códigos presupuestarios relacionados a los que sirve de sustento. Cabe advertir que los dos primeros conceptos del cuadro se funden en un único código presupuestario de los Impuestos sobre Ingresos y Utilidades, sea de persona física o jurídica según el caso, por lo que en su conjunto sobrepasan en el ILI al reportado por el SIIAT, en contra de las "retenciones", según se observa en el cuadro anterior. Similamente, al mes de junio del 2007 según información solicitada a la DGT, se establece la siguiente comparación:

Impuesto sobre la Renta
Información de recaudación a junio 2007
en millones de colones

Cuadro 2.16

Nomenclatura ILI	Formularios SIIAT-DGT 1/	ILI SINPE	Diferencia
Impuesto sobre la renta	65.927	109.900	43.974
Pagos parciales	52.423	26.587	(25.837)
Retenciones	92.017	79.433	(12.584)
Tributación Simplificada	1.050	1.061	11
Total	211.418	216.981	5.564

Fuente: Ministerio de Hacienda
 1/ Incluye información del formulario 110.

Como es evidente, se presenta aún en 2007 una diferencia sistemática en contra del concepto de “retenciones del Impuesto sobre la Renta” del ILI-SINPE, y de los códigos presupuestarios de ingresos relacionados a los que sirve de sustento.”.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda comunicó posteriormente que:

“... 1. El Banco Central no utiliza el software Recauda para generar el resumen de recaudación de las declaraciones de Retenciones en la fuente que debe pasar por ILI (Sistema de Liquidación de Impuestos) del Banco Central. Esto motivó que generaban en forma manual el registro, indicando que se cancelaba Impuesto sobre la Renta en lugar de Retenciones en la Fuente (que lleva una distribución determinada para efectos del clasificador)... /2, El Banco Crédito Agrícola de Cartago debido a una situación suscitada en el software Recauda que utiliza que aún no se ha podido actualizar por los errores informáticos que presentan las nuevas versiones, el campo de cantidad de documentos incluidos en una planilla de recaudación se genera con “comas”, de tal forma que cuando se incluyen 1500 documentos, el archivo para importar al SINPE (Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos) indica 1,500 documentos. Esa coma no es aceptada por el SINPE donde el registro debe ingresar sin dicho separador./Como el SINPE presentaba errores en la importación del archivo, el usuario del BCAC estuvo incluyendo en forma manual la planilla, incurriendo en el mismo error que el Banco Central..../ 3, La página Tribunet está diseñada para recibir electrónicamente las declaraciones de impuestos y formularios D-110 de los Grandes Contribuyentes y Grandes Empresas territoriales de cada Administración Tributaria. Al generar la planilla de recaudación para pasarla por el SINPE, no está clasificando correctamente los montos por retenciones en la fuente y pagos parciales.../4. El banco....el software presentó problemas de rendimiento, teniendo...que pasar el resumen de recaudación en forma manual, clasificando lo recaudado por concepto de retenciones en la fuente como si fuera Impuesto sobre la Renta (la partida general...)/(se presentan además otras razones de diferencias)./...Se logró identificar el origen del error de clasificación de aproximadamente ¢69.000 millones .../ “ Lo inserto entre paréntesis no es del original.1

Se desprende de lo anterior, un sobre-registro en el Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades de las Personas Jurídicas y el correspondiente subregistro en los restantes rubros componentes del Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades. Se presenta entonces un problema de exactitud y precisión en la contabilización de los distintos rubros o subpartidas que conforman el Impuesto sobre los Ingresos y Utilidades y una distorsión en las series de datos de dicho Impuesto sobre la renta, para efectos de la presentación de la liquidación de ingresos, así como para las futuras certificaciones sobre efectividad fiscal y contraviene, además, los principios de información financiera útil, oportuna y confiable a que se refiere la LAFRPP.

La Contraloría General ha venido informando de esta situación al Ministerio de Hacienda en el año 2007, sin embargo, a la fecha de cierre de dicho período, no obstante algunas acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para tratar de subsanar tales deficiencias

¹ Oficio N° DGT-1367-2007 del 6 de noviembre del 2007, emitido por la Dirección General de Tributación.

en el registro en el Impuesto sobre los Ingresos y las Utilidades, la liquidación de ingresos del 2007 refleja aún problemas en la clasificación y el registro del impuesto. Según información emitida por dicho Ministerio, en el mes de noviembre de 2007 se da una corrección en la captura y registro a nivel de los entes recaudadores; sin embargo, debe indicarse que en el acumulado hasta diciembre se siguen reflejando las distorsiones que se venían arrastrando hasta ese momento, sin que se hubiese ajustado posteriormente y de previo a la citada liquidación de ingresos.

Es oportuno señalar que las autoridades respectivas en el informe de la liquidación de los ingresos del 2007, no consignan información alguna sobre la citada problemática.

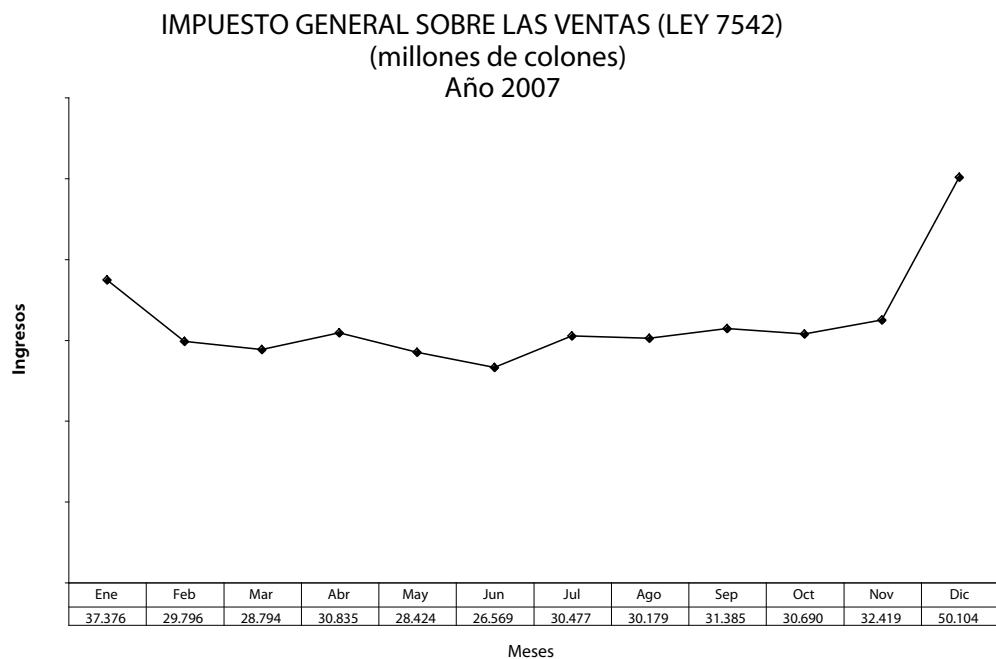
Finalmente, se llama la atención al Ministro de Hacienda para que se fortalezcan los mecanismos que aseguren en todo momento el registro preciso en cada una de las cuentas que conforman el Impuesto sobre ingresos y utilidades.

1.7.6 Análisis del registro de algunos otros ingresos

La Contraloría General analizó también las series de datos sobre el registro presupuestario de algunos de los ingresos consignados en la liquidación de ingresos del Presupuesto, y que dan sustento al registro contable de los mismos, observándose en su contabilización una serie de situaciones, las cuales se resumen a continuación:

- **Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos**

Los registros presupuestarios del impuesto sobre las ventas se muestran en el gráfico siguiente:

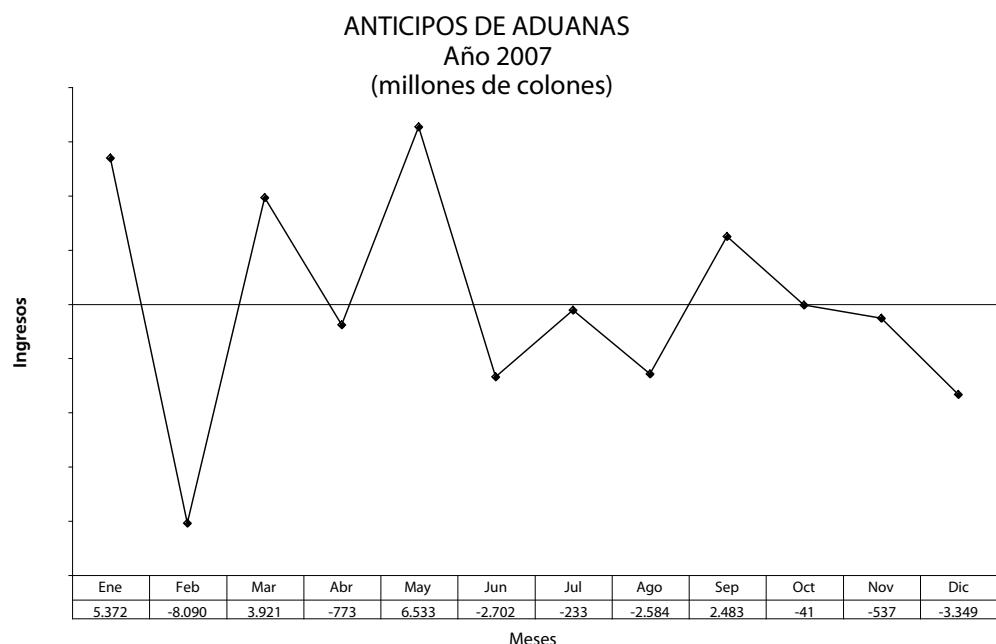


Este impuesto muestra una recaudación muy regular (de alrededor de ₡30 mil millones) hasta noviembre, y un valor atípico en diciembre de ₡50 mil millones. El comportamiento de este último mes, también es atípico con respecto a serie de datos de años precedentes.

La Contraloría General realizó una entrevista al Contador Nacional y a otros funcionarios de esa dependencia con el propósito de obtener una explicación satisfactoria a este fenómeno; sin embargo, esto último no fue posible, por lo que el Ente Contralor ha acudido a otras instancias; en particular se consultó al Director General de Tributación, y a la fecha de cierre de la edición del presente documento se estaba a la espera de su respuesta. Debe indicarse que el informe de la liquidación de Ingresos del Presupuesto, no contempla un análisis sobre las series de datos de los ingresos, con el fin de verificar y mostrar su razonabilidad y consistencia.

- **Anticipos de aduanas**

Los anticipos de aduanas forman parte de la cuenta “Ingresos por Distribuir”, que comprende los adelantos por impuestos que perciben entes recaudadores, por el pago de los impuestos aduaneros. La serie anual que presenta dicho rubro es la siguiente:



La alta cifra reflejada en enero de 2007 corresponde a la práctica de la Contabilidad Nacional de cerrar la cuenta acumulada de ingresos por distribuir, al mes de diciembre 2006 con un valor de cero, generando en consecuencia el asiento contable Cuentas por pagar de corto plazo, por medio del cual se trasladan del año 2006 al año 2007, ₡3.805 millones por los anticipos de rentas aduaneras, de modo que la recaudación de enero 2007 contiene este monto correspondiente al año 2006 más los propios de enero de 2007.

El registro de febrero de 2007 por un monto de (₡-8.089,6 millones), así como otras sumas negativas en diferentes meses, se explica debido a que la distribución de los adelantos entre los distintos impuestos aduaneros que remite mensualmente la Dirección General de Aduanas (DGA) a la Contabilidad Nacional es superior al monto recaudado en el mes respectivo. Por el contrario, los montos positivos en la serie, se refieren a que la DGA reportó en el mes una distribución de los adelantos entre los distintos impuestos aduaneros por un monto menor a la suma efectivamente recaudada en dicho mes.

Conviene indicar que al cierre del año 2007 los Anticipos de Aduana se liquidaron completamente, mostrando un saldo de cero, lo cual se realizó de manera automática por medio del sistema TICA (Sistema de Tecnología de Información para el Control Aduanero).

No obstante lo anterior, debe indicarse que si bien se espera que la clasificación y distribución de los adelantos se siga realizando de forma automatizada por medio del TICA, las series de datos de dicho rubro se vieron afectadas por las circunstancias descritas y los datos mensuales de ingresos contabilizados en el 2007 muestran inconsistencias como las comentadas anteriormente, lo cual le resta precisión a tales cifras, situación sobre la cual deben adoptarse por parte del Ministerio de Hacienda las medidas correspondientes para asegurar el correcto registro de tales ingresos.

- **Anticipos por impuesto al banano y derechos de exportación**

Los anticipos por concepto de impuesto al banano corresponden a una cuenta incorporada en la liquidación de ingresos, en donde se registran presupuestariamente los adelantos que percibe el Estado por derechos de exportación de banano en razón de lo dispuesto en la Ley N° 5515 (impuesto por caja de banano) y que una vez liquidadas las respectivas pólizas de exportación, se registran finalmente tales ingresos presupuestaria y contablemente en una partida de ingresos por concepto de derechos de exportación de banano, rebajando los saldos de los anticipos. Los recursos percibidos son trasladados a las municipalidades beneficiarias de dicho impuesto, por medio de transferencias.

Según la revisión efectuada por la Contraloría General de la serie mensual del registro de dichos anticipos, se determinó que un ingreso por derechos de exportación correspondiente al año 2006 por un monto de ₡1.046 millones, no fue registrado en ese período; sin embargo, se mantuvo transitoriamente en la cuenta de anticipos por impuesto al banano en el año 2007 y posteriormente trasladado como anticipo en el 2008. Para trasladar este saldo al 2008, la cuenta de anticipos se canceló o se dejó en cero al final del 2007. Las pólizas correspondientes que no han sido liquidadas corresponden a la Aduana de Limón.

Según información suministrada por la Dirección General de Aduanas se espera que estas situaciones sean subsanadas en el corto plazo y que no se presenten al hacerse la liquidación respectiva de estos impuestos por medio del sistema TICA.

1.7.7 Revalidación de la fuente de financiamiento 068

La fuente de financiamiento 068, *Cancelación operaciones cuasifiscales al BCCR - Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas - Ley N° 8116*, fue incorporada por primera vez al presupuesto en el ejercicio económico del 2002, dentro de los ingresos de capital, para financiar la cancelación de deuda cuasifiscal al BCCR conforme a los artículos 3 y 4 de la Ley N° 8116 de 3 de agosto del 2001.

La Ley N° 8116 aprobó el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y su Addendum, firmados en el año 2000, en virtud de los cuales la República de Venezuela suministrará crudo, productos refinados y gas licuado de petróleo (GLP) a la República de Costa Rica por la cantidad de 8 mil barriles diarios o sus equivalentes energéticos, otorgando un financiamiento parcial de las compras que efectúe RECOPE de hasta 15 años para la amortización del capital, un período de gracia de pago de capital e intereses hasta de 1 año y una tasa de interés anual del 2%. La entrada en vigor de este acuerdo requiere de una comunicación a la República de Venezuela, por parte de Costa Rica, de que el acuerdo ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley en referencia, la parte de las compras de RECOPE que es financiada por Venezuela, debe ser cancelada por RECOPE directamente a la Tesorería Nacional, generándose así una fuente de financiamiento para el Gobierno que, como cualquier otra, puede ser incorporada al presupuesto de la República.

Esta misma, en su artículo 3, adiciona un artículo 175 bis a la Ley Orgánica del BCCR, que se refiere a la cancelación de operaciones cuasifiscales al BCCR por parte del Ministerio de Hacienda. De acuerdo con este artículo 3, el Ministerio de Hacienda pagará al BCCR pasivos constituidos por la colocación de Bonos de Estabilización Monetaria en operaciones de mercado abierto hasta por ₡180.000 millones.

Finalmente, el artículo 4 de la Ley señala que los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento serán utilizados prioritariamente para la cancelación de los ₡180.000 millones mencionados en el párrafo anterior, y que una vez cancelado este monto, los recursos solo podrán destinarse a amortizar la deuda interna.

Como se mencionó al principio de este acápite, esta fuente de financiamiento fue incorporada por primera vez en el ejercicio 2002, en una partida diseñada para pagar al BCCR los ₡180.000 millones a que se refiere el artículo 175 bis de su Ley Orgánica, partida que ha venido revalidándose desde el ejercicio 2003 hasta el del 2008 sin que se ejecute monto alguno¹.

La Contraloría General considera que esta partida debe desincorporarse del presupuesto, ya que el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas no se está ejecutando, y revalidar esta partida implica mantener “inflado” el presupuesto innecesaria e inconvenientemente;

¹ La primera incorporación de esta partida se dio al amparo de una autorización con ese fin incluida en el inciso 279 del artículo 11 de la Ley N° 8182 de 5 de diciembre del 2001.

además, los mencionados ¢180.000 millones ya fueron cancelados en su totalidad, utilizando otras fuentes de financiamiento, al BCCR¹.

1.8 Conclusión

En virtud de lo expuesto, la Contraloría General de la República dictamina negativamente la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto del Gobierno Central, destacándose que el Poder Ejecutivo excedió sus atribuciones al practicar, mediante decreto, modificaciones al presupuesto reservadas al ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa, así como que el registro de la distribución del impuesto a los ingresos y utilidades está distorsionado.

2 Informe anual sobre la administración de bienes

De acuerdo con el artículo 52 de la LAFRPP, el Ministerio de Hacienda presentó ante este Órgano Contralor², en el plazo legalmente establecido el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del período 2007, el cual debe ser remitido por esta Contraloría General junto con el dictamen correspondiente a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo.

Dicho documento fue elaborado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) en su condición de rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa³, y comprende la información suministrada por la Administración Central. De acuerdo con la normativa, corresponde a dicha Dirección, entre otras funciones, elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central.

En relación con lo anterior, el Reglamento a la LAFRPP (RLAFRPP) establece que cada institución debe contar con una unidad responsable del adecuado y oportuno cumplimiento de las etapas relacionadas con la administración de bienes⁴, de forma tal que las instituciones que forman parte del Sistema están obligadas a llevar un inventario de bienes⁵. Por su parte, el RLAFRPP y el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central⁶, establecen que dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, las instituciones que conforman la Administración Central, remitirán a la DGABCA el inventario general de los bienes nacionales que se encuentren bajo su administración. Además, se establece la obligación de las instituciones de la Administración Central de utilizar los sistemas informáticos de administración y control de bienes diseñados por la DGABCA y que todos los bienes deberán estar debidamente registrados y actualizados en el sistema informático.

¹ La cancelación se realizó mediante dos pagos, uno en 2004 por ¢95 mil millones financiado con colocación de bonos en el exterior y otro en 2007 por ¢85 mil millones financiado con títulos de la deuda interna.

² Oficio Nro. DM-243 de fecha 26 de febrero de 2008.

³ El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa está formado por principios, métodos, procedimientos y por los organismos que participan tanto en el proceso de contratación administrativa, como en el manejo y disposición de los bienes y servicios de la Administración Central (artículo 97 de la Ley 8131).

⁴ Artículo 140 del RLAFRPP.

⁵ Artículo 101 de la LAFRPP.

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

En el Informe Anual sobre la Administración de Bienes del Periodo 2007 se detallan las acciones realizadas por la DGABCA, a saber: Elaboración de un plan de trabajo para el año 2007, donde se planteó dar seguimiento y asesoría a cada una de las instituciones; remisión de oficios a los jerarcas, con acciones a realizar para la actualización del inventario de bienes; emisión de directrices y lineamientos en diversos campos relacionados con la administración de los bienes; capacitación a los funcionarios de las distintas Instituciones que conforman la Administración Central; realización de reuniones bimestrales de seguimiento; y coordinación con el “Programa de Regulación del Catastro y Registro”, para la identificación de las propiedades a nombre del Estado.

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

En el año 2006 se realizó el análisis considerando 72 Instituciones en total, esto por cuanto se tomó al Ministerio de la Presidencia y Presidencia de la República como uno solo, así como con el Ministerio de Gobernación, Policía y el de Seguridad Pública; sin embargo, para el año 2007 se separan, tomando para ello en cuenta que presupuestariamente se trata de Instituciones independientes.

- El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial es considerado a partir del presente periodo 2007, conforme a un estudio elaborado por la Dirección de Normas y Procedimientos y su pronunciamiento dado mediante oficio DGABCA-NP-221-2007.
- Con relación al año anterior, se excluye del análisis del presente informe al Patronato Nacional de Rehabilitación, el cual presentó una solicitud de revisión, sustentado en un pronunciamiento emitido por la Procuraduría General de la República; posteriormente la Dirección de Normas y Procedimientos de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, mediante oficio DNP-001-2008 de 18 de febrero, determina que tal Patronato no forma parte de las Instituciones que conforman la Administración Central. Cabe señalar que esta institución presentó su Informe, sin embargo, ante lo indicado, no se tomará en cuenta.
- El Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia – INADI no se encuentra en ejercicio, por lo que no será considerado para efectos del análisis y estadísticas.
- El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal no cuenta con bienes adquiridos con presupuesto ordinario y todos sus bienes han sido adquiridos a través de un fideicomiso, por lo que también se excluye del presente análisis.
- Dieciséis Instituciones que son órganos adscritos no reportan el inventario de bienes en forma independiente, sino que lo hacen a través del Ministerio respectivo.

- Dado lo anterior, el Informe Anual sobre la Administración de Bienes remitido por la DGABCA, considera, al 31 de diciembre de 2007 19¹ ministerios y 55 órganos adscritos a éstos.

Señalado lo anterior, procede indicar que para el período en estudio todas las instituciones de la Administración Central, en ejercicio, presentaron el Informe Anual de Bienes al 2007 que las entidades públicas respectivas deben presentar a la DGABCA, de conformidad con lo establecido en el artículo 142 del RLAFRPP². No hubo presentaciones extemporáneas del informe, con lo cual se supera el problema presentado en años anteriores de incumplimiento de las Instituciones al no presentar el informe o presentarlo después del 15 de enero.

Respecto al periodo anterior, se aprecia una mejora sustancial en lo que respecta a la presentación del informe en mención, por cuanto el porcentaje de entidades que no presentaron el informe en esa oportunidad fue de 16,6% (12 de 72).

Debe resaltarse que esta cifra alcanzada se vio favorecida por lo dispuesto en la Sesión número 49 del Consejo de Gobierno, celebrada el 13 de junio del 2007, en la que el Ministro de Hacienda planteó ante ese Órgano la problemática existente en relación con el registro y actualización del inventario de bienes de la Administración Central, indicando que la Contraloría General de la República en su Memoria Anual del 2006 enfatizó la obligación de las instituciones de la Administración Central de mantener la información de los bienes bajo su administración debidamente actualizada y con todos los requerimientos exigidos por la DGABCA como órgano rector del Subsistema. Dicho Órgano colegiado de rango constitucional, giró instrucciones a los directores administrativos de cada institución, disponiendo la obligación de cumplir al 31 de diciembre de 2007 con la actualización del cien por ciento del inventario de bienes de la Administración Central.

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

La DGABCA estableció una serie de acciones en su plan de trabajo para el periodo 2007, con el propósito de que todas las Instituciones de la Administración Central, registraran y actualizaran el inventario de los bienes que tienen bajo su administración en el Sistema de Registro y Control de Bienes (SIBINET), el cual tiene como objetivo que las Instituciones de la Administración Central registren sus inventarios de bienes, a efectos de mantener de forma centralizada y actualizada información oportuna, completa y veraz, así como el control contable de los bienes públicos que tiene bajo su administración. A su vez mediante el SIBINET se almacena información relativa a la clase y descripción de los bienes, el valor y fecha de adquisición, la depreciación acumulada, el valor en libros y el estado físico, entre otros aspectos. La información consignada en ese sistema es utilizada por las entidades respectivas para preparar el informe relativo al inventario que se remite a la DGABCA.

¹ En el informe Anual sobre la Administración de Bienes del 2006, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobernación, así como el Ministerios de la Presidencia y Presidencia de la República, fueron considerados como una sola unidad, sin embargo ahora se separan, ya que presupuestariamente son instituciones independientes.

² Exceptuando, el Instituto para el Desarrollo de la Inteligencia - INADI, que no está en ejercicio, por lo que no fue considerado para efectos de análisis y estadísticas; y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal - FONAFIFO, que presentó certificación indicando que no cuenta con bienes para reportar, adquiridos con presupuesto ordinario.

Según lo señalado en el Informe Anual de Bienes del año 2007, de las 74 instituciones de la Administración Central, el 100% tienen registrados bienes en el SIBINET o -dicho de otra manera- el 100% de las Instituciones están utilizando el Sistema. Esta situación muestra un logro importante respecto del año 2006 cuando 66 (un 91,7%) de las 72 instituciones que conformaban entonces la Administración Central registraban sus bienes en el SIBINET y 6 (8,3%) no lo hacían. Sin embargo, aún se requiere el avance en la actualización del registro del 100% de los bienes, según se analizará más adelante.

2.3 Resultados de la actualización del inventario de bienes reportado en el Informe Anual sobre la Administración de Bienes

Según el Informe de Administración de Bienes del 2007, el inventario de bienes de la Administración Central comprende 389.450 bienes, por un valor de \$6.617.345¹. En relación con dicho inventario, se estableció que:

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

A partir de lo reportado a la DGABC, las entidades de la Administración Central reportaron los bienes clasificados en muebles e inmuebles, de manera que es posible identificar el avance en cada uno de ellos.

En el informe anual de bienes de 2007 emitido por la DGABC se consignó que de las 72 instituciones que presentaron el informe relativo a sus inventarios, las 72 certificaron el porcentaje reportado y registrado en el SIBINET al 31 de diciembre del 2007, según el siguiente detalle.

**Porcentaje de Bienes Muebles registrados por instituciones
de la Administración Central en el Sistema Sibinet
al 31 de diciembre de 2007**

Cantidad de Instituciones	%	% Bienes registrados
56	77,8	100
5	6,9	90 y 99
6	8,3	80 y 89
4	5,6	74,3
1	1,4	66
72	100	

Cuadro 2.17

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes.
Informe Anual sobre la Administración de Bienes – Período Económico del 2007

¹El valor en libros (\$6.617.344.620.484,3), corresponde al valor de adquisición de los activos (\$6.685.339.397.814,5) menos la depreciación acumulada de los mismos (\$67.974.045.108,1). En el año 2006, se registraron 317.347 bienes con un valor en libros de \$51.960.495.914,66.

Por otra parte, en cuanto al registro de los bienes inmuebles, de las 72 instituciones que certificaron la información, se presenta la siguiente situación:

**Porcentaje de Bienes Inmuebles registrados por instituciones
de la Administración Central en el Sistema Sibinet
al 31 de diciembre de 2007**

Cantidad de instituciones	%	% Bienes Registrados
47	88,7	100
2	3,8	90 y 95
4	7,5	40
Cuadro 2.18	53	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes.
Informe Anual sobre la Administración de Bienes - Período Económico del 2007

De conformidad con lo expuesto, las 56 instituciones que certificaron tener registrado el 100% de los bienes muebles en el SIBINET, y que presentaron los respectivos inventarios, representan el 77,7% de las 72 instituciones de la Administración Central que fueron objeto de análisis por la DGBCA. Asimismo, las 47 instituciones que certificaron tener registrados el 100% de los bienes inmuebles en el SIBINET, y que presentaron los respectivos inventarios, representan el 88,6% de las 53 instituciones de la Administración Central que indicaron que cuentan con bienes inmuebles.

Según el informe, las instituciones que no cumplieron con registrar el 100% de sus bienes en el SIBINET, son las siguientes:

Instituciones que no cumplieron con registrar el 100% de sus bienes en Sibinet

Institución	Total Bienes Muebles	Bienes Muebles registrados en Sibinet	%	Total Bienes Inmuebles	Bienes Inmuebles registrados en Sibinet	%
1 Ministerio de Economía, Industria y Comercio	3.006	2.567	85%	-	-	-
2 Ministerio de Obras Públicas y Transportes	28.899	27.506	96%	3.221	2.977	92%
3 Consejo de Seguridad Vial – COSEVI	11.648	11.629	99,84%	127	121	95%
4 Ministerio de Salud	30.000	22.332	74%	217	87	40%
5 Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y Fideicomiso 872*	*	*	74,00%	*	*	40%
6 Comisión Nacional de Vacunación*	*	*	74,00%	*	*	40%
7 Oficina Cooperación Internacional de la Salud - OCIS *	*	*	74,00%	*	*	40%
8 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	7.174	6.510	90,74%	1	1	100%
9 Consejo Nacional de Salud Ocupacional*	*	*	90,74%	*	*	100%
10 Museo Histórico Cultural Juan Santamaría	651	647	99%	2	2	100%
11 Ministerio del Ambiente y Energía	23.836	21.276	89%	635	635	100%
12 Instituto Metereológico Nacional*	*	*	89%	*	*	100%
13 Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad - CONAGEBIO *	*	*	89%	*	*	100%
14 Sistema Nacional Áreas de Conservación - SINAC*	*	*	89%	*	*	100%
15 Ministerio de Relaciones Exteriores (Incluye Dirección General de Servicio Exterior)	6.500	5.534	85,13%	8	8	100%
Cuadro 2.19	16 Ministerio de Comercio Exterior	3.752	2.478	66,04%	-	-

Fuente: Dirección General de Administración de Bienes. Informe Anual de Bienes de la Administración Central – Período Económico del 2007.

Nota: Instituciones con asterisco (*) reportan sus bienes en el inventario del Ministerio.

Cabe señalar también que en dicho informe se consignan en los diferentes casos, diversas razones o justificaciones suministradas por las entidades para no cumplir con el 100% de inclusión en el SIBINET. No obstante, el Ministerio de Hacienda está solicitando a los jerarcas respectivos, quienes ostentan la potestad disciplinaria, el inicio de los procedimientos administrativos pertinentes, a los efectos de investigar la verdad real de los hechos y sentar las responsabilidades en caso de que ellas resultaren procedentes, de conformidad con lo dispuesto en la LAFRPP, la Ley General de Control Interno, el Reglamento sobre el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, las directrices emitidas tanto por este Órgano Contralor como por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el Acuerdo del Consejo de Gobierno tomado en Sesión N° 49 del 13 de junio de 2007, así como informar trimestralmente sobre el resultado de las investigaciones a dicho Ministerio y establecer un plan de acción para corregir la situación.

En este último sentido cabe señalar que según el Acta de la Sesión Ordinaria N° 84 del Consejo de Gobierno, celebrada el 26 de marzo de este año, las Instituciones que no registraron el 100% de sus inventarios de bienes al 31 de diciembre del 2007 en el SIBINET, deberán cumplir con esta obligación a más tardar al 30 de setiembre del 2008.

No obstante lo anterior, el resultado del 2007 con respecto al 2006, muestra algunas mejoras referidas a aumento considerable en el registro y actualización de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central, pues se tiene que en el año 2007, las 72 (100%) instituciones certificaron la información reportada, mientras que en el año 2006, solo 47 (65%) de las instituciones certificaron la información.

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

El marco normativo otorga la competencia en materia de registro y catastro de bienes inmuebles al Catastro Nacional, ya que la Ley N° 6545 del 25 de marzo de 1981, Ley de Creación de esa dependencia, 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.”

Debido a lo dispuesto por este marco normativo, la DGABCA ha trabajado en coordinación con Catastro Nacional desde el año 2002, solicitando entre otras cosas, el detalle de los planos de los bienes inmuebles que corresponden a las entidades de la Administración Central, ya que el registro se ha hecho en forma general a nombre del Estado, lo que ha dificultado la identificación de los bienes inmuebles de los Ministerios y sus dependencias, o sea de la Administración Central.

La DGABCA mediante Directriz DGABCA-NP-387-2007 del 24 de abril del 2007, realizó un recordatorio sobre todas las directrices emitidas sobre Administración de Bienes, y en relación a la inscripción de bienes inscribibles dispuso lo siguiente:

“..Es deber de todas las instituciones del Estado de inscribir todos los bienes que por su naturaleza lo requieran, en el Registro Público, tanto los bienes inmuebles y muebles sean vehículos o bienes intangibles, en los registros

correspondientes./ En cuanto a los bienes intangibles, que son aquellos bienes económicos inmateriales que posee una organización, tales como patentes, marcas, derechos de llave, derechos de autor y otros; también deben ser inscritos, al igual que los inmuebles y muebles (vehículos), en nuestro país existe la posibilidad de realizar la inscripción de los siguientes bienes intangibles: marcas, patentes y derechos de autor./ Por lo anterior, se deben realizar los trámites correspondientes para inscribir los bienes muebles intangibles que poseen dentro de sus inventarios las instituciones del Estado, en los respectivos Registros."

Adicionalmente, con oficio DGABCA-NP-672-2007 del 6 de julio, se les hizo referencia a las entidades de la Administración Central respecto de lo expuesto por el Órgano Contralor en su memoria anual, en relación con los bienes inmuebles. También se les remitió en forma electrónica el reporte con los datos de los bienes inmuebles y vehículos registrados en el SIBINET, la lista de las compras realizadas por cada institución durante los períodos del 2003 al 2006 tomado del SIGAF, así como la lista de los bienes inmuebles inscritos en el Registro Nacional a nombre del Estado, con el fin de que cada institución actualizara la información de bienes y realizara las conciliaciones y ajustes pertinentes.

Como complemento de la labor realizada por la DGABCA respecto a este tema, se refiere la remisión de varios oficios¹ a los niveles de coordinación del Programa de Regularización del Catastro y Registro, con el fin de coordinar la labor que se está realizando con el apoyo de ese programa, a efectos de obtener información que facilite la tarea que le compete a cada una de las entidades de mantener actualizada la información de los bienes inmuebles.

Por otra parte, y debido a la ausencia de un mecanismo expedito para la valoración de los bienes inmuebles, la DGABCA solicitó la colaboración de la Dirección de Valoraciones Administrativas de la Dirección General de Tributación, así como de las diferentes Municipalidades del país y de la Unidad Ejecutora del Programa de Regulación del Catastro y Registro, con el fin de obtener información de los bienes inmuebles de la Administración Central, con valores actualizados o mecanismos técnicos que permitan que las instituciones de la Administración Central puedan actualizar el valor de los bienes inmuebles.

Tomando en cuenta la información facilitada por esas entidades, la DGABCA y la Contabilidad Nacional emitieron la directriz DGABCA-1214-2007 de fecha 29 de octubre del 2007, la cual se orienta a facilitar información y procedimientos que permitan ajustar los valores de los bienes inmuebles de la Administración Central. Esa directriz fue remitida a las Unidades de Administración de Bienes de todas las instituciones de la Administración Central, a quienes se les solicitó la actualización del valor de los terrenos, edificios, construcciones e instalaciones, utilizando la información que se les adjuntó y aplicando los procedimientos que para cada caso se definió.

Como ejemplo, el valor a registrar de los terrenos será el resultado de la multiplicación del área del terreno (en metros cuadrados) por el valor unitario (colones por metro cuadrado)

¹ DGABCA-NP-010-2007 del 5 de enero del 2007, DGABCA-NP-336-2007, del 09 de abril del 2007, DGABCA-NP-642-2007 del 22 de junio del 2007 y DGABCA-NP-981-2007.

definido por el Órgano de Normalización Técnica (ONT) del Ministerio de Hacienda, y disponible a la fecha, para los distintos distritos del país, los cuales han sido definidos y entregados a las municipalidades del país para la valoración de los bienes inmuebles para el cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Con este procedimiento y sin considerarlo como un avalúo, se pretende que los funcionarios de los entes de la Administración Central asignen un valor más ajustado a la realidad, especialmente aquellos que no tienen valor o cuyo valor registrado es ínfimo.¹

Además, para dar valor a los edificios, construcciones e instalaciones se adjuntó a la referida directriz una copia digital del documento denominado "Manual de Valores Base Unitarios por Tipología Constructiva" del año 2005, para elegir el tipo de construcción o instalación cuyas características sean similares a aquel activo cuyo valor es requerido y se anexó una tabla con los factores de depreciación correspondientes. El valor de la construcción o instalación se obtendrá al multiplicar el valor estimado para la construcción o instalación, por el factor de depreciación seleccionado. En el caso de las edificaciones adquiridas o construidas después del año 2005, se aplicará el costo respectivo. Adicionalmente, se solicitó a las jefaturas de las Unidades de Administración de Bienes, la difusión e implementación a lo interno de cada Institución, de los lineamientos señalados en esa directriz y en sus anexos, de forma que los funcionarios que se encuentren vinculados con la materia, conozcan sobre la presente disposición y la apliquen, de manera que todos los bienes inmuebles de cada institución sean valuados conforme lo anterior.

Respecto del tema de revaloraciones de bienes, el informe anual de bienes de 2007, señala que para fines del año 2007 se tomaron acciones concretas tendientes a la ejecución de revaluaciones de activos, según los procedimientos antes descritos, lo cual se comentará más adelante en el acápite referido a las variaciones en el inventario de bienes.

Finalmente, debe indicarse que no obstante los esfuerzos realizados por la Administración para registrar la totalidad de bienes, existe una cantidad muy importante de inmuebles que aún no están registrados en el SIBINET, aunque sí aparecen a nombre del Estado en el Registro Público. Al respecto, el informe de la DGABCA suministra como anexos, los resultados de los informes sobre la situación registral y catastral elaborados por el Programa de Regularización de Catastro y Registro, con implicaciones en relación con la información de la propiedad inscrita a nombre del Estado.

Según se expone, dichos informes corresponden al compromiso de dicho programa de facilitar la identificación de los terrenos que están inscritos a nombre del Estado y la determinación de la tenencia o administración de esos inmuebles, procurando en una primera fase determinar los terrenos inscritos como estatales en el Registro de Bienes Inmuebles y la identificación de cuales se relacionan con un plano catastrado, y con tal insumo establecer cuál institución pública tiene en administración la propiedad de que se trate.

En el segundo informe, presentado en la tercera semana de enero de 2008, se detalla la comparación de los datos de SIBINET con los datos de las fincas inscritas a nombre del

¹ Se aclara que la ONT actualiza los valores en diferentes momentos, según los estudios que en su oportunidad realizan para cada distrito.

Estado en el registro de Bienes Inmuebles, estableciendo que se habían identificado 9.327 fincas inscritas a nombre del Estado. “Con esta segunda tarea se comparó la base de datos SIBINET con la del registro, para determinar cuales de esas 9.327 fincas ya están identificadas por los responsables de su administración, resultando que 1.825 (fincas) inscritas a nombre del Estado ya están incorporadas en SIBINET y en consecuencia deben investigarse 7.502. El siguiente cuadro resume esta situación.

	Base de datos	Cantidad	%
	Fincas en la base de datos del registro	9.327	100,0%
Cuadro 2.20	Fincas ya incluidas en SIBINET	1.825	19,6%
	Fincas pendientes de identificar	7.502	80,4%

... La conclusión es que solo el 19% de la propiedades que constan el Registro (sic) son las que tiene registrada Sibinet lo cual significa que la gran mayoría, 7.502 que representan el 80,4% deben ser investigadas registral y catastralmente, para identificar la institución a la que corresponde la administración”.

Por su parte, a corto plazo, según se indica, se espera contar con la identificación de las propiedades del Estado con un plano catastrado relacionado, a partir de las 7.502 fincas no incluidas en SIBINET e inscritas a nombre del estado.

De lo dicho, se desprende que no obstante los referidos esfuerzos realizados por la Administración, existen una serie de situaciones que en la actualidad hacen que aún no se cuente con el registro en el SIBINET de la totalidad de los bienes inmuebles que corresponden a la Administración Central, y por ende la identificación específica de una cantidad importante de bienes inmuebles de los Ministerios y sus dependencias, dado su registro en forma general como bienes del Estado, lo cual incide directamente en el valor y situación del inventario de bienes de la Administración Central.

2.3.3 Variaciones en el inventario de bienes

El informe Anual sobre la Administración de Bienes del periodo 2007, contiene un cuadro comparativo del valor de adquisición del total de bienes reportados por las instituciones de la Administración Central para los periodos 2006 y 2007. Ese cuadro incluye para cada año, la cantidad de bienes, el valor de adquisición de los bienes registrados en el SIBINET, el importe de depreciación acumulada y el valor en libros.

**Variaciones en Cantidades y Montos Totales de Bienes Reportados
por Instituciones de la Administración Central
Periodos 2006 – 2007**

Detalle	Cantidad	Valor de Adquisición	Depreciación Acumulada	Valor en Libros
2007	389.450	6.685.339,4	67.974,1	6.617.344,6
2006	317.347	88.743,8	36.783,3	51.960,5
Variación	72.103	6.596.595,6	31.190,8	6.565.384,1
Variación %	22,72%	7433,31%	84,80%	12635,34%

Cuadro 2.21

Fuente: Informe de Bienes 2006

Como se desprende del cuadro anterior, se produjo una variación significativa en la cantidad y valor del inventario de bienes de la Administración Central del año 2007 con respecto al 2006, como resultado principalmente de la aplicación por parte de las entidades de las directrices dictadas por la DGABC y la Contabilidad Nacional para la actualización del valor de los bienes. Además, por la inclusión de nuevos bienes, a los que se les aplicó el procedimiento de valoración descrito.

En dicha variación incide el caso del Ministerio de Ambiente y Energía, que registró al 31 de diciembre del 2007 por concepto de terrenos la suma de ₡6.206.014 millones y el total de bienes inmuebles por la suma de ₡6.207.430 millones lo cual representa un poco más del 90% del monto total del valor del valor en libros de todos los bienes de la Administración Central.

En el punto 3 se comentan los efectos de dicha situación en el resultado contable y los estados financieros consolidados del período.

2.3.4 Inconsistencias de la información contenida en el SIBINET

Con base en los registros del SIBINET al 31 de diciembre de 2007¹, la Contraloría General determinó lo siguiente:

- **Diferencias determinadas en la información de la Base de Datos del Sistema SIBINET**
 - **Bienes que no tienen valor de adquisición o tienen consignados valores de adquisición simbólicos de entre ₡1,0 (un colón) y ₡1000,0 (mil colones).** Como ejemplo de esta situación deben citarse 143 terrenos sin valor alguno; 25 terrenos con valor de ₡1,0 (un colón); 495 terrenos con valor de compra mayor que un ₡1,0 (un colón) y hasta ₡100,0 (cien colones); bienes con valores de compra entre ₡100,0 (cien colones) y ₡500,0 (quinientos colones), entre los cuales hay 107 terrenos y 8 edificios; y 91 terrenos con valores de compra entre ₡500,0 (quinientos colones) y ₡1000,0 (mil colones).

¹ Información suministrada por la DGABC por medio del oficio N° DGABC-NP-080-2008 de fecha 21 de enero de 2008.

En el siguiente cuadro se presenta una muestra de 32 bienes valorados en el SIBINET, según lo descrito en el párrafo anterior.

Bienes sin valor de adquisición o que consignan valores de adquisición simbólicos (entre €1,0 y €1000,0)

Nº de Activo	Institución a la que pertenece	Información del SIBINET					Información del REGISTRO NACIONAL	
		Área de Terreno	Folio Real	Valor Compra	Valor Libros	Depreciación Acumulada	Valor	Naturaleza del Bien
TERRENOS SIN VALOR DE ADQUISICIÓN								
395480	Obras Públicas y Transportes	25.110,6	393094-000	0	500	0	41.685.975,00	Construcción Carretera Naranjo-Florentia
395286	Obras Públicas y Transportes	60.223,3	383520-000	0	500	0	138.299.783,00	Construcción Carretera Ciudad Colón-Orotina, Sección 2
395318	Obras Públicas y Transportes	90.587,4	374452-000	0	500	0	94.868.450,00	Construcción Carretera Ciudad Colón-Orotina, Sección 2
395374	Obras Públicas y Transportes	47.753,0	369220-000	0	500	0	167.135.745,00	Construcción Carretera Ciudad Colón-Orotina, Sección 2
395314	Obras Públicas y Transportes	23.830,6	324049-000	0	500	0	11.915.350,00	Construcción Carretera Ciudad Colón-Orotina, Sección 2
395320	Obras Públicas y Transportes	128.548,7	381021-000	0	500	0	10.958.415,00	Construcción Carretera Ciudad Colón-Orotina, Sección 2
395133	Obras Públicas y Transportes	22.695,7	340621-000	0	500	0	40.852.314,00	Terreno para ser utilizado como vía pública Guacima-Alajuela
394466	Obras Públicas y Transportes	556.846,3	218935-000	0	500	0	No valorado	Construcción Aeropuerto Tobías Bolaños
394465	Obras Públicas y Transportes	71.965,6	274317-000	0	500	0	3.598.283,00	Instalaciones Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños
394735	Obras Públicas y Transportes	37.737,5	380533-000	0	500	0	80.073,50	Terreno con casa, galería, servicio sanitario, pozo negro y pozo artesano, necesarios para la explotación de un tajo de materiales en Ciudad Quesada-San Carlos
394827	Obras Públicas y Transportes	24.000,0	29288-000	0	500	0	No valorado	Construcción Carretera Guápiles
BIENES CON VALOR DE UN COLON								
8548	Ambiente y Energía	480558,4	096342-000	1	500	0	5.562.073,00	Terreno para zona protectora de Miravalle-Bagaces
545020	Justicia y Gracia	126052,8	175370-000	1	500	0	No valorado	Centro La Reforma finca N° 1 San Rafael Alajuela
545005	Justicia y Gracia	572975,5	056633-000	1	500	0	No valorado	Centro Regional de Nicoya
545012	Justicia y Gracia	2042736,2	042020-000	1	500	0	No valorado	Resto de terrenos de potrero y pastos
2455583	Ambiente y Energía	132,1	401471-000	1	500	0	85.923.065,00	Zona protectora Arenal Monte verde
2592656	Obras Públicas y Transportes	62726,0	125168-000	1	500	0	1	Instalaciones del Aeropuerto Internacional El Coco
VALORES MAYOR QUE UN COLON Y HASTA CIEN COLONES								
545015	Justicia y Gracia	33980,3	175368-000	100	500	0	100	Centro La Reforma finca 2
397450	Obras Públicas y Transportes	NSC	080775-000	9	500	0	1	Calle Pública, Puente de Piedra-Grecia
397461	Obras Públicas y Transportes	NSC	091957-000	9	500	0	100	Terreno destinado al Aeropuerto Internacional El Coco
2567883	Obras Públicas y Transportes	58925	075887-000	100	500	0	100	Carretera Dominica-La Fresca-Lepanto
VALOR DE COMPRA ES MAYOR QUE 100 COLONES Y MENOR O IGUAL QUE 500 COLONES								
2573745	Salud	N/I	73026-000	500	500	0	22.960.000,00	Solar con un edificio, en El Carmen
2573709	Salud	N/I	197874-000	500	500	0	No valorado	Terreno construido con patio y zonas verdes, Área Rectora de Salud Tres Ríos
2573710	Salud	N/I	198992-000	500	500	0	10.000,00	Terreno con instalaciones, Área Rectora de Salud de Turrialba
2573711	Salud	N/I	409500-000	500	500	0	100	Terreno construido destinado a Centro Salud San Marcos de Tarrazú
2573716	Salud	N/I	78874-000	500	500	0	1.000,00	Terreno donde se ubica el Centro de Salud y el CENCINAI de Siquirres
2573717	Salud	N/I	139754-000	500	500	0	10.000,00	Terreno con instalaciones de la Región Pacífico Central y el área Rectora de Salud de Puntarenas-Chacarita, frutales destinados a uso del Ministerio de Salud
2573712	Salud	N/I	162232-000	500	500	0	100	Terreno para construir, situado San Juan de San Ramón de Alajuela
VALORES ENTRE 500 COLONES Y 1000 COLONES								
545019	Justicia y Gracia	N/I	573342-000	1.000,00	1.000,00	0	No valorado	Lote A onstruido, zona verde y camino interno, Cinco Esquinas de Tibás-Penitenciaria
395615	Justicia y Gracia	20.413,9	047948-000	1.000,00	1.000,00	0	10.626,00	Terreno de agricultura situado en Tierra Blanca de Cartago
545003	Justicia y Gracia	N/I	573343-000	1.000,00	1.000,00	0	No valorado	Lote B construído, zona verde y camino interno, Cinco Esquinas de Tibás-Penitenciaria

Cuadro 2.22

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del SIBINET y Registro Nacional

Nota: N/I No se incluye en la información suministrada por la DGABC

- **Bienes depreciables a los que no se les está aplicando depreciación.** Tal es el caso de 7 vehículos, 8 edificios, así como una cantidad importante de otro tipo de bienes depreciables, como mobiliario, a los cuales no se les ha calculado depreciación.

- **Bienes con valor en libros poco razonables.** Se determinó que 6.931 bienes, tales como mobiliario, tienen consignado un valor en libros poco razonable, en virtud de que al aplicar la ecuación contable (valor en libros es igual al valor de compra menos la depreciación acumulada) dichos importes no coinciden.

Estas situaciones son relevantes, por cuanto el SIBINET es la fuente de información primaria del Informe Anual sobre la Administración de Bienes y es la base para el registro de los bienes nacionales dentro de la Contabilidad Nacional. Además, las deficiencias expuestas afectan la determinación precisa del valor de los activos, su situación y las variaciones correspondientes, aspectos que constituyen el objeto del Informe Anual de Bienes, según lo establecido en la normativa correspondiente, por lo que esta situación debe ser profundizada por el Ministerio de Hacienda, con el fin de adoptar las medidas correctivas del caso y finalmente establecer con precisión su incidencia en la situación de los bienes.

2.3.5. Sobre la identificación y análisis en el informe de los bienes tangibles e intangibles dados en concesión

La LAFRPP dispone en su artículo 102¹ que el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes llevará el registro de las obras y los bienes cedidos por órganos o entes de la Administración Central conforme al régimen de concesión de obra pública, el de concesión establecido en la Ley de Contratación Administrativa o de conformidad con otras disposiciones legales aplicables y que para ese efecto, las dependencias y empresas correspondientes le proporcionarán a este órgano la información que requiera.

El Informe Anual de Bienes del periodo 2007 presentado por el Ministerio de Hacienda, contiene datos por institución concedente tales como: nombre de los concesionarios, las fechas de los contratos y de su vencimiento, el monto de lo contratado, los cuales están referidos básicamente a las concesiones de obra pública reportadas por el Ministerio de Obras Públicas y el Consejo Nacional de Concesiones.

Según lo dispuesto en la referida normativa sobre esta materia, dicho listado de concesiones consignado en el Informe está incompleto, por cuanto no comprende la concesión de otros bienes de dominio público regulados por nuestro ordenamiento jurídico y contemplados en la citada normativa.

2.4 Conclusiones

De lo expuesto anteriormente, se observa un esfuerzo importante de la DGABCA en el período 2007 por contar con el 100% del inventario de bienes de la Administración Central presentándose una variación significativa en la cantidad y valor del inventario del año 2007 con respecto al 2006; sin embargo, persisten algunas situaciones relevantes como las comentadas en este acápite, que han impedido contar con un inventario completo y actualizado de los bienes de la Administración Central, razón por la cual la Contraloría General no avala el

¹ 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.

referido Informe. Sobre las deficiencias señaladas deberán las autoridades del Ministerio de Hacienda complementar y fortalecer las acciones correspondientes para su corrección y respecto de las que esta Contraloría General ha ordenado las acciones correspondientes.

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

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, señala que uno de 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". Conforme a dicha Ley, al Ministro de Hacienda, en calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera de la República, le compete dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman ese Sistema. Asimismo, 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 y servir de apoyo al Sistema de Cuentas Nacionales.

Uno de los objetivos del Subsistema de Contabilidad Pública es llevar actualizada la contabilidad de la Administración Central, conformada por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. Así, le corresponde a la Contabilidad Nacional proporcionar la información sobre la gestión financiera, patrimonial y presupuestaria de la Administración Central.

De acuerdo con el artículo 52 de la LAFRPP, a más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda emite los informes relacionados con el resultado contable del período y los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, de esa misma Ley, sea del Poder Ejecutivo y sus dependencias, y poderes de la República¹. De acuerdo con los artículos 93 y 96 de la LAFRPP, el resultado contable debe estar referido a la Administración Central.²

En relación con dichos informes, se determinó lo siguiente:

3.1 Estados financieros correspondientes al resultado contable del período 2007

3.1.1 Alcance del Informe del Resultado Contable del período 2007

Los estados financieros referentes al resultado contable del período 2007 fueron recibidos en esta Contraloría General de la República el día 29 de febrero de 2008, dentro del plazo de ley³.

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

² Artículos 93 y 96.

³ Remitidos por el Ministro de Hacienda mediante el oficio Nro. DM-243-2008, del 27 de febrero de 2008.

El informe del resultado contable del periodo 2007 se refiere a las operaciones de los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo e incluye el conjunto de estados financieros integrado por el Balance General, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo, las políticas contables utilizadas y las demás notas explicativas. También incluye otra información complementaria, tales como la balanza de comprobación y el análisis de algunos aspectos de esos informes.

La información financiera correspondiente a la Administración Central conformada por los ministerios y sus órganos adscritos, según el inciso a) del artículo 1 de la LAFRPP, fue elaborada de manera separada por la Contabilidad Nacional, y su análisis se considera en esta Memoria en la sección de Estados Financieros Consolidados de este acápite.

- Aspectos generales del Balance General.**

El cuadro siguiente incluye de forma condensada, el Balance General del Poder Ejecutivo que presenta el activo, pasivo y patrimonio al 31 de diciembre de 2007.

Poder Ejecutivo
Balance General Condensado
al 31 de diciembre 2007
(en millones de colones)

SALDOS	
ACTIVOS	
Activos Corrientes	165.335,2
Activos No Corrientes	31.166,7
Activos Financieros	9.889,6
Activos No Financieros	6.499.609,4
TOTAL ACTIVOS	6.706.000,9
PASIVO Y PATRIMONIO	
PASIVOS	
Pasivo Corriente	882.395,7
Pasivo No Corriente	3.890.952,5
TOTAL PASIVO	4.773.348,2
PATRIMONIO	
Hacienda Pública	6.186.171,3
Resultados Acumulados	(4.222.754,3)
Resultados del Periodo	(30.764,3)
Total Patrimonio	1.932.652,7
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	6.706.000,9

Cuadro 2.23

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional. Resultado contable de 2007.

De acuerdo con la información detallada del Balance General, se observa que los activos corrientes (caja y bancos, y cuentas por cobrar a corto plazo) representan el 2,5 % del total de activos; los no corrientes (cuentas por cobrar a largo) el 0,5%; los financieros (adquisición de valores y otros activos financieros) el 0,1% y los activos no financieros, integrado por los activos fijos, constituye el rubro de mayor relevancia pues constituye el 96,9% de todos los activos. Dentro de este rubro, la partida de más importancia relativa son los terrenos, cuyo valor en libros significa el 92,9 % del total de activos.

Del total de pasivos, un 18,5% está representado por los pasivos corrientes, siendo el rubro más importante el de "cuentas por pagar" con un 13,1%, mientras que los pasivos no corrientes abarcan el 81,5 % del pasivo total y de ellos el rubro de "Endeudamiento de largo plazo" alcanza el 56,5% del total de pasivos.

El Balance General del Poder Ejecutivo constituye un componente de considerable importancia relativa de la información financiera de la Administración Central. Como ahí se observa, la Contabilidad Nacional clasificó los activos en cuatro subgrupos que son: activos corrientes, activos no corrientes, activos financieros y activos no financieros.

Al respecto, se estableció que la presentación realizada se aparta del formato recomendado por la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 1 denominada "Presentación de los estados financieros", así como de lo establecido al respecto en el Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el cual dispone que la presentación del balance general para la Administración Central debe ser clasificado en corriente y no corriente, aspecto que incumple además con una disposición emitida por esta Contraloría en diciembre 2007, en el sentido de ajustar dicha presentación al formato establecido en la citada normativa, situación que está siendo valorada por este Órgano Contralor para los efectos correspondientes. Además, la clasificación utilizada tiene como consecuencia que en las secciones de activos corrientes y no corrientes se incluyan partidas que conforme a la normativa contable constituyen activos financieros, tales como efectivo y cuentas por cobrar de corto y largo plazo, además de los incluidos como tales en la sección propiamente denominada "activos financieros", aspecto que dificulta su lectura, comprensión y análisis.

También, se observó que la presentación realizada de la sección del "Patrimonio" del Balance General, no suministra información desglosada y detallada de todas las partidas o rubros que conforman el valor del patrimonio neto del Poder Ejecutivo. Aunque se incluye un Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, que explica los movimientos y variaciones durante el periodo y complementa al balance general, se estima necesario que en éste se presenten de manera individual todas las partidas relevantes del patrimonio neto. Al respecto se observó que en esos estados financieros se presentaron los datos de la siguiente manera:

**Presentación del Patrimonio en el Balance General y en
el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto
(en millones de colones)**

En Balance General	En Estado de Cambios en Patrimonio Neto
Hacienda Pública	Hacienda Pública (13.124,8)
	Excedentes de Revaluación 6.199.296,0
Resultados Acumulados (4.222.754,3)	Superávit (Déficit) Acumulado (4.253.518,5)
Resultados del Periodo (30.764,3)	
Total 1.932.652,7	Total 1.932.652,7

Cuadro 2.24

Como se aprecia, no se presentó en la sección del Balance General, de manera individual o separada, el saldo de la cuenta de mayor 3115001001 "Superávit Revaluación de Activos" cuyo saldo al 31 de diciembre de 2007 es de \$6.199.296,0 millones, importe que dada su naturaleza y cuantía, tiene una elevada importancia relativa.

En el Balance General se reunieron y presentaron dentro del concepto de Hacienda Pública el saldo que corresponde a la mencionada cuenta de superávit junto con el de otra, de naturaleza distinta (la cuenta de mayor 3113001001 "Ajustes a Resultados", cuyo saldo se presenta en el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto como "Hacienda Pública"), situación que afecta la lectura, comprensión y utilidad de ese estado financiero¹.

- Aspectos generales del Estado de Resultados.**

En el cuadro siguiente, se presenta de forma condensada, el Estado de Resultados del Poder Ejecutivo que presenta el resultado económico por el año terminado el 31 de diciembre de 2007.

Poder Ejecutivo Estado de Resultados Condensado comparativo al 31 de diciembre de 2007-2006 (en millones de colones)			
Elementos	Saldos 2007	Saldos 2006	Variación
Total Ingresos Corrientes	2.104.455,8	1.637.796,3	466.659,4
Total Gastos Corrientes	2.010.699,0	1.754.556,4	256.142,6
Superávit (Déficit) Corrientes	93.756,8	(116.760,1)	210.516,8
Total Otros Ingresos	112.809,3	22.962,1	89.847,2
Total Otros Gastos	237.330,3	255.210,3	(17.879,9)
Superávit (Déficit) de Otros Ingresos y Gastos	(124.521,0)	(232.248,2)	107.727,1
Superávit (Déficit) Neto del Periodo	(30.764,3)	(349.008,3)	318.244,0

Cuadro 2.25

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional, Resultado Contable del periodo 2007.

¹ Sobre el particular, la Norma de Contabilidad del Sector Público N° 1, denominada "Presentación de Estados Financieros", dispone que los conceptos importantes en virtud de su naturaleza, deberán presentarse por separado en los estados financieros y que las entidades que no cuentan con capital social, debe revelar, ya sea en el estado de situación financiera o balance general o en las notas, entre otra información, las reservas, incluyendo una descripción de la naturaleza y destino de cada reserva que figure en el activos netos o patrimonio neto. Al respecto, en la NICSP 17 referida al tratamiento contable de la Propiedad, planta y equipo, se dispone que cuando se incrementa el importe de un activo en libros como consecuencia de una revaluación, tal aumento debe ser acreditado directamente a una cuenta de reservas por revaluación.

Los ingresos corrientes del Estado de Resultados constituyen el 94,9% de todos los ingresos incluidos. Dentro de este concepto el rubro de mayor relevancia es el de los ingresos tributarios con un 91,5 % del total de ingresos y de este rubro los renglones de "Impuesto sobre los ingresos y utilidades" y de "Impuestos sobre bienes y servicios" representan en su orden el 26,2% y el 61,4%.

Los gastos corrientes representan el 89,4% de todos los gastos, de los cuales los más representativos son los "Gastos por Intereses, Multas y Comisiones" (20,9%); "Gastos por Remuneraciones" (29,1%) y Gastos por Transferencias Corrientes y de Capital" (46,9%).

3.1.2 Aspectos que incidieron negativamente en el proceso de registro contable del periodo 2007

Producto de un estudio realizado por la Contraloría General de la República en la Contabilidad Nacional a finales del año 2007¹ y de la revisión del resultado contable del periodo 2007 presentado por el Ministerio de Hacienda, se encontraron situaciones o debilidades en los procedimientos de registro y control contable que constituyen riesgos sobre la fiabilidad requerida de la información financiera. Entre los principales hechos encontrados se encuentran los siguientes:

- **El proceso contable del año 2007 no obedece a la aplicación de un marco normativo técnico actualizado, de forma integrada, completa y uniforme.** Tal como se expone en el punto 3.1.3 de este documento, en el proceso de elaboración de los Estados Financieros del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007 se utilizaron básicamente sólo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP 1 y 2 "Presentación de Estados Financieros" y "Estados de Flujo de Efectivo", respectivamente, y los principios fundamentales de contabilidad para el Sector Público Costarricense vigentes de ente contable público, periodo contable y unidad de medida. Sobre el particular cabe señalar que no fue hasta el 11 de octubre de 2007, cuando se promulgó la adopción de dieciocho (18) Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)², mediante el Decreto Ejecutivo N° 34029-H, publicado en la Gaceta N° 196 de esa fecha, cuya implementación definitiva debe iniciarse a partir del 1° de enero de 2009, aunque conforme a ese Decreto, las instituciones respectivas deben iniciar el ajuste de sus sistemas y registros contables a partir de su publicación.

Se considera que la adopción de las NICSP, junto con la revelación del cumplimiento de las mismas, conducirá a una mejora significativa en la calidad de los estados financieros de propósito general de las entidades del sector público. Esto, a su vez, es probable que lleve a

¹ Informe N° DFOE-SAF-19-2007 del 21 de diciembre de 2007. No se omite indicar que en atención a justificaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda en el mes de enero de 2008, se otorgó una ampliación de dos meses a los plazos dispuestos en ese informe para el cumplimiento de las disposiciones referidas a la actualización y emisión de los procedimientos escritos para el registro contable, aspectos que son objeto de seguimiento por parte de la Contraloría General.

² Dichas normas son emitidas por el Consejo Internacional de Normas de Contabilidad del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), para su aplicación al sector público, con excepción de las denominadas "empresas públicas". Hasta el 11 de octubre de 2007 la base normativa contable del sector público costarricense estaba constituida fundamentalmente por los "Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense" los cuales eran muy generales, escuetos y de alcance limitado.

una valoración mejor informada de las decisiones sobre la asignación de recursos realizada por las administraciones y, de ese modo, a incrementar la transparencia y rendición de cuentas.

Sobre este aspecto, preocupa a la Contraloría General de la República que se produzca un retraso en la ejecución de las actividades necesarias para poner en vigencia, a partir del 1° de enero de 2009, la aplicación definitiva de esas normas internacionales de contabilidad adoptadas, tanto para el proceso contable que le corresponde realizar respecto de las transacciones del Poder Ejecutivo, como de los objetivos, deberes y funciones como rector en esa materia del resto del sector público. Lo anterior por cuanto el DE N° 34029 citado, establece en su artículo transitorio I que la Contabilidad Nacional dispone de un plazo de seis meses a partir del mes de enero de 2008 para capacitar a sus funcionarios para los efectos de cumplir como órgano técnico con la potestad interpretativa y la atención de consultas conforme al artículo 5° del mismo Decreto; sin embargo, la evidencia recabada indica que al 31 de marzo de 2008 dicha capacitación no se había iniciado y que la misma se empezaría en el mes de abril. Aunque se tenía certeza absoluta de la disposición de recursos para ese fin, provenientes de una donación, según informó el Contador Nacional, la entidad que tendrá a cargo la ejecución del proyecto de capacitación solicitó información adicional y esto retrasó la entrega de recursos y la contratación de consultores; no obstante, se estaban realizando las actividades preliminares para su contratación, según informó ese funcionario.

La Contabilidad Nacional tampoco había iniciado el proceso de divulgación y capacitación en las diferentes instituciones del Sector Público Costarricense, dispuesto en el artículo 8° del referido Decreto, actividades que están contempladas en el convenio antes citado. Al respecto, el Contador Nacional indicó que el desfase en el cumplimiento de lo programado afectaría la capacitación al resto del sector público, pero que existe la expectativa de que esa actividad programada para el segundo semestre de 2008 se pueda cumplir.

Sobre este aspecto referido al proceso de implementación de la normativa contable adoptada, la Contraloría General de la República tiene previsto realizar el seguimiento oportunamente y comunicará lo que corresponda al Ministro de Hacienda, para que en calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera, adopte las acciones correctivas pertinentes.

Es importante señalar que, si bien el Ministerio de Hacienda ha venido asignando un número de plazas adicionales para la Contabilidad Nacional y de otros recursos para mejoras informáticas, la Contraloría General considera, dadas las debilidades observadas, que el Ministerio de Hacienda debe abocarse a revisar la capacidad instalada de dicha Dependencia y diseñar un plan integral y su correspondiente cronograma de ejecución, que le permita asignar los recursos necesarios para que la Contabilidad Nacional atienda satisfactoriamente los compromisos derivados de la implementación del nuevo marco normativo y las operaciones normales que le establece la Ley. Este Órgano Contralor estará profundizando próximamente sobre este aspecto.

- **Insuficiente avance en la actualización del Catálogo de Cuentas.** El catálogo de cuentas está en proceso de actualización y no se disponía de un documento que reuniera y oficializara de manera sistemática las políticas contables. Dichos instrumentos estaban en proceso de elaboración para luego ser sometidos a consulta de las entidades respectivas.

- **Hay debilidades en los procedimientos de la Unidad de Registro Contable**, las cuales constituyen riesgos potenciales de errores en la clasificación, valuación y registro, que pueden menoscabar la calidad de la información contable, el control y la toma de decisiones. Dichas debilidades se refieren a aspectos como los siguientes:

- **Falta de especificaciones en los procedimientos establecidos de algunos aspectos que se estiman importantes para asegurar su correcta ejecución y aplicación**, tales como: indicación de la periodicidad y oportunidad con que deben ejecutarse; especificación de los procedimientos de identificación, numeración y archivo de la documentación respectiva que se genera de su aplicación y las actividades o pasos para la revisión y supervisión de los procesos de clasificación, cuantificación y registro a cargo de esa Unidad, así como la existencia de procedimientos escritos que están desactualizados, debido a que contienen o especifican actividades o pasos que no operan o aplican en la práctica y no incluyen todas las actividades que se llevan a cabo.
- **Falta de instructivos y procedimientos**. Si bien en la práctica se aplican algunos procedimientos y rutinas, se presenta la ausencia de instructivos o procedimientos escritos para llevar a cabo la emisión, impresión, numeración, revisión, archivo, custodia y uso de asientos de diario, así como para el registro y control del “disponible” tales como registros de transacciones correspondientes a caja chica, conciliación de cajas chicas y conciliación de las cuentas de fondos especiales.
- **Debilidades en la ejecución de conciliaciones bancarias del fondo general y fondos especiales**.
- **Asientos manuales**. Los asientos de diario se preparan y digitán manualmente en el módulo de contabilidad del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), y no los genera directamente ese sistema a partir de interfaces automatizadas con las otras aplicaciones.

En adición a lo antes expuesto, se constató que en el informe del Resultado Contable del periodo 2007 se reconoce, respecto de la integración del SIGAF con otros sistemas y subsistemas, que aunque se ha avanzado en esa tarea, “...aún falta mucho por hacer por lo que se debe continuar con las acciones propuestas para lograr una adecuada integración entre los sistemas que interactúan con el SIGAF” y se indicó que “lograr una integración de todos los sistemas permitirá actualizar los datos en forma inmediata, con lo cual se asegura que la información registrada en cada sistema sea congruente con los datos del SIGAF”. Las interfaces en esa situación son las siguientes: Sistema de Deuda Interna (SIGADE), Sistema de Bienes de la Administración Central (SIBINET), Control Contable de Fondos (CCF), Registro de la Deuda Individualizada (RDI), Registro de la Deuda Estandarizada (RDE), Inversiones de Corto Plazo (ICP), Sistema Integrado de Recursos Humanos (INTEGRA), Información de Liquidación de Impuestos (ILI), Sistema de Tecnología de

Información para el Control Aduanero (TICA), Sistema de Tributación Digital y Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE).

- **Debilidades en los procedimientos escritos relacionados con el registro de las cuentas por cobrar**, entre las que se cita: la falta de un procedimiento o actividad que establezca la realización de conciliaciones de saldos de la cuenta de mayor y sus respectivos auxiliares cuyos resultados deban documentarse por escrito; inexistencia de procedimientos escritos que establezcan la realización de análisis de antigüedad de saldos y la emisión de los informes respectivos para el control y toma de decisiones administrativas, así como para la realización de estimaciones contables.
- **Falta de información para registros de partidas de contingencia.** La Contabilidad Nacional no disponía de información para realizar los registros de las partidas que constituyan una contingencia y que se materializaron, dando origen a derechos y obligaciones reconocibles en los estados financieros.
- **La Contabilidad Nacional no dispone de un procedimiento escrito debidamente autorizado**, que describa las actividades y procedimientos de verificación y control que se deben cumplir para realizar el registro o ajuste en la contabilización de la propiedad, planta y equipo.

3.1.3 Suficiencia y razonabilidad de las notas explicativas a los estados financieros incluidos en el Resultado Contable de 2007

Las notas explicativas son parte integral de los estados financieros. De conformidad con lo dispuesto en la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 1 (NICSP 1) "Presentación de los estados financieros", en dichas notas la entidad debe presentar información acerca de las bases para la elaboración de los estados financieros, así como las políticas contables específicas seleccionadas y aplicadas para las transacciones y sucesos significativos, e incluir la información cuya revelación es exigida por las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y que resulta necesaria para llevar a cabo una presentación razonable. Las notas a los estados financieros deben presentarse de forma sistemática y comprenden descripciones narrativas y análisis detallados de las partidas (o rubros) que se encuentran en el cuerpo principal del estado de situación financiera o balance general, del estado de rendimiento financiero, del estado de flujos de efectivo y el de cambios en los activos netos o patrimonio neto, así como informaciones de carácter adicional, tales como las relativas a las obligaciones contingentes o a los compromisos. En las notas se debe incluir información que las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público exigen o aconsejan presentar a las entidades, así como otro tipo de datos necesarios para conseguir una presentación razonable.

La revisión de las notas explicativas puso de manifiesto lo siguiente:

- **Información sobre las políticas contables aplicadas**

Las notas explicativas a los estados financieros incluyen la exposición de las políticas contables y deben contener descripciones de la base o bases de medición utilizadas al preparar los estados financieros, el grado en que la entidad ha aplicado alguna de las disposiciones transitorias de alguna de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, y cada una de las políticas contables específicas utilizadas que resulten necesarias para una comprensión apropiada del contenido de los estados financieros. En general, las políticas contables son los principios, bases, métodos, convenciones, reglas y procedimientos adoptados por la entidad en la preparación y presentación de sus estados financieros¹. Es la administración de la entidad la que debe seleccionar y aplicar las políticas contables, de forma que los estados financieros cumplan con todos los requisitos establecidos en la normativa contable aplicable.

Como se indicó anteriormente, durante el año 2007 no se dispuso de un documento que reuniera y definiera de manera formal las políticas contables en aplicación. Aunque en la Contabilidad Nacional existen procedimientos de registro y directrices contables que contienen políticas contables implícitas, no se dispuso de un documento que describiera de manera específica y clara dichas políticas como un instrumento que facilite, guíe e incremente la calidad del proceso contable. Esta situación en gran parte tiene su origen en el hecho de que aún no se están aplicando de manera integral las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, adoptadas por el Poder Ejecutivo en el mes de octubre de 2007 y cuya aplicación definitiva entra en vigencia a partir del 1° de enero de 2009, para lo cual la Administración ha venido avanzando en un proyecto de financiamiento que incluye la actividad denominada “Implementar normativa contable internacional y mejorar la calidad de la información financiera del Sector Público costarricense no financiero”.

En la sección 1.10 “Declaración de las políticas contables adoptadas y aplicadas en el periodo 2007”, del informe del resultado contable del periodo 2007, se incluye declaraciones de algunas políticas contables aplicadas durante ese año para el reconocimiento de activos, pasivos, ingresos y gastos del Poder Ejecutivo. Al respecto se comenta lo siguiente:

- **Declaración de la aplicación parcial de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.** En el informe del resultado contable del periodo 2007 se indica que como parte del apoyo normativo se utilizan las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP 1 y 2 “Presentación de Estados Financieros” y “Estados de Flujo de Efectivo” y los principios fundamentales de contabilidad para el Sector Público Costarricense vigentes de ente contable público, periodo contable y unidad de medida. No se incluye en la declaración el uso o aplicación supletoria de otras normas de contabilidad para la medición, el reconocimiento y presentación de los saldos de los elementos contables más significativos de los estados financieros. Esta situación implica una imposibilidad material para afirmar que los Estados Financieros responden a la aplicación en su conjunto de las Normas

¹ Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público Nro. 1 (NICSP 1), Presentación de Estados Financieros, párrafo 40.

Internacionales de Contabilidad del Sector Público u otra base normativa y origina incertidumbre acerca de los criterios técnicos sobre los cuales subyacen los registros contables respectivos y constituye una limitación importante para la revisión de esos estados financieros.

- **Reconocimiento de activos¹.** En cuanto al registro de los activos, pasivos, ingresos y gastos, se hace referencia a una circular del año 2006 que establece el criterio de la partida doble y la no compensación de activos con pasivos ni de ingresos con gastos. Aunque también se incluyó una indicación de la aplicación de una directriz del año 2005 referida a la capitalización de la partida de "bienes duraderos", no se efectúa ninguna observación que indique que se hayan aplicado para la medición, el reconocimiento y presentación de esos elementos, por lo menos de manera supletoria, criterios contenidos en la Norma internacional de contabilidad del sector público 17 (NIC SP 17) denominada "Propiedad, planta y equipo", cuya vigencia fue establecida por el Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores a partir del 1º de enero de 2003, aunque en Costa Rica no fue adoptada sino hasta el 11 de octubre de 2007².
- **Información sobre la aplicación limitada del principio contable del devengo**

El artículo 124 del Reglamento a la LAFRPP señala claramente y en lo que interesa que "Para efecto de presentación de todos los estados financieros de uso general que se preparen y presenten, sobre la base de los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de las Normas Internacionales de Contabilidad para Empresas Públicas, deberá utilizarse el método contable de lo devengado, es decir, las transacciones y otros hechos serán reconocidos cuando ocurran y no únicamente cuando se efectúe su cobro o su pago en efectivo o su equivalente o cuando se de su consumo". También, dicha norma jurídica dispone que "Las transacciones y otros hechos serán asentados en los registros contables y reconocidos en los estados financieros de los ejercicios con los que guardan relación, sin embargo, en el caso de que el devengado de ciertos ingresos y gastos no se logre identificar, su registro contable se reconocerá a partir del reconocimiento o pago de obligaciones y de la percepción efectiva de los recursos."

Sobre el particular, en el informe sobre el resultado contable del periodo 2007 presentado por el Ministerio de Hacienda, se consigna en la sección 1.2.5 denominada "Explicación y análisis del contenido de cada uno de los estados financieros emitidos e informe sobre el método de registro contable utilizado", que "*En términos generales la ejecución presupuestaria del ingreso ha sido registrada sobre la base del efectivo. Sin embargo, 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 devengo. En cuanto a la ejecución presupuestaria del gasto este se registra sobre la base del devengado, ya que el SIGAF identifica claramente esa*

¹ El valor en libros de la propiedad, planta y equipo del Poder Ejecutivo, presentado en el balance general al 31 de diciembre de 2007 en la sección de "Activos no Financieros", representa el 96,9 % de todos los activos del Poder Ejecutivo.

² Decreto Ejecutivo Nro. 34029-H, publicado en La Gaceta N° 196 de 11 de octubre de 2007.

fase, quedando pendiente su pago, para cuando así lo considere conveniente la Tesorería Nacional...”.

También, en la sección 1.10 referida a la “Declaración de las políticas contables adoptadas y aplicadas en el periodo 2007” se indicó que “...aún cuando existe total claridad en la aplicación del concepto de devengo, se da una ausencia de información antes y después de los registros, con lo cual se debe de combinar el concepto de devengo con el de efectivo, principalmente en aquellas operaciones relativas a los ingresos, tanto presupuestarias como patrimoniales”. Sin embargo, no se incluyó información de las partidas más relevantes reconocidas sobre una u otra base o método, explicaciones específicas de la dificultad o imposibilidad en cada caso para aplicar el concepto del “devengo” ni sobre los casos que se encuentran en una etapa de transición en su reconocimiento, de la base de efectivo a la de acumulación o devengo. La aplicación parcial del principio del devengo para unos casos y del método de caja o efectivo en otros, incide en el reconocimiento de ingresos y gastos en el estado de resultados, y de activos y pasivos en el balance general en los períodos contables respectivos, afectando las características de fiabilidad e integridad que debe cumplir la información financiera.

El Ministerio de Hacienda debe prestar especial atención a este aspecto, no sólo para lograr el cumplimiento efectivo de la disposición legal que obliga a la aplicación del método del devengo, sino también para que en el siguiente ejercicio económico se logre la aplicación integral y definitiva de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

- **Contenido insuficiente de las notas explicativas**

Si bien se incluyen notas explicativas de los estados financieros y se observa una mejoría de este aspecto, estas notas aún no cumplen con los requisitos mínimos de la información requerida, ya que son muy generales y no presentan información necesaria para una mejor comprensión e interpretación de los datos y para incrementar la utilidad para los usuarios de esos estados financieros; además, se apreció que en secciones del informe contable destinadas a otros fines, tal como la referida al análisis financiero de algunos aspectos, se incluyeron descripciones de conceptos, cuentas o saldos que debieron formar parte de las notas explicativas referenciadas en los estados financieros. Algunos casos que ejemplifican la deficiencia informativa señalada son los siguientes:

- Es necesario y conveniente que la declaración de las políticas contables adoptadas se complete con una descripción de la entidad que informa o a la que se refieren los estados financieros, incluyendo para el caso de los estados financieros del Poder Ejecutivo, entre otros, datos sobre la cantidad y nombre de los ministerios de gobierno cuyas transacciones se informan, así como una referencia a aspectos legales importantes que rigen las operaciones de la entidad.
- En la nota 5 al Balance General se explica que la cuenta 1211010001 “Acciones C.I.I.”, cuyo saldo al 31 de diciembre de 2007 es de \$571 millones, corresponde a acciones adquiridas a la Corporación Interamericana de Inversiones. Sin

embargo, en esa nota no se explica la razón u objetivo de la adquisición de ese activo, la cantidad de acciones adquiridas, las políticas y métodos utilizados para su reconocimiento y medición y otros criterios útiles conforme a la doctrina contable, para mejorar la comprensión y análisis de ese tipo de activos.

- En la nota número 7 al Balance General se incluye una información muy general y escueta sobre la partida de Bienes Duraderos, referida a esos activos que conforman la sección de “activos no financieros” del Balance General por un valor en libros de ¢ 6.499.609 millones, que constituye el 97 % de todos los activos del Poder Ejecutivo. Aunque en otras secciones del documento, referidas al análisis del Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, al valor actualizado de los activos y al análisis del Balance General Comparativo, se incluyen los detalles de las clases de activos por cada ministerio y datos sobre las variaciones de esa partida, no se suministró una explicación suficiente del procedimiento que se aplicó para generar ese importe de los bienes duraderos, ni un detalle de los activos respectivos con los valores anteriores y los modificados, lo cual es necesario dado que dicha actualización de los valores dio origen a un importante cambio en la posición y estructura financiera que se venía presentando en ejercicios anteriores.

Al respecto, no se omite indicar que las normas de contabilidad exigen que los estados financieros deben revelar, para cada clase de elementos pertenecientes a la Propiedad, planta y equipo reconocido en los mismos, aspectos como los siguientes, según corresponda: las bases de medición utilizadas, los métodos de depreciación utilizados, la vida útil o los porcentajes de depreciación utilizados, el importe bruto en libros y la depreciación acumulada (junto con el importe acumulado de las pérdidas por deterioro del valor que le correspondan), la conciliación de los valores en libros al principio y fin del periodo, incrementos o disminuciones resultantes de las revaluaciones llevadas a cabo en el periodo, la existencia, en su caso, y los valores correspondientes a las restricciones de titularidad, así como los elementos de la Propiedad, planta y equipo que están sujetos como garantía al cumplimiento de determinadas obligaciones, las políticas contables seguidas para estimar los eventuales costos de restauración o rehabilitación medioambiental derivados de los elementos de la Propiedad, planta y equipo, el importe de los anticipos a cuenta sobre elementos de la Propiedad, planta y equipo en curso de construcción y el importe de los compromisos de adquisición de elementos de la Propiedad, planta y equipo.

Además, resulta de utilidad la revelación de datos como el importe en libros de los activos fijos que se encuentran temporalmente fuera de servicio; el valor bruto en libros de cualesquiera elementos componentes de la Propiedad, planta y equipo que, estando totalmente depreciados, se encuentran todavía en uso, y el importe en libros de los elementos de los activos fijos que, retirados de su uso activo, se mantienen sólo para disponer de ellos¹.

1

Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público (NICSP) Nro. 17 “Propiedad, Planta y Equipo”.

- En la nota 12 al balance general se incluye un detalle de las diferentes cuentas que componen el grupo de Endeudamiento a largo plazo, pero no se presenta información de utilidad para que los usuarios conozcan las condiciones de obtención y pago de ese financiamiento, tal como: tipo de títulos, fechas de vencimiento y tasas de interés.
- En el Estado de Resultados del Poder Ejecutivo se hace referencia a la nota explicativa N° 9. En esa nota se consigna la cuenta 4217001001 por un importe de ¢26.320 millones correspondiente a "Otros ingresos no presupuestarios" y se indica que el detalle de esa cuenta se presenta en el apartado 5.4. Sin embargo, en ese apartado no se suministra información desglosada de los conceptos de los ingresos que conforman ese monto, es decir no se explicó suficientemente la composición de ese saldo.

En la misma nota 9 al Estado de Resultados se especifica que "Como otros ingresos no presupuestarios se registran las sumas correspondientes a ingresos de años anteriores, los cuales se registran en la cuenta 4217". Al respecto se determinó que con fecha del 29 de junio del 2007, mediante el asiento de diario N°100002452, se registró en esa cuenta 4217-001-001, la suma de ¢18.146,5 millones, correspondiente al pago bajo protesta efectuado por un contribuyente, de la cual ¢12.722,0 millones corresponde a impuestos sobre la renta de los años 1999 al 2005 y ¢5.424,5 millones a intereses, según la documentación del referido asiento de diario. Sin embargo, contrario al criterio de registro y clasificación expresado en la nota 9, posteriormente en el mismo año 2007, se reclasificó el registro realizado y se procedió a reconocer y contabilizar el importe de ¢12.722,0 millones en la cuenta 4111-001-001 de Ingresos Tributarios y el importe de ¢5.424,5 millones en la cuenta 4112-001-001 de Ingresos no Tributarios; formando parte ambos conceptos de los ingresos corrientes del periodo. En los documentos anexos al asiento de reclasificación no existe suficiente información que explique y justifique ese movimiento contable.

La situación expuesta implica que los importes reflejados en las respectivas cuentas de Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios, así como la sección de "ingresos corrientes" en el Estado de Resultados al 31 de diciembre de 2007, contienen los importes señalados que no corresponden o no son producto de la gestión de cobro y recaudación de ese ejercicio. En ese sentido, la presentación realizada de esos ingresos afecta las características cualitativas de fiabilidad y comparabilidad que debe reunir la información financiera. Asimismo, dado que frecuentemente la información acerca de la situación financiera y la actividad pasada se usa como base para realizar estimaciones de ingresos y de otro tipo, es necesario que las políticas y criterios establecidos para el reconocimiento de los ingresos se apliquen consistentemente, de manera que la capacidad de hacer predicciones a partir de los estados financieros no se vea afectada negativamente por la manera como es presentada la información sobre las transacciones y otros sucesos pasados.

3.1.4 Sobre inexistencia de revelaciones de hechos posteriores a la fecha de los estados financieros

La doctrina contable contiene los criterios para el tratamiento que debe darse a los hechos relevantes que ocurrán después de la fecha de los estados financieros de manera que se evite que su falta de revelación pudiera afectar la capacidad de los usuarios de los estados financieros para realizar las evaluaciones pertinentes y tomar decisiones. Los hechos ocurridos después de la fecha de los estados financieros son todos aquellos sucesos, ya sean favorables o desfavorables que se han producido entre la fecha de los estados financieros y la fecha de autorización de los estados financieros para su emisión.

Hay dos tipos de tales sucesos: (a) aquellos que suministran evidencia de condiciones que ya existían en la fecha de los estados financieros (hechos posteriores a la fecha de los estados financieros que implican ajuste); y (b) aquellos que son indicativos de condiciones que han aparecido después de la fecha de los estados financieros (hechos posteriores a la fecha de los estados financieros que no implican ajuste)¹. Tal como lo reconoce la normativa contable, en el periodo entre la fecha de los estados financieros y la fecha en que son autorizados para su emisión, los responsables gubernamentales pueden anunciar la intención del gobierno con respecto a ciertas cuestiones. Si dichas intenciones del gobierno requieren reconocimiento como hechos que implican ajustes o no, dependerá de si proporcionan información adicional sobre las condiciones existentes en la fecha de los estados financieros y de si existe suficiente evidencia de que pueden y serán llevados a cabo. En la mayoría de los casos, las intenciones anunciadas del gobierno no conducen al reconocimiento de hechos que implican ajustes. En su lugar, reunirán los requisitos para la revelación como hechos que no implican ajustes.

El informe del Resultado Contable del Periodo Económico de 2007, no contiene indicaciones de que existan hechos o condiciones que ya existían en la fecha de los estados financieros que hayan requerido ajustes ni contiene información sobre otras condiciones que debieran revelarse y que hayan surgido entre la fecha de los estados financieros (31 de diciembre de 2007) y la fecha de presentación a la Contraloría General de la República. Respecto de los hechos ocurridos después de la fecha de los estados financieros que no implican ajustes pero que deben ser objeto de revelación conforme a su importancia relativa, la entidad debe revelar o informar datos sobre la naturaleza del evento y una estimación de sus efectos financieros, o un pronunciamiento sobre la imposibilidad de realizar tal estimación. Entre tales hechos se encuentran, entre otros, la aceptación de compromisos o adquisición de nuevos préstamos y el planteamiento de litigios importantes surgidos exclusivamente por causa de eventos ocurridos después de la fecha de los estados financieros.

Sobre el particular, se determinó la existencia de hechos ocurridos después de la fecha de los estados financieros, que no requieren ajustes pero que podrían incidir en la capacidad de los usuarios de los estados financieros para realizar las evaluaciones pertinentes y tomar decisiones, sin que en el informe del Resultado Contable del Periodo Económico de 2007 se haya informado sobre ellos, tales como los siguientes:

¹ Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 14 NICSP 14) "Hechos ocurridos después de la fecha de los estados financieros".

- La existencia de una autorización de MIDEPLAN, fechada el 11 de febrero de 2008, al Ministerio de Hacienda, para efectuar un préstamo externo con el Banco Mundial por un monto máximo de US\$72,5 millones con el fin de financiar el proyecto Limón Ciudad Puerto.
- El registro del ingreso de US\$150 millones el 23 de enero de 2008, afectando el pasivo por concepto de “títulos de propiedad en dólares –macrotítulos–”.
- El registro del pago de una amortización de US\$200 millones reportado en el estado de cuenta del SINPE el día 25 de enero, afectando el pasivo por concepto de “deuda externa L.P. bonificada”.

3.1.5 Observaciones respecto del registro y revelación de partidas contingentes

Los pasivos y activos contingentes no se reconocen en los estados financieros¹. Estas partidas se informan o revelan mediante notas explicativas complementarias de esos informes y para efectos del control interno se registran en cuentas denominadas “cuentas de orden”, que se presentan para fines informativos y de control interno.

La revisión de la información de esa naturaleza incorporada a los estados financieros del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007 puso de manifiesto la existencia de algunas debilidades en la información sobre partidas contingentes, tales como las siguientes:

- En las cuentas de orden deudoras y acreedoras correspondientes se tienen registrados saldos que ya se han reconocido como pasivos. Efectivamente en las cuentas de orden acreedoras 8227-001-001 y 8229-001-001 y sus correspondientes cuentas de orden deudoras, se mantienen registrados al 31 de diciembre de 2007, respectivamente, saldos por ¢34.508 millones y ¢31.000 millones, que ya habían sido reconocidos como pasivos en la cuenta del balance general 2213-003-001 denominada “Obligaciones Reconocidas L.P. Deuda Caja Costarricense de Seguro Social”, por lo que dichos importes no constituyen pasivos contingentes.

Sobre el particular, el Contador Nacional indicó a la Contraloría General de la República² que efectivamente los saldos de las cuentas de orden referidos están contemplados en la cuenta de pasivo y que en el caso de la cuenta 8229-001-001 y su cuenta relacionada se procederá a eliminar el registro ya que el

¹ Conforme a la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 19 (NICSP 19) Provisiónes, pasivos y activos contingentes, los activos contingentes son activos de naturaleza posible, surgidos a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada solo cuando sucedan, o en su caso no sucedan uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad. Por su parte, los pasivos contingentes están constituidos por (a) Una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados y cuya existencia ha de ser confirmada solo porque sucedan, o en su caso no sucedan uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad; o bien, (b) Una obligación presente surgida a raíz de sucesos pasados, que no se ha reconocido contablemente porque (i) no es probable que la entidad tenga que satisfacerla, desprendiéndose de recursos que incorporen beneficios económicos o un potencial de servicio; o bien, (ii) el importe de la obligación no puede ser medido con la suficiente fiabilidad.

² Oficio N° D-141-2008 del 14 de marzo del 2007.

importe respectivo está cancelado, mientras que para el caso del saldo la cuenta 8227-001-001 y de la contra cuenta respectiva, se analizará la conveniencia de eliminarlo de las cuentas de orden.

- Como se informa en la nota N° 14 al Balance General, en la cuenta de orden 8126-001-001 se incluye el registro de un activo contingente o expectativas de recaudación por la suma de ₡68.992 millones por concepto de las determinaciones realizadas por la Dirección General de la Tributación Directa a varios contribuyentes por concepto de impuesto a las utilidades y retenciones. La nota no explica el estado o etapa en que se encuentran los casos ni las instancias judiciales respectivas; tampoco se suministra una explicación adecuada y suficiente del origen, fechas y períodos o años a que corresponden, salvaguardando el ámbito de confidencialidad requerida en vista de la naturaleza tributaria del asunto. Por otra parte, no se revela la existencia de un pasivo contingente producto del pago bajo protesta que realizó un contribuyente por la suma de ₡18.146,5 millones, dada la eventualidad de una devolución de ese importe o parte de él.

3.1.6 Aspectos observados respecto del Estado de Flujos de Efectivo

El Estado de Flujos de Efectivo del Poder Ejecutivo elaborado de manera condensada, correspondiente al periodo 2007, muestra los siguientes movimientos de efectivo por actividades de operación, inversión y financiamiento:

Poder Ejecutivo	
Estado de Flujo de Efectivo Condensado	
Del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2007	
(en millones de colones)	
Actividades	Importe
A. Actividades de Operación	
1. Entradas de Efectivo	2.054.141,8
2. Salidas de Efectivo	1.529.734,8
Total Entradas / Salidas Netas Actividades de Operación	524.407,0
B. Actividades de Inversión	
1. Entradas de Efectivo	-
2. Salidas de Efectivo	18.036,3
Actividades de Inversión	(18.036,3)
C. Actividades de Financiación	
1. Entradas de Efectivo	1.234.187,5
2. Salidas de Efectivo	1.746.571,6
Total Entradas / Salidas Netas Actividades de Financiación	(512.384,1)
D. Total Entradas / Salidas Netas en Efectivo	(6.013,4)
E. Más: Saldo inicial de Caja	159.348,0
F. Igual: Saldo final de Caja	153.334,6

Cuadro 2.26

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contabilidad Nacional. Resultado Contable de 2007

Con base en el Estado de Flujos de Efectivo del Poder Ejecutivo por el año terminado el 31 de diciembre de 2007, se determina lo siguiente:

- Las actividades de operación generaron el 62,5% de las entradas de efectivo y las actividades de financiamiento el 37,5%, en tanto no hubo entrada de flujos de efectivo por concepto de actividades de inversión.
- Dentro de las actividades de operación, el cobro de ingresos tributarios generó el 96,3% del total de entradas. De este rubro los impuestos de aduanas, renta y venta, son los más significativos pues alcanzaron el 39%, 26% y 19,56%, respectivamente. En el caso de las actividades de financiamiento, la venta de títulos valores produjo el 94,1% de la entrada de efectivo.
- En cuanto a las salidas de efectivo, la información aportada por el Estado de Flujos de Efectivo evidencia que las salidas por actividades de operación constituyen el 46% de todas las salidas, por las de inversión sólo el 1% y las de financiamiento el 53%. Para el caso de las actividades de operación, los rubros que más efectivo consumieron fueron el pago de remuneraciones (47%), las transferencias corrientes a otras dependencias (30%) y el aporte al rubro de jubilaciones –pensiones del régimen contributivo y no contributivo- (19%), entre otros. Por su parte, en las actividades de financiamiento, el rubro de la amortización de préstamos e intereses, representó el 100% del total de salidas de efectivo.
- El informe del Resultado Contable del Periodo 2007 se preparó tomando en consideración la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP 2) denominada "Estado de Flujos de Efectivo". Sin embargo, la revisión del Estado de Flujos de Efectivo del Poder Ejecutivo, aportado por la Contabilidad Nacional, puso de manifiesto las siguientes debilidades en cuanto al suministro de otra información explicativa:
 - Como parte de la entrada de efectivo por las actividades de financiamiento, se presentó el rubro "Préstamos Internos y/o Externos" y en las explicaciones a dicho estado se indica que este concepto está constituido por dos tipos de transacciones: la "venta de títulos valores" y el "desembolso de créditos externos"; sin embargo, según la normativa se requiere su presentación separada, a efecto de informar mejor sobre la principal fuente de financiamiento utilizada durante el periodo al que se refiere el Estado de Flujo de Efectivo y para facilitar la predicción de necesidades de efectivo para cubrir compromisos con los suministradores de capital a la entidad, máxime que de acuerdo con otros datos aportados, la colocación de títulos representó el 99,5% del total de la partida, de ahí la relevancia de su presentación por separado. Sobre el particular, la NICSP 2 exige que la entidad informe por separado sobre las principales categorías de cobros y pagos procedentes de las diferentes actividades.
 - Dentro de los comentarios al Estado de Flujos de Efectivo aportados en el informe del Resultado Contable, no se incluye una descripción adecuada de la línea de venta de títulos valores. Es importante, para los usuarios de la información contable, que se incluya información explicativa de ese rubro, con datos tales como: detalle el tipo de títulos colocados, el monto recaudado,

uento en tesorería, plazo, tasa de interés y fecha de vencimiento, entre otros datos, para que de esa forma brinde información adecuada de las condiciones bajo las cuales se obtienen los recursos por sus actividades de financiamiento.

- El Estado de Flujo de Efectivo no incluye una referencia cruzada entre las partidas consignadas y la información explicativa adjunta al mismo, lo cual es necesario para que se facilite la lectura y comprensión del documento en general y de las cifras y análisis respectivos.
- En algunos casos, el comentario o nota explicativa del rubro es muy general, lo que no permite conocer hacia dónde se están destinando los fondos. Por ejemplo, en el caso de la partida relacionada con el pago de construcciones, adiciones y mejoras, se limita a hacer un detalle de los conceptos en que se divide, sin indicar a cuáles proyectos u obras se destinaron, lo cual permitiría conocer mejor la disposición de los fondos, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas, así como la utilidad de la información.
- La NICSP 2 referida exige que la entidad revele en sus estados financieros, para una mejor comprensión de su posición financiera y liquidez, cualquier importe significativo de los saldos de efectivo o equivalentes al efectivo que no esté disponible para ser utilizado, así como el importe de préstamos no dispuestos. A efectos de mantener la utilidad de la información, en el caso de que no existan restricciones sobre el efectivo, dicha situación debe indicarse en la información explicativa complementaria al Estado de Flujos de Efectivo. Sin embargo, en ese informe no se incluye información explicativa y aclaratoria respecto de estos aspectos.
- La norma de contabilidad de referencia señala algunos criterios sobre la revelación de los flujos de efectivo en moneda extranjera; sin embargo, en el estado presentado por la Contabilidad Nacional no se realiza ningún comentario al respecto.

3.1.7 Aspectos que afectan el resultado contable del periodo 2007

La revisión efectuada puso en evidencia la existencia de situaciones y omisiones en el registro y reconocimiento de algunos elementos de los activos, pasivos e ingresos y gastos en los estados financieros del Poder Ejecutivo que afectan el resultado contable del periodo 2007, tales como las siguientes¹ :

- Existencia de cuentas por cobrar por un saldo total de \$4.701 millones que al 31 de diciembre de 2007, no mostraban movimientos contables desde hacía 29 meses o más².

¹ Los aspectos citados en los puntos a), b), c), d) y e) fueron comunicados al Ministro de Hacienda mediante el informe N° DFOE-SAF-19-2007, del 21 de enero de 2007, el cual es objeto de seguimiento por la Contraloría General de la República. Los otros casos serán informados por la Contraloría General de la República a efectos de que también se adopten las acciones correctivas que procedan.

² De ese importe \$4.106.494.957,57 corresponden a una cuenta por cobrar a COOPEAGROPAL R.L., que tiene su origen en el mes de mayo de 1998, cuando el IDA traspasó a esa Cooperativa la totalidad de las obras de infraestructura y la maquinaria que conformaban el "Proyecto Agroindustrial de Coto Sur" suscribiendo

- Únicamente se han venido realizando estimaciones por incobrables sobre las cuentas por cobrar por ingresos tributarios en situación de cobro judicial, aunque en este caso dicha estimación no se deriva de la aplicación de métodos técnicos. Sobre el particular en el informe sobre el resultado contable al 31 de diciembre de 2007 se informó que la Contabilidad Nacional está realizando un estudio de las cuentas por cobrar, tomando como base el método sobre la antigüedad de saldos y que para ello, ya se han cursado varios oficios a diferentes instituciones, con el fin de establecer si procede la eliminación de dichas cuentas, o si por el contrario, se intensifica su cobro y se le aplica un porcentaje razonable por “cuentas incobrables”.
- No se contempla el reconocimiento como un activo, de la deuda de FONECAFE con el Estado, por una suma aproximada a los US\$13 millones, originada en avales del Estado que finalmente este tuvo que cubrir (aproximadamente ₡6.438 millones al tipo de cambio de compra, referencia del Banco Central de Costa Rica al 31 de diciembre de 2007).
- No se encuentra reconocido al 31 de diciembre de 2007, el pasivo estimado en ₡8.035 millones a favor de empresas que tenían a cargo el desarrollo y operación de un relleno sanitario en Esparza. Sobre este caso cabe señalar que en el Presupuesto de la República para el año 2008, se consignó una partida para el pago de una indemnización específicamente para el pago producto de sentencias judiciales por ese importe. Dicha obligación deviene de las sentencias según voto N° 1205-96 de la Sala Constitucional, del 15 de marzo de 1996, en la cual se condenó al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados y de su ejecución final mediante el voto 906-F-2006, del 17 de noviembre de 2006, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sobre este caso, en su oportunidad el Contador Nacional informó que no se disponía de información al respecto en la Contabilidad Nacional.
- El Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007 presenta como parte de sus activos propiedad, planta y equipo, “Otras obras”, la cuenta “1232001 001 Infraestructura Bienes de uso General” por un saldo de ₡51.320,7 millones. Al respecto en la nota N° 7 a ese Balance se explica que ese dato se obtuvo directamente de la ejecución presupuestaria, cuya afectación patrimonial se realiza en forma automática en el SIGAF; además, en la sección 1.5.1 del informe contable, referida al análisis del balance general comparativo, se señala que ese saldo comprende las obras destinadas a la ejecución de actividades, tareas productivas y prestación de servicios. En el Balance General no se presenta ninguna estimación de la depreciación acumulada de estos activos y en el Estado de Resultados tampoco se incluye la correspondiente partida por concepto de gasto de depreciación y no se incluyó ninguna aclaración al respecto.

De la composición de dicho saldo no se dispone de un registro auxiliar ni un detalle de los correspondientes activos, pues no están incorporados en el Sistema de Bienes de la Administración Central (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 corresponden ₡42.353,5 millones y al Ministerio de Obras Públicas

COOPEAGROPAL una prenda a favor del Estado y del Instituto de Desarrollo Agrario. Dicha cuenta se encuentra en periodo de gracia conforme a las disposiciones de la Ley N°. 8450 del 14 de junio de 2005.

y Transportes corresponden ₡8.967,2 millones, sin un desglose por obras. Esta situación imposibilita referirse a la razonabilidad de dicho saldo.

- El procedimiento de registro aplicado por la Contabilidad Nacional del gasto por la contribución estatal a la seguridad social, establecida en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), no permitió el registro íntegro de la totalidad del gasto correspondiente al periodo 2007, incumpliéndose con la aplicación de la base de devengo en cuanto al reconocimiento de ese gasto en el Estado de Resultados. El importe que quedó registrado como gasto corresponde al monto de efectivo pagado, suma inferior a las cuotas que en el año 2007 debió aportar el Estado. A nivel de Balance General se registró el pasivo correspondiente, ajustando la diferencia entre el gasto total anual y las sumas pagadas en efectivo en el período en la cuenta de patrimonio "Ajustes a los resultados".

El monto por la contribución estatal para el 2007, según los datos de cobro de la CCSS, alcanzó la suma de ₡ 138.929 millones y se realizaron pagos por ₡ 113.036 millones lo que refleja una diferencia por ₡25.894 millones de gastos no reconocidos en el Estado de Resultados.

La situación expuesta tiene como consecuencia que el déficit del periodo 2007 que muestra el Estado de Resultados no represente la realidad del resultado económico del ejercicio, pues se encuentra subvaluado. Para el año 2007 dicho informe muestra un déficit neto de ₡30.764 millones, pero si se considera la totalidad de gastos estimados por el concepto en comentario, el déficit alcanzaría la suma de ₡56.658 millones aproximadamente.

En cuanto al efecto en el Balance General, se observa que el patrimonio neto se ve compensado al haberse registrado esas diferencias en la cuenta de patrimonio "Ajustes a los resultados". Sin embargo, tal procedimiento no permite reflejar los saldos reales que corresponden a las cuentas de "Resultado del Período" y "Resultados Acumulados", además, de que el registro y presentación no resulta el más apropiado porque, como se indicó, no se muestra en el Estado de Resultados la totalidad de los gastos del periodo y no se determina ni presenta el resultado neto real en esos informes financieros.

Otro efecto potencial de la situación expuesta es que al realizarse el registro del pasivo con base en los documentos que presenta la Caja Costarricense de Seguro Social sin que exista un procedimiento de corroboración oportuna del monto adeudado, se corre el riesgo de incurrir en errores favorables y desfavorables en la medición de las sumas reconocidas y pagadas por el gobierno.

Sobre el particular se observó que la deuda o pasivo reconocido por la Contabilidad Nacional en el Balance General del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007, correspondiente a la contribución estatal a la seguridad social, no coincide con la correspondiente cuenta por cobrar que la Caja Costarricense de Seguro Social presenta en su balance general a la misma fecha.

Al respecto, la información incluida en el documento "Resultado Contable – Periodo Económico 2007", elaborado por la Contabilidad Nacional y recibido en la Contraloría General, muestra que la deuda registrada con dicha institución alcanza la suma de ₡93.144 millones,

que corresponde a las cuentas 2114-010-001 Intereses por pagar Caja Costarricense de Seguro Social por ₡947 millones y 2213-003-001 Obligaciones Reconocidas L.P. Deuda Caja Costarricense Seguro Social por ₡92.197 millones. Sin embargo, de acuerdo con los estados financieros del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y del Seguro de Invalides, Vejez y Muerte (IVM) remitidos por dicha institución a la Contabilidad Nacional para los efectos de consolidación de cifras, se indica que el monto total adeudado por el Estado, alcanza el monto de ₡169.771 millones aproximadamente al 31 de diciembre de 2007. Además, se indica en los cuadros adjuntos a esa información que " (A) Dentro del grupo de las cuentas 265 "Deuda Estatal Cuota e Intereses", se tienen conceptos que no se incluyen en el Informe Mensual Deuda Acumulada con el Ministerio de Hacienda por el periodo comprendido de Marzo 2001 a Diciembre 2007, así mismo como el Traslado de Funcionarios al Ministerio de Salud."

De conformidad con lo anterior, existe una diferencia de ₡76.627 millones entre los datos que arrojan los Estados Financieros de la CCSS y la Contabilidad Nacional.

Posteriormente¹, el Contador Nacional manifestó que el proceso de registro contable de la obligación con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) será objeto del análisis respectivo. Asimismo, suministró copia del convenio suscrito el 29 de agosto de 2007 entre el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social para el pago de la deuda estatal, en cuyos considerandos N° 7 y 8 se estipuló, en su orden, que la CCSS certificó las deudas que el Gobierno mantiene con la entidad con corte al 30 de junio de 2007 y que una comisión interinstitucional procedería a conciliar el saldo de la deuda del Gobierno Central. Asimismo, se consignó en la cláusula 1.1 que a esa fecha el Estado acumula obligaciones por ₡185.179 millones con la CCSS y en la cláusula 3.1.1 se estableció un cronograma de pagos anuales los cuales se realizarán mediante la emisión y entrega de títulos valores de deuda interna a partir del año 2008 y hasta el año 2020². También, suministró copia del documento del mes de marzo de 2008 denominado "Conciliación de la deuda del Gobierno Central con la Caja Costarricense de Seguro Social del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2007". En este documento se consigna que "...En el convenio inicial el monto de la deuda se cuantificó en ₡185.178,9 millones. Una vez conciliadas las cuentas el saldo final quedó en ₡181.168,3 millones..." .

En razón de todo lo expuesto, la situación debe ser analizada por la Contabilidad Nacional con el fin de que se realicen los ajustes y reclasificaciones que correspondan, lo cual será posteriormente verificado por la Contraloría General.

- Incongruencia entre las cifras del Informe Anual de Bienes de la DGABCA y los registros contables de la Contabilidad Nacional relativas al Poder Ejecutivo. Según se señala en la nota explicativa N° 7 al Balance General, las cifras sobre los activos propiedad, planta y equipo, fueron suministradas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA). Sin embargo, al comparar la información incluida en el Informe sobre el Resultado Contable del Poder Ejecutivo, con la contenida en el Informe Anual de Bienes de 2007 que elaboró DGABCA, correspondiente a los bienes de

¹ El 2 de abril de 2008.

² En el informe sobre el resultado contable de 2007 no se incluyeron revelaciones sobre la existencia de ese convenio ni sobre el proceso de conciliación correspondiente.

los ministerios, se observa la falta de coincidencia entre ambas informaciones, según se consigna en el cuadro siguiente:

**Comparación de los valores de los bienes nacionales informados
en el Informe de Bienes y en el Resultado Contable
al 31 de diciembre de 2007
(en millones de colones)**

RUBRO	Valor Inicial	Depreciación Acumulada	Valor Libros
Resultado Contable de 2007 de la Contabilidad Nacional	6.535.211,8	35.602,3	6,499,609,5
Informe Anual de Bienes de la DGABCA [1]	6.480.272,2	34.179,1	6.446.184,9
DIFERENCIA	54.939,6	1.423,2	53.424,6
Menos: Infraestructura y Bienes destinados al uso general (*)			51.320,8
DIFERENCIA			2.103,8

Cuadro 2.27

[1] Incluye datos de los Ministerios y Presidencia de la República según "Tabla N° 2 Total bienes instituciones de la Administración Central registrados en SIBINET, con modificaciones al 31/12/07", págs 20 a 21. Nótese en la fila de "Informe Anual de Bienes de la DGABCA" que el resultado de restar al Valor Inicial de ₡6.480.272,2 millones la Depreciación Acumulada por ₡34.179,1 es de ₡6.446.093,1 millones y no de ₡6.446.184,9 millones, es decir existe una diferencia por ₡91,8 millones, por lo que la diferencia final sería de ₡2.195,6 millones.

Nota: (*) Monto cuya información para el registro contable fue obtenida directamente de la ejecución presupuestaria y la afectación patrimonial se realiza en forma automática en el SIGAF.

Como se aprecia, existe una diferencia de ₡2.104 millones entre el valor en libros consignado en el Informe Anual de Bienes del año 2007 presentado por la DGABCA y la información incluida por la Contabilidad Nacional en el Resultado Contable de 2007, la cual no debería presentarse ya que ambos documentos se refieren al mismo periodo económico y utilizan como fuente de información el Sistema de Bienes de la Administración Central (SIBINET) a cargo de la DGABCA, que se constituye en el registro auxiliar de activos fijos de la Contabilidad Nacional.

- Actualización de los valores de la propiedad, planta y equipo. En el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto al 31 de diciembre de 2007 se incluye el rubro de "Superávit por revaluación de activos", el cual muestra un saldo de ₡6.199.296 millones. Como parte del análisis aportado en el informe del resultado contable, se señala que "*En el año 2007 se presentaron situaciones que incidieron que el Patrimonio refleje números positivos, la principal razón fue la revaluación de los terrenos administrados por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), de los cuales forman parte los parques nacionales. La revaluación alcanzó un total de ₡6.199.296.093.601,79*". Asimismo, se comentó que "*Si bien es cierto, fue la inclusión de los activos "Parques Nacionales" la que determinó el crecimiento en el patrimonio, ya que estos activos se registraron por su valor total, ...esa situación ... también se presentó en el resto de las instituciones que conforman la Administración Central*".

La normativa contable establece que "Si se revalúa un determinado elemento perteneciente a la propiedad, planta y equipo, deben también ser revaluados todos los activos que pertenezcan a la misma clase de activos". Sin embargo, el informe contable no especificó ni

identificó a las instituciones en las cuales se habría realizado la actualización del valor de los terrenos y los correspondientes detalles y desgloses.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la ecuación contable para el período 2002-2007.

**Contabilidad Nacional
Evolución de la Ecuación Contable
al 31 de diciembre 2002-2007 1/
montos en millones de colones**

Cuadro 2.28

Año	Activo	Pasivo	Hacienda Pública Nacional	Relación Pasivo/Activo
2002	176.096,5	2.721.452,7	(2.545.356,2)	15,5
2003	171.038,9	3.141.476,2	(2.970.437,3)	18,4
2004	250.988,0	3.770.486,1	(3.519.498,1)	15,0
2005	170.660,8	4.204.696,0	(4.034.035,2)	24,6
2006	263.840,3	4.609.320,7	(4.345.480,4)	17,5
2007	6.706.001,0	4.773.348,2	1.932.652,7	0,7

Fuente: Ministerio de Hacienda. Balance General de la Hacienda Pública. 2002-2007.

1/ La ecuación contable es: Activo = Pasivo + Hacienda Pública Nacional.

Además, en la sección de análisis del Balance General Comparativo se indicó que el total de la partida de terrenos al 31 de diciembre de 2007 equivale al 92,9% del total de activos, mientras que el valor registrado a esa fecha del año 2006 representó el 6,4% de los activos, y se señaló que ese cambio se debe a la revaluación de terrenos de los parques nacionales en administración del MINAE. Adicionalmente se señala que el crecimiento en la partida de terrenos fue del 36.792% y que otro dato importante es el aumento representativo en la cuenta de "Edificios" por ¢189.371 millones que representa un aumento del 5.320% respecto del valor al 31 de diciembre de 2006.

Sin embargo, no se explicó detalladamente el origen de dichas variaciones. Sobre el particular y en adición a lo expuesto, en el punto 3.1.3 acerca de las debilidades de las notas explicativas del balance general sobre aspectos de la propiedad, planta y equipo, debe destacarse que el informe del resultado contable no incluye información suficiente sobre dicha actualización del valor de los activos. Al respecto, no existe conformidad con la normativa contable, por cuanto al declararse los importes revaluados en una cuenta como la propiedad, planta y equipo, deberá informarse, según proceda, lo siguiente:

- las bases valorativas utilizadas para la revaluación;
- la fecha efectiva de la revaluación;
- si se han utilizado los servicios de un tasador independiente;
- la naturaleza de cualesquiera índices utilizados para determinar los costos de reposición;

- el resultado neto (ahorro) de revaluación, indicando los movimientos del periodo,
- cualesquiera restricciones sobre la distribución de su saldo a los propietarios o tenedores de cuotas participativas;
- la suma de todos los ahorros de revaluación para los elementos individuales de la Propiedad, planta y equipo dentro de cada clase;
- y la suma de todos los desahorros de revaluación para los elementos individuales de la Propiedad, planta y equipo dentro de la clase¹.

La actualización de los valores fue realizada en atención a las directrices emitidas por la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa N° DGABCA-NP-1214, de fecha 29 de octubre del 2007 y DGABCA-CS-1306-07 del 28 de noviembre del 2007. Además, el Contador Nacional remitió a esa Dirección General el Oficio D-483-2007, de fecha 27 de noviembre del 2007, en el cual señala que “...la Contabilidad Nacional está de acuerdo en que el monto a consignar en el SIBINET sea aquel que resulte de la aplicación de las listas remitidas por la Unidad de Valoración de la Dirección General de Tributación Directa, cuyo valor sustituirá al valor registrado./.../ Dicho registro se deberá tomar como el valor o medición inicial del bien y a partir de este, se aplicarán las depreciaciones que correspondan y las revaluaciones resultantes de futuros períodos; de acuerdo con lo indicado en la NICSP 17 que cita lo siguiente:/ 22. Todo elemento de la Propiedad, planta y equipo, que cumpla las condiciones para ser reconocido como un activo debe ser medido inicialmente, por su costo. / 23. Cuando un activo se adquiere por un costo nulo o insignificante, su costo es el valor razonable en la fecha de la adquisición”.

Es importante indicar que, de acuerdo con la información suministrada por la DGABCA con base en los datos del SIBINET, un monto superior a \$1,9 billones del aumento en el valor de los terrenos del MINAE en el 2007, corresponden al registro por primera vez de terrenos a un valor estimado conforme a criterios definidos por la DGABCA y la Contabilidad Nacional, por lo tanto, ese monto no correspondería al concepto de revaluación conforme a los criterios contables de la NICSP 17 antes citados.

Adicionalmente a lo antes expuesto, es pertinente señalar que en la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 17 (NICSP 17) se establecen los criterios para tratamiento contable de la “Propiedad, planta y equipo”, concepto en el cual se incluyen los bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural, así como los activos de infraestructura. Sin embargo, en el resultado contable del periodo 2007 la Contabilidad Nacional no incluyó información específica clasificada de tal manera que permita conocer la naturaleza, cantidad, condiciones de propiedad y valor de bienes tales como edificios y monumentos históricos, sitios arqueológicos, reservas naturales, obras de arte, infraestructura vial, aeroportuaria y de otra naturaleza, que facilite la comprensión, análisis y valoración de los procedimientos contables utilizados para el reconocimiento, la medición, presentación y revelación de ese tipo de activos.

Además, de la revisión de los análisis financieros incluidos en el informe del resultado contable del periodo 2007, en relación con el efecto de ese resultado sobre el patrimonio

¹ Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público N° 17 “Propiedad, planta y equipo”, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 34029-H, publicado en La Gaceta N° 196 de 11 de octubre de 2007.

neto, corresponde indicar que en el punto 1.6 "Efecto del resultado contable del período sobre el patrimonio nacional", se incluye información financiera comparativa de los activos totales y los pasivos totales de los años 2006 y 2007, y en un análisis de las variaciones se señala para el año 2007 que "...los activos superan en un 2.442% a los pasivos dando un efecto muy positivo en este periodo". Esta aseveración no es correcta por cuanto en realidad lo que ocurrió fue que el valor del total del activo al 31 de diciembre de 2007 aumentó en ese porcentaje respecto del valor de los activos al 31 de diciembre de 2006. Por otra parte, al 31 de diciembre de 2007, el valor de los activos (\$6.706.001 millones) supera el valor de los pasivos a la misma fecha (\$4.773.348 millones) en un 40%.

La Contraloría General estará profundizando posteriormente sobre el registro contable del rubro propiedad, planta y equipo en lo concerniente a los métodos de medición o valuación, así como sobre los procedimientos que se aplicaron para actualizar los valores de terrenos y edificios.

3.2 Estados financieros consolidados

3.2.1 Introducción

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

Los estados financieros consolidados a que se refiere el artículo 52 de la LAFRPP, son preparados por la Unidad de Consolidación de Cifras¹, cuyo objetivo² es "...realizar la consolidación contable requerida del Sector Público Costarricense, con el propósito de emitir los estados financieros agregados, que servirán de apoyo para la toma de decisiones por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda y terceros interesados en la misma."

En el informe que acompaña los Estados Financieros Consolidados del período contable 2007, la Contabilidad Nacional señala que se consolidó un 100% de los entes que conforman el grupo de poderes, o sea los entes que detalla el inciso b) del artículo 1° de la LAFRPP. Para el caso de los órganos descentralizados, se señala que de un total de 61 entes que están funcionando, se consolidaron 60, por lo que se consolidó el 98,3% de esas dependencias. Al respecto, el Contador Nacional informó que esa Contabilidad Nacional se encuentra ejecutando, de conformidad con la legislación vigente, las acciones que corresponden en este caso.

¹ Mediante Decreto N° 31854, se promulgó el Reglamento de la Organización de la Dirección General de la Contabilidad Nacional, mediante el cual se estableció la Unidad de Consolidación de Cifras.

² Artículo 5 del Decreto N° 31854, Decreto Organizacional de la Contabilidad Nacional

3.2.2 Definición de los estados financieros consolidados

Los estados financieros consolidados son los estados financieros de una entidad económica, que se presentan como estados de una sola entidad.¹ Permiten comprender, por un lado, la posición financiera a una fecha dada, y por otro, los resultados de operación, los flujos de efectivo y los cambios en el patrimonio de una entidad económica por un periodo definido de tiempo.

Según se establece en la NIC-SP 1 “Presentación de Estados Financieros”, un conjunto completo de estados financieros consta de los siguientes componentes:

- El estado de situación financiera o balance general;
- El estado de rendimiento financiero;
- El estado de cambios en los activos netos/patrimonio neto;
- El Estado de Flujos de Efectivo; y
- Las políticas contables utilizadas y demás notas explicativas.

3.2.3 Marco contable utilizado para la consolidación de estados financieros

Con respecto al marco contable que utilizó la Contabilidad Nacional en el proceso de consolidación de cifras del año 2007, en el informe, en el punto 1 de las Políticas Contables aplicadas señala: *“La ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos en sus artículos 95 y 96 establece la emisión de los Estados Financieros consolidados y el análisis correspondiente, así como los principios fundamentales de contabilidad para el Sector Público Costarricense vigentes, según Directriz CN-004-2007 la NICSP 6 Estados Financieros Consolidados y tratamiento contable de las entidades controladas, es la normativa vigente que regula la emisión de los estados financieros consolidados”*.

Complementariamente, en entrevista realizada a la Coordinadora de la unidad de Consolidación de Cifras, el 30 de enero de 2008, indicó lo siguiente: *“Se toman algunos elementos de las normas en virtud de que no habían sido adoptadas. Por ejemplo, la estructura de los estados financieros se toma de la NIC-SP-1- Presentación de Estados Financieros. El estado de Flujo de efectivo se prepara con base en NIC-SP 2-Estados de Flujo de Efectivo- y por medio del método directo. La NIC-SP 6-Estados Financieros Consolidados y contabilidad de entidades controladas- es compleja y no del todo se puede aplicar. La NIC-SP-17- Propiedades, planta y equipo-, se aplica ampliamente, con limitaciones en el tema de la revaloraciones.”*

Mediante Decreto Ejecutivo N° 34029-H, del 11 de octubre de 2007, se adoptaron, a partir de esa fecha, dieciocho Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), de las veintiuna (21) publicadas y emitidas en español por el Consejo Internacional de Normas de Contabilidad del Sector Público del IFAC², fecha a partir de la cual las instituciones públicas, indica el mencionado decreto ejecutivo, deberán iniciar el ajuste necesario en sus

¹ NIC-SP 6 Estados Financieros Consolidados y Tratamiento Contable de las Entidades Controladas, emitida en el año 2000.

² IFAC: Siglas en inglés de Federación Internacional de Contadores.

sistemas y registros contables, con el propósito de que a partir del 1º de enero del año 2009 sin excepción y en forma general, se inicie con la implementación definitiva.

En ese mismo orden de ideas, mediante directriz CN 004-2007 publicada en La Gaceta N° 235 del 6 de diciembre del 2007, se reguló la aplicación de los siguientes principios contables: Ente Contable Público; Período Contable; Unidad de Medida, por considerar la Contabilidad Nacional que no estaban contemplados por las normas adoptadas.

Seguidamente se presentan algunos aspectos importantes derivados del análisis de los estados financieros consolidados para el año 2007, de las entidades y órganos contemplados en los incisos a) y b) del artículo 1º de la LAFRPP.

3.2.4 Composición de los estados financieros consolidados

La Unidad de Consolidación de Cifras, prepara el informe de los estados financieros consolidados, en el orden establecido en el artículo 1, de la LAFRPP. Al respecto, la Contabilidad Nacional indicó¹ lo siguiente:

- *En primera instancia se consolidan Administración Central (Poder Ejecutivo y sus dependencias) / b) El segundo grupo que se consolida es el grupo de los poderes de la República./ c) El tercer grupo es el consolidado de Administración Central y Poderes*

El Balance General consolidado de la Administración Central, (inciso a) del artículo 1º de la LAFRPP), y de la Administración Central más los Poderes de la República (inciso b) del artículo 1º de la LAFRPP), preparado por la Contabilidad Nacional, muestran la siguiente situación:

Cifras del Balance General Consolidado Periodo 2007 en millones de colones

Partida	Administración Central			Administración Central más Poderes		
	2006	2007	Variación	2006	2007	Variación
Activos	525.200,9	€7.408.456,6	6.883.255,7	584.199,9	7.474.274,0	6.890.074,9
Pasivos	4.513.325,2	4.784.974,0	271.648,8	4.518.550,9	4.787.326,4	268.775,5
Patrimonio	-3.988.124,3	2.623.662,5	6.611.786,8	-3.934.350,9	2.686.947,6	6.621.298,5

Cuadro 2.29

Fuente: Información preparada por la Contraloría General de la República, con base en los Estados Financieros Consolidados del 2007.

La significativa variación del Patrimonio en los estados financieros consolidados, en ambos casos, tiene su origen principalmente en la actualización de los valores de propiedad, planta

¹ Oficio D-0124-2008, del 07 de marzo de 2008, suscrito por la Subcontadora Nacional.

y equipo que realizaron las entidades según las directrices dictadas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, y la Contabilidad Nacional, lo cual se comenta en los acápite de esta Memoria, relativos al Resultado Contable del Periodo y el Informe de Administración de Bienes. Sin embargo, los Estados Financieros Consolidados, adolecen de las mismas debilidades de revelación apuntadas en el punto referente al Resultado Contable del Periodo, respecto a la actualización de dichos valores de propiedad, planta y equipo.

3.2.5 Debilidades determinadas en la presentación de la información por parte de las entidades

El análisis de algunos requerimientos¹ establecidos por la Contabilidad Nacional para la información contable presentada por 22 instituciones², permitió determinar varios incumplimientos que comprometen la razonabilidad de la información contenida en los Estados Financieros consolidados, según se expone a continuación:

Las deficiencias determinadas en la presentación de la información relativa a los estados financieros de los entes y entidades objeto de consolidación, detalladas en el cuadro anterior,

**Deficiencias determinadas en la información presentada por un grupo de 22 instituciones
Periodo 2007**

Documento que establece el requisito	Deficiencia	Cantidad	Instituciones que incumplieron
Diretriz CN-01-2004	Información remitida no es autorizada ni firmada por el Jefe	19	86,4%
Oficio UCC-0043-2007, del 03/12/07	No señala marco normativo aplicado	18	81,8%
Oficio UCC-0043-2007, del 03/12/07	No señala base contable utilizada	18	81,8%
Oficio UCC-0043-2007, del 03/12/07	No indica las políticas contables	18	81,8%
Oficio UCC-0043-2007, del 03/12/07	No anexan las notas a los estados financieros	15	68,2%
Diretriz CN-01-2005	No presentó las confirmaciones de saldos	22	100,0%
Diretriz CN-03-07	No se observó registro de provisiones de pasivo	17	77,3%
Diretriz CN-01-07	No registra provisiones de incobrables	17	77,3%

Cuadro 2.30

Fuente: Información preparada por la Contraloría General, con base en expedientes de las instituciones en poder de la Unidad de Consolidación de Cifras, 2007.

¹ CN-01-2004 Comunicación a las Instituciones de las fechas de presentación de los Estados Financieros. Diretriz CN-01-2005 Del registro de los Bienes duraderos aplicación de la depreciación y la obligación de conciliar las cuentas.

Diretriz CN-003-2005, Complementaria a la CN-001-2004 sobre las fechas de presentación.

Diretriz N° CN 001-2007 La Gaceta 93 del 16 de mayo-2007 creación de cuentas incobrables.

Diretriz N° CN 002-2007 Pérdidas del Inventario.

Diretriz N° CN 003-2007 Contingentes.

Diretriz N° CN 004-2007 La Gaceta 235 del 6 de diciembre de 2007, Vigencia de los tres principios fundamentales de la Contabilidad, Ente Contable, Periodo Contable y Unidad Monetaria.

Oficio UCC-0043-2007, del 3 de diciembre de 2007.

² Consejo Nacional de Vialidad, Consejo de Transporte Público, Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, Comisión Nacional de Emergencias, Teatro Nacional, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Instituto Metereológico Nacional, Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio, Consejo Nacional de Concesiones, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, Museo Nacional de Costa Rica, Patronato de Construcciones, Instalaciones y Bienes, Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya, Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Fondo de Parques Nacionales, Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, Patronato Nacional de Ciegos, Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa

constituyen una limitación significativa, que en criterio de esta Contraloría, no permitiría realizar una consolidación conforme a la normativa técnica contable, y compromete la fiabilidad de la información requerida para el proceso de consolidación de estados financieros.

Con esta situación evidentemente no se cumple con la obligación establecida en el artículo 52 de la LAFRPP, en cuanto a la preparación y emisión de los estados financieros consolidados al 31 de diciembre de 2007, los cuales deben estar conforme a la normativa técnica contable y financiera correspondiente. Además lo expuesto es preocupante, dada la relevancia de los objetivos y funciones que competen al Subsistema de Contabilidad Pública, cuyo órgano rector es la Dirección General de Contabilidad Nacional, y porque dichos estados financieros son uno de los elementos importantes para la evaluación y la rendición de cuentas. Lo anterior evidencia también un débil sistema de control interno, para garantizar la calidad de la información que es presentada por las entidades para la consolidación de las cifras de los estados financieros de la Administración Central y de los Poderes de la República.

Debe indicarse que en el informe de los Estados Financieros Consolidados no se hace mención alguna a estas situaciones, ni de acciones emprendidas por la Contabilidad Nacional o el Ministerio de Hacienda, respecto de los eventuales incumplimientos por parte de la entidades públicas que limitan o comprometen seriamente la posibilidad de preparar dichos estados financieros consolidados.

Posteriormente, el Contador Nacional informó que está en ejecución un convenio entre Fundación CR-USA y el Ministerio de Hacienda, para “implementar normativa contable internacional y mejorar la calidad de la información financiera del sector público costarricense no financiero”, referido en términos generales a cuatro actividades fundamentales: la revisión de las diferentes definiciones del Catálogo de Cuentas, para ser aplicado en todo el Sector Público Costarricense No Financiero; la elaboración de las normas y políticas contables, que junto con el catálogo de cuentas antes citado, conformará el Plan de General de Contabilidad Pública; la elaboración de propuestas de estrategias para la consolidación de los estados financieros del sector público costarricense sobre la base de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, y la realización de cursos, talleres, seminarios y otras actividades de capacitación. Además indicó que se encuentra en un proceso de análisis de los incumplimientos señalados anteriormente, para disponer las acciones que correspondan.

En relación con las debilidades señaladas en el cuadro anterior, conviene agregar lo siguiente

- En la mayoría de los casos que no se aportaron las notas a los estados financieros y sus políticas contables, es difícil conocer los métodos de valuación de inventarios y de depreciación de activos, con lo cual se incumple lo que dicta la normativa contable en materia de consolidación en el sentido de que éstos, con el fin de garantizar la razonabilidad, completitud y exactitud de la información, deben *“prepararse aplicando políticas contables uniformes para recoger transacciones similares u otros eventos producidos en circunstancias parecidas”*.

En tal caso, reza la norma: *"Si no fuera posible utilizar políticas contables uniformes (distintas de los principios de contabilidad) al preparar los estados financieros consolidados, tal hecho debe ser revelado, junto con la proporción de partidas (o rubros) afectadas en los estados consolidados, a las que se hayan aplicado métodos contables diferentes."*

- En los estados financieros consolidados de los órganos desconcentrados del año 2007, la Contabilidad Nacional incorporó información relacionada con la eliminación de partidas recíprocas, sobre las que existen diferencias significativas en el 62% de los casos. Algunas de las diferencias más importantes no conciliadas son las que se muestran en el siguiente cuadro:

Diferencias determinadas en los asientos de eliminación de operaciones reciprocas (Millones de Colones)				
Entidades Contables	Partidas Recíprocas eliminadas	Registros del Poder Ejecutivo	Registros de Entidad Registros de Entidad	Diferencia
Grupo Órganos Desconcentrados				
Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y CONAVI	Ctas. por cobrar y Ctas. por pagar	87.946,20	7.927,30	80.018,90
Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y Museo de Arte Costarricense	Ingresos y gastos	1.433,80	328	1.105,80
Consejo Nacional de Concesiones y Poder Ejecutivo (MOPT).	Ingresos y gastos	415,5	3.915,50	3.500,00
Poder Ejecutivo (MEP) y FONABE	Ingresos y gastos	8.100,50	11.190,50	3.090,00
Grupo Poderes				
Poder Judicial y Ministerio de Hacienda	Ingresos y gastos	110.329,80	122.629,10	-12.299,30

Cuadro 2.31

Fuente: Contabilidad Nacional, Informe de los Estados Financieros Consolidados del año 2007.

3.2.6 Algunas otras debilidades en la revelación o presentación de las cifras de los Estados Financieros Consolidados

- Las cuentas por cobrar a largo plazo experimentaron un crecimiento bruto de \$360.058 millones, para un cambio porcentual con respecto al 2006 de 3.311%, del cual, en los estados consolidados, sólo se indica que es producto de los préstamos renegociados por el Gobierno de Costa Rica, pero sin ofrecer mayor detalle al usuario de dichos estados.
- En los estados financieros consolidados de los órganos desconcentrados se determinó un incremento de \$5.190 millones en la partida Provisión Cobranza Dudosa, correspondiente a la de Activos Financieros Préstamos sobre el que no se incluyeron explicaciones de su origen, ni de las instituciones que soportan el mayor porcentaje de incobrables. Si bien es cierto en los estados no se aclara las razones que motivaron dicho movimiento, bien puede relacionarse con la emisión, por parte de la Contabilidad Nacional, de la Directriz CN-01-2007¹, que dispone la creación de la Estimación de Cuentas Malas.

¹ Fechada 16 de mayo de 2007.

- En el estado de resultados de la Administración Central y Poderes de la República se incluye, dentro de la partida “Otras Gastos”, la partida “Pérdida por Reclasificaciones de Activo Fijo” por la suma de ₡3.840,5 millones, mientras que en el Estado de Resultados del Poder Ejecutivo, dicho monto aparece registrado como “Gasto por Cuentas Incobrables”. Este error de clasificación puede inducir al usuario a realizar análisis e interpretaciones erróneas, con base en información, que no corresponde a la realidad.
- La Contabilidad Nacional señala en su informe, que no incluyó en el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto del año 2007, la información correspondiente al Museo de Arte Costarricense y el Teatro Mélico Salazar, montos que ascienden a ₡262 millones y ₡3.396 millones, para un total de ₡3.658 millones, omisiones e inconsistencias que tienen como consecuencia que los datos agregados de dicho estado, no estén completos, lo cual no permite la comparación de este estado con respecto al emitido en el año 2006.
- Un ente público contenido en los incisos a) y b) del artículo 1º de la LAFRPP, informó a la Contabilidad Nacional, tener activos¹ por un valor de ₡36.505,5 millones, no obstante, en la información que suministró, no reportó la Depreciación acumulada, ni el Gasto por Depreciación, que, evidentemente, podrían corresponder a sumas importantes, dada la cuantía de sus activos, y que consecuentemente, afectan las cifras mostradas en el balance general, estado de resultados, y estado de cambios en el patrimonio neto.²

3.2.7 Algunas limitaciones para el proceso de consolidación

- El proceso de consolidación aún se realiza de manera manual. Sobre el particular, la Contabilidad Nacional indicó que aún no ha desarrollado la interface para el Sistema de consolidación, debido a inconvenientes administrativos, y se espera continuar a partir de marzo de 2008³. Esta situación conlleva muchos riesgos y hace casi imposible el manejo de gran cantidad de información.
- Aunque se han efectuado algunos esfuerzos por parte de la Contabilidad Nacional por mantener actualizados los procedimientos para realizar sus operaciones, el Manual de Procedimientos y el Procedimiento de Consolidación de la Unidad de Consolidación de Cifras no contempla niveles de aprobación y revisión; además, no señala el procedimiento que debe seguir la Contabilidad Nacional para asegurarse que la calidad de la información sea la óptima. Si bien es cierto, se establecen actividades de verificación y cruce de saldos contenidos en los estados financieros que remiten las instituciones, los mismos no garantizan la razonabilidad y calidad de la información de conformidad con el marco contable aplicable. Además, no establece los parámetros mínimos para determinar si los estados financieros que le remiten las entidades públicas son razonablemente aceptables y proceder a su consolidación; no contempla las actividades que se deben realizar en caso de incumplimiento de presentación

¹ Bienes Duraderos ₡16.629.738,03, miles; Construcciones, Adiciones y Mejoras ₡5.506.978,65; Edificios ₡14.368.711,05 miles; para un total de ₡36.505.472,73 miles.

² En la nota 10 de las notas explicativas de los estados financieros consolidados, la Contabilidad Nacional indicó que “Algunas instituciones de la Administración Central y Poderes de la República no están reportando el 100% de sus activos ni reflejan la depreciación; situación regulada con la Directriz CN-01-2005 art 2 Del Registro de los Bienes Duraderos y la Circular 5-06 del 13 de setiembre del 2006.

³ Oficio D-0124-2008, del 07 de marzo de 2008, suscrito por la Subcontadora Nacional.

de la información por parte de las instituciones que indica el artículo 1º de la LAFRPP; no se indican las actividades para acceder los formatos establecidos en hojas electrónicas y así proceder a incluir los asientos contables que propone el Manual de Procedimientos; tampoco cómo hacer los cruces de información entre instituciones. Finalmente, no hace referencia al decreto ejecutivo 34029, del 11 de octubre de 2007, relacionado con la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, ni indica la información mínima que debería contener el oficio de remisión de la información por parte de las instituciones que deben enviar información para consolidación.

- Los órganos descentrados y otras entidades del Sector Público que deben aportar información para la consolidación, no se encuentran sujetos a un mismo plan de cuentas que guíe y uniforme el registro contable de sus operaciones, de manera que se pueda garantizar que la información que se solicita para efectuar el citado proceso de consolidación, esté registrada sobre bases uniformes y comparables. En ese sentido, la Contabilidad Nacional tiene previsto la aprobación y puesta en práctica de un solo Plan General de Contabilidad para el Sector Público Costarricense, cuya publicación está prevista para el año 2008 y su puesta en práctica para el 2009.¹
- La Contabilidad Nacional señala en su informe de consolidación que la información que se agrega es parcial y seguirá siendolo hasta que se logre materializar el proceso de Consolidación. Sobre este aspecto, el Contador Nacional señaló que dentro del proyecto de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el sector Público, se contempla el desarrollo de una estrategia de consolidación para que más que una agregación sea una consolidación realizada de manera técnica.
- Respecto de la capacitación, la Contabilidad Nacional ha indicado que la Unidad de Consolidación no ha recibido capacitación ni actualización, además de que *"No existe un plan de capacitación específicamente para la unidad de Consolidación de Cifras, ya que la capacitación que se tiene programada para el 2008 será sobre las Normas Internacionales para el Sector Público y se impartirá a todos los funcionarios de la Contabilidad Nacional."*²

3.3 Conclusión

La Contraloría General de la República dictamina negativamente los informes sobre el resultado contable y los estados financieros consolidados presentados por el Ministerio de Hacienda. Si bien el Ministerio de Hacienda ha venido realizando una serie de acciones que pretenden el mejoramiento del proceso contable a cargo de la Contabilidad Nacional, dicho dictamen se emite negativo al considerar las importantes deficiencias y situaciones como las descritas en las secciones 3.1 y 3.2, referentes a los Informes emitidos por la Contabilidad Nacional sobre el resultado contable del período y los estados financieros consolidados de los entes y órganos que conforman la Administración Central y los poderes de la República, las cuales inciden y afectan negativamente el registro contable de las transacciones y la elaboración y presentación de los estados financieros correspondientes. Además, en virtud de lo expuesto anteriormente en el presente acápite, este Órgano Contralor está ordenando las acciones correspondientes en relación con las situaciones aquí comentadas.

¹ Oficios D-170-2007 y D-0124-2008, del 8 de mayo de 2007 y 07 de febrero de 2008, respectivamente.

² Oficio D-0124-2008, del 07 de febrero de 2008.

4 Estado de Tesorería

4.1 Estado de Flujos de Efectivo

El Informe de Estado de Tesorería consta de dos partes principales, una referida al Estado de Flujo de Efectivo del período -preparada por la Contabilidad Nacional-, y otra propiamente referida a la gestión de la Tesorería Nacional durante el año 2007, como lo es la programación de caja y la caja única del Estado, elaborada directamente por la Tesorería Nacional.

El Estado de Flujo 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. Dicho estado surge como respuesta a la necesidad de 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 empresa o entidad. La información relativa al flujo de efectivo permite a los usuarios determinar en qué forma obtuvo una entidad del sector público el efectivo que necesitaba para financiar sus actividades, así como el uso que se dio al efectivo

El estado presentado por las autoridades hacendarias es el siguiente:

Estado de Flujo de Efectivo
Del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2007
En millones de colones

Descripción de la cuenta	Monto	Descripción de la cuenta	Monto
A. Actividades de operación			
1. Entradas de efectivo		2. Salidas de efectivo	
Cobro de ingresos tributarios	1.978.927,5	Compra de maquinaria, equipo y mobiliario	5.521,9
Recibo de contribuciones sociales	3.709,3	Compra de bienes	1.000,0
Venta de bienes y servicios	6.579,9	Pago de construcciones, adiciones y mejoras	4.189,9
Cobro de derechos y traspasos	31.978,0	Compra de valores e inversiones	546,0
Intereses, multas y sanciones cobradas	10.073,6	Otros	6.778,5
Transferencias corrientes recibidas	18.179,9	Total salida de efectivo	18.036,3
Otros cobros	4.693,6	Total entradas / salidas netas actividades de inversión	-18.036,3
Diferencias de tipo de cambio	0,0		
Total entrada de efectivo	2.054.141,8		
2. Salidas de efectivo			
Pago de remuneraciones	715.878,9		
Pago a proveedores y acreedores	60.495,3		
Transferencias corrientes entregadas	462.587,9		
Jubilación	290.294,0		
Intereses, comisiones y multas	0,0		
Diferencias de tipo de cambio	0,0		
Otros pagos	478,7		
Total salidas de efectivo	1.529.734,8		
Total entradas / salidas netas actividades de operación	524.407,0		
B. Actividades de inversión			
1. Entradas de efectivo		C. Actividades de financiación	
Venta de bienes duraderos	0,0	1. Entradas de efectivo	
Venta de inversiones	0,0	Donaciones de capital en efectivo recibidas	0,0
Otros	0,0	Transferencias de capital recibidas	0,0
Total entradas de efectivo	0,0	Préstamos internos y/o externos	1.166.706,0
2. Salidas de efectivo		Otros	67.481,5
Compra de maquinaria, equipo y mobiliario	5.521,9	Total entradas de efectivo	1.234.187,5
Compra de bienes	1.000,0		
Pago de construcciones, adiciones y mejoras	4.189,9	2. Salidas de efectivo	
Compra de valores e inversiones	546,0	Donaciones de capital en efectivo entregadas	0,0
Otros	6.778,5	Transferencias de capital entregadas	0,0
Total salida de efectivo	18.036,3	Amortización de préstamos e intereses	1.746.571,6
		Otros	0,0
		Total salidas de efectivo	1.746.571,6
		Total entradas / salidas netas actividades de financiación	-512.384,1
D. Total entradas / salidas netas en efectivo			
		E. Más: Saldo inicial de caja	159.348,1
		F. Igual: Saldo final de caja	153.334,6

Cuadro 2.32

Fuente: Contabilidad Nacional

Entre los aspectos más importantes del cuadro anterior destaca que la caja pasó de un saldo inicial de ₡159.348 millones a ₡153.335 millones; es decir, disminuyó en ₡6.013 millones, entre inicio y fin del período 2007. Para tener una mejor idea de dicha disminución se presenta el cuadro siguiente que muestra los diferentes fondos que componen la caja y su variación:

Desglose del saldo de caja al 31 de diciembre de 2006 y 2007
En millones de colones

Descripción de la cuenta	Saldo al		Variación	
	12/31/2006	12/31/2007	Absoluta	Relativa
Banco Cajero - Fondo General en colones	127.979,1	136.582,3	8.603,2	6,7%
Fondos Especiales	30.892,7	16.364,2	-14.528,6	-47,0%
Fondo General en dólares - Fondo Servicio Deuda Externa	30.770,7	15.001,4	-15.769,3	-51,2%
Fondo General en euros	0,0	1.098,1	1.098,1	
Préstamo BIRF 3654/CR Sector Salud	1,0	158,7	157,7	15917,9%
Fondo Rotatorio Poder Judicial	50,0	50,0	0,0	0,0%
Servicio Deuda Externa - Comisiones, Honorarios y otros gastos	28,2	28,3	0,0	0,1%
Banco Nacional Fondo Circulante	21,9	21,9	0,0	0,0%
MIDEPLAN - Programas Estratégicos	3,4	3,4	0,0	0,0%
MIDEPLAN - Generación PL 480 (Intereses) Ley 7307	13,1	1,4	-11,7	-89,3%
MIDEPLAN - Generación PL 480	1,0	1,0	0,0	0,0%
Préstamo FIDA 371/CR Península de Nicoya	1,5	0,0	-1,5	n.a.
Fondo IICA BID 636 OCCR	1,4	0,0	-1,4	n.a.
Fondo BCIE 1129	0,5	0,0	-0,5	n.a.
Tesorería Nacional - Especies Fiscales	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo BID 711-OC/CR Salud	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo Programa Ajuste Sector Público Ley 7545 BID 73	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo BID 3828 no reembolsable	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo MINED BIRF 3414 CR	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo de Impuesto al Banano Ley 5515	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo MIDEPLAN - BCIE 12-0	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo BIRF 3654 CR	0,0	0,0	0,0	n.a.
Fondo rec para distribución de sellos postales	0,0	0,0	0,0	n.a.
Cajas Chicas	476,2	388,2	-88,0	-18,5%
Total de efectivo	159.348,1	153.334,6	-6.013,4	-3,8%

Cuadro 2.33

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contabilidad Nacional

Puede apreciarse que la disminución señalada es producto por un lado de la reducción en más de un 50% de la cuenta denominada Fondo para el Servicio de la Deuda Externa, conocida también como Fondo General en dólares, el cual pasa de ₡30.771 millones a ₡15.001 millones y, por otra parte, al incremento del Fondo General en colones, que aumentó de ₡127.979 millones a ₡136.582 millones. El efecto neto de dichas variaciones sumado al saldo de un nuevo fondo creado durante el ejercicio 2007, -el Fondo General en euros-, explica la disminución de caja, lo cual es razonable dado que entre los tres representaron el 99,6% de la caja estatal al cierre del ejercicio económico en comentario, sobresaliendo entre ellos el Fondo General en colones que representó un 89,1% del total.

El incremento en el Fondo General en colones de un 6,7% se explica a su vez por la bonanza que experimentó el Gobierno de la República en la recaudación tributaria, mientras que la disminución en el Fondo General en dólares se debió principalmente a la atención de la deuda en esa moneda, tanto interna como externamente.

Es importante señalar que los saldos del Fondo General en colones como de los Fondos Especiales, consignados en el cuadro anterior, fueron corroborados con información remitida por el Banco Central de Costa Rica, mediante oficio N°DC/D-050 del 13 de febrero de 2008.

En las actividades de operación, destaca por su importancia, la recaudación tributaria del período, así como las salidas correspondientes a sueldos y salarios y contribuciones o cargas sociales.

Análisis del Estado de Flujo de Efectivo, actividades de operación, 2007
En millones de colones

Concepto	Monto	Participación
1. Entradas de efectivo		
Ingresos tributarios	1.978.927,5	96,3%
<i>Impuestos de aduana</i>	780.505,5	38,0%
<i>Impuesto sobre la renta</i>	519.129,7	25,3%
<i>Impuesto sobre las ventas</i>	385.028,5	18,7%
<i>Impuestos sobre combustibles</i>	154.783,3	7,5%
<i>Impuesto a la propiedad de vehículos</i>	52.545,7	2,6%
<i>Impuestos de salida</i>	22.799,4	1,1%
<i>Impuestos de consumo</i>	20.152,5	1,0%
<i>Impuestos sobre bebidas alcohólicas</i>	19.830,0	1,0%
<i>Impuestos sobre bebidas sin contenido alcohólico</i>	16.919,7	0,8%
<i>Derechos consulares</i>	3.706,6	0,2%
<i>Timbres fiscales</i>	3.025,2	0,1%
<i>Derechos de exportación</i>	173,2	0,0%
<i>Otros impuestos</i>	328,2	0,0%
Recibo de contribuciones sociales	3.709,3	0,2%
Venta de bienes y servicios	6.579,9	0,3%
Cobro de derechos y traspasos	31.978,0	1,6%
Intereses, multas y sanciones	10.073,6	0,5%
Transferencias corrientes recibidas	18.179,9	0,9%
Diferencias de tipo de cambio	0,0	0,0%
Otros cobros	4.693,6	0,2%
Total de entradas de efectivo	2.054.141,8	100,0%
2. Salidas de efectivo		
Pago de remuneraciones	715.878,9	46,8%
<i>Sueldos y salarios</i>	603.105,2	39,4%
<i>Contribuciones sociales</i>	112.773,7	7,4%
Pago a proveedores y acreedores	60.495,3	4,0%
Transferencias corrientes entregadas	462.587,9	30,2%
Jubilación	290.294,0	19,0%
Intereses, comisiones y multas	0,0	0,0%
Diferencias de tipo de cambio	0,0	0,0%
Otros pagos	478,7	0,0%
Total de salidas de efectivo	1.529.734,8	100,0%
Saldo neto de actividades de operación	524.407,0	

Fuente: *Elaboración propia, con datos de la Contabilidad Nacional*

Cuadro 2.34

La recaudación tributaria constituye el 96% del total de entradas de efectivo correspondientes a las actividades de operación y el 60% del total de flujo de fondos percibidos por la Tesorería Nacional durante el año 2007. Destacan los impuestos recaudados a nivel de Aduanas, particularmente los impuestos de importación, siendo particularmente importante en ese grupo los aranceles de aduana. Continuando en orden de recaudación, están el impuesto sobre la renta, el impuesto de ventas y los impuestos sobre los combustibles.

Tal y como puede apreciarse el ingreso efectivo por concepto de ingresos tributarios alcanzó la suma de ₡1.978.927 millones, suma que resulta menor que la contabilizada a nivel de liquidación presupuestaria, ₡2.028.942 millones. La diferencia se explica fundamentalmente porque los registros se realizan sobre bases diferentes; en el caso de las operaciones de tesorería, los registros se hacen con base de "caja", mientras que en las operaciones contables los registros se realizan con base de "devengado".¹

En su informe, la Tesorería Nacional menciona que las principales diferencias de registro entre esa dependencia y la Contabilidad Nacional son las siguientes:

- Cobertura. Las cifras de programación y seguimiento de caja se elaboran considerando los movimientos de las tres principales cuentas bancarias que utiliza la Tesorería Nacional para gestionar la liquidez, a saber, el Fondo General en colones, el Fondo General en dólares y el Fondo General en euros. La Contabilidad Nacional incluye otros fondos de gestión restringida, que por su naturaleza y movimiento no son de interés para la programación y seguimiento de caja. El cuadro trasanterior detalla los diferentes fondos considerados por la Contabilidad Nacional en la determinación de la caja total o efectivo total, pero de ellos, la Tesorería Nacional únicamente considera los tres mencionados a efectos de realizar la programación de caja
- Tratamiento de movimientos de caja única. Para efectos de las cifras de Tesorería, lo que interesa son las salidas y entradas efectivas de caja, por ello no registra como salidas las acreditaciones de recursos de transferencias del Gobierno en cuentas de caja única. De igual manera, cuando hay pagos desde cuentas de caja única al Gobierno, éstos no se consideran en las cifras de caja de la Tesorería Nacional, puesto que dichos movimientos no generan transferencia efectiva de recursos líquidos.
- Tratamiento de gastos por salarios y pensiones. En estos casos, los registros contables se realizan con base en la suma reconocida a nivel presupuestario, mientras que para efectos de Tesorería esos gastos son registrados sobre la base estricta de caja. Por tal razón, la Tesorería registra separadamente el pago de los salarios líquidos y posteriormente el pago de las deducciones cuando efectivamente se realizan, lo cual incluye tanto las deducciones por aporte obrero a la CCSS, como las deducciones a terceros y a juzgados. Adicionalmente,

¹ Cuando se trabaja con base de caja, los ingresos se registran en el período en que se reciben en efectivo y los gastos en el período en que efectivamente se hace el desembolso. De acuerdo en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, los ingresos se reconocen, -con base de devengado-, cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico; es decir se registran en el momento en que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo. Se identifica el momento en que ocurre un evento económico con el momento en el cual cambia la propiedad de los bienes, se suministran los servicios, se crea la obligación de pagar impuestos, surge un derecho al pago de una prestación social, o se establece otro derecho incondicional.

por razones de operativa bancaria, algunos pagos de salarios y pensiones son devueltos por los bancos y en ese sentido no generan salida de caja, aunque ya están reconocidos.

Por otra parte, las deducciones por concepto de Impuesto sobre la Renta y los aportes a fondos de pensiones se consideran como ingresos para efectos de la Contabilidad Nacional, pero no son registrados como tales por la Tesorería Nacional, puesto que no generan movimiento de caja.

- Tratamiento del financiamiento. En cuanto a la colocación de títulos de la deuda pública se refiere, la Tesorería registra la entrada de fondos por ese concepto, sin diferenciar si como producto de dicha colocación se incluye el pago de impuesto sobre la renta sobre los intereses pagados por el inversionista (esto particularmente en lo que a la modalidad de “títulos cero cupón” se refiere).

Por otra parte, tratándose de la caja única del Estado, la Contabilidad considera los saldos como cuentas de pasivo, mientras que para efectos de Tesorería los movimientos que se dan en la caja única solo se consideran como entradas y salidas efectivas de caja.

- Tratamiento del servicio de la deuda. Para efectos de la Contabilidad, en los canjes de deuda se registra tanto la colocación como la cancelación, mientras que para efectos de las cifras de Tesorería, dichos movimientos, -dado que no generan movimiento de efectivo-, no se reflejan en las cifras de caja. Análogamente, para efectos de la Tesorería Nacional no se consideran ajustes por concepto de cupón corrido ni primas o descuentos, puesto que solo interesa las salidas y entradas de caja.

Por el lado de las salidas de efectivo, el pago de remuneraciones constituye el gasto más importante que enfrenta la caja gubernamental, significando un 47% del total de salidas de caja; está compuesto por sueldos y salarios y por las contribuciones sociales, como son las cuotas patronales a la CCSS por los regímenes de enfermedad e invalidez, vejez y muerte, los aportes a fondos de pensiones y la cuota al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, entre las más importantes. Por su parte, las transferencias corrientes entregadas representan el 30%, la segunda más importante de los pagos en efectivo, las cuales se detallan seguidamente.

**Transferencias Corrientes entregadas durante el año 2007
en millones de colones**

Beneficiario	Monto	%
Fondo de Educación Superior	129.463,0	28,0%
Consejo Nacional de Vialidad	70.429,5	15,2%
Juntas de Educación	62.296,9	13,5%
Gobiernos Locales	21.044,1	4,5%
Consejo Técnico de Aviación Civil	11.766,5	2,5%
Fondo Nacional de Becas	11.190,5	2,4%
Instituto Mixto de Ayuda Social	5.928,7	1,3%
Colegios Universitarios	3.976,7	0,9%
Banco Hipotecario de la Vivienda	3.000,0	0,6%
Consejo Nacional de Producción	2.800,0	0,6%
Otras	140.692,0	30,4%
TOTAL	462.587,9	100,0%

Cuadro 2.35

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contabilidad Nacional

Respecto del Estado de Flujo de Efectivo de las actividades de inversión (ver punto B del cuadro inicial de este acápite), hay que resaltar que no se produjeron entradas de caja (ingresos efectivos) por ese concepto durante el 2007, pero sí hubo pagos o salidas que registrar por ¢18.036 millones, entre las que cabe mencionar ¢2.619 millones por compra de equipo y programas de cómputo, ¢3.823 millones por construcción de vías de comunicación y ¢546 millones por la adquisición de acciones de la Corporación Interamericana de Inversiones, organismo multilateral afiliado al BID orientado al desarrollo económico de los países miembros en América Latina y el Caribe a través del financiamiento de pequeñas y medianas empresas privadas. También se incluyen dentro de las salidas de caja por actividades de inversión, ¢6.778 millones de salarios denominados capitalizables, correspondientes a proyectos de inversión del MOPT que están financiados con ingresos de capital, particularmente con la colocación de títulos de la deuda interna.

Finalmente, refiriéndonos a la última parte del cuadro de Estado de Flujo de Efectivo, relativa a las actividades de financiación, se aprecia un ingreso de capital de ¢1.166.706 millones, el cual corresponde a la venta de títulos valores por ¢1.161.236 millones y ¢5.469 millones de desembolsos de créditos externos. Estos ingresos representaron el 94,5% del total de entradas de efectivo a caja correspondiente a actividades de financiación, el restante 5,5% (¢67.481 millones) está respaldado en otros ingresos de capital. Las salidas de efectivo en este tipo de actividades de financiación está concentrado en la amortización de préstamos y el pago de intereses con el siguiente detalle: ¢1.202.112 millones de amortización de títulos valores, ¢84.934 millones correspondientes al pago de la deuda del Gobierno con el Banco Central de Costa Rica por las pérdidas cuasifiscales originadas en pasivos constituidos por la colocación de bonos de estabilización monetaria, ¢38.290 millones de amortización de deuda externa, ¢331.346,3 millones de pago de intereses de la deuda interna, ¢88.320 millones de pago de intereses de la deuda externa, ¢1.487 millones de amortización de la deuda BANHVI – COOVIVIENDA, y ¢82 millones de amortización de bonos clase 355 Deuda INVU-CCSS.

Resumiendo este acápite del Estado de Flujo de Efectivo, puede decirse que el Gobierno inició el año 2007 con un saldo de caja de ¢159.348 millones y lo terminó con un saldo de ¢153.335 millones, lo cual determina una disminución de ¢6.013 millones. Este último resultado que se vio determinado por el saldo de caja negativo tanto de las actividades de inversión (-¢18.036 millones) como de financiación (-¢512.384 millones), los cuales tuvieron que ser asumidos por el resultado positivo de las actividades de operación (¢524.407 millones) y su remanente por el saldo de caja inicial.

4.2 Gestión de Tesorería

4.2.1 Flujo de Caja

En su informe la Tesorería Nacional presenta el Flujo de Caja mensual para el año 2007, compuesto por el flujo del Fondo General en colones y el flujo del Fondo General en dólares. Para efectos de este acápite, la información se presentará separadamente, a continuación el correspondiente al Flujo del Fondo General en colones, en forma mensual.

FLUJO MENSUAL DE CAJA DEL FONDO GENERAL EN COLONES 2007

En millones de colones

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total	
Programado														
Saldo Inicial	127.979,1	4.507,6	3.099,7	2.716,1	3.330,9	4.300,1	7.942,4	10.088,0	17.611,7	19.528,6	29.051,5	89.192,0	127.979,1	
+ Ingresos	127.549,0	126.766,0	159.042,0	132.356,0	107.198,0	118.316,0	154.380,0	126.060,0	126.384,0	154.828,0	119.906,0	235.904,0	1.688.689,0	
Impuestos	125.549,0	124.766,0	156.542,0	130.356,0	105.198,0	115.816,0	152.380,0	123.560,0	124.384,0	152.828,0	117.406,0	233.904,0	1.662.689,0	
Caja Única	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	26.000,0	
- Egresos	137.275,0	110.345,0	105.716,0	105.646,0	103.402,0	107.937,0	112.687,0	110.700,0	111.672,0	108.689,0	107.063,0	214.200,0	1.435.332,0	
Salarios y Pensiones	80.332,0	58.786,0	58.788,0	58.782,0	56.540,0	61.088,0	62.538,0	62.538,0	62.536,0	58.040,0	58.040,0	165.103,0	843.111,0	
Salarios y Pensiones netos	59.932,0	36.536,0	36.538,0	36.532,0	35.040,0	39.238,0	39.038,0	39.038,0	39.036,0	36.040,0	36.040,0	136.688,0	568.196,0	
Deducciones	21.300,0	22.250,0	22.250,0	22.250,0	21.500,0	21.850,0	23.500,0	23.500,0	23.500,0	22.000,0	22.000,0	29.015,0	274.915,0	
Bienes y servicios	6.600,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.700,0	9.200,0	9.200,0	107.300,0	
Transferencias y otros	50.343,0	42.359,0	37.728,0	37.664,0	37.662,0	37.649,0	40.949,0	39.962,0	39.936,0	40.949,0	39.823,0	39.897,0	484.921,0	
Servicio Deuda	231.944,5	92.107,4	208.564,3	100.638,3	69.914,9	25.857,5	97.778,2	90.627,5	190.918,1	133.019,9	38.702,5	45.777,4	1.326.850,5	
Intereses	51.329,3	19.162,4	99.631,7	14.616,4	24.341,1	13.776,4	47.866,9	44.729,2	93.208,7	17.914,5	22.866,0	14.363,5	463.806,4	
Interna	28.335,2	12.516,9	93.609,1	11.590,6	15.274,4	12.909,6	21.271,1	21.271,1	44.729,2	86.070,8	17.057,0	11.962,6	13.673,7	369.000,2
Externa	22.994,1	6.645,5	6.022,6	3.025,8	9.066,7	866,7	26.595,8	0,0	7.138,0	857,5	10.903,4	690,1	94.806,2	
Amortización	180.615,2	72.945,0	108.932,6	86.021,9	45.573,8	12.081,1	49.911,3	45.898,3	97.709,4	115.105,4	15.836,5	32.413,5	863.044,1	
Interna	175.626,4	70.817,5	104.858,9	82.905,1	42.500,8	9.779,7	42.836,6	38.349,4	97.709,4	115.105,4	13.431,5	32.413,5	826.334,2	
Externa	4.988,8	2.127,5	4.073,7	3.116,9	3.073,0	2.301,4	7.074,7	7.548,9	0,0	0,0	2.405,1	0,0	36.709,9	
+ Financiamiento	101.142,9	47.278,6	154.854,7	115.543,1	67.088,1	19.120,7	58.230,8	82.791,2	178.123,0	96.403,8	86.000,0	30.726,7	1.064.303,6	
+ Traspaso entre cuentas	17.056,0	0,0	0,0	-41.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-23.944,0	
Saldo Final	4.507,6	3.099,7	2.716,1	3.330,9	4.300,1	7.942,4	10.088,0	17.611,7	19.528,6	29.051,5	89.192,0	94.845,3	94.845,3	
Ajustado														
Saldo Inicial	127.979,1	62.082,1	44.532,6	50.876,9	74.362,5	38.061,7	43.878,5	86.740,6	106.745,5	68.854,0	59.720,8	107.103,0	158.431,2	
+ Ingresos	127.549,0	126.766,0	150.327,0	135.125,5	137.700,0	141.492,0	164.706,0	156.714,0	153.494,0	182.785,0	170.961,0	258.707,0	1.906.326,5	
Impuestos	125.549,0	124.766,0	147.827,0	133.125,5	135.700,0	138.932,0	160.706,0	152.214,0	149.494,0	178.785,0	166.461,0	254.707,0	1.868.326,5	
Caja Única	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.000,0	2.500,0	4.000,0	4.500,0	4.000,0	4.000,0	4.500,0	4.000,0	38.000,0	
- Egresos	137.275,0	110.345,0	105.716,0	116.644,0	123.402,0	121.105,0	135.105,0	133.618,0	154.090,0	146.907,0	146.281,0	263.742,8	1.694.230,8	
Salarios y Pensiones	80.332,0	58.786,0	58.788,0	58.780,0	56.540,0	61.088,0	62.538,0	62.538,0	62.536,0	63.036,0	63.040,0	137.530,5	855.536,5	
Salarios y Pensiones netos	59.932,0	36.536,0	36.538,0	36.530,0	35.040,0	39.238,0	39.038,0	39.038,0	39.036,0	39.040,0	41.040,0	113.030,0	573.636,0	
Deducciones	21.300,0	22.250,0	22.250,0	22.250,0	21.500,0	21.850,0	23.500,0	23.500,0	23.500,0	31.000,0	24.500,0	24.500,0	281.900,0	
Bienes y servicios	6.600,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	12.000,0	12.000,0	12.000,0	130.300,0	
Transferencias y otros	50.343,0	42.359,0	37.728,0	48.664,0	57.662,0	50.817,0	62.867,0	61.880,0	61.854,0	64.867,0	68.741,0	100.612,3	708.394,3	
Servicio Deuda	231.944,5	91.345,3	221.617,1	98.320,5	22.372,0	49.851,3	76.650,5	94.152,9	189.231,1	105.270,5	63.019,7	46.839,1	1.290.570,4	
Intereses	51.329,3	18.400,4	99.631,7	10.932,0	4.106,1	11.903,2	20.209,4	13.116,1	82.451,9	10.932,4	4.256,1	9.391,7	336.660,3	
Interna	28.335,2	11.756,8	93.609,2	10.932,0	4.106,1	11.903,2	20.209,4	13.116,1	82.451,9	10.932,4	4.256,1	9.391,7	301.000,0	
Externa	22.994,1	6.643,6	6.022,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35.660,2	
Amortización	180.615,2	72.945,0	121.985,4	87.388,5	18.220,9	37.948,1	56.441,0	81.036,7	106.780,3	94.338,1	58.763,6	37.447,4	953.910,1	
Interna	175.626,4	70.817,5	117.911,7	87.388,5	18.220,9	37.948,1	56.441,0	81.036,7	106.780,3	94.338,1	58.763,6	37.447,4	942.720,1	
Externa	4.988,8	2.127,5	4.073,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.190,0	
+ Financiamiento	101.142,9	47.278,6	136.997,5	61.730,4	10.829,8	47.068,8	105.614,4	82.355,4	105.652,3	84.624,2	108.491,9	44.101,9	935.888,1	
+ Traspaso entre cuentas	-17.056,0	0,0	0,0	-16.120,0	-31.510,0	-5.775,0	-31.200,0	-5.210,0	-10.962,0	-7.308,0	-33.995,0	0,0	-159.136,0	
Saldo Final	4.507,6	34.436,3	4.524,0	48.888,3	108.673,3	61.441,2	133.643,5	103.249,2	33.531,7	91.393,7	163.868,0	99.330,0	174.980,6	
Real														
Saldo Inicial	127.979,1	62.082,7	44.532,6	50.876,9	74.362,5	38.061,7	43.878,6	86.740,8	106.745,5	68.853,9	59.720,8	107.102,9	127.979,1	
+ Ingresos	165.520,5	133.882,7	193.086,8	160.680,9	141.921,0	165.909,1	181.282,0	146.609,0	158.992,1	198.163,4	173.985,6	288.073,4	2.107.282,0	
Impuestos	158.152,2	129.065,8	185.606,2	154.840,2	137.531,9	157.973,1	173.067,1	141.869,7	146.791,2	188.677,9	161.325,8	278.150,4	2.013.051,5	
Caja Única	7.368,3	4.816,9	9.561,0	5.840,7	4.388,1	7.113,0	8.214,9	4.739,3	12.282,2	9.486,5	12.659,8	9.923,0	94.231,3	
- Egresos	130.083,4	106.176,8	111.674,5	102.975,0	137.026,6	127.178,5	112.706,9	115.172,1	137.429,9	138.906,1	137.357,0	236.642,5	1.631.329,0	
Salarios y Pensiones	84.487,9	54.989,2	55.855,5	55.288,6	57.995,3	62.755,4	57.773,1	55.979,1	83.916,2	67.323,2	61.632,9	127.762,5	825.757,8	
Salarios y Pensiones netos	59.618,1	33.369,1	36.342,1	34.481,0	36.079,5	40.611,6	35.555,9	33.694,5	60.370,3	38.863,9	38.289,7	104.441,6	551.71,1	
Deducciones	24.869,8	21.620,1	19.513,5	20.807,7	21.915,8	22.143,7	22.217,2	22.284,6	23.545,7	28.458,5	23.343,2	23.320,9	274.040,7	
Bienes y servicios	5.907,2	4.937,5	9.561,0	8.618,1	9.731,7	10.223,1	7.822,2	9.686,6	7.862,2	10.323,6	15.017,7	14.632,5	11.432,3,4	
Transferencias y otros	39.688,3	46.250,2	46.257,9	39.068,3	69.299,3	54.200,0	47.111,7	49.506,4	45.651,5	61.260,1	60.706,5	69.247,5	691.247,7	
Servicio Deuda	216.581,4	89.748,3	185.747,2	66.759,3	23.100,6	50.069,8	76.563,3	101.388,6	160.838,4	141.440,5	66.672,8	67.653,9	1.210.563,9	
Intereses	29.260,7	13.958,9	92.524,4	7.313,4	3.931,1	11.806,5	19.561,6	12.634,5	57.923,4	37.205,2	6.346,8	9.995,1	302.461,5	
Interna	29.256,4	13.946,2	92.161,6	7.234,6	3.932,7	11.801,2	19.561,9	12.634,5	56.616,5	35.827,3	6.346,8	9.965,5	299.729,8	
Externa	4,3	12,7	36,7	78,8	3,9	5,3	-0,4	0,0	1.306,9	1.378,0	0,0	29,6	3.181,8	
Amortización	187.320,8	75.789,4	93.222,8	59.446,0	19.169,5	38.263,3	57.001,7	88.754,1	102.915,0	104.235,3	60.326,0	57.658,7	908.102,4	
Interna	187.320,8	75.666,1	92.252,0	58.407,1	19.148,4	37.972,8	57.001,7	88.697,6	102.915,0	104.235,3	60.326,0	57.658,7	905.601,4	
Externa	0,0	12,3	97,0	10,389,9	21,1	29,04	0,0	56,5	0,0	0,0	0,0	0,0	2.501,0	
+ Financiamiento	132.398,4	51.177,2	121.691,9	49.960,8	13.074,3	23.692,8	79.431,6	97.750,2	109.699,6	83.480,5	104.479,3	47.702,3	91	

ajustado, los ingresos percibidos en enero, marzo, abril, junio y diciembre, lo cual es resultado básicamente de un año excepcionalmente bueno para el fisco en materia tributaria; resultado que permitió, como se citará más adelante, hacer menor uso del previsto en colocación de títulos de la deuda pública.

En la vertiente de los egresos o salidas de caja para la atención de salarios, pensiones, adquisición de bienes y servicios, transferencias y otros gastos, se hizo una estimación inicial de salidas por ese concepto de \$1.435.332 millones; durante el año la misma fue ajustada a \$1.694.230 millones, siendo la salida real efectiva de \$1.631.329 millones. A diferencia del notable crecimiento de los ingresos (25%), los egresos reales crecieron en un 14% sobre la estimación inicial, lo que en términos absolutos significa un gasto mayor en \$195.997 millones que el inicial.

Para el pago de intereses de la deuda interna, inicialmente se previó una suma anual de \$463.806 millones, pero la salida real de caja por ese concepto fue de \$302.461, millones, \$161.345 millones menos de lo inicialmente estimado, o sea un 35% menos. Este resultado se explica fundamentalmente por las siguientes razones: la bonanza en la percepción de ingresos tributarios genera una menor necesidad de acudir al mercado financiero para la colocación de títulos de la deuda pública; la caída de las tasas de interés contribuyó a la obtención de recursos de corto plazo más baratos de lo estimado, y aunado a esta última razón, la estructura de la deuda se concentró más de lo estimado en títulos de corto y muy corto plazo (pagarés del tesoro) a tasas de interés más beneficiosas para el tesoro público.

Para la amortización de la deuda pública se hizo una estimación inicial de \$863.044 millones, basada tanto en los vencimientos como en la estrategia de deuda (estructura del plazo de las colocaciones); suma que se fue modificando en el transcurso del año, de acuerdo con el comportamiento de las variables que la determinan, llegando a \$953.910 millones, para finalmente concluir al cierre del período con una salida real de caja de \$908.102 millones, lo cual evidencia un mayor pago del previsto. Esta situación se explica básicamente porque conforme a la estrategia inicial de colocación se había estimado mayor colocación de títulos de mediano y largo plazo y consecuentemente una disminución en las captaciones de títulos de corto y muy corto plazo (pagarés del tesoro que son colocaciones directamente en instituciones públicas, que no van a subasta pública, a plazos de un mes o menos, que usualmente resultan a una tasa de interés más baja que la del mercado); es decir colocaciones que resultan más baratas al tesoro público y en las cuales el pago de réditos queda dentro del mismo sector público.

Por lo tanto, al resultar la estructura real de la deuda diferente de la estructura estimada en cuanto a plazos, incidió en mayores salidas de caja para amortización respecto a lo estimado. Otro factor que incidió en la mayor amortización es el hecho de que los movimientos de canje de deuda con las instituciones públicas no se comportaron conforme con las expectativas dadas, de manera que el canje real fue mucho menor que el estimado, contribuyendo ese comportamiento a tener una amortización mayor que la estimada.

Finalmente, el financiamiento inicialmente previsto de \$1.064.304 millones fue ajustado durante el año a la suma de \$935.888 millones, como producto de la mayor recaudación

experimentada por los ingresos tributarios, resultando el financiamiento real en ¢914.543 millones.

Seguidamente se inserta el cuadro correspondiente al flujo mensual de caja del Fondo General de dólares para el período 2007

FLUJO MENSUAL DE CAJA DEL FONDO GENERAL EN DÓLARES 2007
En millones de dólares

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Programado													
Saldo Inicial	59,4	28,5	25,9	23,9	22,3	23,1	23,8	24,5	25,3	25,7	26,3	27,1	59,4
+ Ingresos	3,1	3,9	4,3	3,4	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,6	2,8	2,3	35,8
Impuestos	3,1	3,9	4,3	3,4	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,6	2,8	2,3	35,8
Caja Unica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Egresos	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	24,0
Salarios y Pensiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salarios y Pensiones netos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deducciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes y servicios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias y otros	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	24,0
- Servicio Deuda	0,0	4,5	4,3	79,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,4
Intereses	0,0	4,5	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7
Interna	0,0	4,5	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7
Externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	0,0	0,0	0,0	79,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	79,7
Interna	0,0	0,0	0,0	79,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	79,7
Externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Financiamiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Traspaso entre cuentas	-32,0	0,0	0,0	76,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,6
Saldo Final	28,5	25,9	23,9	22,3	23,1	23,8	24,5	25,3	25,7	26,3	27,1	27,4	27,4
Ajustado													
Saldo Inicial	59,4	28,5	25,9	24,6	78,7	-193,8	-221,3	-341,0	-369,7	-413,6	-435,2	-563,0	59,4
+ Ingresos	3,1	3,9	4,3	3,8	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,7	2,8	2,3	36,3
Impuestos	3,1	3,9	4,3	3,8	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,7	2,8	2,3	36,3
Caja Unica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Egresos	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	31,1
Salarios y Pensiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salarios y Pensiones netos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deducciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bienes y servicios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias y otros	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	31,1
- Servicio Deuda	0,0	4,5	3,5	89,1	56,9	17,3	63,5	36,8	24,4	33,6	56,5	12,1	398,0
Intereses	0,0	4,5	3,5	6,9	28,3	2,2	45,3	15,6	13,2	2,7	30,2	2,1	154,2
Interna	0,0	4,5	3,5	1,4	12,8	0,9	2,2	3,1	2,8	1,3	12,8	1,0	46,2
Externa	0,0	0,0	0,0	5,5	15,5	1,2	43,1	12,5	10,4	1,4	17,4	1,1	108,0
Amortización	0,0	0,0	0,0	82,3	28,7	15,1	18,2	21,2	11,2	30,9	26,4	10,0	243,8
Interna	0,0	0,0	0,0	76,6	22,1	12,6	3,0	18,0	2,0	23,7	21,0	7,5	186,4
Externa	0,0	0,0	0,0	5,7	6,6	2,5	15,2	3,3	9,2	7,2	5,4	2,5	57,4
+ Financiamiento	0,0	0,0	0,0	15,0	1,0	0,0	3,1	17,3	1,0	25,3	0,0	7,5	70,2
+ Traspaso entre cuentas	32,0	0,0	0,0	31,0	60,0	11,0	60,0	10,0	21,0	14,0	65,0	0,0	304,0
Saldo Final	28,5	25,9	24,6	-78,7	-193,8	-221,3	-341,0	-369,7	-413,6	-435,2	-563,0	-567,3	-567,3
Real													
Saldo Inicial	59,4	40,8	41,7	53,8	18,5	26,7	29,4	28,4	28,1	32,0	18,7	30,6	59,4
+ Ingresos	6,7	4,5	5,1	5,6	7,5	4,6	7,6	7,5	11,9	4,8	30,6	9,5	106,0
Impuestos	6,2	4,5	5,0	4,6	4,7	4,3	4,6	5,2	3,9	4,3	4,2	4,4	55,9
Caja Unica	0,5	0,1	0,0	1,0	2,8	0,3	3,0	2,3	8,0	0,5	26,4	5,1	50,1
- Egresos	4,6	4,6	3,4	3,6	2,8	3,6	2,2	4,3	2,9	7,1	15,5	7,2	61,5
Salarios y Pensiones	0,9	2,5	1,3	1,5	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,9	14,3
Salarios y Pensiones netos	0,9	2,5	1,3	1,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,9	14,2
Deducciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Bienes y servicios	0,9	0,9	0,8	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	1,5	1,4	4,9	3,2	9,2
Transferencias y otros	2,9	1,2	1,3	1,6	1,4	2,3	0,9	3,0	0,5	4,8	9,7	8,5	38,1
- Servicio Deuda	53,6	15,6	16,5	87,6	58,5	11,9	62,4	18,5	39,9	31,3	56,4	11,0	463,3
Intereses	32,6	12,5	9,8	4,5	30,6	2,0	44,6	15,4	13,2	2,9	30,3	1,6	199,9
Interna	0,0	0,0	0,2	3,1	13,7	0,8	2,2	3,0	3,6	1,4	13,3	0,7	41,8
Externa	32,6	12,5	9,6	1,4	16,9	1,2	42,4	12,5	9,6	1,5	17,0	0,9	158,1
Amortización	21,0	3,1	6,7	83,1	28,0	9,9	17,7	3,1	26,7	28,5	26,1	9,5	263,4
Interna	0,0	0,0	0,9	76,7	22,8	7,5	8,3	0,0	19,4	23,7	21,0	8,0	188,3
Externa	21,0	3,1	5,8	6,4	5,2	2,4	9,4	3,1	7,3	4,8	5,1	1,5	75,1
+ Financiamiento	0,0	3,6	5,7	16,8	2,0	2,6	0,9	0,0	18,9	0,2	1,2	8,2	60,1
+ Traspaso entre cuentas	33,0	12,9	21,2	33,5	60,0	11,0	55,0	15,0	16,0	20,0	52,0	0,0	329,5
Saldo Final	40,8	41,7	53,8	18,5	26,7	29,4	28,4	28,1	32,0	18,7	30,6	30,1	30,1

Cuadro 2.37

Funete: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional

De seguido se inserta el cuadro del flujo mensual de caja del Fondo General agregado o total, incluyendo colones y dólares.

FLUJO MENSUAL DE CAJA DEL FONDO GENERAL AGREGADO¹ 2007
En millones de colones

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Programado													
Saldo Inicial	158.431,2	18.489,9	15.715,3	14.284,4	14.029,5	15.468,6	19.525,8	22.090,4	30.097,4	32.288,7	42.180,8	102.818,0	158.431,2
+ Ingresos	129.201,3	128.787,3	161.321,0	134.175,0	108.842,6	119.916,8	155.996,0	127.751,5	127.877,8	156.427,8	121.644,5	237.349,6	1.709.291,1
Impuestos	127.201,3	126.787,3	158.821,0	132.175,0	106.842,6	117.416,8	153.996,0	125.251,5	125.877,8	154.427,8	119.144,5	235.349,6	1.683.291,1
Caja Unica	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	2.000,0	2.500,0	2.000,0	26.000,0
- Egresos	138.341,0	111.395,0	106.776,0	106.716,0	104.576,7	109.122,8	113.884,0	111.908,2	112.891,4	109.919,6	108.304,8	215.457,0	1.449.292,6
Salarios y Pensiones	80.332,0	58.786,0	58.788,0	58.782,0	56.540,0	61.088,0	62.538,0	62.538,0	62.538,0	58.040,0	58.040,0	165.103,0	843.111,0
Salarios y Pensiones netos	59.032,0	36.536,0	36.538,0	36.532,0	35.040,0	39.238,0	39.038,0	39.038,0	39.038,0	36.040,0	36.040,0	136.088,0	568.196,0
Deducciones	21.300,0	22.250,0	22.250,0	22.250,0	21.500,0	21.850,0	23.500,0	23.500,0	23.500,0	22.000,0	22.000,0	29.015,0	274.915,0
Bienes y servicios	6.600,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	8.200,0	8.200,0	8.200,0	9.700,0	9.200,0	9.200,0	107.300,0
Transferencias y otros	51.409,0	43.409,0	38.788,0	38.734,0	38.836,7	38.834,8	42.146,0	41.170,2	41.155,4	42.179,6	41.064,8	41.154,0	498.881,6
Servicio Deuda	231.944,5	94.445,5	210.830,0	143.257,1	69.914,9	25.857,5	97.778,2	90.627,5	190.918,1	133.019,9	38.702,5	46.777,4	1.374.073,6
Intereses	51.329,3	21.500,5	101.897,9	14.616,4	24.341,1	13.776,4	47.866,9	44.729,2	93.208,7	17.914,5	22.866,0	14.363,8	468.410,7
Interna	28.335,2	14.855,0	95.875,4	11.590,6	15.274,4	12.909,6	21.271,1	44.729,2	86.070,8	17.057,0	11.962,6	13.673,7	373.604,6
Externa	22.994,1	6.645,5	6.022,6	3.025,8	9.066,7	866,7	26.595,8	0,0	7.138,0	857,5	10.903,4	690,1	94.806,2
Amortización	180.615,2	72.954,0	108.932,6	128.640,7	45.573,8	12.081,1	49.911,3	45.898,3	97.709,4	115.105,4	15.836,5	32.413,5	905.662,8
Interna	175.626,4	70.817,5	104.859,8	125.523,8	42.500,8	9.779,7	42.836,6	38.349,4	97.709,4	115.105,4	13.431,5	32.413,5	868.952,9
Externa	4.988,8	2.127,5	4.073,7	3.116,9	3.073,0	2.301,0	7.074,7	7.548,9	0,0	0,0	2.405,1	0,0	36.709,9
+ Financiamiento	101.142,9	74.278,6	154.854,7	115.543,1	67.088,1	19.120,7	58.230,8	82.791,2	178.123,0	96.403,8	86.000,0	30.726,7	1.064.303,6
+ Traspaso entre cuentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Final	18.489,9	15.715,3	14.284,4	14.029,5	15.468,6	19.525,8	22.090,4	30.097,4	32.288,7	42.180,8	102.818,0	108.659,8	108.659,8
Ajustado													
Saldo Inicial	158.431,2	83.334,1	66.617,7	79.627,8	84.067,7	52.063,5	59.182,1	101.542,3	121.930,4	84.754,1	69.427,7	126.347,6	158.431,2
+ Ingresos	129.201,3	128.787,3	152.606,0	137.158,5	137.170,5	142.909,5	166.110,0	158.172,8	154.772,9	184.194,4	172.425,4	260.152,6	1.925.661,1
Impuestos	127.201,3	126.787,3	150.106,0	135.158,5	137.170,5	140.409,5	162.110,0	153.672,8	150.772,9	180.194,4	167.925,4	256.152,6	1.887.661,1
- Egresos	138.341,0	111.395,0	106.776,0	117.714,0	124.452,4	122.155,0	136.145,0	134.660,0	155.134,0	147.951,0	151.040,3	264.999,8	1.710.763,5
Salarios y Pensiones	80.332,0	58.786,0	58.788,0	58.780,0	56.540,0	61.088,0	62.538,0	62.538,0	83.036,0	70.040,0	65.540,0	137.530,5	855.536,5
Salarios y Pensiones netos	59.032,0	36.536,0	36.538,0	36.530,0	35.040,0	39.238,0	39.038,0	59.536,0	39.040,0	41.040,0	113.030,0	573.636,0	
Deducciones	21.300,0	22.250,0	22.250,0	22.250,0	21.500,0	21.850,0	23.500,0	23.500,0	31.000,0	24.500,0	24.500,0	281.900,5	
Bienes y servicios	6.600,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	9.200,0	12.000,0	12.000,0	25.600,0	130.300,0
Transferencias y otros	51.409,0	43.409,0	38.788,0	49.734,0	58.712,4	51.867,0	63.907,0	62.922,0	62.898,0	65.911,0	73.500,3	101.869,3	724.927,0
Servicio Deuda	231.944,5	93.683,4	223.488,0	145.994,3	52.209,2	58.912,5	109.672,0	113.304,8	201.953,3	127.788,8	92.574,5	54.412,5	1.500.937,8
Intereses	51.329,3	20.738,4	101.502,6	14.596,8	18.942,2	13.042,2	43.756,1	21.222,9	89.342,3	12.336,5	20.024,6	10.680,1	417.513,9
Interna	28.335,2	14.094,9	95.480,1	11.681,0	18.823,1	12.396,7	21.353,4	14.726,0	83.918,7	11.595,3	10.924,4	10.007,6	325.336,3
Externa	22.994,1	6.643,6	6.022,6	2.915,8	8.119,1	645,5	22.402,6	6.496,9	5.423,6	741,2	9.100,2	672,5	92.177,6
Amortización	180.615,2	73.945,0	121.985,4	131.397,6	33.267,0	45.870,3	65.916,0	92.081,9	112.611,0	110.452,2	72.549,9	43.732,4	1.083.423,9
Interna	175.626,4	70.817,5	117.911,7	128.369,5	28.806,1	44.568,3	58.001,0	90.388,7	107.824,3	106.709,5	69.746,6	42.161,1	1.041.907,0
Externa	4.988,8	2.127,5	4.073,7	3.028,1	3.460,9	1.302,0	7.914,9	1.693,3	4.786,7	3.742,7	2.803,3	1.571,3	41.493,1
+ Financiamiento	101.142,9	74.278,6	136.997,5	69.755,4	115.355,0	47.068,8	107.226,4	91.368,7	106.174,3	97.804,7	108.491,9	48.815,7	973.479,8
+ Traspaso entre cuentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Final	18.489,9	54.321,5	25.957,2	22.833,3	57.931,6	60.974,2	86.701,5	103.119,0	25.790,4	96.013,4	106.730,2	115.903,5	-154.129,1
Real													
Saldo Inicial	158.431,2	82.506,1	65.672,2	78.290,0	83.744,3	51.914,1	59.185,8	101.497,4	121.322,9	85.484,4	69.430,9	123.036,4	158.431,2
+ Ingresos	168.991,4	134.220,4	195.716,0	163.587,8	145.823,0	167.434,8	185.226,1	150.499,3	165.170,7	200.680,6	189.895,2	293.035,1	2.162.280,3
Impuestos	161.342,4	131.380,1	188.222,6	157.227,8	139.985,6	160.163,4	175.430,9	144.584,6	148.819,6	190.919,4	163.494,6	280.438,8	2.042.009,7
- Egresos	132.933,1	108.563,3	113.456,9	104.439,8	138.816,9	128.957,3	111.383,3	117.392,9	138.917,3	142.577,9	145.392,4	242.366,3	1.663.197,4
Salarios y Pensiones	85.371,4	56.288,4	56.551,5	57.727,6	58.446,5	63.211,6	58.228,3	56.442,0	84.373,8	67.774,8	62.090,6	128.740,2	833.246,6
Salarios y Pensiones netos	60.501,6	34.668,3	37.038,0	34.319,9	36.530,7	41.067,9	36.011,1	34.157,4	60.827,9	39.316,3	38.747,3	105.419,4	559.205,8
Deducciones	24.869,8	21.620,1	19.513,5	20.807,7	21.915,8	22.143,7	22.217,2	22.284,6	23.545,9	28.458,5	23.343,2	23.320,9	274.040,7
Bienes y servicios	6.352,6	5.429,9	9.958,8	8.846,1	9.974,4	10.443,3	7.980,6	9.910,2	8.642,4	11.041,4	17.576,5	12.978,6	119.134,7
Transferencias y otros	41.209,1	46.845,1	46.946,7	39.866,1	70.396,1	55.302,4	47.174,4	51.040,6	45.901,1	63.761,8	65.725,3	100.647,5	710.816,2
Servicio Deuda	244.400,3	97.846,5	194.314,6	112.246,8	52.942,6	56.257,6	108.962,9	111.031,0	181.600,4	157.729,7	96.011,1	73.385,3	1.450.728,6
Intereses	46.186,0	20.457,6	97.628,6	9.636,4	19.250,1	12.838,3	25.623,2	20.643,9	64.793,8	38.687,5	22.110,7	10.806,5	388.662,6
Interna	29.256,4	13.946,2	92.258,2	8.836,1	11.023,1	12.208,0	20.692,3	14.168,7	58.504,4	36.539,8	13.258,8	10.319,2	321.011,2
Externa	16.929,6	6.511,5	5.370,4	800,3	8.227,0	630,3	4.930,9	6.475,1	6.289,4	2.147,7	8.851,9	487,3	67.651,4
Amortización	198.214,3	77.388,9	96.686,0	102.610,4	33.692,5	43.419,3	83.339,7	90.387,2	116.806,6	119.042,2	73.900,3	62.578,8	1.062.066,1
Interna	187.320,8	75.666,1	92.714,3	98.235,0	39.994,1	41.868,6	61.320,9	88.697,6	113.004,7	116.561,4	71.247,9	61.794,3	1.003.424,8
Externa	10.893,5	1.722,8	3.971,7	4.375,4	2.698,4	1.550,7	22.018,8	1.689,5	3.801,9	2.480,8	2.652,5	785,3	58.641,3
+ Financiamiento	132.416,8	53.355,6	124.673,3	58.553,1	14.106,4	25.051,8	79.431,6	97.750,2	119.508,5	83.573,4	105.113,8	51.941,0	945.475,5
+ Traspaso entre cuentas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Final	82.506,1	65.672,2	78.290,0	83.744,3	51.914,1	59.185,8	101.497						

deuda cuasifiscal al Banco Central de Costa Rica, segregándose en este mes la suma de ¢18.000 millones, y ¢9.000 millones en casi todos los meses subsiguientes; en el mes de junio se recibió un pago extraordinario de ¢18.146 millones, por concepto de impuesto sobre la renta; en el mes de setiembre hubo renovaciones de deuda interna en poder de instituciones públicas por ¢28.708 millones y, además se enfrentó el pago del incentivo a los educadores correspondiente a los 200 días lectivos; en el mes de noviembre se tomaron las previsiones necesarias para hacer frente al pago de aguinaldo, salarios, pensiones, transferencias y servicio de la deuda pública del mes siguiente; finalmente, en el mes de diciembre se hizo efectivo el pago de la deuda cuasifiscal al Banco Central de Costa Rica, por un monto de ¢84.934 millones.

4.2.2 Análisis general de la liquidez de Tesorería

Para el año 2007 los egresos y el servicio de la deuda pública, ascendieron a ¢1.663.197 millones y ¢1.450.729 millones, respectivamente. Tales obligaciones fueron atendidas mediante un financiamiento por ¢945.475 millones y una recaudación por impuestos y caja única de ¢2.162.280 millones. A continuación se muestra la variación de los principales componentes del flujo de caja respecto al año anterior.

Variación de los principales componentes del Flujo de Caja

Variables relevantes 2006-2007	Absoluta	%
Ingresos	520.441,6	31,7%
Salarios y pensiones	117.650,7	16,4%
Intereses de la deuda	(33.178,9)	-7,9%
Amortización	(557.881,3)	-34,4%
Financiamiento	(809.383,0)	-46,1%

Cuadro 2.39

Fuente: Tesorería Nacional

La mayor disponibilidad de recursos frescos (recaudación), permitió realizar a través del año los ajustes correspondientes en las cifras de financiamiento, de forma que las necesidades se redujeron en ¢809.383 millones respecto al año anterior. Bajo este mismo ritmo de caja y como efecto de una mayor disponibilidad de recursos (posición de tesorería), se logra aplicar una política de ampliación de los plazos de vencimiento de la deuda pública y adicionalmente con la reducción de las tasas de intereses se evidencia un servicio de la deuda menor en ¢591.060 millones.

Al finalizar el año 2007 se cerró con un saldo en caja consolidado de ¢152.261 millones (considerando los dos principales fondos en colones y dólares) y de ¢153.335 millones (ver cuadro inicial relativo al Estado de Flujo de Efectivo) si se incluyen todas las cuentas, monto que resulta razonable considerando los gastos extraordinarios proyectados para el mes de enero, no solo por concepto de salario escolar sino también por vencimiento de la deuda.

4.2.3 Posición de Tesorería

En términos de posición de tesorería para el año 2007 puede afirmarse que la Tesorería Nacional tuvo suficiente disponibilidad de recursos, lo que le permitió una mejor administración de la liquidez, de forma tal que las políticas de administración de riesgos y alargamiento de los plazos de vencimiento de la deuda pública pudieran concretarse.

4.2.4 Cuadro demostrativo del cumplimiento de la autorización de emisión máxima.

A efectos de establecer el cumplimiento del límite de endeudamiento interno, de la colocación de títulos de deuda, establecido en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2007, a continuación se presenta un cuadro que detalla las colocaciones mensuales con criterio presupuestario y se contrasta con el límite autorizado.

**Colocación Mensual Presupuestaria de Títulos de la Deuda Pública en el Año 2007
En millones de colones**

Mes	Colocación			
	Autorizada ¹	Mensual ³	Acumulada	Remanente
Enero	29.365,9	29.365,9	1.032.804,4	
Febrero	2.363,8	31.729,7	1.030.440,7	
Marzo	134.162,6	165.892,3	896.278,1	
Abril	21.902,7	187.795,0	874.375,4	
Mayo	10.740,8	198.535,8	863.634,5	
Junio	515,8	199.051,7	863.118,7	
Julio	61.967,2	261.018,8	801.151,5	
Agosto	67.760,0	328.778,8	733.391,6	
Septiembre	98.694,7	427.473,5	634.696,8	
Octubre	45.233,1	472.706,7	589.463,7	
Noviembre	83.144,2	555.850,8	506.319,5	
Diciembre	50.710,7	606.561,6	455.608,8	
TOTAL	1.062.170,4²	606.561,6		

Cuadro 2.40

¹ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2007, Ley N° 8562

² Límite de colocación autorizado por la Ley de Presupuesto 8562

³ Colocación mensual con criterio presupuestario, registrada de acuerdo con la fecha valor de colocación de cada instrumento.

Fuente: Elaboración propia con información de la Tesorería Nacional

De conformidad con el esquema anterior, es claro que de la autorización máxima (₡1.062.170 millones) otorgada por Ley de Presupuesto N° 8562, la Tesorería Nacional, en uso de las facultades que le otorga la ley, colocó títulos de la deuda pública, en el período 2007, por

un monto de ¢606.562 millones (57% del monto autorizado), lo cual se encuentra ajustado a las disposiciones en la materia.

4.2.5 Detalle y comentarios del financiamiento interno

La Tesorería Nacional manifiesta que la satisfacción de necesidades de captación de recursos financieros por parte del Ministerio de Hacienda, cuenta con dos grandes fuentes de financiamiento, por un lado, las captaciones a través del mercado de valores y por el otro, la negociación directa con instituciones públicas o cualquier otra institución financiera.

El resultado de las colocaciones demuestra que, consistente con los resultados fiscales del 2007, se realizaron captaciones inferiores a los montos que se cancelaban, lo que implica que parte del superávit primario del periodo efectivamente fue utilizado para amortizar en forma neta la deuda interna.

A continuación se presentan las colocaciones brutas realizadas (independientemente de su vencimiento dentro o posterior al periodo presupuestario), según los diferentes instrumentos:

Colocaciones y Cancelaciones de Deuda Interna por Tipo de Instrumento Año 2007
En millones de colones

	Colocación		Cancelación ²		Captación neta	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Tasa Básica	587,0	0,1%	13.208,7	1,1%	-12.621,7	26,5%
Unidades de Desarrollo	229.488,2	20,3%	47.986,1	4,1%	181.502,1	-381,2%
Cero cupón - colones	757.710,8	67,1%	780.811,5	66,4%	-23.100,7	48,5%
Cero cupón - dólares	26.845,0	2,4%	44.113,2	3,7%	-17.268,2	36,3%
Títulos de propiedad dólares	7.791,5	0,7%	85.033,4	7,2%	-77.241,9	162,2%
Títulos de propiedad colones	99.523,5	8,8%	205.382,7	17,5%	-105.859,2	222,3%
Tasa Básica Deuda Política	6.974,0	0,6%	0,0	0,0%	6.974,0	-14,6%
TOTAL¹	1.128.920,0	100,0%	1.176.535,6	100,0%	-47.615,6	100,0%

Cuadro 2.41

¹ El total no incluye los montos cancelados al Banco Central por concepto de deuda cuasifiscal, ni la deuda a terceros.

² Se realizó la comparación con base en las cancelaciones, a pesar de que existen pequeñas diferencias entre lo vencido y lo efectivamente cancelado.

Fuente: Tesorería Nacional

Los instrumentos en dólares no formaron parte de la estrategia de colocación durante el 2007 y estos se utilizaron únicamente para renovar el vencimiento de montos cercanos a los US\$50 millones, por lo que en forma agregada, durante el 2007 se dio una disminución neta en los saldos de estos instrumentos realizando cancelaciones del equivalente en dólares de cerca de ¢94 mil millones de colones, los cuales, al no ser refinanciados en dólares, se trasladan a la captación mediante otros instrumentos en colones.

Otra conclusión importante es que la principal fuente de financiamiento, con un 67%, fueron los instrumentos a menos de un año, los cuales fueron ofrecidos en su totalidad a instituciones públicas que por normativa deben invertir en forma directa con el Ministerio de Hacienda o bien instituciones públicas con las cuales se pactó la renovación de la deuda existente,

sin embargo resulta importante aclarar que en esta cifra se incluyeron las colocaciones de pagarés del Tesoro, los cuales al ser instrumentos de muy corto plazo (menos de 30 días) presentan renovaciones recurrentes durante el mismo año, es decir un pagaré puede ser cancelado y reinvertido hasta 11 veces durante el año, lo que en conclusión sobredimensiona los montos totales de colocaciones y cancelaciones.

Los montos de colocaciones de pagarés fueron de ₡222 mil millones y las cancelaciones o vencimientos de ₡270 mil millones, lo que a su vez refleja una menor dependencia de este instrumento a favor del alargamiento en el perfil de la deuda.

4.2.6 Colocaciones de Letras del Tesoro

Durante el periodo 2007 no se realizaron colocaciones de Letras del Tesoro.

4.2.7 Operaciones de Cobertura

Durante el periodo 2007 no se realizaron operaciones especiales de cobertura de riesgos.

4.2.8 Detalle de órdenes de pago del 2007 no hechas efectivas al 31 de diciembre

Los pagos emitidos y no cancelados o pagados, correspondientes a subvenciones y pensiones o salarios que, por haberse retenido o devuelto por los bancos, se mantienen en condición de emitidos y no pagados, se muestran a continuación:

**Pagos emitidos en el 2007 pendientes de cancelar
En millones de colones**

Concepto	Proponente	Monto
Salarios	Educación Pública	43,1
Subvenciones	Consejo Nacional de Producción	2.800,0
Subvenciones	Propuesta P.N. 135 ¹	433,4
Proveedores	Ministerios	105,8
Monto total pendiente		3.382,3

Cuadro 2.42

¹ Pendiente de acreditación en caja única a la espera de cumplimiento de requisitos

Fuente: Tesorería Nacional

4.2.9 Órdenes de pago de ejercicios anteriores al 2007

A continuación se presenta un cuadro que muestra la información sobre los pagos realizados durante el año 2007, correspondientes a órdenes de pago de períodos anteriores.

Pagos emitidos en el 2006 pendientes de cancelar En millones de colones			
Concepto	Saldo pendiente 2006	Pagado 2007	Saldo
Subvenciones Propuesta 123	72,2	72,2	0,0
Subvenciones Propuesta 124	260,7	260,7	0,0
CCSS	1.924,3	1.924,3	0,0
Fondo General Varios	194,7	42,4	152,2
Monto total pendiente	2.451,8	2.299,6	152,2

Cuadro 2.43

Fuente: Tesorería Nacional

4.2.10 Movimientos de la caja única en el año 2007¹

Al iniciar el año 2007, el saldo de las cuentas de caja única en colones ascendía a la suma de ₡111.963 millones. Las cuentas en dólares totalizaban un saldo de US\$110 millones, equivalentes a ₡56.556 millones al tipo de cambio de ₡515,84 por US\$1,00. Esto indica que a ese momento existía un saldo global equivalente a ₡168.519 millones. Al 31 de diciembre de 2007, las cuentas en colones totalizaban un saldo de ₡165.621 millones. Por su parte, las cuentas en dólares tenían un saldo de US\$115 millones equivalentes a ₡56.834 millones al tipo de cambio de US\$495,23 por US\$1,00. Y, finalmente, una cuenta en euros que se abrió en el 2007, tenía un saldo de 1 millón de euros, equivalentes a ₡830 millones al tipo de cambio de US\$1,459 por 1,00 euro. Así, al cierre del ejercicio económico 2007 el saldo total de todas las cuentas de caja única equivale a ₡223.284 millones.

El incremento en el saldo de las cuentas en colones, por ₡53.658 millones (48% en términos relativos), se compone de un crecimiento de ₡27.393 millones (un 24%) en el saldo de las cuentas existentes al 31 de diciembre del 2006 (303 cuentas) más el efecto de la creación de 377 nuevas cuentas que acumularon un saldo total de ₡26.265 millones a esa misma fecha. Al 31 de diciembre de 2007 existían 680 cuentas en colones en caja única.

El incremento en el saldo de las cuentas en dólares, por US\$5 millones (5% en términos relativos), se compone de una reducción de US\$15 millones (un 14%) en el saldo de las cuentas existentes al 31 de diciembre del 2006 (43 cuentas) más el efecto de la creación de 8 nuevas cuentas que acumularon un saldo total de US\$20 millones a esa misma fecha. Al 31 de diciembre de 2007 existían 51 cuentas en dólares en caja única.

Asimismo, como se mencionó anteriormente, al 31 de diciembre de 2007 existe una única cuenta en euros, con un saldo de 1 millón de euros.

¹ El saldo total de las cuentas de Caja Única en colones al 31-12-2006 presentado en este informe, es menor en ₡123.765.563,12 que el incluido en el Informe DFOE-SAF-20-2007, porque se realizaron ajustes en cinco cuentas.

A continuación se muestra un cuadro en el que se puede apreciar el saldo de las cuentas de caja única en colones, al 31 de diciembre del 2006 y al 31 de diciembre del 2007, desglosado según el sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta.

Saldo de las cuentas de caja única en colones, según sector institucional al que pertenece el propietario, al 31 de diciembre de 2006 y 2007
En millones de colones

Sector institucional	Saldo al		Variación	
	31-12-2006	31-12-2007	Absoluta	Relativa
Total	111.963,2	165.620,8	53.657,6	47,9%
Gobierno Central	20.239,7	13.201,7	-7.038,0	-34,8%
Órganos Desconcentrados	68.577,8	94.769,1	26.191,3	38,2%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	9.477,3	33.410,7	23.933,3	252,5%
Juntas de educación y juntas administrativas	4.641,0	23.133,9	18.492,8	398,5%
Otras	4.836,3	10.276,8	5.440,5	112,5%
Gobiernos Locales	8.720,2	14.033,2	5.313,1	60,9%
Empresas Públicas no Financieras Nacionales	44,7	2.495,5	2.450,9	5486,0%
Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	3.800,0	5.553,7	1.753,7	46,2%
Sector privado	1.103,4	2.156,8	1.053,3	95,5%

Cuadro 2.44

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Tesorería Nacional.

Sobresale el incremento en el saldo de las cuentas de órganos desconcentrados del Gobierno de la República que se explica, principalmente, por el aumento en los saldos de las cuentas de instituciones como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (₡11.023 millones), la Junta Administrativa del Registro Nacional (₡6.760 millones), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (₡4.027 millones), el Consejo Técnico de Aviación Civil (₡1.044 millones), el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes (₡888 millones) y el CONAVI (₡829 millones), así como por la apertura de siete nuevas cuentas dentro de las que merece citarse el caso del IAFA, con un saldo de ₡528 millones y una nueva cuenta del CONAVI, con un saldo de ₡480 millones.

Se observa también, un notable crecimiento en el saldo de las cuentas de instituciones descentralizadas no empresariales, en particular de juntas de educación de escuelas y juntas administrativas de colegios (el número de cuentas de estas juntas pasó de 84 al 31 de diciembre de 2006 a 283 al 31 de diciembre de 2007 y su saldo promedio creció de ₡55 millones a ₡82 millones en ese lapso).

También se destaca el incremento en el saldo de las cuentas propiedad de gobiernos locales. El saldo total de las cuentas relativas a la transferencia por el impuesto único a los combustibles pasó de ₡7.265 millones al 31 de diciembre de 2006 a ₡8.827 millones al 31 de diciembre de 2007, lo cual representa un crecimiento del 22%. En este sentido es importante recordar que los recursos que perciben los gobiernos locales provenientes de la Ley 8114 deben destinarse a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal y, una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes deben usarse en la construcción de obras viales nuevas.

Por otra parte, el saldo de las cuentas en las que se accredita la parte del impuesto a la exportación de banano a las municipalidades de los cantones productores de dicha fruta, pasó

de ¢632 millones a ¢448 millones entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2007, significando ello un decrecimiento en los saldos de 29%. Los créditos a estas cuentas sumaron durante el 2007 ¢1.929 millones y los débitos ¢2.114 millones, lo cual indica que se ejecutó todo lo recibido durante el año y parte del saldo existente de años anteriores; así el porcentaje ejecutado de la suma ejecutable fue de 83%.

En lo que a la transferencia de partidas específicas a las municipalidades se refiere (Ley 7755), fue durante el año 2007 que se abrieron las 81 cuentas para ese fin. A dichas cuentas se acreditó por transferencia presupuestaria la suma de ¢2.495 millones, de lo cual las municipalidades utilizaron solamente ¢132 millones (5%), quedando en sus cuentas un saldo de ¢2.363 millones.

A continuación se inserta un cuadro en el que se puede observar la variación del saldo de las cuentas de caja única en dólares para el período en estudio, según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta.

**Saldo de las cuentas de caja única en dólares, según sector institucional
al que pertenece el propietario, al 31 de diciembre de 2006 y 2007**
En millones de dólares

Sector institucional	Saldo al		Variación	
	31-12-2006	31-12-2007	Absoluta	Relativa
Total	109,6	114,8	5,1	4,7%
Gobierno Central	67,0	54,6	-12,4	-18,5%
Órganos Desconcentrados	41,9	59,5	17,6	41,9%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	0,0	0,0	0,0	0,0%
Empresas Públicas no Financieras Nacionales	0,6	0,6	-0,1	-8,6%
Sector privado	0,0	0,0	-0,0	-100,0%

Cuadro 2.45

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Tesorería Nacional.

La única cuenta en euros corresponde al sector de Gobierno Central, particularmente a una Unidad Ejecutora de un préstamo externo para la rehabilitación de la red vial.

El siguiente cuadro suministra la información del porcentaje de ejecución de las cuentas de caja única en colones, desglosando según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta.

Indicador de tasa de ejecución de los saldos en caja única en colones, según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta, durante el año 2007
En millones de colones

Sector institucional	Suma ejecutable	Débitos	% de ejecución
Total	447.310,5	281.689,7	63,0%
Gobierno Central	30.239,1	17.037,4	56,3%
Órganos Desconcentrados	296.802,2	202.033,0	68,1%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	70.314,8	36.904,1	83,0%
Juntas de educación y juntas administrativas	24.443,9	1.310,0	5,4%
Otras	45.870,9	35.594,1	77,6%
Gobiernos Locales	31.461,9	17.428,6	55,4%
Empresas Públicas no Financieras Nacionales	2.940,2	444,7	15,1%
Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	9.527,9	3.974,2	41,7%
Sector privado	6.024,4	3.867,6	64,2%

Cuadro 2.46

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Tesorería Nacional.

Ejecuciones por encima del promedio se observan en los siguientes sectores: órganos desconcentrados (68%), instituciones descentralizadas no empresariales excluyendo las juntas de educación y juntas administrativas (78%) y sector privado (64%). Por otro lado, se presentan ejecuciones por debajo del promedio en el Gobierno Central (56%), juntas de educación y juntas administrativas (5%), gobiernos locales (55%), empresas públicas no financieras nacionales (15%) e instituciones públicas financieras no bancarias (42%).

El cuadro siguiente suministra la información sobre la ejecución para el caso de las cuentas de caja única en dólares de los E.U.A.

Indicador de la rapidez de ejecución de los saldos en caja única en dólares, según sector institucional al que pertenece el propietario de la cuenta, durante el año 2007
En millones de dólares

Sector institucional	Suma ejecutable	Débitos	% de ejecución
Total	201,1	86,3	42,9%
Gobierno Central	80,7	26,1	32,3%
Órganos Desconcentrados	118,7	59,2	49,9%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	0,0	0,0	0,0%
Empresas Públicas no Financieras Nacionales	0,9	0,4	38,1%
Sector privado	0,7	0,7	100,0%

Cuadro 2.47

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Tesorería Nacional.

El porcentaje de ejecución global asciende a 43%, notablemente inferior que en el caso de las cuentas en colones. Este porcentaje global se compone principalmente por una baja ejecutoria por parte de las instituciones del Gobierno Central (32%) y una alta ejecución en el caso de los órganos desconcentrados (50%).

Por último, en cuanto a caja única se refiere, se inserta de seguido un cuadro que muestra las sumas acreditadas provenientes del presupuesto nacional por sector institucional a que pertenece el propietario de la cuenta.

**Sumas giradas del Presupuesto Nacional 2007 a cuentas de Caja Única,
según sector institucional a que pertenece el propietario
de la cuenta, al 31 de diciembre de 2007**
En millones de colones

Cuadro 2.48

Sector institucional	Monto	Estructura
Total	176.293,8	100,0%
Gobierno Central	1.100,3	0,6%
Órganos Desconcentrados	106.264,7	60,3%
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	39.050,0	22,2%
Juntas de educación y juntas administrativas	19.802,8	11,2%
Otras	19.247,1	10,9%
Gobiernos Locales	22.738,6	12,9%
Empresas Públicas no Financieras Nacionales	400,0	0,2%
Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	3.000,0	1,7%
Sector privado	3.740,3	2,1%

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Tesorería Nacional.

Como puede apreciarse, el 60% (₡106.265 millones) de las transferencias presupuestarias que se acreditaron a cuentas de caja única, correspondió a entidades del sector de órganos desconcentrados, entre los que sobresale el CONAVI, con transferencias por ₡70.430 millones, FONABE con ₡11.245 millones y FONAFIFO con ₡6.160 millones; le sigue en orden de importancia relativa el sector de instituciones descentralizada no empresariales, en el cual se acreditó a las juntas de educación y administrativas de colegios la suma de ₡19.803 millones, ₡5.973 millones al PANI y ₡5.929 millones al IMAS. Por último, se acreditó a cuentas de los gobiernos locales la suma de ₡22.739 millones de transferencias del presupuesto nacional.

Conclusión

La información aportada por el Ministerio de Hacienda sobre la situación de tesorería del período económico 2007, es completa, y consistente con la reportada en lo que corresponde por la Contabilidad Nacional y el Banco Central de Costa Rica, razón por la cual, esta Contraloría General, a tenor de lo dispuesto por el artículo 52 de la LAFRPP, emite un dictamen afirmativo del Estado de Tesorería correspondiente al año 2007.

5 Estado de la deuda pública

5.1 Monto de la deuda pública

Para el año 2007, el Ministerio de Hacienda reporta un nivel de endeudamiento público para el sector público de US\$12.750 ($\$6.339.131^1$) millones, equivalente al 47% del Producto Interno Bruto². El comportamiento observado por esta variable es que si bien en términos absolutos ha crecido en forma constante durante los últimos años, su tendencia en términos del Producto Interno Bruto (PIB) es a la baja. El peso relativo de la deuda pública con respecto al nivel de actividad económica es inferior al porcentaje del 2006 en 5,6 puntos porcentuales, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Deuda Pública Interna y Externa						
Participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto						
	millones de \$					
	2003 monto	2003 % PIB	2004 monto	2004 % PIB	2005 monto	2005 % PIB
Deuda Pública Total	10.261,6	61,7%	10.717,0	60,5%	10.786,3	56,4%
Deuda Interna	6.531,8	39,3%	6.833,3	38,6%	7.147,3	37,4%
Gobierno Central1	4.487,1	27,0%	4.874,4	27,5%	4.818,8	25,2%
Banco Central2	2.023,8	12,2%	1.931,5	10,9%	2.165,1	11,3%
Sector Público Financiero3	7,5	0,1%	6,9	0,0%	87,4	0,5%
Sector Público no Financiero4	13,4	0,1%	20,5	0,1%	75,9	0,4%
Deuda Externa	3.729,8	22,4%	3.883,7	21,9%	3.639,1	19,0%
Gobierno Central	2.181,6	13,1%	2.401,3	13,6%	2.367,4	12,4%
Banco Central	522,9	3,1%	234,4	1,3%	168,5	0,9%
Sector Público Financiero	108,7	0,7%	227,3	1,3%	137,4	0,7%
Sector Público no Financiero	916,6	5,5%	1.020,8	5,8%	965,7	5,1%
					3.607,3	16,2%
					3.637,5	13,3%

Notas:

1. Incluye emisiones de títulos valores, bonos y deudas asumidas por el Gobierno Central.

2. Incluye BEM en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del BCCR

3. El 2004 se refiere a los Títulos Capitalización Deuda Bancaria. El 2005 incluye los saldos al 31-12-2005 del resto del sector Financiero que presentaron en el Consolidado

Presupuestario al 2004, autorización de gasto por intereses internos. Se incluyen los pasivos de los entes financieros por colocaciones de largo plazo, no así los de corto plazo.

4. El 2004 incorpora deuda interna de ICAA, ICE, CNFL. El 2005 refleja los saldos del resto de las instituciones del sector público no financiero que presentaron movimientos en la partida presupuestaria del gasto por intereses internos según el Consolidado 2004.

5. Tipo de cambio de venta al 31 de diciembre de cada año

Fuente: Informe del estado de la deuda, Ministerio de Hacienda

Cuadro 2.49

El comportamiento de la razón Deuda/PIB es el resultado de la dinámica que presentan estas dos variables. Para el año 2007 la tasa de crecimiento anual nominal de la deuda, a pesar de ser positiva, muestra un nivel inferior al observado en los años anteriores y en términos reales esta variable refleja una disminución. Unido a esto, la actividad económica durante los últimos años ha presentado gran dinamismo, favoreciendo la reducción de este indicador tal como se muestra en el siguiente gráfico.

¹ Al tipo de cambio $\$497,17$ por U.S. dólar.

² El PIB en el año 2007 ascendió a $\$13.554.146,84$ millones que al tipo de cambio de $\$497,17$ equivale a $\$27.262,60$ millones.

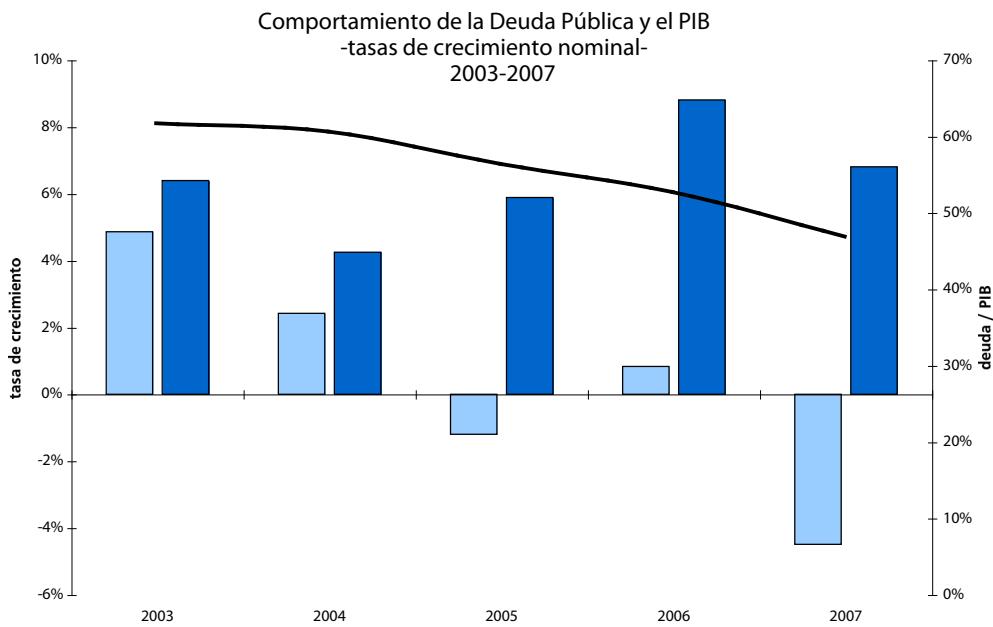


Gráfico 2.12

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica

■ Deuda ■ PIB ■ Deuda/PIB

La relación es el indicador comúnmente utilizado para medir la sostenibilidad de la deuda y, para el año 2007, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora dentro de los compromisos con la ciudadanía del sector financiero la meta de *"Mantener la deuda pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB"*.

Comparando la meta establecida y el porcentaje presentado para esta variable durante el 2007, se observa que se cumplió a cabalidad con la misma. Sin embargo, debe tenerse presente que las variables vinculadas al comportamiento de la deuda y del PIB son diversas y en su mayoría, exógenas a la administración y la gestión de la deuda.

En relación con este comportamiento, el Ministerio de Hacienda señala que *"Dentro de los principales factores que afectaron favorablemente la evolución de los niveles de endeudamiento se tienen el importante crecimiento económico, los innegables esfuerzos fiscales de control del gasto y aumento en la eficiencia de la recaudación tributaria, la favorable evolución de las tasas de interés internacionales y locales y los cambios en la política cambiaria que han permitido aprovechar menores costos de endeudamiento y una revaloración positiva de los inventarios de deuda... Asimismo las políticas de captación en moneda local mediante la colocación de instrumentos de mediano y largo plazo han favorecido el estabilizar los niveles del endeudamiento y el servicio asociado al mismo, disminuyendo la exposición de la deuda a los shocks internos y externos"*

Todo esto tiene una alta incidencia para los indicadores de la deuda, como se puede analizar en el Capítulo IV sobre la situación de las finanzas públicas de esta Memoria. El impacto de aquellos factores que inciden directamente sobre el costo de la deuda, como son las tasas de interés y el tipo de cambio, no se aprovecha plenamente durante el año 2007. Es así que, si bien la tasa de interés mancomunada de la deuda interna disminuye, lo hace en mucho menor grado que el mercado, acrecentando el premio sobre la tasa básica. Este hecho se

origina en la propia rigidez de corto plazo del saldo y su composición, como resultado del alargamiento de plazos ejecutado en el 2006. De esta forma, años atrás cuando la deuda tenía una alta concentración en el corto plazo, la tasa calculada estaba muy cercana a la básica, situación que ha venido cambiando en especial durante el 2007. Se diría que, en forma concomitante, el precio de la deuda ha aumentado y el saldo registrado a valor de mercado podría no haberse reducido en forma paralela al histórico.

Igualmente, la tasa calculada de la deuda externa supera ampliamente a la tasa local del endeudamiento en dólares, una vez considerada la apreciación de la moneda. Situación que recoge el necesario equilibrio que debe encontrarse entre la protección contra las fluctuaciones (reducción de variancia) y la posibilidad de aprovechar circunstancias de bajas tasas de interés. Corresponde valorar si las condiciones de solvencia del Gobierno, la alta integración financiera de la economía y la abundancia de liquidez para las economías emergentes como la costarricense, permiten alguna flexibilidad en los mecanismos de reducción de variancia. La composición por plazo y denominación de la deuda del Gobierno se conforma a un equilibrio de estas variables, pues incluso las especies que aumentaron más durante el 2006 podrán ser renovadas durante el año 2008 cuando las tasas son todavía muy bajas, mientras que el largo plazo se integra con valores indexados lo que puede estimarse apropiado dada la expectativa sobre la inflación para ese horizonte temporal.

Considerando lo anterior, la situación favorable obtenida, debe ser objeto de un manejo financiero cuidadoso por parte del Gobierno, en particular considerando que, según las estimaciones realizadas por el Banco Central de Costa Rica en su Programa Monetario para los dos años siguientes la actividad económica presentará menor dinamismo que el observado hasta la fecha. Igualmente, por el proceso de transición en el manejo macroeconómico que el país está experimentando, a pesar de la mejoría notable en la situación fiscal. Para lo que es conveniente profundizar en el uso de métodos de simulación macro y micro en lo que atañe al flujo y costo de financiamiento.

En torno a este tema el Ministerio de Hacienda indica que, “*los niveles de la deuda continúan siendo sensibles a los cambios macroeconómicos fundamentales y los análisis de sostenibilidad y vulnerabilidad realizados han sugerido prudencia en la utilización de los espacios de financiamientos que se han dispuesto, previendo las condiciones cambiantes en los mercados internacionales que pudieran tener un impacto directo sobre la economía costarricense y particularmente el menor crecimiento económico en los Estados Unidos*”¹. Adicionalmente, señala que a pesar de los esfuerzos realizados para reducir la vulnerabilidad del portafolio del Gobierno Central, la exposición de la deuda ante fluctuaciones de variables como el tipo de cambio, la tasa de interés, el nivel de actividad y las condiciones de acceso a los mercados, continúa siendo un tema relevante, en particular por su grado de volatilidad.

¹ Ministerio de Hacienda. Informe del estado de la deuda interna y externa, período económico 2007; página 14.

5.2 Composición de la deuda pública

En relación con la composición de la deuda pública total, a diciembre de 2007, el 71% (US\$9.113 millones) corresponde a financiamiento obtenido en el mercado interno y el 29% (\$3.638 millones) a los recursos aportados por los organismos internacionales.

No obstante que a criterio de Hacienda, los resultados financieros del Gobierno han propiciado menores necesidades de financiamiento, dentro de los pasivos internos el principal deudor continúa siendo el Gobierno Central, toda vez que a diciembre 2007, sus obligaciones equivalen al 58% (US\$5.253,4 millones) del total de la deuda interna, seguido del Banco Central de Costa Rica con un 40%.

El informe sobre el estado de la deuda 2007, señala que las principales fuentes de financiamiento del Gobierno fueron la captación en instrumentos a tasa fija en colones, la colocación de instrumentos a menos de un año¹, los instrumentos indexados a la inflación (TUDES) y el fortalecimiento de la administración de recursos bajo el principio de caja única.

Por su parte el Banco Central, mostró un aumento en la participación relativa de sus obligaciones internas, 13% del PIB en 2007, contra 12% en 2006. Según el informe del estado de la deuda, este comportamiento responde a la *"... política monetaria y administración de pasivos realizados por el BCCR, principalmente mediante la utilización de Bonos de Estabilización Monetaria en colones e instrumentos de captación de corto plazo en certificados a plazo mediante el mecanismo de Central Directo."*

En lo correspondiente a la deuda externa, según el informe del estado de la deuda, para el año 2007 las obligaciones contraídas con los organismos internacionales alcanzan un monto de US\$3.638 millones (\$1.808.450 millones), de las cuales el Gobierno Central² es el principal deudor (63%), seguido del Sector Público No Financiero con un 29%.

El comportamiento del tipo de cambio durante el 2007 generó un efecto positivo en la deuda externa de los diferentes grupos que conforman el sector público, favoreciendo la disminución de los pasivos valorados en colones.

Otro aspecto importante de valorar en relación con la composición de la deuda, es la estructura de los pasivos en lo correspondiente a los plazos de vencimiento, las tasas de interés asociadas a los títulos y la moneda en la cual se encuentra pactada la obligación. Es decir, aquellos elementos que incorporan cierto grado de riesgo a la hora de hacer frente al servicio de la deuda y son fuente importante de vulnerabilidad para las finanzas públicas.

En torno a este tema, señala el Ministerio que se ha seguido una visión estratégica orientada a dar prioridad a la colocación en el mercado interno, con deuda de mediano y largo plazo, en moneda local y a tasa fija; y presenta para el año 2007 los siguientes resultados.

¹ La colocación de títulos de corto plazo corresponde en su mayoría a operaciones realizadas con las instituciones públicas.

² Incluye la deuda colocada en eurobonos

Riesgo de refinanciamiento: la División de Gestión de la Deuda ha orientado, en la medida de lo posible¹, la colocación en valores de tres, cinco y siete años a tasa fija, y la captación mediante valores indexados a la inflación de diez y quince años. Se ha logrado una disminución importante del portafolio de deuda que tendrá vencimiento en menos de un año, ganándose terreno en la proporción de la deuda a más de seis años, con lo cual se ha logrado también disminuir la exposición del Ministerio de Hacienda a grandes concentraciones de vencimientos en el mismo período.

Riesgo de tasa de interés: La estrategia en este sentido, se dirige hacia la emisión de títulos tasa fija y la extensión en el plazo de vencimiento, minimizando la colocación de tasas variables. Según datos proporcionados en el informe, la deuda contratada a tasa fija mantiene en el año 2007, una concentración del 60%, y sufrió una disminución respecto al año 2006, cuando se concentraba un 69%².

Riesgo de tipo de cambio: el informe señala que a diciembre del 2007 se nota un avance en la gestión de la deuda sobre este riesgo, toda vez que existe una disminución de la exposición del portafolio a otras monedas y se aumentó la porción de deuda denominada en colones.

Según el criterio del Ministerio de Hacienda, no obstante que se ha logrado un avance en la gestión de riesgos del portafolio de deuda, aún existe un espacio importante para el mejoramiento de la gestión integral de los riesgos financieros y de mercado, y por tanto, para el año 2008 dicho ministerio estará elaborando los modelos estadísticos y económicos que permitan optimizar el portafolio con el propósito de determinar el adecuado balance entre costo y riesgo. Elementos que a criterio de esta Contraloría General son muy importantes, ya que aportan herramientas técnicas y especializadas que favorecen la toma de decisiones y a su vez, permiten definir los indicadores y los estándares con los cuales se pueda analizar los resultados obtenidos en dicha gestión de riesgos.

Finalmente, el Informe indica que en el año 2007, el buen panorama económico caracterizado por la estabilidad del tipo de cambio, la disminución en las tasas de interés y el control monetario ha favorecido el servicio de la deuda, y señala que *"ha tomado las medidas necesarias para que el componente cíclico de la actividad económica y por tanto cualquier reversión en la tendencia favorable de los factores de riesgo no se convierta en forma directa en mayores costos."*³

5.3 Política de Endeudamiento

El artículo 80 inciso a) de la LAFRPP, establece para el Subsistema de Crédito Público la función de *"proponer a la Autoridad Presupuestaria la política de endeudamiento público, de mediano y largo plazo, considerando, entre otros, la capacidad de endeudamiento del*

¹ Según informa el Ministerio de Hacienda las operaciones directas realizadas con las instituciones públicas corresponden en su mayoría en instrumentos de corto plazo.

² Según informa el Ministerio de Hacienda, este comportamiento responde a la incorporación de los valores indexados a la inflación en las captaciones del 2007, las cuales sustituyeron las captaciones a tasa fija en moneda local. Por lo cual no se estaría redituando de la baja de intereses experimentada en el mercado financiero desde fines del 2006.

³ A pesar de esta observación el informe de la Deuda Pública 2007 no es lo suficientemente específico sobre las acciones realizadas en torno a esta temática.

país." Política que de acuerdo a esa misma legislación, debe ser aprobada por el Presidente de la República ante propuesta de la Autoridad Presupuestaria (Artículo 83).

No obstante su importancia y que el Ministerio de Hacienda había señalado, tanto en la programación presupuestaria 2007, como el informe sobre el Estado de la Deuda 2006¹ que para el ejercicio económico 2007 nuestro país contaría con una política de endeudamiento de mediano y largo plazo, en el Informe sobre el Estado de la Deuda Pública se señala:

- *"La política de endeudamiento a pesar de estar elaborada y discutida al interno de la Tesorería Nacional y Crédito Público desde mediados del 2007 y en proceso de discusión con la alta Dirección del Ministerio, no se ha enviado a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para su posterior aprobación por parte del Presidente."*
- Los estudios y las labores vinculadas al diseño de un Sistema de Nacional de Inversiones, han aportado elementos en materia de sostenibilidad fiscal y de deuda que han generado la necesidad de revisar y discutir nuevamente la propuesta de política de endeudamiento.
- A pesar de no contar con la política de endeudamiento, la gestión de la deuda ha ido orientada hacia los lineamientos básicos que se han incorporado en el proyecto de estrategia de endeudamiento.

Sobre lo indicado, es criterio de esta Contraloría General que si bien el establecimiento de una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo es una tarea compleja y la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional han realizado acciones en esta materia, se ha tardado un tiempo considerable para disponer de dicha política debidamente oficializada, no cumpliéndose cabalmente con lo dispuesto en la citada normativa.

Por otra parte, resulta indispensable que el Ministerio de Hacienda incremente sus esfuerzos a efecto de contar en un futuro cercano con la emisión y aplicación de la política de endeudamiento, toda vez que para el año 2007 no se cumplió con la meta establecida en el presupuesto y según la programación presentada por el Ministerio no sería hasta el segundo semestre del 2008 que se inicie la divulgación de la política en el ámbito del sector público para luego proceder con la correspondiente implementación y seguimiento, plazo que podría comprometer el alcance del objetivo estratégico del presupuesto 2008: formulación y seguimiento de la política de endeudamiento, el cual será medido por el indicador de gestión: lineamientos de política cumplidos/lineamientos de política emitidos.

¹ El informe del Estado de la Deuda Pública, correspondiente al período económico 2006, presentado a la Contraloría General n marzo 2007, en relación con la política de endeudamiento señaló que: "en los próximos días el Despacho del Ministro finalizará el análisis de la Política de Endeudamiento y se procederá con su conocimiento y aprobación por parte de la Autoridad Presupuestaria, para su posterior oficialización." Por su parte, el Presupuesto Ordinario de la República para el período 2007, en el título 206 en el Subprograma 4, Gestión de Caja del Gobierno Central incorpora como objetivo de mejora "Propiciar y mejorar la aplicación de la política de endeudamiento público", asociando al mismo la meta de gestión "Dar seguimiento a la aplicación de la política de endeudamiento público durante el año 2007" e incorporándole como indicador de eficacia el informe anual de la política de endeudamiento.

Por tanto, dada la relevancia de la materia, es recomendable que el Ministerio de Hacienda de prioridad a las actividades necesarias para el cumplimiento de este objetivo y proceda a cumplir, sin detrimento de las actividades pendientes que señala en el informe del Estado de la Deuda, que están referidas a revisión y discusión de la política de endeudamiento, su envío a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, para su posterior aprobación por parte de las autoridades competentes y su divulgación e implementación.

En punto a lo anterior, la Contraloría General reitera que, relacionado con la necesidad de una política de endeudamiento público, es de suma importancia que se cuente, paralelamente, con el Sistema Nacional de Inversión que permita jerarquizar los proyectos de inversión que propicien el crecimiento y el desarrollo económico del país y favorezca el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

No debe obviarse que el desarrollo e implementación de estos proyectos requiere de esfuerzos conjuntos y por tanto, una coordinación en forma completa y oportuna con el Ministerio de Planificación y Política Económica, en particular en lo correspondiente al Sistema Nacional de Inversiones.

5.4 Separación de Crédito Público y Tesorería Nacional

Durante el año 2007, el Ministerio de Hacienda a partir del marco jurídico establecido por la LAFRPP y conforme a disposiciones dictadas por la Contraloría General, inició el proceso de separación de los dos subsistemas; así como, el establecimiento de las funciones en torno a la gestión vinculada a cada uno de dichos subsistemas.

El informe sobre el Estado de la Deuda Pública 2007, resume las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda durante ese período, en torno a esta temática:

Actividad	Aprobación
Primera propuesta de reestructuración de la Tesorería Nacional y formación de la Dirección de Crédito Público.	Oficio DM-706-2007 del 02 de mayo del 2007
Propuesta con nueva estructura organizacional, incorporando una unidad para generación de Estadísticas y Consolidación de la Deuda Pública y una unidad de Asesoría Jurídica.	DM-2077-2007 del 13 de diciembre del 2007
Incorporación en el Presupuesto 2008 del subprograma 136 Dirección de Crédito Público con sus correspondientes recursos financieros.	Ley N° 8627 de Presupuesto de la República, publicado en la Gaceta 251 del 31 de diciembre del 2007
Asignación de puestos profesionales.	Acuerdo N° 8268 de sesión ordinaria No 15-2007 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria celebrada el 17 de diciembre del 2007

Cuadro 2.50

En relación con las labores pendientes en torno a esta temática, el Ministerio de Hacienda informa que para el mes de junio del 2008 espera finiquitar los procesos que permitan el desarrollo de las funciones de la Dirección, entre los cuales están: la oficialización mediante decreto de la estructura de la Dirección de Crédito Público, la elaboración de manuales de puestos y procedimientos, la contratación administrativa de los insumos materiales, técnicos, informáticos y la contratación de las instalaciones físicas.

La Contraloría General es consciente de la complejidad que conlleva el proceso de consolidación del Subsistema de Crédito Público; sin embargo, dada la relevancia para el país de las funciones asignadas en la LAFRPP al subsistema en cuestión, es pertinente dirigir esfuerzos hacia este proyecto, de manera que se pueda cumplir el cronograma establecido por el Ministerio de Hacienda en torno a esta temática, en procura de solventar las debilidades presentadas en el proceso presupuestario 2008¹ y en beneficio del mejor aprovechamiento de los recursos del endeudamiento y de una gestión de deuda eficaz.

5.5 Créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2007

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

El Ministerio de Hacienda incluye en el Informe del estado de la deuda un anexo sobre los créditos externos en ejecución al 31 de diciembre de 2007. Así, la cartera de créditos en ejecución del Gobierno Central contaba con un total de catorce empréstitos externos por un monto de US\$646 millones, que representa un 18% de la Deuda Externa del Sector Público.

Créditos Externos en Ejecución al 31 de diciembre, 2007
cifras en dólares

Nº de Crédito	Acreedor	Institución Ejecutora	Fecha Suscripción	Monto del Préstamo	Monto Desembolsado	Monto por Desembol.	Avance Financ.	Avance Físico (%)
BCIE 1429	BCIE	CCSS	3/7/2000	27.175.425,0	27.175.425,0	0,0	100,0%	82,9%
BIRF 7068-CR	BIRF	CCSS	8/23/2001	14.000.000,0	3.774.677,4	10.225.322,6	27,0%	27,0%
BCIE 1609	BCIE	CCSS	4/22/2003	60.000.000,0	13.729.025,7	46.270.974,3	22,9%	33,8%
EXIMBANK 5900500001	EXIBANK	CONAVI	5/15/1996	35.000.000,0	35.000.000,0	0,0	100,0%	32,5%
KFW 200265066	Banco Alemán	MOPT	10/10/2002	27.228.081,2	7.858.403,0	19.369.678,2	28,9%	42,0%
BCIE 1605	BCIE	MOPT	2/4/2003	60.000.000,0	60.000.000,0	0,0	100,0%	57,0%
KFW 200265595	Banco Alemán	ICAA	12/17/2003	12.681.572,5	0,0	12.681.572,5	0,0%	(b)
JBIC CR-P4	Banco de Japón	ICCA	3/31/2006	134.285.202,8	0,0	134.285.202,8	0,0%	12,0%
BID 1284/OC-CR	BID	Ministerio de Justicia	2/1/2001	65.000.000,0	13.483.354,4	51.516.645,6	20,7%	44,0%
JBIC CR-P3	Banco de Japón	ICE	4/9/2001	139.025.001,0	29.968.963,0	109.056.038,0	21,6%	64,2%
BID 1377/OC-CR	BID	Poder Judicial	1/18/2002	22.400.000,0	11.722.427,9	10.677.572,1	52,3%	85,0%
BID 1436/OC-CR	BID	MAG	1/24/2003	14.400.000,0	1.134.993,3	13.265.006,7	7,9%	(a)
BID 1451/OC-CR	BID	Ministerio de Salud	3/25/2003	4.385.000,0	1.986.879,3	2.398.120,7	45,3%	38,0%
BIRF-7284-CR	BIRF	PROMECE	6/9/2005	30.000.000,0	150.000,0	29.850.000,0	0,5%	2,3%
TOTAL				645.580.282,5	205.984.149,1	439.596.133,4		

Cuadro 2.51

(a) La unidad ejecutora no reportó datos sobre el avance físico

(b) No ha iniciado

Fuente: Informe Anual sobre los Créditos Externos en Ejecución del Gobierno Central, Ministerio de Hacienda

¹ En el Informe Técnico de Proyecto de Ley de Presupuesto 2008 se indica: sin bien la Tesorería Nacional y Crédito Público aparecen como subprogramas separados del Ministerio de Hacienda, en el presupuesto 2008 no se materializa la separación y diferenciación de funciones en forma clara.

En relación con la ejecución de los créditos, el informe del Ministerio de Hacienda señala, entre otros aspectos, que algunos de ellos, si bien alcanzaron un 100% de avance financiero, han sido deficientes en los tiempos programados para ejecución. Ejemplo de ello es el Proyecto de Construcción y Remodelación del Hospital de Liberia (Préstamo BCIE 1429), que debía finalizar según lo programado en el mes de marzo de 2005; sin embargo, a la fecha tiene un avance físico de un 83%, por lo que se procedió a la ampliación del período de desembolso, siendo la nueva fecha autorizada por el acreedor el 30 de abril de 2007, pero con base en el último informe las obras se estima finalizarán en el año 2009.

Adicional a esta situación, según el informe remitido por el Ministerio de Hacienda, la unidad ejecutora solicitó a inicios del año 2006 dos desembolsos por el saldo total del préstamo, no obstante que la ejecución del proyecto finalizaría en el año 2009 y; “*a la fecha de corte de este informe, una parte significativa de los recursos del préstamo (aproximadamente US\$4.731.033,03) permanecían en otras cuentas bancarias, los cuales se encuentran actualmente custodiados y administrados por la Dirección Financiera Contable de la CCSS. Dicha dependencia reserva y custodia los fondos pendientes de ejecución exclusivamente para la inversión de los proyectos destinados a la Construcción del Nuevo Hospital Enrique Baltodano Briceño.*”

En relación con otros créditos el informe menciona el comportamiento que ha tenido el empréstito 5900500001 para el Proyecto de la Construcción de la Carretera Florencia-Naranjo, el cual según el contrato de préstamo, tenía que desembolsarse en un período de tres años a partir de su fecha de suscripción, sin embargo, el período de desembolso ha tenido hasta ahora un plazo mayor de 10 años y tan sólo cuenta un 32% de avance físico.

Además, menciona el informe que existen otros préstamos que se encuentran muy cerca de cumplir la fecha límite de desembolsos y, por ende, ya se les autorizó una o más prórrogas y, no obstante, presentan un deficiente avance financiero y físico, en cuyo caso se encuentran los siguientes:

- El crédito para el Segundo Programa Agua Potable y Saneamiento (KFW 2002-65-595), suscrito el 17 de diciembre de 2003, presentaba como fecha límite de desembolso original el 31 de diciembre de 2007, no obstante, aún no se ha desembolsado ningún monto.
- El Programa de Regularización de Catastro y Registro (BID 1284/OC-CR) presentaba como fecha original de límite de desembolsos el 10 de diciembre del 2006, pero se otorgó una nueva fecha que expira el 10 de julio del 2009, siendo que a la fecha del informe, según lo señalado por la unidad ejecutora correspondiente, contenía un avance financiero del 21% y un avance físico del 44%.
- El Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (BID 1436/OC-CR), tiene como fecha límite original de desembolsos el 27 de abril del 2008, sin embargo, sólo muestra un 8% de avance financiero.

- El Programa de Desarrollo del Sector Salud (BID 1451/OC-CR), tenía una fecha original para el límite de desembolsos el 10 de setiembre de 2006, y ha presentado dos prórrogas, primero para el 10 de diciembre de 2007 y la segunda para el 10 de junio de 2008, y a la fecha del informe, según información presentada por la unidad ejecutora, presentaba un avance financiero del 45% y un avance físico del 38%.
- En situaciones similares a las indicadas anteriormente, se encuentra el Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud (BIRF 7068-CR) y el Programa de Rehabilitación de la Red Vial Cantonal (KFW 2002-65-066).

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

Dada la problemática expuesta en relación con dichos créditos externos, el Ministerio de Hacienda presenta en el informe una serie de acciones que tiene programado realizar:

- Solicitud a algunas unidades ejecutoras de proyectos con atraso en su ejecución, de la presentación de un documento que contenga medidas correctivas y la fecha de finalización del proyecto.
- Inicio de estudios técnicos y jurídicos en coordinación con algunas de las unidades ejecutoras para evaluar la posibilidad de rescindir los contratos de préstamos respectivos, en virtud del deficiente comportamiento que presentan la ejecución tanto a nivel de avance físico como financiero.
- Recomendación, a las unidades ejecutoras, de un mayor conocimiento en materia de contratación administrativa.
- Recomendación para que las unidades ejecutoras se fortalezcan en el ámbito de la administración de proyectos que faciliten la planificación, el control y el seguimiento adecuado y oportuno de la ejecución de los proyectos.
- Recomendación a las instituciones responsables de los créditos para que hagan las gestiones pertinentes que evidencian una mejor gestión y avance físico y financiero de los créditos bajo su responsabilidad antes de que se involucren en nuevos proyectos de inversión que impliquen endeudamiento público.
- Constatar, en el primer semestre del año 2008, la capacidad de ejecución física y financiera de las unidades ejecutoras, con el fin de ver los avances importantes en la ejecución de los proyectos o en su defecto, tomar las medidas correctivas del caso

Concluye el informe sobre los créditos en ejecución que “el constante retraso en los proyectos de inversión financiados con endeudamiento externo hacen concluir que más haya (sic) de una problemática aislada en cada Unidad Ejecutora, el país enfrenta serias limitaciones en su capacidad de ejecución de proyectos de inversión y cuya solución no solo esta en manos de las Unidades Ejecutoras sino de un esfuerzo institucional integrado”.

Por otra parte, este mismo informe resalta “la importancia y necesidad de fortalecer la Dirección de Crédito Público, a efecto de que su gestión en materia de seguimiento de créditos públicos evolucione hacia un papel más proactivo y realice un seguimiento más oportuno, profundo y especializado de los proyectos de inversión y las actividades que realizan cada una de las Unidades Ejecutoras, con el fin de promover la buena utilización de los recursos y el logro de los objetivos de los empréstitos externos”

Sobre lo expuesto anteriormente, debe indicarse que si bien el Informe del Ministerio de Hacienda presenta detalles sobre el avance físico y financiero de los créditos, así como algunas explicaciones suministradas por las administraciones respectivas sobre la ejecución de dichos créditos y varias acciones dispuestas por el Ministerio de Hacienda a fin de subsanar las situaciones comentadas, no se indica en el Informe de la Deuda 2007, a partir de las debilidades detectadas en la ejecución de esos créditos, así como de las funciones y competencias de ese Ministerio, como rector del SAF y del Subsistema de Crédito, las gestiones que se realizaron por parte de las entidades respectivas o del Ministerio de Hacienda dirigidas a que se valoren y determinen las eventuales responsabilidades si procede. Dado lo anterior, la Contraloría General le ordenó al Ministerio de Hacienda, en su condición de órgano rector del SAF y del Subsistema de Crédito Público, emprender las gestiones correspondientes ante los jerarcas de las administraciones respectivas, con el fin de que se establezcan las eventuales responsabilidades, de ser procedente por las deficiencias determinadas.

Conclusion

Puede concluirse que el Ministerio de Hacienda ha realizado esfuerzos importantes en relación con la gestión de la deuda, dirigidos a un mejor manejo de los riesgos en materia de refinanciamiento, de tasas de interés y tipos de cambio, que en alguna medida han generado efectos positivos en la situación, composición y servicio de la deuda. También es importante resaltar las acciones que se están efectuando para consolidar la Dirección de Crédito Público establecida en la Ley de la Administración Financiera, lo cual constituye un elemento importante para el mejoramiento de la gestión de la Deuda Pública. Sin embargo, dado que persiste la falta de una política de endeudamiento público que ordene nuestro ordenamiento jurídico, y que el Informe no consigna acciones efectuadas por la Administración o por el propio Ministerio de Hacienda dirigidas a gestionar una valoración y determinación de responsabilidades, si procede, ante los atrasos señalados respecto al desarrollo de los proyectos financiados con los referidos créditos externos, la Contraloría General avala el Informe de la Deuda Pública con las reservas señaladas.

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)

1 Informe de resultados presentado por el Ministerio de Hacienda

1.1 Introducción

1.1.1 Aspectos normativos y generales del Informe de Resultados Físicos

Los Estados modernos se enfrentan actualmente a una exigencia creciente por parte de la ciudadanía de cumplir con las metas que se proponen y de brindar explicaciones veraces y completas sobre su accionar. El artículo 11 de la Constitución Política establece que "...La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas,...". El Informe de Resultados Físicos de los programas del Presupuesto Nacional constituye uno de los medios con que cuenta el Gobierno Central para rendir cuentas a la ciudadanía acerca del uso de los fondos públicos y los resultados obtenidos con esos fondos.

Según 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 de la República, a más tardar el 1 de marzo, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo. Dicho informe es preparado por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), con 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.

Dados los requerimientos que señala el artículo 52 mencionado, el informe que remite el Ministerio de Hacienda 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. 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."

1.1.2 Presentación del informe por parte del Ministerio de Hacienda

El Informe de Resultados fue remitido a la Contraloría General con el oficio DM-243-2008 del 27 de febrero del 2008 del Ministerio de Hacienda y fue recibido el 29 de febrero del 2008, por lo cual se hace constar que se cumplió a cabalidad con la fecha límite del 1º de marzo que establece el artículo 52 de la LAFRPP.

El informe está compuesto de 4 secciones: en una primera parte se tiene la presentación, que incluye elementos sobre la metodología utilizada por el Ministerio para la elaboración del Informe; en la segunda parte se presentó el informe de evaluación de cada uno de los 25 títulos presupuestarios que componen el Presupuesto Nacional, con un abordaje a nivel institucional y programático; en la tercera sección se presentaron las consideraciones finales y en la última sección se encuentran los anexos.

En la sección de Presentación del informe¹ se expone que el documento "resume los principales aspectos analizados en cada una de las instituciones, no obstante el informe detallado se ha remitido a cada uno de los jerarcas con la finalidad de que sirva de insumo para mejorar la gestión institucional, estos informes se encuentran disponibles en la dirección electrónica,<https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Español/Dirección+de+Presupuesto+Nacional/infoanualeval2007>, donde se encuentra un mayor detalle de la gestión realizada en el 2007."

Con respecto a este punto, la Contraloría General no acepta este modo de presentación, ya que el documento recibido es un resumen que no incluye todos los aspectos analizados con base en la información suministrada por las instituciones para los efectos de la evaluación, lo cual obliga a verificar información no presentada a esta oficina y que se encuentra adicionalmente en la página web del Ministerio de Hacienda para hacer el análisis requerido por parte de este Órgano Contralor, por lo que se considera que el documento presentado en la fecha mencionada anteriormente es incompleto. No obstante, se procedió a analizar la información ubicada en la dirección electrónica, en razón de que contiene elementos necesarios para el análisis y dictamen respectivo.

Este acápite de la Memoria Anual tiene como objetivo verificar el cumplimiento del artículo 52 por parte de la DGPN y rendir el dictamen respectivo del Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2007 remitido a la Contraloría General. Para acometer este objetivo, se analizaron los instrumentos empleados en la evaluación y la estructura y contenido del referido Informe, así como la ejecución presupuestaria del Gobierno Central. Además, se consideró en lo procedente la información de evaluación asociada a cada título presupuestario que se encuentra en la página web de la DGPN, así como las acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en la aplicación del régimen de responsabilidades ante eventuales incumplimientos por parte de las entidades. Finalmente, se analizó el avance en el desarrollo del Proyecto de Mejoramiento de la Programación y Evaluación Presupuestarias, a cargo del Ministerio de Hacienda.

1.2 Resultados del Análisis del Informe

1.2.1 Ejecución Global

En el informe entregado por la DGPN se presentan la cantidad de metas de gestión y de producción alcanzadas, así como el porcentaje de ejecución presupuestaria. Con base en las cantidades de metas alcanzadas y programadas se calcularon los porcentajes de

¹ Página 3.

cumplimiento. El nivel de ejecución global¹ del Presupuesto Nacional como porcentaje del presupuesto autorizado en el 2007 fue de 92%, prácticamente igual que el porcentaje promedio de ejecución en el período previo 2003-2006 que fue 91%. Asimismo, el porcentaje de cumplimiento de metas de producción en el 2007 (71%) resultó menor al porcentaje promedio del período 2003-2006 (73%). En el siguiente gráfico se aprecia la evolución de los porcentajes de ejecución presupuestaria y de cumplimiento de metas de producción.

**Gobierno Central: Ejecución del Presupuesto Nacional y cumplimiento de metas de producción física
al 31 de diciembre, período 2003-2007
Porcentaje ejecutado respecto de lo programado**

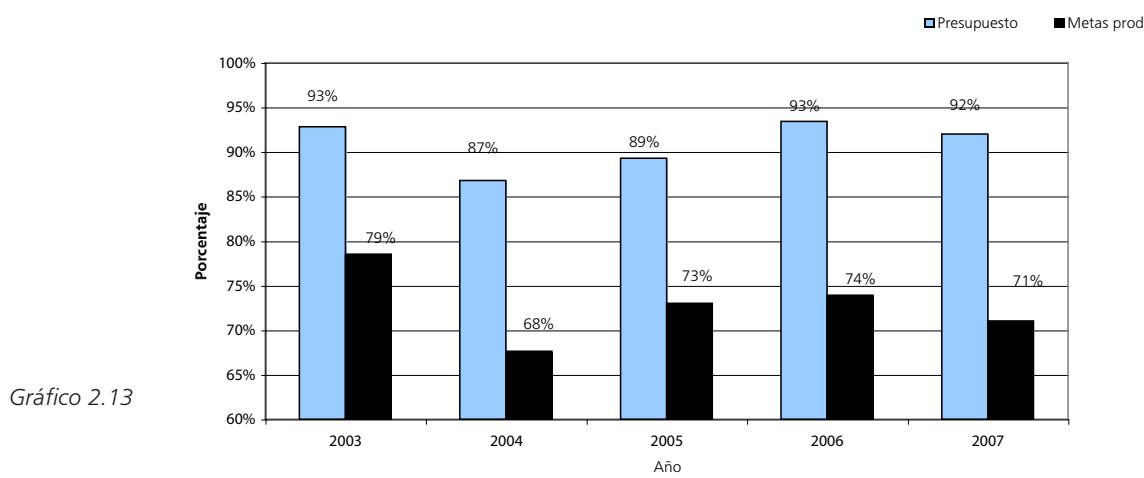


Gráfico 2.13

Fuente:Elaboración propia con base en datos del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2007. DGPN, Ministerio de Hacienda y la Memoria Anual 2003, 2004, 2005 y 2006.

Por otra parte, el cumplimiento de las metas de gestión se ha mantenido relativamente constante para los años comprendidos en el período 2003-2006: alrededor de un 70%; sin embargo, en el año 2007 se presentó una ejecución de un 66% que representa el menor porcentaje de cumplimiento de metas de gestión en los últimos 5 años

Para un mayor detalle se puede observar el siguiente cuadro, en que se aprecian los resultados globales por título presupuestario. En un 76% de los títulos presupuestarios el presupuesto ejecutado es mayor a uno o ambos porcentajes de cumplimiento de metas. En el 56% de los títulos el cumplimiento de metas de uno de los tipos (gestión y producción) o de ambos es inferior al 75%, mientras que para la ejecución presupuestaria eso solo sucede en 5 títulos presupuestarios.

¹ Incluyendo todas las instituciones presentadas en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2007.

Gobierno Central: Ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas
Porcentajes

Título	Institución	Metas de gestión				Metas de producción	Presupuesto		
		Porcentaje de logro							
		100	81-99	51-80	0-50				
101	Asamblea Legislativa	50,0	NA	50,0	NA	50,0	86,4		
102	Contraloría General de la República	76,7	13,3	6,7	3,3	NA	89,5		
103	Defensoría de los Habitantes de la República	100,0	NA	NA	NA	NA	84,6		
201	Presidencia de la República	70,0	3,3	6,7	20,0	50,0	84		
202	Ministerio de la Presidencia	91,7	NA	NA	8,3	NA	83,5		
203	Ministerio de Gobernación y Policía	73,9	NA	8,7	17,4	100,0	77,5		
204	Ministerio de Relaciones Exteriores	74,6	1,7	5,1	18,6	85,7	84,6		
205	Ministerio de Seguridad Pública	78,9	5,3	NA	15,8	83,3	91,4		
206	Ministerio de Hacienda	66,7	8,6	8,6	16,1	50,0	73,8		
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	94,1	NA	NA	5,9	93,8	79,9		
208	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	78,6	7,1	NA	14,3	87,0	90,2		
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	44,1	10,2	15,3	30,5	76,7	47,3		
210	Ministerio de Educación Pública	51,9	7,7	11,5	28,8	60,0	92,8		
211	Ministerio de Salud	46,2	13,1	14,6	26,2	91,7	89,6		
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	74,3	NA	5,7	20,0	78,9	87,3		
213	Ministerio de Cultura	92,6	NA	NA	7,4	100,0	88,1		
214	Ministerio de Justicia	77,6	2,0	2,0	18,4	42,9	85,3		
215	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	66,7	4,2	4,2	25,0	90,5	74,2		
216	Ministerio de Comercio Exterior	82,5	NA	2,5	15,0	NA	62,7		
217	Ministerio de Planificación Nacional	47,4	10,5	21,1	21,1	100,0	85,3		
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	61,9	28,6	9,5	NA	33,3	65,8		
219	Ministerio de Ambiente y Energía	54,3	5,7	2,9	37,1	61,4	87,8		
301	Poder Judicial	66,7	4,8	NA	28,6	55,0	90,5		
401	Tribunal Supremo de Elecciones	76,2	NA	9,5	14,3	83,3	81,5		
230	Servicio de la Deuda Pública	100,0	NA	NA	NA	NA	95,3		
TOTAL GENERAL		66,2	6,6	7,4	19,7	71,0	91,5		

Fuente: Informe Anual de Evaluación Presupuestaria Ejercicio Económico 2007

Cuadro 2.52

Como se puede observar en el cuadro anterior, el cumplimiento de metas de gestión se encuentra desglosado en diferentes niveles de logro. Se tiene entonces que, por ejemplo, el porcentaje total de metas de gestión con un porcentaje de logro superior al 81% es 72,8%, el cual es superior al total para las metas que alcanzaron el 100% que corresponde a 66,2%.

Sobre la ejecución de dichas metas físicas y presupuestarias, debe indicarse que la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda para la emisión del informe no establece categorías para la calificación o valoración del porcentaje de cumplimiento, a fin de determinar si el desempeño es satisfactorio o no. Además, la metodología no establece una ponderación de las metas, sino que corresponde básicamente a un análisis lineal de las mismas.

La correlación entre las variables de cumplimiento de metas y el presupuesto ejecutado para todos los títulos es positiva, es decir que a mayor ejecución presupuestaria mayor grado de cumplimiento de metas, tanto de producción como de gestión¹.

1.2.2 Ejecución de programas

El informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2007, elaborado por el Ministerio de Hacienda, no cumple adecuadamente con lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP, pues no incluye 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.

A pesar de que la DGPN solicita a las entidades llenar los formularios de Estimación de Costos para Productos (EC-1.1) y Metas de Gestión (EC-1.2), que es una estimación de costos de las metas de producción física y de las metas de gestión, la información recibida en la DGPN no cumplió con una homogeneidad o suficiencia para estimar los costos de manera uniforme ni completa en todas las instituciones.

El Informe presenta una comparación de las metas programadas con las ejecutadas, así como la información relativa a la ejecución del presupuesto y los logros más relevantes de cada institución, planteando recomendaciones para que las instituciones subsanen las deficiencias de la información que proporcionan.

Aparte de no cumplir con los requerimientos de la LAFRPP citados, el informe tiene la debilidad de que resume la información que brindan las instituciones, pero sin una validación exhaustiva de tal información.

En relación con estas deficiencias que persisten en relación con el año 2006, debe indicarse que en la introducción del Informe de la DGPN, se indica que "...el Informe de Evaluación se construyó con base en la anterior metodología de programación-evaluación, vigente hasta el año 2007; que en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio 2008, Ley N° 8627, se introdujo como innovación la nueva metodología de programación presupuestaria con la que se formuló el mismo, confirmando el compromiso de avanzar hacia una gestión orientada a resultados, con el establecimiento de medidas de desempeño que articulen la cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos en el tiempo".

El Ministerio de Hacienda ha venido afirmando que para la estimación de los costos unitarios se requiere previamente de una metodología que aún no se encuentra a disposición. Sobre este particular, el Ministro de Hacienda afirmó: "También estamos diseñando una metodología para la estimación de los costos unitarios para el sector público. El modelo lo estaríamos desarrollando en el 2008 y lo estaríamos aplicando a partir del presupuesto

¹ El coeficiente de correlación lineal, calculado como $r_{xy} = \text{cov}(X, Y) / S_x S_y$, donde $\text{cov}(X, Y)$ es la covariancia entre X y Y y S representa la desviación estándar, da 0,11 para el año 2007, tanto entre el grado de ejecución presupuestaria y el cumplimiento de metas de producción como entre el grado de ejecución presupuestaria y el cumplimiento de metas de gestión. Para el 2006 ese coeficiente daba 0,25 y 0,06, respectivamente.

del año 2009”¹; sin embargo, como se indicará más adelante, todavía no se ha empezado a implementar una solución para estos efectos, con lo cual no se visualiza el cumplimiento cabal de lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP en los períodos cercanos, respecto de la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

Cabe agregar que como parte del análisis realizado por la Contraloría General, se seleccionaron tres ministerios de los que están incluidos en el informe. A continuación los casos seleccionados:

1.2.2.1 Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT)

En el informe remitido por el Ministro de Hacienda a la Contraloría General, se presentan limitaciones en la obtención y comunicación de información efectivas, al tener que remitirse a otros documentos para determinar claramente los resultados del análisis efectuado en la DGPN.

Lo anterior debido a que en el citado informe se resumen los principales aspectos analizados en cada una de las instituciones, pero propiamente en el punto de “Logros y Recomendaciones para la mejora Institucional” los comentarios que se consignan se prestan a confusión.

Debido a lo anterior, se procedió a consultar el informe detallado que en su momento se remitió a la Ministra del MICIT por medio del oficio DGPN-0102-2008 del 27 de febrero de 2008, indicando que el análisis realizado se encuentra en la página web de la DGPN.

Asimismo, con respecto a las recomendaciones giradas al MICIT, en el oficio DGPN-102-2008 ya citado, no se consignan en el resumen ejecutivo las disposiciones que se giraron al MICIT como a otros ministerios, debiendo remitirse a la citada dirección electrónica o al informe que se remitió al respectivo ministerio sobre la evaluación, para determinar si tales disposiciones se dieron y cuál es su contenido. Los incumplimientos de los ministerios, en algunos casos, se les indican de manera general sin especificar la norma, directriz o circular específica que se incumple.

Debido a las situaciones comentadas anteriormente, es necesario que el Ministerio mejore los mecanismos y sistemas para obtener, procesar, generar y comunicar de manera eficaz, eficiente y económica, la información financiera, administrativa, de gestión y de otro tipo necesaria en el desarrollo de sus procesos, transacciones y actividades, así como en la operación de sus sistemas de control con miras al logro de los objetivos institucionales.

Por ejemplo, en el caso del programa Coordinación y desarrollo científico y tecnológico se obtuvo una ejecución presupuestaria de un 51% de un monto presupuestado de \$1.350 millones, monto que representó el 69% del presupuesto total del ministerio, mientras que la ejecución de metas de producción y metas de gestión fue 33% y 62% respectivamente; sin

¹ Acta de la sesión ordinaria N°. 4 del 17 de julio de 2007, de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos , pág.9

embargo, no se dan razones para explicar el bajo porcentaje de ejecución presupuestaria y de cumplimiento de metas.

Por otra parte, en el documento correspondiente al MICIT que se encuentra en la página web de la DGPN, en su página 5, se justifica la ejecución presupuestaria del programa Coordinación y desarrollo científico y tecnológico; sin embargo, no se considera como suficiente por parte de la DGPN, situación que también se repite con las metas de gestión.

1.2.2.2 Ministerio de Educación Pública

En el programa Desarrollo y seguimiento de la política educativa, el presupuesto inicial autorizado fue de ₩9.215 millones, con un peso del 2% del presupuesto total del MEP. En metas de producción el programa mencionado ejecutó el 45% y en metas de gestión el 56%.

En la partida de Servicios de ese programa, se destacan las subpartidas de Actividades de capacitación (₩431 millones) y la de Impresión, encuadernación y otros (₩879 millones). En conjunto, ambas subpartidas suman ₩1.309 millones, que es más de la mitad del presupuesto aprobado para el año 2007 de los ministerios MEIC, MIDEPLAN, MICIT, COMEX y MIVAH. La ejecución en la subpartida de Actividades de capacitación fue de 15%, mientras que en la de Impresión, encuadernación y otros fue de 39%.

En el informe entregado a la Contraloría General no se brindaron explicaciones acerca de los porcentajes de ejecución presupuestaria de las partidas o subpartidas del programa, ni de los porcentajes de cumplimiento de metas de gestión ni producción de ese programa. Situación que también se corroboró y se repitió en el informe que se encuentra en la dirección electrónica de la DGPN.

En el MEP también llama la atención que su ejecución presupuestaria fue del 93% para el año 2007; sin embargo, el cumplimiento de metas de producción fue de un 60% y el de metas de gestión un 52%.

Situación similar ocurre con el programa presupuestario Implementación de la Política Educativa, ejecutando el 94% de su presupuesto, este programa alcanzó un porcentaje de cumplimiento de metas de producción de un 63% y de gestión de un 50%; las justificaciones brindadas son similares a las de programas con un bajo presupuesto, con lo que queda claro que el Informe de Resultados Físicos no destaca los programas con un alto monto presupuestario respecto de aquellos programas -y títulos presupuestarios- de un bajo monto.

1.2.2.3 Programa Administración Tecnológica del Ministerio Hacienda

El programa de Administración Tecnológica del Ministerio de Hacienda tuvo un peso en el presupuesto de 12%, para un total aprobado de ₩6.654 millones y una ejecución de un 55%. Este programa no presentó metas de producción y tuvo una ejecución de metas de gestión del 100%. Las partidas con ejecución más baja fueron Bienes duraderos (32%),

Materiales y suministros (35%) y Servicios (61%). En el documento resumen no se presentaron justificaciones para las desviaciones; tampoco se presentaron en el documento electrónico.

1.2.2.4 Otros programas

Otros títulos presupuestarios para los cuales se presenta el problema de información limitada son el Servicio de la Deuda Pública y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

El título presupuestario Servicio de la Deuda no ejecutó el 5% de su presupuesto autorizado, que equivale a \$59 mil millones y representa al menos el presupuesto autorizado de 12 de los 25 títulos del presupuesto del Gobierno Central para el año 2007. El análisis que se hace a dicho título está contenido en menos de una página y no da ningún tipo de explicación sobre la subejecución presupuestaria del título, entre otros aspectos.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el análisis presentado es básicamente descriptivo y contiene explicaciones muy generales sobre las desviaciones presentadas en el cumplimiento de las metas y la ejecución presupuestaria como se muestra a continuación: "se puede establecer que muchas de las metas de gestión fueron supeditadas, de forma tal que se atendieran las emergencias debidas a las condiciones climatológicas, procesos de contratación infructuosos y falta de equipos, entre otros. Uno de los Centros Gestores fuertemente afectado, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, reporta reubicación de personal para la atención de emergencias y el hecho de que si bien en el período se adquirieron nuevos equipos y maquinaria, no se refleja en la gestión sino que servirá para la ejecución de la programación del año 2008 y subsiguientes."

Como corolario a este análisis, se observan deficiencias en cuanto al contenido de la información, no se presentan justificaciones completas, claras y suficientes. Además, se observa un patrón que sugiere problemas de ejecución en partidas como Bienes duraderos y Servicios en cuanto a problemas de ejecución. No se da mayor detalle de las responsabilidades asociadas a cada programa a pesar de que para cada uno de estos programas presupuestarios existe una persona responsable de su ejecución presupuestaria y del cumplimiento de metas.

1.3 Incumplimientos determinados por el Ministerio de Hacienda

De acuerdo con el Informe de Evaluación elaborado por el Ministerio de Hacienda, se presentó una serie de incumplimientos por parte de las entidades públicas, que inciden sobre la preparación de dicho Informe. Tales incumplimientos atan a aspectos como la fecha de entrega de la información, a la falta de acatamiento de normas, lineamientos, instructivos, formularios y circulares establecidos para remitir la información e información poco clara o confusa y eventuales incumplimientos de las metas establecidas en la programación, donde en la mayoría de los casos no se aporta la debida justificación.

El detalle que presenta el Informe de Evaluación 2007 es el siguiente:

Gobierno Central: Razones que generaron Disposiciones en los Informes de Evaluación Anual 2007

Cuadro 2.53

Incumplimiento en fecha de entrega	Incumplimiento de metas sin justificación	Incumplimiento a las normas, lineamientos, instructivos, formularios y circulares establecidas para remitir la información, e información poco clara o confusa	Solicitud de acatamiento a lo indicado en logros y recomendaciones
Presidencia de la República	Ministerio de Justicia	Ministerio de la Presidencia	Presidencia de la República
Ministerio de la Presidencia	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Ministerio de Justicia	Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Educación Públ.	Ministerio de Gobernación y Policía	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Ministerio de Seguridad Pública
	Ministerio Relaciones Ext.y Culto	Ministerio de Gobernación y Policía	Ministerio de Obras Públ.y Transportes
	Ministerio de Planificación Nac.	Ministerio Relaciones Ext. y Culto	Ministerio de Comercio Exterior
	Ministerio de Econ., Industria y Comercio	Ministerio de Ambiente y Energía	Servicio de la Deuda Pública
	Ministerio de Ambiente y Energía	Ministerio de Vivienda	Asamblea Legislativa
	Ministerio de Vivienda	Ministerio de Salud	Defensoría de los Habitantes de la Rep.
	Ministerio de Salud		Poder Judicial
			Tribunal Supremo de Elecciones

Fuente: DGPN, Ministerio de Hacienda. "Informe de Resultados Físicos de la Gestión Presupuestaria 2007" Anexo N° 4.

El Título X de la LAFRPP, establece un régimen de responsabilidad en relación con los aspectos regulados en dicha normativa. De acuerdo con dicha Ley, artículo 110 incisos j) y o), son hechos generadores de responsabilidad, el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes programas, presupuestos y proyectos, y el apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria emitidos por los órganos competentes.

Asimismo, según el artículo 109 de la LAFRPP, toda responsabilidad será declarada de acuerdo con los procedimientos administrativos de la Ley General de Administración Pública y demás aplicables a la entidad competente, asegurando a las partes, en todo caso, las garantías constitucionales al debido proceso y la defensa previa, real y efectiva, y sin perjuicio de las medidas preventivas procedentes.

En relación con lo anterior, el Ministerio de Hacienda ha iniciado gestiones ante los jerarcas respectivos para que se adopten las medidas correctivas del caso y se valoren y determinen las eventuales responsabilidades si procede, situación que está siendo objeto de seguimiento por parte de la Contraloría. Sobre esta labor se deben destacar los esfuerzos que ha emprendido la DGPN con el fin de establecer las responsabilidades y sanciones a partir del año 2007 por medio de capacitación interna y definición de un procedimiento para abordar dicho tema.

1.4 Proyecto de Mejoramiento de la Programación y Evaluación Presupuestarias

Como parte de las acciones de mejoramiento, durante el año 2007 el Ministerio de Hacienda ejecutó un Plan Piloto en el marco de un proyecto de cooperación internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹, con el objetivo de mejorar la metodología de evaluación

¹ Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública (CR-T1013). Contribución hasta por la suma de \$450.000 aprobado el 9 de enero del 2006 que se ha conocido como PRODEVA, como parte del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo promovido por el Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación Estratégica del BID.

presupuestaria de la DGPN. En el Plan Piloto participaron¹ los Ministerios de Hacienda, Seguridad Pública, Agricultura y Ganadería, Salud y Obras Públicas y Transportes.

Las principales actividades consistieron en un diagnóstico de situación sobre la programación en los niveles institucional y programático, así como en capacitación y reuniones de trabajo con los funcionarios encargados del presupuesto y la planificación en cada ministerio con el fin de realizar una propuesta de programación presupuestaria para el año 2008. Esto dio como resultado que se definieran en el nivel institucional prioridades, objetivos estratégicos y productos finales a nivel de los programas, con la respectiva identificación de usuarios, así como los objetivos estratégicos del programa y los indicadores de gestión respectivos.

Según la Exposición de Motivos presentada en Ley N° 8627 de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008², se procura, por medio del proceso de mejoramiento metodológico de la formulación y evaluación, presentar una programación más orientada hacia resultados con elementos de un enfoque de mediano plazo.

Sin embargo, el proceso “adoleció de debilidades imputables a los plazos reducidos con los que se abordó, pero especialmente a las dificultades propias de encarar el mismo en forma concomitante con el desarrollo mismo de la metodología”³. Por ese motivo se espera en una segunda etapa del Plan⁴, mejorar la calidad de la información que se utiliza en el proceso de evaluación, profundizar la programación por medio de talleres, sesiones de trabajo con funcionarios responsables de presupuesto y planificación y mejorar las competencias y capacidades de dicho personal.

El artículo 17 de los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas”⁵, plantea una aplicación gradual del Plan Piloto. Además, en el año 2008 se propuso el desarrollo de indicadores por programa, de eficacia, eficiencia, calidad o economía para las instituciones que forman parte de dicho plan. Para el año 2009, se tiene planeado agregar a los indicadores existentes indicadores de resultado a nivel institucional y programático con cual dicha metodología será aplicada a todo el sector público.

Para el caso de las instituciones que no participaron en el Plan Piloto, se espera que en los años 2008 y 2009 desarrollem al menos un par de indicadores de gestión en alguno de los parámetros de calidad, eficacia, eficiencia o economía, mientras que todas las instituciones deberán presentar indicadores en resultados y en los parámetros mencionados para el año 2010, a nivel institucional y programático.

¹ Según oficio N° DGPN-0139-2008 del 14 de marzo de 2008.

² Según el Alcance N°. 41 de La Gaceta Nro. 251 del 31 de diciembre del 2007.

³ Según el Anexo N° 2 del oficio DGPN-0139-2008 del 14 de marzo de 2008.

⁴ Según el Anexo N° 3 del oficio DGPN-0139-2008 del 14 de marzo del 2008.

⁵ Emitidos por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda mediante el Decreto N° 33823 publicado en la Gaceta Nro. 118 del 20 de junio de 2007.

Por otra parte, el artículo 78 del reglamento de la LAFRPP establece que los informes de evaluación también se harán de una manera gradual con respecto a su ámbito de cobertura y contenido. En relación con los tipos de evaluación, en una primera instancia se evalúa el cumplimiento de metas de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional. En una segunda etapa la eficacia, posteriormente la eficiencia, luego el impacto y por último la medición de los costos.

A partir de las acciones desarrolladas y planeadas por el Ministerio de Hacienda para atender las debilidades de los procesos de formulación y evaluación presupuestarias, considerando la gradualidad, se determina que no se han realizado acciones tendientes a establecer una medición del costo unitario de los servicios, según lo exige el artículo 52 de la LAFRPP.

1.5 Conclusión

La Contraloría General de la República no avala el Informe de resultados físicos de los programas ejecutados en el Ejercicio Económico 2007 elaborado por el Ministerio de Hacienda, considerando que en el Informe no se hace una valoración exhaustiva del incumplimiento de las metas por parte de las entidades respectivas. A pesar de los esfuerzos realizados por la DGPN, permanecen problemas relacionados con la calidad de la información, las justificaciones brindadas, la estimación de costos, la medición adecuada de la efectividad de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, por lo que el ejercicio de rendición de cuentas realizado resulta limitado.

2 Análisis del informe de evaluación presentado por MIDEPLAN

Mediante oficio DM-101 del 3 de marzo del 2008, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) remitió¹ a la Contraloría el "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", a que se refiere el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el cual fue presentado en el plazo que establece dicha normativa.

A continuación se exponen los resultados del análisis realizado por el Órgano Contralor referido al Informe en mención, pero antes se considera conveniente realizar algunos comentarios sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, ya que constituye el instrumento que es objeto de evaluación por parte de MIDEPLAN, según la normativa vigente. Asimismo, se hace referencia a los denominados Contratos con la Ciudadanía, instrumento complementario que utiliza el Gobierno de la República para rendición de cuentas.

¹ Asimismo, mediante oficios DM-103-08 y DM-105-08 ambos del 04/03/2008, MIDEPLAN remitió a este Órgano Contralor oficios de siete ministros rectores (sector turismo, sector seguridad ciudadana y prevención del delito, sector cultura, sector social y lucha contra la pobreza, sector infraestructura y transportes, sector ambiente, energía y telecomunicaciones) con información adicional en la cual planteaban aclaraciones y observaciones a los porcentajes de avance y a ciertas interpretaciones que dicho Ministerio había consignado en el informe final de evaluación; sin embargo, MIDEPLAN no comunicó de ningún cambio al respecto posteriormente al Informe de Evaluación 2007.

2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y Contratos con la Ciudadanía

2.1.1 Importancia del PND

De acuerdo con el artículo 2º del Reglamento a la LAFRPP, el PND es el marco orientador del Gobierno de la República, que define las políticas que normarán su acción para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población; señala además que éste determina de forma vinculante para las entidades públicas, los Ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivadas de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial.

La Ley de Planificación Nacional, N° 5525, delega en MIDEPLAN las competencias para la elaboración y evaluación del PND; en ese sentido, dicha Ley señala, entre otras cosas, en el artículo 4 que: "...el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida". Asimismo, el artículo 2 señala que "Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones... e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos." Así, el artículo 52 de la LAFRPP le encomienda a MIDEPLAN la elaboración de un "Informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país", el cual es objeto de análisis en este apartado para el período 2007.¹

2.1.2 Estructura actual del PND

El PND 2006-2010 se elaboró con una estructura sectorial, según la organización sectorial del Poder Ejecutivo establecida en Decreto Ejecutivo N° 33151-MP y sus reformas, el cual organiza las instituciones públicas en sectores de actividad, señalando como propósito el integrar, unir y mejorar la coordinación entre las instituciones públicas.

El siguiente cuadro muestra la estructura actual del PND y contempla 5 ejes temáticos, 16 sectores y 8 metas nacionales:

¹ De manera que la evaluación, seguimiento y transparencia de los resultados de la ejecución del PND, son procesos de gran importancia como mecanismos primordiales de rendición de cuentas, y deben permitir, según lo señalado en el artículo 11 del Decreto N° 23323-PLAN y sus reformas, Reglamento de MIDEPLAN, pedir cuentas a los órganos y entes de la Administración Pública en el cumplimiento de las metas y prioridades establecidas para la ejecución del PND.

Esquema de la Estructura del PND 2006



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2006 - 2010

El PND cuenta además con 87 metas sectoriales distribuidas entre los 16 sectores institucionales, así como con 135 acciones estratégicas, 490 metas de acciones estratégicas y 502 indicadores¹. Además, se encuentra un instrumento político de rendición de cuentas que son los “Contratos con la Ciudadanía” de los cuales se comentará seguidamente.

2.1.3 Los Contratos con la Ciudadanía

Este gobierno ha establecido un instrumento denominado “Contrato con la Ciudadanía” o “Compromiso de Resultados”, que según ha señalado MIDEPLAN² está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno (no requieren de reformas legales), orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades legales e institucionales que el actual marco jurídico y legal ofrece. También, el Contrato con la Ciudadanía tiene una connotación política al haberse señalado³ que es “...un compromiso del más alto nivel político”.

El PND señala⁴, además, que esta identificación clara de los compromisos evaluables que son competencia del Gobierno no sólo facilitará la puesta en práctica de instrumentos de seguimiento, sino que contribuirá a hacer posible una nueva manera de rendir cuentas a la ciudadanía. También, se indica que la firma pública de un “Compromiso de Resultados” convierte el cumplimiento de las metas de cada sector en una obligación formal con el

¹ Mediante oficio DM-117 del 10 de marzo del 2008; posterior a la remisión del Informe de Evaluación, MIDEPLAN modifica estos datos refiriéndose a 506 metas y 486 indicadores, no obstante por consistencia metodológica en este análisis se mantiene el dato en que se basó el Informe de Evaluación de MIDEPLAN remitido a este órgano contralor, es decir 490 metas y 502 indicadores.

² MIDEPLAN: “Metodología de Seguimiento Sectorial 2007”, noviembre del 2007, pág. 1 www.mideplan.go.cr

³ Idem.

⁴ MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón, pág. 116.

Presidente de la República, siendo un acto simbólico de la mayor significación, que busca transmitir la seriedad de la intención del Gobierno de cumplir las metas trazadas en el PND.

Por su parte, en la estructura del contrato se establecen funciones de MIDEPLAN y el ministro rector en cuanto a la evaluación y seguimiento de la ejecución de las acciones estratégicas del PND, lo cual encuentra respaldo en normativa de tipo legal como es la Ley N° 5525 de Planificación Nacional¹ para el caso de MIDEPLAN y la Ley N° 6227 de Administración Pública² para el caso de los ministros rectores. También, se establecen como garantes del Contrato el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Hacienda.

Es importante señalar que el informe en comentario emitido por MIDEPLAN, se refiere básicamente al avance en el cumplimiento de las metas del PND y no contiene un balance específico de la figura “Contrato con la Ciudadanía”.

2.2 Aspectos metodológicos del PND y del Informe de Evaluación

2.2.1 Indicadores

Los indicadores de desempeño público son importantes por varias razones, señalándose³ en primer lugar, que proporcionan a las autoridades públicas instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en su planeación de actividades. En segundo lugar, de los indicadores se obtiene información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza el programa o institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas, en un contexto donde urge rendir cuentas a la ciudadanía y lograr un uso eficaz, eficiente y económico de los escasos recursos públicos. Los indicadores de desempeño⁴ se dividen en: indicadores de gestión e indicadores de resultados.⁵

Referente al tipo de indicadores que contiene el PND 2006-2010, es menester indicar que de acuerdo con un análisis de una muestra del 68% de estos indicadores realizado por la Contraloría General con información al primer semestre del 2007, la cual a la fecha se mantiene con pocos cambios, se detectó que el 14% constituyán indicadores de resultados, de manera que un 86% son indicadores de insumo o producto, aspecto que sugiere la necesidad de que MIDEPLAN dentro de la rectoría de los Sistemas Nacionales de Planificación y de Evaluación y en coordinación con el Ministerio de Hacienda como rector del Sistema de

¹ Artículos 2, 3 y 4 de Ley N° 5525.

² Artículos 1, 21, 27.1, y 99 de la Ley N° 6227

³ Guinart i Solá, José María: “Indicadores de gestión para las entidades públicas”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, pág. 4.

⁴ Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas, (Decreto 33823-H-PLAN, del 20 de junio de 2007), pág. 25.

⁵ Los indicadores de gestión permiten medir el grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de los bienes y servicios de una institución (insumo, proceso y producto); los indicadores de resultados dan información sobre los efectos ya sea intermedios o finales logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios, como consecuencia de la provisión de los bienes y servicios que les son entregados por la institución o programa o subprograma presupuestario.

Administración Financiera de la República, fortalezca el proceso de definición de indicadores de resultados, iniciado a partir del 2008 según lo dispuesto en el Decreto N° 33823-H-PLAN¹ "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas"; con el fin de fortalecer el proceso de rendición de cuentas públicas.

2.2.2 Metas

Con respecto a las 490 metas de acciones estratégicas sectoriales que incluye el PND, dado que no se aplicó una metodología de anualización de las metas del Plan, solo el 16% (76) de las metas de acciones estratégicas sectoriales tienen una referencia a un año específico del período 2006-2010 y su gran mayoría, a saber el 84% (414), no están anualizadas. Esto limita el proceso de evaluación, dificulta la agregación de los resultados (sectores con porcentajes de avance referidos a diferentes períodos), la medición del avance anual y la definición del compromiso del Ministro rector; máxime que como se ampliará más adelante la metodología de evaluación no explica cuáles son los porcentajes de avance que se consideran necesarios o aceptables en las metas nacionales y sectoriales, para asegurar el logro pleno de las metas en el 2010. Además, la valoración del porcentaje de avance para cada año se dificulta, puesto que la programación contra la cual medir el avance anual no fue establecida.

Sobre este punto debe el rector de los Sistemas Nacionales de Planificación y Evaluación tomar acciones a la brevedad posible para realizar una anualización de metas para el resto del período de Gobierno, definiendo los instrumentos metodológicos que estime convenientes y teniendo en cuenta las eventuales particularidades del tipo de metas definidas por los sectores e instituciones.

2.2.3 Metodología utilizada en el proceso de evaluación 2007

Para el desarrollo del proceso de evaluación 2007, MIDEPLAN elaboró una metodología² que incluye tres documentos:

- Metodología de seguimiento sectorial.
- Proceso de evaluación de resultados anuales de las metas de las acciones estratégicas institucionales.
- Guía para elaborar el informe técnico sectorial del capítulo de aportes al desarrollo del PND, año 2007.

De acuerdo con información suministrada por MIDEPLAN³, esta metodología se dio a conocer a los enlaces sectoriales e institucionales en sesiones de trabajo realizadas los días 11, 12 y 13 de diciembre del 2007, donde asistieron 149 funcionarios representantes de los sectores e instituciones involucradas en el PND. Posteriormente esta información fue publicada en la página web de MIDEPLAN.

¹ La Gaceta 118 – Miércoles 20 de junio de 2007.

² www.mideplan.go.cr.

³ Oficio N° AES-005 y AD-046 del 13 de marzo del 2008.

Con base en los procedimientos y metodología establecida por MIDEPLAN, el proceso de elaboración del Informe 2007 incluyó la elaboración de autoevaluaciones a nivel institucional, las cuales debían estar plasmadas en informes y ser remitidas a más tardar el 18 de enero al ministro rector del sector; posteriormente cada ministro rector de los respectivos sectores debía elaborar con base en los informes institucionales un informe sectorial que debía ser remitido a MIDEPLAN a más tardar el 31 de enero del presente año. Con base en los informes tanto institucionales como sectoriales, MIDEPLAN elaboró el Informe que presentó al Órgano Contralor.

El Informe de Evaluación elaborado por MIDEPLAN incluye tres tomos, los cuales contemplan lo siguiente:

Tomo I: concerniente a la evaluación sectorial, lo referente al comportamiento según sectores de las 133 acciones estratégicas sectoriales y sus respectivas metas, a saber 487, datos que excluyen al Sector Monetario, debido a que no fue incorporado por MIDEPLAN en el análisis que realiza en este Tomo. Estas acciones y metas coinciden con la versión de PND remitida por MIDEPLAN mediante oficio original de presentación del Informe de Evaluación, DM-101 del 3 de marzo del 2008¹. En cuanto a las cifras de avance de las metas de acciones sectoriales que se incluyen en este tomo, se reporta como avance de una meta de cuatro años el resultado obtenido en el 2007 en relación a todo el período.

Tomo II: referido al comportamiento de 611 acciones institucionales, que son las acciones que deben ejecutar las instituciones públicas para el cumplimiento del PND. Este tomo incluye un detalle de 94 instituciones evaluadas. La información del porcentaje de avance que se incluye en este tomo fue calculada por MIDEPLAN y se refiere al avance en el 2007, ya que la acción institucional está anualizada.

Tomo III: se refiere al comportamiento de las 8 metas nacionales, pero también incluye el comportamiento de 87 metas sectoriales. En el análisis que se incorpora en este Tomo se incluyen algunos indicadores que proporcionan información parcial del avance de metas nacionales; en el caso de las metas sectoriales no se incluyó una cuantificación específica del porcentaje de avance y no se presenta una agregación de los resultados de metas sectoriales para llegar a los resultados nacionales; los análisis se realizan separadamente.

Sobre la metodología utilizada conviene resaltar lo siguiente:

- Aunque el esquema de organización sectorial todavía debe potenciarse², en el período 2007 se da un proceso de evaluación sobre el cumplimiento de acciones vinculadas al PND y las instituciones informan al rector de su sector. Asimismo, el Ministro rector debía realizar una labor de examen y agregación de la información sectorial y un análisis del aporte al desarrollo de su sector;

¹ Mediante oficio DM-117 del 10 de marzo del 2008; posterior a la remisión del Informe de Evaluación, MIDEPLAN modifica estos datos refiriéndose a 506 metas de acciones estratégicas sectoriales, no obstante por consistencia metodológica en este análisis se mantiene el dato en que se basó el Informe de Evaluación de MIDEPLAN remitido a este órgano contralor.

² Contraloría General de la República: "Estudio sobre el Sistema Nacional de Planificación", DFOE-SAF-21 del 17 de diciembre del 2007.

aunque en algunos sectores el análisis se mantiene muy cualitativo, faltando indicadores que den información más concreta de los resultados.

- Al efectuar la revisión de la metodología aplicada por MIDEPLAN, se detecta que no explicita cuáles son las categorías y rangos de porcentajes de cumplimiento o avance de las metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas del PND, con los cuales se van a evaluar tales metas; que si bien es cierto pueden presentar particularidades dependiendo de la naturaleza de las metas de cada sector, deben realizarse esfuerzos metodológicos al respecto.
- En la metodología aplicada no se visualiza un instrumento que realice el nexo entre los resultados de las metas institucionales, de las sectoriales y de las nacionales; los instrumentos aplicados solicitan por aparte (1) el resultado institucional en la matriz de resultados institucionales, (2) el resultado sectorial en la matriz de resultados sectoriales y (3) el aporte al desarrollo, que se refiere al balance de metas nacionales. Esta situación a su vez se manifiesta en el Informe presentado por MIDEPLAN, donde se percibe la ausencia de un ligamen entre los resultados de las metas nacionales, sectoriales e institucionales.
- En la metodología se incluye parcialmente, un acápite sobre la verificación de la información relativa a los resultados de metas de acciones estratégicas sectoriales; no obstante dicho proceso tuvo limitaciones para su realización, según lo señala el MIDEPLAN en el Informe remitido al apuntar¹ que “El reducido plazo para la elaboración del informe limita la posibilidad de desarrollar mecanismos de verificación o consulta de los reportes institucionales y sectoriales.”
- La metodología de evaluación de MIDEPLAN no contempla el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de medidas de mejoramiento o correctivas según los resultados de la evaluación, y por eventuales incumplimientos en el envío de la información, información incompleta, o bajos avances o no cumplimiento de metas.

¹ MIDEPLAN: “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” 2007, Tomo I, pág. 4.

2.3 Comportamiento de las metas a nivel nacional, sectorial e institucional

2.3.1 Comportamientos de las metas a nivel nacional

En el plano nacional, MIDEPLAN realiza en el referido Tomo III un balance de las ocho metas nacionales, donde en algunos casos proporciona el resultado de indicadores pero en otros casos se queda a un nivel cualitativo.

Seguidamente, se realiza una comparación entre los resultados expuestos por MIDEPLAN en el Informe de referencia, para las ocho metas nacionales y las acciones que se habían previsto realizar según lo anota el texto del PND¹, incluyendo también los indicadores que destaca MIDEPLAN, cuando los hay.

META NACIONAL: 1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN TODO EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
El Gobierno se ha comprometido a observar la Directriz de Principios Eticos de los Funcionarios Públicos. N° 33.146-MP.	Sector Seguridad Ciudadana, acciones de Gobierno Digital, Sistema Registral de bienes tangibles e intangibles.	La meta de combate a la corrupción estaba planteada de forma muy general y no se indentificó claramente en el PND, cuáles eran las metas sectoriales o acciones estratégicas sectoriales que se requerían para su cumplimiento; situación que se mantiene en el proceso de evaluación. Lo anterior produce que también en la evaluación se detallen los resultados de algunas acciones que si bien están enmarcadas en las líneas generales de las metas, no son exhaustivas ni tienen una visión integral de la contribución de las acciones y metas ejecutadas por los sectores para su logro. Por su parte como en el PND no se indicó cuál (ó cuales) eran los indicadores para su medición, se recurre a un indicador indirecto definido por el Banco Mundial, del cual no se proporciona el resultado para el 2007, que es el año evaluado.
El Gobierno está promoviendo, por múltiples mecanismos, una gestión pública más transparente y con mayor rendición de cuentas.	Sector Social y Lucha contra la Pobreza, desarrollo del Sistema de Información y Gestión Integrado de los Programas sociales.	
El Gobierno está promoviendo mecanismos como: la digitalización de muchos servicios públicos y de las compras del Estado; la reforma integral de instituciones aquejadas por crónicos problemas de corrupción; el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación de la gestión.	Sector Educación, eliminación de nombramientos con cargo a la partida docente.	

Cuadro 2.54

Indicador: Se incluye para medir los resultados un índice de control de corrupción para el período 2000-2006 (81.1 a 67.0).

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

¹ MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón, págs. 34-35.

META NACIONAL: 2. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
La meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso).	Aumento en la producción y transferencias directas	
Detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública.	Programa Avancemos, incorpora 98.284 estudiantes en el 2007; se complementa con subsidios para transporte a 72.137 estudiantes y la cobertura de 604.723 niños, niñas y jóvenes en los comedores escolares.	La meta reducción de la probreza estaba planteada de forma más específica, estableciendo la reducción del 4% en el nivel de pobreza en el período, lo cual prácticamente se logra en el 2007, puesto que se reduce el Índice de Pobreza en 3,5%, no obstante que dentro de las razones apuntadas están las transferencias directas, teniendo el Gobierno por delante el logro de acciones que busquen una reducción más estructural que por vía subsidios, así como mayores oportunidades para ese sector de la población. Por su parte el tema de la reducción de las desigualdades, sigue estando pendiente puesto que del 2006 al 2007, sigue con su tendencia de aumento, por lo que sigue siendo necesarios mayores esfuerzos en esta línea.
La orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables.	Ampliación en las coberturas de atención integral en el campo de la salud para la niñez y adolescencia en un 5% y un 2% respectivamente.	
La orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables. El fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) otorga un total de 11.442 bonos familiares de vivienda a nivel nacional.	
El sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) otorga un total de 11.442 bonos familiares de vivienda a nivel nacional.	Debe destacarse que al igual que la evaluación de la meta anterior, la información suministrada no es exhaustiva con respecto a las metas y acciones estratégicas sectoriales que se ejecutaron para el avance en esta meta nacional.
El sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas	Articulación de la política económica y social.	
Reforma profunda de la estructura tributaria, que no sólo aumente la recaudación del fisco, sino que lo haga en forma progresiva y dirigiendo los recursos hacia mayores niveles de inversión social.		

Cuadro 2.54
(continuación)

Indicadores: Índice de pobreza 2006-2007 (20,2 % a 16,7%), Índice de desempleo abierto 2006-2007

(6,0% a 4,6%), Coeficiente de Gini 2006-2007 (0,421 a 0,429)

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

**META NACIONAL: 3. INCREMENTAR EL CRECIMIENTO
DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO**

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
Poner las bases para que la economía nacional crezca sostenidamente en al menos el 6% anual, y aspira a acelerar sustancialmente la creación de empleos formales al año 2010.	<p>Servicios de apoyo institucional para el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).</p> <hr/> <p>Acciones en la renovación del marco institucional en el Sector Productivo, y diversos programas de financiamiento.</p> <hr/> <p>Impulso a la reducción de los costos y trámites para formalizar empresas.</p> <hr/> <p>Aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos de América; se emprendió el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, se finalizó la negociación del Protocolo Bilateral al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá.</p> <hr/> <p>El Ministerio de Ciencia y Tecnología está ejecutando la estrategia para establecer la línea base de la inversión nacional en Investigación y Desarrollo, así como implantación de las acciones necesarias para incrementar dicha inversión.</p> <hr/> <p>Apertura de algunos sectores importantes de la economía a la inversión privada.</p>	<p>La meta de incremento en el crecimiento de la economía y el empleo, fue planteada por lo general de manera específica en cuanto a los porcentajes de crecimiento que se querían obtener en el período de Gobierno. Según señala MIDEPLAN en su informe, en cuanto al crecimiento del PIB se registra su cumplimiento, e inclusive se sobrepasa en 0,8%, ya que el crecimiento del PIB alcanzó un 6,8% en el 2007.</p> <p>El Informe de MIDEPLAN destaca además el crecimiento de la Tasa de Ocupación y la disminución de la Tasa de Desempleo, las cuales se ubican en 54,4% y 4,6% respectivamente.</p> <p>En la evaluación de esta meta se nota mayor esfuerzo por valorar las diferentes acciones que habían sido referidas en el PND.</p>
Otras acciones para dinamizar la economía nacional y acelerar la creación de empleos formales: -apoyo a las pequeñas y medianas empresas; -el fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario; -la reducción de los costos y trámites para formalizar empresas; -las actividades de capacitación laboral y de mejora del funcionamiento de los mercados laborales; -la ampliación y consolidación de tratados comerciales; -las políticas de atracción de inversiones; el aumento de la inversión en Ciencia y Tecnología; -y la apertura de algunos sectores importantes de la economía a la inversión privada.		<i>Cuadro 2.54 (continuación)</i>

Indicadores: Crecimiento del PIB 2007 6.8%, Tasa de ocupación 2006-2007 (53,3% a 54,4%),

Tasa de desempleo abierto 2006-2007 (6% a 4,6%).

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

META NACIONAL: 4. MEJORAR LA CALIDAD Y AMPLIAR LA COBERTURA DE SISTEMA EDUCATIVO.

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
<p>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.</p>	<p>Se duplicaron tanto el número de plazas que normalmente se aprueban cada año, como el monto dedicado a la construcción de infraestructura escolar.</p> <p>Análisis de los recursos destinados a los centros educativos privados que reciben subvención estatal y se elaboró un reglamento que permita optimizar.</p> <p>Transformación de las pruebas de noveno en pruebas diagnósticas y no de promoción; el fortalecimiento y consolidación del bachillerato como instrumento para la certificación de la educación media y la incorporación de Costa Rica en pruebas internacionales.</p> <p>Programa de fortalecimiento en los estudiantes en temas de formación ética, estética y ciudadana, así como los esfuerzos en garantizar el acceso y permanencia en los servicios educativos de los grupos más vulnerables</p>	<p>La meta de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación estaba planteada en términos específicos de lograr una inversión en educación del 8% del PIB, no se ha logrado un avance satisfactorio según lo indica el Informe de MIDEPLAN , ya que se registra un 5.5% en el 2007. Asimismo el Informe señala, que si bien se han hecho esfuerzos para incrementarlo, logrando un crecimiento del presupuesto nominal del 26% en el 2007, la única forma de lograr el 8% es a través de un incremento en la carga tributaria a través de la mejora en la recaudación fiscal.</p> <p>Con respecto a la meta de elevar la calidad de la enseñanza, si bien se mencionan acciones encaminadas a este fin, no queda claro cuales son los resultados en el 2007 con respecto al tema de mejoramiento de la calidad de la educación.</p>

Cuadro 2.54
(continuación)

Indicador: Inversión en Educación como porcentaje del PIB, 5.5% en el 2007.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

**META NACIONAL: 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**

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción	Fortalecimiento normativo al tramitar y dar seguimiento a diferentes proyectos de Ley que benefician las políticas, directrices e iniciativas para enfrentar, prevenir y disminuir los hechos delictivos y aumentar los niveles de eficacia de las fuerzas policiales.	Si bien la meta está planteada en términos específicos de detener la tasa de crecimiento de la criminalidad, tráfico de drogas, de drogadicción y la sensación de creciente inseguridad, en el PND no se definen claramente los indicadores, por lo cual la evaluación que realiza MIDEPLAN no tiene claramente establecidos los parámetros, de allí que se proporcionan los resultados de dos indicadores para el 2006: la tasa de criminalidad y la tasa de delincuencia, sin embargo hay otras acciones que estaban planteadas y no hay un indicador claro de sus resultados, como son contener el tráfico de drogas, la drogadicción y la sensación de creciente inseguridad.
Reclutamiento y entrenamiento de 4.000 policías adicionales en el transcurso del período de gobierno.	Aumento de la cobertura de los cuerpos de seguridad pública, al incorporar una mayor cantidad de funcionarios y funcionarias en la función policiaca.	Asimismo, de acuerdo con lo que informa MIDEPLAN la Tasa de delincuencia ha aumentado en el período 2002-2006, pasando de 697,5 a 926,3 por cada 100.000 habitantes, con lo que de esta información parcial se desprende que según MIDEPLAN esta meta nacional no está avanzando de acuerdo a lo esperado.
Reclutamiento y entrenamiento de 4.000 policías adicionales en el transcurso del período de gobierno.	Promoción y constitución de organizaciones de base comunitaria como las organizaciones cantonales y sectoriales de seguridad ciudadana y promoción de espacios para el desarrollo integral de las personas jóvenes.	Con respecto a los indicadores debe anotarse que no se proporcionan cifras sobre el 2007, que es el período evaluado.
Conjunto de acciones destinadas a dar un abordaje integral al fenómeno de las drogas, que van desde el aumento de operativos policiales antidrogas, hasta la creación de un Centro de Atención Integral para personas con problemas de adicción a las drogas.		

*Cuadro 2.54
(continuación)*

Indicadores: Tasa de criminalidad, (2002-2006 91.8 a 94.1 por cada 100.000 habitantes) y

Tasa de delincuencia (2002-2006, 697,5 a 926,3 por cada 100.000 habitantes 2006).

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

**META NACIONAL: 6. FORTALECER LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y
ORDENAR LAS PRIORIDADES DEL ESTADO**

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
Fortalecer las capacidades de rectoría sectorial (por ejemplo, mediante los decretos de sectorización ya promulgados por la Administración);	Mediante Decreto Ejecutivo N°212 del lunes 05 de noviembre del 2007 se establece la reestructuración de las oficinas centrales del MEP.	
Atacar la atomización institucional en sectores clave (los proyectos de creación del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos son parte de este esfuerzo);	El sector social indica que se formuló el anteproyecto de Ley Orgánica para la creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social.	
Modernizar el marco legal en el que opera el sector público (por ejemplo mediante una Ley Orgánica de la Administración Pública);	Otras iniciativas de propuestas de ley tales como las del Ministerio de Producción y la que transformaría al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (IDR).	
Fortalecer las capacidades de planificación del Estado (por ejemplo mediante la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública).	Se elaboró una propuesta de reorganización estructural del accionar del Consejo Nacional de Producción, la cual fue aprobada por el Despacho Ministerial del MIDEPLAN, mediante oficio: DM-1081-2006 del 28 de noviembre del 2006.	Para la evaluación de esta meta no se establecieron indicadores específicos en el PND, lo que lógicamente hace que MIDEPLAN presente debilidades a la hora de evaluarla. Se hace referencia a algunas acciones que se han realizado, pero no son exhaustivas ni integrales, tomando en cuenta las eventuales acciones sectoriales que se puedan haber ejecutado para su cumplimiento, y el peso que hayan tenido. Así por ejemplo no se hace referencia a los resultados en cuanto al estado de avance de la organización sectorial, en cuanto acciones en materia de atacar la atomización institucional, la modernización del marco legal del sector público. Alguna información de esta podría encontrarse parcialmente atomizada por todo el informe de MIDEPLAN, pero en este apartado donde se hace el balance de metas nacionales no está sistematizado, lo que resta contundencia y claridad de los resultados.
Mejorar el soporte administrativo de la acción pública (por ejemplo, mediante una agresiva estrategia de Gobierno Digital)	Se está formulando un nuevo plan estratégico para replantear el accionar del INTA.	
Fortalecer las finanzas del Estado (mediante los proyectos de reforma tributaria)	Mediante Decreto N°33713, publicado en la Gaceta 17 de abril 2007, se dota a las Oficinas de Planificación de las herramientas que les permitan contribuir a la reorganización de sus instituciones con agilidad.	
	El sector coordinación indica que se conformó la Comisión de Reforma del Estado.	
	Proyecto de Gobierno Digital, la alianza con el Banco de Costa Rica (BCR) y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), para brindar el servicio más eficaz a las personas mayores de 18 años en el Trámite de Pasaportes.	

Cuadro 2.54
(continuación)

Indicador: No proporcionan ningún indicador.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

META NACIONAL: 7. RECUPERAR Y AMPLIAR LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DEL PAÍS.

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
Recuperar y ampliar la infraestructura del transporte del país.	En proyectos relacionados con la red vial en el año 2007, se ha invertido alrededor de ₡76.898,9 millones en proyectos que dan como resultado: Red Vial Nacional: 5.161,2 kms, 238,8 Kms. en obras de conservación y de construcción de vías respectivamente y en la Red Vial Cantonal: 2.697,6 kms.	
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.	Conclusión de 9 puentes, 4 puentes peatonales, el paso a desnivel en la Rotonda de San Sebastián que tiene un avance del 85% y el inicio de obras de cinco radiales, entre ellas Paraíso-Cartago con un 50% de avance.	
Se ampliará la infraestructura aeropuertaria tanto internacional como local.	Los servicios regulares internacionales conectan a Costa Rica con 40 destinos y en el 2007 se movilizó un total de 3,4 millones de pasajeros y se incrementó el número de vuelos en un 19% con respecto al 2006.	Para la evaluación de esta meta se establecieron en algunos casos indicadores específicos en otros casos quedó muy general. El Informe de MIDEPLAN no presenta información de un indicador clave que es el porcentaje de recuperación de la red vial nacional, se limita a señalar la cantidad de kilómetros de carretera que se han mejorado pero no señala qué porcentaje se ha recuperado de la red vial nacional, donde se había establecido un 30% como meta al 2010.
Se elevará la productividad de los puertos tanto del Caribe como del Pacífico.	El Aeropuerto Internacional Juan Santamaría opera bajo el esquema de contrato de gestión interesada por 20 años desde mayo 2001, marco bajo el cual se han realizado inversiones cercanas a los \$80 millones.	
Se activarán los mecanismos de concesión de obra pública para permitir la construcción de obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo del país.	El Aeropuerto Daniel Oduber se han realizado obras en procura de un mejor servicio a los turistas que visitan las playas guanacastecas.	
	Se han ejecutado obras de construcción, ampliación y modernización de aeródromos, entre otros, Drake, Laurel, Carate, Bataan, Barra del Colorado, con una inversión aproximada en el 2007 de ₡1.134,5 millones.	
	El Puerto Caldera opera mediante la modalidad de concesión a partir de agosto 2006. En el 2007, la operación en descarga del número de toneladas a granel por hora marca un crecimiento del 64% en relación al 2006.	Según señala MIDEPLAN, la meta de 5.700 km de la red vial nacional no se cumplió en el 2007, ya que se alcanzó parcialmente 5.161,2 Km que representa un 90.6%; asimismo en la meta de rehabilitar 890 Km. de la red vial cantonal en el período, tuvo un avance del 12%.
	Actividades de ampliación y modernización los tres principales muelles de Cruceros de Puntarenas, Quepos y Golfito, proyectos que buscan acondicionar las estructuras técnicas y así brindar un mejor servicio a los usuarios.	
	Mediante la modalidad de concesión de obra pública, durante el año 2007, se realizaron trámites legales y administrativos imprescindibles para la puesta en marcha de diferentes proyectos que por años habían estado estancados. (carretera San José-Caldera, financiamiento del estudio del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros, adjudicación del estudio de factibilidad técnico, legal, ambiental y financiero del Proyecto TREM)	

*Cuadro 2.54
(continuación)*

Indicadores: 5161,2 Kilómetros atendidos de la Red Vial Nacional Estratégica y no estratégica (Conservación); 238,8 Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica (Construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento); 2697,6 Kilómetros Atendidos de red vial cantonal (Construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento); conclusión de 9 puentes, 4 puentes peatonales, el paso a desnivel en la Rotonda de San Sebastián que tiene un avance del 85% y el inicio de obras de cinco radiales, entre ellas Paraíso-Cartago con un 50% de avance.

**META NACIONAL: 8. ENNOBLECER LA POLÍTICA EXTERIOR Y RECUPERAR
EL PAPEL DE COSTA RICA EN EL MUNDO.**

ACCIONES A REALIZAR SEGÚN PND	ACCIONES REALIZADAS SEGÚN INFORME	COMENTARIO CGR
Acciones necesarias para devolver a Costa Rica un lugar privilegiado de Costa Rica en la arena internacional.	Ingreso de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 2008-2009.	
La pieza central de nuestra política exterior será la iniciativa del Consenso de Costa Rica, orientado a la creación de mecanismos financieros para que la comunidad internacional premie a las naciones en desarrollo que invierten cada vez más recursos en salud y educación para su pueblo y cada vez menos en armas y soldados.	<p>Se requiere profundizar en acciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Continuar con la promoción e implementación de las iniciativas del Consenso de Costa Rica y Paz con la Naturaleza. -Continuar con la realización de reuniones y comisiones conformadas en el marco de las Comisiones Binacionales con Nicaragua y Panamá. -Continuar con la negociación de un Tratado Marco sobre el Comercio de Armas. 	<p>La meta planteada era muy general y no se señalaron en el PND indicadores específicos y claves para su medición, lo cual se traduce en que la evaluación realizada por MIDEPLAN también sea muy general y no quede claramente establecido cuánto se ha avanzado en esta meta nacional. Se puede encontrar información atomizada en el resto del Informe que dé alguna luz sobre el avance, no obstante en este apartado de balance de metas nacionales no hay claridad ni contundencia sobre su avance.</p>
	<p>-La gestión realizada durante el año 2007, le ha permitido al país elevar su prestigio internacional.</p>	

Cuadro 2.54
(continuación)

Indicador: No proporcionan ningún indicador.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN.

De los resultados señalados por MIDEPLAN en las macro-metas nacionales, destacan favorablemente la reducción en el índice de pobreza que llega a un 16,7% en el 2007, el crecimiento del PIB en 6,8% y la disminución de la tasa de desempleo abierto que llega a un 4,6%, así como determinado avance en obras de infraestructura vial nacional. Por su parte, como metas con resultado desfavorable, se señala en el Informe de MIDEPLAN el incremento en la tasa de delincuencia por cada 100.000 habitantes según dato del 2006, el incremento en la desigualdad social, el poco avance en obras de infraestructura vial cantonal, así como la imposibilidad material de llegar a un 8% del PIB en inversión en educación.

Valga indicar como comentario general, que el informe de MIDEPLAN, en lo que se refiere al balance de metas nacionales, por lo general proporciona información descriptiva y algunos resultados parciales importantes sobre las acciones que se habían establecido en el PND, pero no precisa claramente respecto a varias metas un balance comprensivo del período evaluado; presentándose información un tanto dispersa en los diferentes Tomos que integran el Informe.

2.3.2 Comportamiento de las metas a nivel sectorial

El Tomo I del informe de MIDEPLAN realiza un análisis sobre el cumplimiento de las metas de las acciones estratégicas de cada uno de los sectores contemplados en el PND¹, excluyendo al Sector Monetario. Al respecto, en el siguiente cuadro se presentan desglosadas por sector la cantidad de acciones estratégicas y las respectivas metas de dichas acciones según lo evaluado por dicho Ministerio².

**PND 2006-2010: Acciones Estratégicas Sectoriales y Metas de Acciones Estratégicas,
según Sector**

Nombre del Eje / Sector	Total de Acciones Estratégicas Sectoriales	Total Metas de Acciones Estratégicas
1. Eje de Política Social	47	185
1.1 Sector social y de lucha contra la pobreza	10	34
1.2 Sector educación	11	47
1.3 Sector salud	5	35
1.4 Sector seguridad ciudadana y prevención del delito	11	38
1.5 Sector cultural	10	31
2. Eje de Política Productiva	61	195
2.1 Sector financiero	7	18
2.2 Sector productivo	7	52
2.3 Sector comercio exterior	10	28
2.4 Sector turismo	8	21
2.5 Sector infraestructura y transportes	10	22
2.6 Sector ciencia y tecnología	7	24
2.7 Sector trabajo y seguridad social	10	27
2.8 Sector política monetaria y supervisión financiera a/	-	-
3. Eje de Política Ambiental, Energía y Telecomunicaciones	13	53
3.1 Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	13	53
4. Eje de Reforma Institucional	7	49
4.1 Sector de coordinación gubernamental	7	49
5. Eje de Política Exterior	7	8
5.1 Sector política exterior	7	8
Total General:	133	487

Cuadro 2.55

a/ Las acciones (2) y metas (3) de este sector no fueron incluidas en el Informe de Evaluación remitido por MIDEPLAN.

Fuente: Elaboración Propia con base en el Informe de Evaluación de MIDEPLAN, 2007

¹ MIDEPLAN remitió mediante oficios DM-103-08 y DM-105-08 ambos del 04/03/2008, al Órgano Contralor oficios de siete ministros rectores (sector turismo, sector seguridad ciudadana y prevención del delito, sector Cultural, sector social y lucha contra la pobreza, sector infraestructura y transportes, sector ambiente, energía y telecomunicaciones) con información adicional en la cual se planteaban aclaraciones y observaciones a los porcentajes de avance y a ciertas interpretaciones que dicho Ministerio había consignado en el informe final de evaluación, información que no fue incluida en el Informe de MIDEPLAN.

² Debe aclararse que mediante oficio DM-117 del 10 de marzo del 2008, MIDEPLAN remitió un PND actualizado en el cual varían las cifras del total de metas de acciones estratégicas, modificando lo siguiente: Sector social y de lucha contra la pobreza 34, Sector financiero 18, Sector educativo 52, Sector de coordinación gubernamental 49 y Sector política exterior 8; no obstante el informe de MIDEPLAN se basa en las metas originales de acuerdo al PND que tenía como base cuando elaboró el Informe.

Al respecto el Informe de MIDEPLAN presenta un detalle de la situación de 15 sectores¹ y 487 metas² reseñadas en el cuadro anterior, haciendo referencia en 13 sectores a un porcentaje de avance de las metas referido al período 2006-2010, y en 2 sectores, a saber Infraestructura y Financiero, a porcentajes de avance de metas para un año, es decir el 2007. Según el Informe presentado por MIDEPLAN, del total de 487 metas analizadas por MIDEPLAN, 380 metas tienen un porcentaje de avance definido, 57 metas no tienen información del porcentaje de avance por lo que se incluyen en la categoría de "no disponible" (nd) y un total de 50 metas están clasificadas en la modalidad de no aplica (na), debido a que estaban programadas para un año posterior al 2007. Asimismo, de las 380 metas evaluadas, 56 (11,5%) presenta avance "0", 198 (40,7%) se encuentran en un rango de 1 a 50% de avance, y las restantes 126 (25,9%) se encuentran con porcentajes de avance superiores al 51%. El detalle se presenta seguidamente.

Rangos de Avance de Metas de Acciones Estratégicas del PND 2006-2010.

Rango / Concepto	Cantidad de Metas	Porcentaje *)
ND	57	11,7
NA	50	10,3
0	56	11,5
De 1 a 30%	122	25,1
De 31 a 50%	76	15,6
De 51 ó más %	126	25,9
Total General:	487	100,0

Cuadro 2.56

*) En el caso de los sectores Infraestructura y Financiero, se efectuó una estimación de los avances a porcentajes de avance con respecto al período 2006-2010.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007, remitido por MIDEPLAN (Tomo I).

Si bien MIDEPLAN presenta en su informe una valoración del grado de avance de las metas de las acciones estratégicas sectoriales, dicha valoración no tiene en muchos casos un parámetro con que contrastarlo, dado que la metodología de evaluación aplicada no establece cuáles son las categorías y rangos de avance que se consideran aceptables. Asimismo, a nivel de metas de acciones estratégicas sectoriales, MIDEPLAN no incluye un dato global ni sectorial del cumplimiento de tales metas, y no se observa en el Informe un detalle suficiente y

¹ No se incluye información para el sector política monetaria y supervisión financiera, en el tanto que ese sector no fue analizado en el informe de Cumplimiento de Metas de Acciones Estratégicas 2007, remitido por MIDEPLAN.

² Ya que se encontró que en el sector social y lucha contra la pobreza habían 2 metas cuyo porcentaje de avance se analizó en el sector salud, y por ende estaban duplicadas en ambos sectores. Dichas metas son la 6.2: "Construir, ampliar ó reparar 611 CEN-CINAI; y la 6.3: "Coordinar con el Sector Salud la atención en los CEN - CINAI a 480 a niños o niñas de 3 meses a 2 años; 29.232 niños y niñas de 2 a 7 años de la modalidad de intramuro y 5000 niños y niñas de 7 a 12 años". Además se excluyen en el informe las 3 metas que tiene el Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera.

completo de las razones que justifican y de acciones correctivas emprendidas por los rectores e instituciones correspondientes, respecto de niveles de avance o de cumplimiento de metas que eventualmente pudieran considerarse menores a las previstas.

El Órgano Contralor, a partir de la información proporcionada por MIDEPLAN sobre los porcentajes de avance de las 380 metas con un avance definido, estimó un grado de avance sectorial del cumplimiento de las referidas metas¹, con los siguientes resultados:

Sectores Institucionales del PND 2006-2010: Porcentaje promedio de avance en el cumplimiento de metas de acciones estratégicas sectoriales

Nombre del Sector ¹	% avance promedio de las metas
Avance con respecto al período 2006-2010	
1 Sector trabajo y seguridad social	63
2 Sector de coordinación gubernamental	61
3 Sector comercio exterior	59
4 Sector seguridad ciudadana y prevención del delito	57
5 Sector política exterior	56
6 Sector social y de lucha contra la pobreza	50
7 Sector productivo	45
8 Sector cultural	40
9 Sector ciencia y tecnología	40
10 Sector salud	39
11 Sector turismo	38
12 Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	35
13 Sector educación	30
Avance con respecto al año 2007²	
14 Sector infraestructura y transportes	31
15 Sector financiero	72

Cuadro 2.57

¹/ Se excluye información del Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera por falta de información.

²/ Estos dos sectores definieron sus metas en forma de "promedio anual".

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe de Evaluación 2007 remitido por MIDEPLAN.

¹ Se aplicó un promedio simple del porcentaje de avance de las metas a nivel sectorial.

Se desprende de la estimación anterior que los porcentajes de avance de algunos sectores oscilan alrededor del 50%, que se asemeja al porcentaje de avance en el plazo del período que comprende el PND. No obstante, como se observa, existen algunos sectores¹, que no alcanzan el 40% como promedio de porcentaje de avance de sus metas, aspecto que debe ser valorado y profundizado, según las características y circunstancias de las metas en cada sector.

¹ Algunas observaciones hechas por los sectores al Informe de MIDEPLAN:

El Ministro rector del Sector Social aclara que en el caso de las metas de medición cualitativa, la abreviatura "nd" significa que se está avanzando en el proceso de cumplimiento de las metas comprometidas en el Contrato con la Ciudadanía y que no han sido valoradas por carecer de una expresión cuantitativa. En relación con la meta 10.1, se aclara que del total de las 19.127 familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurio que se quieren cubrir, hasta el momento se han atendido 4.974 familias, lo cual redundaría en un avance superior a la cifra que consignó MIDEPLAN en el informe de 1,7% de avance. (Oficio DM-0124-08 del 03 de marzo de 2008).

La Ministra de Transportes presenta a MIDEPLAN aclaraciones sobre las metas que se consignaron en el informe; al respecto, aduce que en la página 163 del tomo II del informe, se manifiesta que el MOPT no presenta información sobre los resultados de la meta anual relacionada con la reducción de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, comentario que según la Ministra es incorrecto, dado que según el oficio DM-0356-08 remitido por la suscrita, se incluyeron los resultados de las acciones "Operativos de vigilancia y control en las carreteras a nivel nacional" y "Programa de instalación y mantenimiento de dispositivos de regulación y de señalamiento vial"; que según la Ministra son los que contribuyen con la meta mencionada. (Oficio DM 0789-08 del 28 de febrero de 2008)

El Ministro de Ambiente presenta una matriz de observaciones al informe elaborado por MIDEPLAN, dentro de esas observaciones destacan las siguientes: En la meta 2.1 la rectoría reportó un avance del 100% contrario a lo que se menciona en el informe (25%). En la meta 3.2, el porcentaje de avance es de 7,5% y no 3,2% como se consignó en el informe. En la meta 4.4 en vez de que se impregne un 0% según el Ministro lo correcto es "nd", pues el Sistema de SINAC no aportó los datos; En la meta 4.7 en vez de "na", lo correcto según el Ministro es un 100% de avance. En la meta 4.8 en vez de que diga en el informe 30% lo correcto según el Ministro es 70%. En la meta 4.10, en vez de que diga 25% de avance, lo correcto según el Ministro es 50% de avance. En la meta 4.12 en vez de que se lea 0% de avance, lo correcto según el Ministro es 10% de avance. En la meta 7.1 en vez de que diga "na", lo correcto según el Ministro es 40% de avance. (Oficio DM-242-2008 del 03 de marzo de 2008)

El Ministro rector del Sector Turismo aclara y amplía algunos aspectos y a la vez solicita modificar lo consignado en el informe para las siguientes metas: para la meta 3.4, el avance es 50% y no "nd" como lo consignó en el informe de evaluación 2007 MIDEPLAN, la meta 4.1 presenta avance según el Ministro de un 96,4% y no "nd" como se consignó, la meta 5.5 presenta un avance de 72% y no "nd", por su parte en la meta 6.3 el Ministro aclara que en el informe de Evaluación del ICT se indicaron las acciones que se están realizando al respecto, por lo que no es correcto que en el informe de MIDEPLAN se asignara la categoría "nd" para esta meta. Para la meta 3.2, según el Ministro el avance es de un 73,2% y no de 11,6% como dispuso MIDEPLAN, la meta 2.1 presenta un avance del 33% y no de 0% como dispuso MIDEPLAN, en la meta 3.3 el Ministro presenta una serie de justificaciones y por ello argumenta que no es correcto decir que la meta lleva un avance de 0%, en la meta 5.1 el porcentaje de avance es de 50% y no de 10% como dispuso MIDEPLAN, en la meta 7.1, el Ministro argumenta que el avance es de un 300% y no de 100% como consignó MIDEPLAN. Por último, para la meta 5.4 el porcentaje de avance correcto es de 100% y no de 3,2% como expuso MIDEPLAN. (Oficio DM-092-2008, del 29 de febrero de 2008)

En el siguiente recuadro se presentan las principales metas de las acciones estratégicas que según el informe de MIDEPLAN presentan un grado de avance igual o menor al 30%:

EJES/SECTORES	Metas del PND 2006-2010 con un avance igual o menor al 30%	Porcentaje de avance de la meta con respecto al período
Eje I. Política Social		
Sector social y lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Reducir en un 50% (19.127) las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios. Establecer un mecanismo de ahorro para 46.650 estudiantes adolescentes. 100% de programas sociales selectivos incluidos en el sistema de seguimiento y evaluación de desempeño e impactos. 196 comunidades en condición de pobreza y riesgo social organizadas. Beneficiar con el Programa PRONAE al 20% de personas desempleadas, remitidas por el Sector Social. 	1,7%/* 0% 0% 5,1% 0%
Sector educativo	<ul style="list-style-type: none"> Disminuir la tasa de deserción intra anual en secundaria en 2%. Incrementar el número de beneficiarios de becas en 23.742 estudiantes. Incrementar en 9,1% la cobertura de educación preescolar. 	0% 0% 0%
Sector salud	<ul style="list-style-type: none"> Mantener la tasa de mortalidad infantil (MI) nacional promedio menor a 10 por mil nacidos vivos. Realizar 66 construcciones, 149 ampliaciones y 396 reparaciones de CEN – CINAI. Poner en funcionamiento 80 EBAIS nuevos funcionando con los recursos básicos en los sectores más pobres y con problemas de accesibilidad. 	0% 0% 7,5%
Sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar con el sistema de firma digital al 45% de los trámites. Digitar 480.000 expedientes para garantizar la protección de los datos personales de ciudadanos nacionales y de la población migrante. Reducir al 50% el tiempo de espera para el trámite de pasaportes. 	0% 0% 0%
Eje II. Política Productiva		
Sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> Invertir ¢37.085,0 millones en financiamiento a empresas para ejecución de proyectos productivos. Brindar apoyo técnico a 450 empresas con sistemas de calidad, inocuidad, trazabilidad, verificación e inspección. Apoyar a 450 empresas en el área de gestión comercial. Ejecutar 8 agendas agroambientales. 	19,4% 23,1% 8,7% 0%
Sector financiero **)	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la plataforma tecnológica logrando el 100% de los sistemas integrados en línea al 2008. Contar con un Sistema de Información de Registro Inmobiliario (SIRI) en 56 municipios a junio de 2009. Tener un Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) en 56 municipios a junio 2009. 	0% 10% 10%
Sector infraestructura y transportes **)	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar en un 100% la obra del proyecto San José – San Ramón. Avanzar en un 100% la obra del proyecto San José – Caldera. Avanzar en un 100% la obra del proyecto San José – Cartago. Construir y reconstruir 49 puentes de la red vial nacional estratégica. Atender 18.345,7 Km. de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las municipalidades. Rehabilitar 890 Km. de la red vial cantonal en sus sistemas de drenaje y relastreados con recursos provenientes del Banco de Reconstrucción Alemán (KfW). Mejorar el funcionamiento del Puerto Limón, aumentando a 379 toneladas por hora en carga general movilizada por hora nave de estadia en atracadero. Reducir la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. Reactivación, mediante concesión el Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros. 	0% 0% 0% 21% 14,1% 12% 0% 0% 0%
Sector comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar acciones de conformidad con la nueva agenda comercial del país en los mercados de los países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), Colombia y Taiwán. Capacitar 360 empresas no exportadoras en el programa Creando Exportadores al 2010*, logrando que el 30% de las empresas graduadas del programa internacionalicen su producto en los mercados. Lograr 580 nuevos negocios o encadenamientos de pequeñas y medianas empresas con empresas exportadoras al 2010. 	10% 27,7% 24,5%

Cuadro 2.58

**Cuadro 2.58
(continuación)**

EJES/SECTORES	Metas del PND 2006-2010 con un avance igual o menor al 30%	Porcentaje de avance de la meta con respecto al periodo
Eje III. Política de Ambiente		
Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • 16.000 hectáreas sometidas al manejo sostenible del bosque. • Reforestar 20.000 hectáreas. • Reducir en un 4% el consumo de madera ilegal. • Aumentar en un 11% la cobertura de los servicios fijos. • Aumentar en un 10% la cobertura de servicios móviles. • Aumentar en siete puntos la densidad de conexiones de banda ancha en operación por 1000 habitantes. • Instalar 635 soluciones básicas de Internet en centros educativos en zonas de bajo desarrollo social. 	20,1% 24,3% 0% 10% 0% 4,2% 11,5%
Eje IV. Reforma Institucional		
Sector de coordinación gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Publicar en el primer semestre de 2007 un Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República fijando prioridades y procedimientos en materia de Cooperación Internacional (técnica y financiera). • Simplificar y agilizar en el 2007 los procedimientos para la gestión de la cooperación (incluido en la Agenda de Cooperación Internacional). • Implementar la Ley de Firma Digital en el Registro Público. • Presentar y dar seguimiento al Proyecto Ley de Transformación del IFAM. • Presentar y dar seguimiento al Proyecto de Ley de Reordenamiento de la Propiedad Pública. 	25% 0% 0% 0% 0%

*) El Ministro rector del Sector Social aclara que en el caso de las metas de medición cualitativa, la abreviatura "nd" significa que se está avanzando en el proceso de cumplimiento de las metas comprometidas en el Contrato con la Ciudadanía y que no han sido valoradas por carecer de una expresión cuantitativa. En relación con la meta 10.1, se aclara que del total de las 19.127 familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurio que se quieren cubrir, hasta el momento se han atendido 4.974 familias, lo cual redundaría en un avance superior a la cifra que consignó MIDEPLAN en el informe de 1,7% de avance. (Oficio DM-0124-08 del 03 de marzo de 2008).

**) El porcentaje de avance de las metas que se consignan para estos sectores, corresponde al avance anual de la meta y no al porcentaje de avance del período, ya que según el informe de MIDEPLAN, los sectores Financiero e Infraestructura presentaron sus metas como porcentaje de avance anual.

Por su parte, en el siguiente cuadro se destacan las principales metas que según el informe de MIDEPLAN presentan un porcentaje de avance de 50% o más¹:

¹ No se incluye información para el sector política monetaria y supervisión financiera, en el tanto que ese sector no fue analizado en el informe de Cumplimiento de Metas de Acciones Estratégicas 2007, remitido por

EJES/SECTORES	Metas del PND 2006-2010 con un porcentaje de avance de 50% ó más.	Porcentaje de avance de la meta con respecto al período
Eje I. Política Social		
Sector social y lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Atender a 130.000 estudiantes adolescentes provenientes de familias en condiciones de pobreza. Asignar pensiones del Régimen No Contributivo a 59.461 personas adultas mayores. Brindar atención a 40.000 familias con complementación de ingresos y servicios. Beneficiar al 50% de los hogares con mujeres jefas de hogar, con complementación de ingresos y servicios. Atender a 1.150 niños, niñas y adolescentes en riesgo imminent y mayor vulnerabilidad, con una oferta institucional ampliada. 	75,6% 84% 91,8% 55,7% 105%
Sector educativo	<ul style="list-style-type: none"> Disminuir la tasa de deserción intra anual en primaria en 0.5%. Incorporar el inglés en los programas de 6 especialidades técnicas. Apertura de 10 ofertas de Colegios Universitarios e INA utilizando la infraestructura de los Colegios Técnicos.. 	80% 66,7% 70%
Sector salud	<ul style="list-style-type: none"> Disminuir en un 24% la mortalidad materna por causas prevenibles. Mantener un 98% de la población nacional abastecida con agua apta para el consumo humano con sistemas operados por A y A. Incrementar al 60,2% el aseguramiento de la fuerza ocupada en Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). Incrementar al 52% el aseguramiento de la fuerza ocupada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Incrementar 400 funcionarios de salud contratados en los EBAIS. 	213,7% 100,3% 102,8% 103,1% 101%
Sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Conformar 40 Comisiones Cantonales de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Procurar la participación de 2800 privados de libertad en programas productivos. Realizar 580 Operativos contra el tráfico local de drogas ilegales. Coordinar 5 programas para prevenir el desvío de estupefacientes, psicotrópicos, precursores y químicos esenciales, para así contribuir a la reducción de la disponibilidad de drogas de uso ilícito. 	77,5% 63,6% 70,9% 80%
Eje II. Política Productiva		
Sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> Implementar 13 proyectos de desarrollo tecnológico para apoyar la competitividad de las empresas. Invertir € 1.737,0 millones en los servicios de protección de salud animal y sanidad vegetal. Implementar 3 proyectos en territorios con bajo Índice de Desarrollo Social. Atender 1.100 empresas mediante el Centro Regional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa -CREAPYMES. 	61,5% 83,2% 100% 87,2%
Sector financiero*)	<ul style="list-style-type: none"> Mantener para cada año del período al menos 1,5% de gasto de inversión del Gobierno de la República con respecto del PIB. Procurar la sostenibilidad de la deuda pública total, de forma que no sea mayor al 56.12% con respecto del PIB. Incrementar la cobertura del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte al menos en un punto porcentual al año, para alcanzar una cobertura de 52% de la Población Económicamente Activa. 	100% 100% 154,3%
Sector infraestructura y Transportes*)	<ul style="list-style-type: none"> Atender 5.700 Km. de la red vial nacional estratégica y no estratégica cada año. Avanzar el 100% en la operación del sistema automatizado de semáforos implementando tecnología moderna. Mejorar el funcionamiento del Puerto Caldera, aumentando a 600 toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado. 	90,6% 96,9% 89,6%
Sector comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> Concluir el proceso de negociación con Panamá al 2007. Evaluar el clima de inversiones del país, mediante la aplicación de una herramienta especializada y promover acciones de mejora en el clima de negocios, mediante la coordinación con las instituciones involucradas. Capacitar 2400 PYMES en seminarios especializados relacionados con temas sobre exportación. Inclusión en el 2010, de la marca país, en todas las actividades internacionales con participación de empresas costarricenses. 	100% 100% 77,1% 80%

Cuadro 2.59

EJES/SECTORES	Metas del PND 2006-2010 con un porcentaje de avance de 50% ó más.	Porcentaje de avance de la meta con respecto al periodo
Eje III. Política de Ambiente		
Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar a diciembre 2007 el Programa Nacional de Cambio Climático. • Elaborar a diciembre 2007 el Plan Nacional de Gestión integrada del Subsector Geológico Minero. • Elaborar a diciembre 2007 el Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. • Elaborar hasta diciembre de 2007 la Estrategia Nacional de Conservación de los Recursos Marino Costeros. 	100% 100% 100% 100%
Eje IV. Reforma Institucional		
Cuadro 2.59 (continuación) Sector de coordinación gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar a partir del primer trimestre del 2007 el Programa de Gobierno Digital. • Diseñar y poner en marcha durante los años 2007-2009 un Programa en materia de Incentivos Salariales, para los estratos Profesional y Gerencial del Título I del Estatuto de Servicio Civil. 	100% 100%

*) El porcentaje de avance de las metas que se consignan para estos sectores, corresponde al avance anual de la meta y no al porcentaje de avance del periodo, ya que según el informe de MIDEPLAN, los sectores Financiero e Infraestructura presentaron sus metas como porcentaje de avance anual.

Adicionalmente, en cuanto al desempeño de los distintos sectores, el Informe de MIDEPLAN destaca, entre otros aspectos, lo siguiente:

- **Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito**

No obstante que en este sector se han realizado esfuerzos por establecer comisiones cantonales de seguridad ciudadana, ejecutar operativos contra el tráfico local de drogas, y la contratación de nuevos policías para subsanar la inseguridad ciudadana, se destaca que en el informe no hay claridad ni precisión con respecto al avance de la meta de bajar la tasa de criminalidad. En el informe se presenta un gráfico que muestra los índices para el período 2002-2006, sin embargo no hay información disponible para el período 2007.

- **Sector Infraestructura y Transportes**

Una acción importante de este sector lo constituye la acción 7: Plan para incrementar la seguridad vial, de manera que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pase de 14,2 a 12,1 por cada 100.000 habitantes. Dicha meta es ejecutada por el COSEVI, el CONAVI y el MOPT.

Según el informe de MIDEPLAN, dicha meta presenta avance nulo debido a que la tasa de mortalidad tuvo un resultado de 16,9; lo que representa un deterioro con respecto a la línea base de 14,2 en el 2005. Según MIDEPLAN, y de acuerdo con información reportada por la ministra rectora del sector, el comportamiento de la tasa de mortalidad vial es explicado entre otros factores por el comportamiento del conductor respecto del exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y el adelantamiento indebido.

Otra meta del sector infraestructura y transportes que presenta un avance nulo es la meta 8.2 referente a “Mejorar el funcionamiento del Puerto Limón, aumentando a 379 toneladas por hora en carga general movilizada por hora nave de estadía en atracadero.” Según el informe de evaluación remitido por MIDEPLAN, el poco avance de esta meta se debe a que la cantidad de toneladas movilizadas de carga general por hora nave de estadía atracadero es de 206, cifra que está por debajo de la línea base de 211 toneladas por hora en el 2006. Según el informe, la limitación en la ejecución de la meta se atribuye a que la grúa pórtica estuvo fuera de servicio por falta de repuestos y a los constantes paros parciales de labores.

- **Sector Comercio Exterior:**

Una de las metas más importantes de este sector es lograr al año 2010 un incremento de las exportaciones costarricenses hasta los US\$18.000 millones por medio de una mayor inserción en el mercado internacional y de acciones que enfaticen una mayor participación de la pequeña y mediana empresa en la producción exportable.

Al respecto, en el apartado de aportes al desarrollo elaborado por el sector y presentado a MIDEPLAN, se destaca que la política comercial en el eje de fomento de las exportaciones, persigue el objetivo central de impulsar el crecimiento sostenido de las exportaciones a un ritmo aproximado de un 22% anual para llegar al monto fijado del período, es decir los US\$18.000 millones. Sin embargo, tal y como se indica en el Informe de Evaluación remitido a esta Contraloría por MIDEPLAN; esta meta está condicionada a la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y su agenda de implementación, la suscripción del acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la concesión de puertos.

Según la información suministrada por el sector a MIDEPLAN, al 2007 las exportaciones costarricenses alcanzaron un monto de US\$9.343 millones, lo que significa un incremento de US\$1.147 millones en relación con el año anterior. En términos porcentuales las exportaciones aumentaron en el 2007 a un ritmo del 14%.

Finalmente, es pertinente señalar que esta Contraloría General está profundizando sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PND, sobre lo cual se informará en su oportunidad.

2.3.3 Comportamiento de las metas a nivel institucional

MIDEPLAN incluye en el Informe de Evaluación 2007, Tomo II, la evaluación de 94¹ instituciones, las cuales programaron para el año 2007 un total de 611 acciones institucionales y 748 metas, relacionadas con el PND. MIDEPLAN establece tres categorías para valorar los resultados, a saber: “de acuerdo con lo programado”, referido a aquellas metas cuyo cumplimiento es igual o superior al 80%; “desfase con lo programado” en las que el cumplimiento es igual o superior al 60% e inferior al 80% y “atraso crítico o información insuficiente”, metas cuyo cumplimiento es inferior al 60%, o bien en los casos en que la institución omite la información respectiva.

De acuerdo con la información incluida en el Informe, el cumplimiento de metas de acciones estratégicas institucionales, se muestra en el siguiente gráfico:

Cumplimiento de metas de acciones estratégicas institucionales 2007

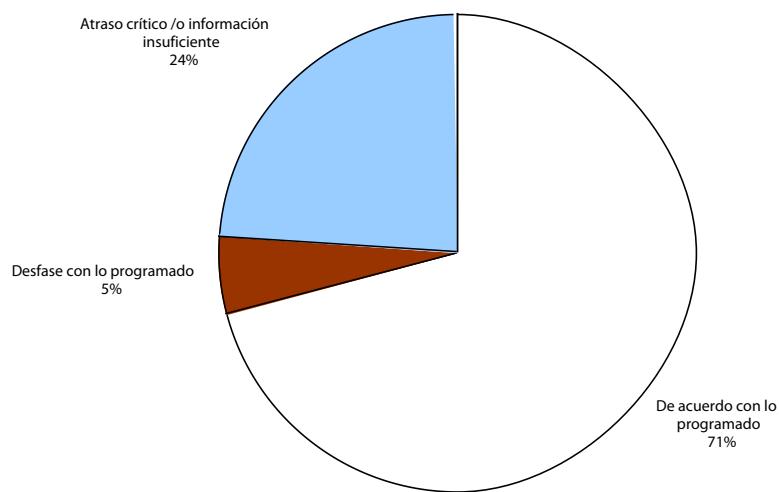


Gráfico 2.15

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación 2007, Tomo II MIDEPLAN.

Por otra parte hay 31 instituciones que registraron un 100% de sus metas “de acuerdo con lo programado”, correspondientes en su mayoría al Sector Cultura y Sector Monetario.

Respecto a algunas de las instituciones que tienen un grado de cumplimiento de metas institucionales limitado, a continuación se presenta un resumen de algunas de las principales razones de ese resultado, que se consignan en el Informe de MIDEPLAN:

¹ En el caso de DINADECO y FONABE el Informe de MIDEPLAN las incorpora en las cifras de metas de los sectores, pero no se realiza un análisis específico.

Cumplimiento de metas Institucionales
Período 2007

Institución	Porcentaje de metas "De acuerdo con lo programado"	Institución	Porcentaje de metas "De acuerdo con lo programado"
FONABE	100,00%	SEPSA	75,00%
IAFA	100,00%	MINAE	73,68%
DINADECÓ	100,00%	MTSS	71,43%
BCR	100,00%	MIDEPLAN	69,23%
CIPET	100,00%	PANI	66,67%
ECAG	100,00%	ICODER	66,67%
CURDTS	100,00%	Bancrédito	66,67%
CONAPE	100,00%	JUDESUR	66,67%
ICCC	100,00%	INCOP	66,67%
RN	100,00%	CONAVI	66,67%
Ministerio de Cultura	100,00%	COSEVI	66,67%
Archivo Nacional	100,00%	ECA	66,67%
CCPC	100,00%	CEFOF	66,67%
SINART	100,00%	CNPPJ	66,67%
Teatro Popular Melico Salazar	100,00%	M. SALUD	63,33%
CNM	100,00%	MOPT	62,50%
Museo Nacional	100,00%	ICE	60,61%
Teatro Nacional	100,00%	CUC	60,00%
Museo Calderón Guardia	100,00%	CUNLIMON	60,00%
CCJFF	100,00%	CUP	60,00%
MADC	100,00%	IDA	57,89%
Museo Arte Costarricense	100,00%	CUNA	57,14%
MAG	100,00%	ICT	57,14%
MEIC	100,00%	INTA	53,33%
		MEP	51,61%
CTP	100,00%	CONAPAM	50,00%
SUGEFF	100,00%	INA	50,00%
SUGEVAL	100,00%	CNE	50,00%
SUPEN	100,00%	INCIENSA	50,00%
RECOPE	100,00%	MGP	50,00%
CNFL	100,00%	INS	50,00%
MINHAC	92,31%	INCOPESCA	50,00%
MSP	90,91%	CNC	50,00%
ONS	90,00%	MP	50,00%
MICIT	90,00%	INFOCOOP	50,00%
Min. Com. Exterior	89,66%	IMAS	46,15%
MIVAH	87,50%	INVU	33,33%
CNP	87,50%	ICAA	33,33%
MREC	85,71%	Museo Juan Santamaría	25,00%
CNREE	83,33%	JAPDEVA	0,00%
ICD	83,33%	PRCR	0,00%
CCSS	81,82%	PIMA	0,00%
BANHVI	80,00%	IFAM	0,00%
DGAC	80,00%	INCOFER	0,00%
MJG	77,78%	BCCR	0,00%
INAMU	75,00%	RACSA	0,00%
BNCR	75,00%	INEC	0,00%

Cuadro 2.60

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación 2007, Tomo II MIDEPLAN.

- **Programa de Regulación del Catastro y Registro (PRCR)**

De acuerdo con lo apuntado por MIDEPLAN en su Informe¹, el PRCR presenta atraso crítico o información insuficiente en todas sus metas debido a que:

-Se logró un 10% de avance en la meta de alcanzar el 100% en el diseño del Sistema Informático de Registro Inmobiliario (SIRI) y 15% en su implementación, la institución informa que "el proceso de negociación técnica con la empresa tomó más tiempo del previsto, debido a la interpretación del oferente en cuanto al alcance de algunas de las tareas presentadas en el cartel, por lo cual la orden de inicio se concretó hasta el 15 de octubre de 2007.

-La institución programó el 20% de disminución de casos incompatibles entre catastro y registro y lo reportado es un avance del 1%, señalando el retraso en la entrega de la producción cartográfica por parte de la empresa contratada para ello; al respecto en el mes de octubre se firmó un acuerdo para agilizar la entrega.

-Se logró un 10% de avance en la implementación del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) cuya meta es un 50% de avance en la implementación de dicho Sistema, la institución informa que dentro de las limitaciones por considerar, se encuentra el gran número de entes beneficiarios e instituciones participantes, tanto en la definición de términos de referencia, como el proceso de selección y revisión de ofertas. Esta coordinación genera discrepancia de criterios, lo que incide en la toma de decisiones.

-El PRCR programó el 2007 la recaudación de \$23,500 millones de impuesto sobre bienes inmuebles. Para la fecha del corte de evaluación (31 de diciembre del 2007), la institución no indica monto alguno, y no brinda las limitaciones o factores que incidieron en el atraso.

JAPDEVA

MIDEPLAN señala² que "En la Matriz de Resultados Institucionales 2007, JAPDEVA no incluye ningún tipo de información... por esta razón se incluyen dentro de la categoría de Atraso crítico o información insuficiente"

IFAM

MIDEPLAN señala³ que "El IFAM envió la matriz de seguimiento institucional y no la matriz de Resultados Institucionales como estaba establecido, de ahí que no se pueden obtener los resultados correspondientes hasta el 31 de diciembre de 2007", por este motivo todas sus metas se registran en la categoría de "atraso crítico o información insuficiente":

¹ Idem pág. 113.

² MIDEPLAN: "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" 2007, Tomo II, págs. 176-177.

³ Idem pág. 233.

INCOFER

Con respecto a la situación del INCOFER, MIDEPLAN indica¹ en su informe que “La información presentada se ubica en la categoría Atraso crítico o información insuficiente ya que para contribuir a la meta del PND de concesionar y poner en operación el ferrocarril, se programó elaborar un estudio de diagnóstico y conclusiones del potencial del sistema ferroviario nacional y no se reporta avance alguno. La institución informa “que se aprobaron por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica los recursos para financiar el estudio y que esta en proceso de contratación del encargado”, según oficio DM 0356-08.”

INEC

Con respecto a la situación de las metas del INEC, MIDEPLAN señala² en el Informe que las cinco metas que la institución programó se ubican en la categoría de Atraso crítico o información insuficiente, debido a que la meta “aprobar los recursos del 2008 para la actualización cartográfica y la elaboración del Censo de Población y Vivienda” presenta un bajo avance porque no se aprobaron los recursos extraordinarios del presupuesto para el INEC, asimismo para las restantes cuatro metas la institución no suministró información sobre los resultados.

PIMA

De acuerdo con lo apuntado por MIDEPLAN en su informe³, el PIMA presenta atraso crítico o información insuficiente en todas sus metas debido a que:

-No se logra la meta de obtener la conclusión de los Planos y permisos para la bodega de frío del desarrollo de una Terminal de Multiservicios pesqueros en Puntarenas, donde el PIMA informa de la incapacidad de ejecutar los recursos del programa PRONACA (Programa Nacional de Centros de Acopio).

-No se cumple el traslado registral del terreno y la conclusión de un estudio de mercado concerniente al desarrollo de mercados regionales y a la mejora del abastecimiento y distribución regional de alimentos, la institución informa que elaboró el estudio de mercado en la provincia de Guanacaste, sin embargo el traslado registral del terreno no se realizó, siendo ambas acciones recíprocas.

-No se cumple la realización de dos estudios civiles e identificación de las organizaciones a cargo del proyecto para la construcción de un mercado mayorista en la región Brunca, cuyo propósito es contribuir a la meta del PND de obtener una Lonja pesquera construida y en operación, la institución informa que la actividad no se desarrolla porque depende de la resolución del proyecto de ley de PRONACA y el Comité Sectorial Agropecuario de la Región Brunca ha reactivado una comisión para gestionar dicho proyecto.

¹ Idem pág. 178.

² Idem pág. 232.

³ Idem pág. 143-144.

-El estudio de un Centro de compras en conjunto con el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y establecer la preparación y distribución de productos alimenticios para el sector institucional en las instalaciones del CENADA, no se concluye; el PIMA informa que no ha podido coordinar efectivamente para la realización del estudio dado que dentro de la dirección del PAI (Programa de Abastecimiento Institucional) se ha cambiado en varias ocasiones de jefatura.

-La realización de acciones de apoyo a los proyectos integrados en asentamientos campesinos que definió el IDA y que requieren acompañamiento, no se realizó. Estas acciones pretendían contribuir a la meta del PND de lograr 26 Proyectos integrados para el desarrollo de asentamientos; la institución informa que al estar el IDA en proceso de reestructuración se acordó posponer la ejecución de realizar acciones de apoyo aunado a que el IDA no ha indicado al PIMA cuáles acciones debe apoyar.

A nivel de metas institucionales, el informe remitido por MIDEPLAN presenta un mayor esfuerzo por transmitir las razones que generaron un grado de avance menor al previsto o algún incumplimiento; sin embargo sigue siendo información parcial, y se mantiene al igual que con el caso de metas nacionales y sectoriales, se mantiene la ausencia de un detalle de las acciones correctivas emprendidas por los jerarcas institucionales correspondientes, ante niveles de avance o de cumplimiento de metas menores a los previstas.

2.3.4 Análisis de eventuales incumplimientos y acciones correctivas

La Ley de Planificación Nacional¹, N° 5525, del 2 de mayo de 1974, en sus artículos 3 y 4 establece a MIDEPLAN como un componente fundamental del Sistema Nacional de Planificación, desempeñando el papel de rector y con la responsabilidad principal de la elaboración del PND, señalando que para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del SNP.

Vía reglamentaria se detallan² otras funciones importantes tales como: velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos de presupuesto y promover una permanente evaluación y renovación de los servicios que presta el Estado.

Además, con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), N° 8131, del 18 de setiembre del 2001, se amplía la cobertura de la rectoría de MIDEPLAN introduciéndose elementos que conducen al fortalecimiento de los procesos de planificación y evaluación públicos.

Por su parte, la Contraloría General ha señalado³ que la función de rectoría en la Administración Pública se conceptualiza desde la Constitución Política y se desarrolla de manera más amplia

¹ Op cit, Contraloría General de la República: "Estudio sobre el Sistema Nacional de Planificación", págs. 4 y 5.

² Principalmente Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN y sus reformas, Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; así como Decreto 32988-H-MP-PLAN Reglamento a la Ley 8131.

³ Contraloría General de la República. Informe DFOE- OP-28-2006 del 22 de diciembre del 2006 y DFOE-SAF-21 del 17 de diciembre del 2007.

en la Ley General de Administración Pública (LGAP), refiriéndose a la potestad directora, coordinadora y de vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo, comprendiendo al Presidente de la República y al Ministro del ramo, ubicando a este último en una condición diferente a la de jerarca ministerial y ejerciendo una dirección de índole política. Asimismo, el esquema de organización sectorial y la aplicación de rectorías sectoriales encuentran sustento en el artículo N° 140, inciso 8) de la Constitución Política.

Dado lo anterior, es atinente tener en cuenta lo que la normativa dispone en materia de responsabilidad pública y que el objeto de análisis ha sido el Informe de Evaluación 2007 elaborado por MIDEPLAN con base en información suministrada sustancialmente por los ministros rectores de sector, siendo éste un instrumento fundamental en el proceso de rendición de cuentas de la gestión pública de este país. Así se tiene que el Título X de la LAFRPP establece un régimen de responsabilidad en relación con los aspectos regulados en dicha normativa. De acuerdo con dicha Ley, artículo 110 incisos j) y o), son hechos generadores de responsabilidad, el incumplimiento total o parcial, **gravemente injustificado**, de las metas señaladas en los correspondientes programas, presupuestos y proyectos y el apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria emitidos por los órganos competentes.

Asimismo, según el artículo 109 de la LAFRPP toda responsabilidad será declarada de acuerdo con los procedimientos administrativos de la Ley General de Administración Pública y demás aplicables a la entidad competente, asegurando a las partes, en todo caso, las garantías constitucionales al debido proceso y la defensa previa, real y efectiva, y sin perjuicio de las medidas preventivas procedentes.

De la revisión y análisis realizado por este órgano contralor se determinó que el Informe de Evaluación 2007 emitido por MIDEPLAN, indica básicamente un incumplimiento por parte del Sector Turismo, en cuanto a la presentación extemporánea del informe y la documentación respectiva, relacionada con la evaluación de dicho sector para el período 2007. Según MIDEPLAN, el informe y la documentación correspondiente, les fue remitida mediante los oficios DM-057-2008 y DM-067-2008, de fechas 11 y 18 de febrero del 2008, respectivamente, siendo la fecha establecida el 31 de enero del 2008, según lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento a la LAFRPP. En este sentido, en el informe de MIDEPLAN se señala lo siguiente: "Cabe indicar que la información sectorial fue recibida en forma extemporánea, mediante Oficios DM-057-2008 y DM-067-2008, de fechas 11 y 18 de febrero del 2008, respectivamente, lo que impidió su validación y verificación."

Se desprende del Informe de Evaluación de MIDEPLAN 2007, que si bien hay avances significativos en varias de las metas del PND, aspecto que será profundizado posteriormente por la Contraloría, no se establece claramente cuáles metas nacionales y sectoriales tienen un grado de avance menor a lo previsto o requerido, ni las acciones de mejoramiento o correctivas que resultan necesarias. Además, con respecto a las metas institucionales con "desfase con lo programado" o "con atraso crítico", no se mencionan en el Informe las medidas correctivas del caso; así como si se llevarán a cabo acciones dirigidas a la determinación de responsabilidades ante eventuales incumplimientos de las metas, si procede.

El informe no contiene tampoco información sobre los recursos invertidos para el cumplimiento de las metas del PND.¹

Por tanto, MIDEPLAN como órgano rector del sistema de planificación y evaluación nacional, y los ministros rectores de sector del Gobierno², deben precisar de forma suficiente y completa las razones de eventuales incumplimientos o de bajos niveles de avance de metas del PND 2006-2010 o menores a los previstos, y gestionar según corresponda las medidas correctivas y de mejoramiento del caso, incluyendo las medidas dirigidas a la determinación de responsabilidades si resultara procedente.

2.4 Conclusión

En virtud de lo expuesto la Contraloría General de la República no avala el Informe de Evaluación del período 2007. Si bien se reconoce un esfuerzo importante de evaluación por parte de la Administración, así como varios avances significativos en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, las deficiencias y limitaciones determinadas respecto de la evaluación, no permiten avalar el Informe de Evaluación del período 2007. Al respecto la Contraloría está procediendo a efectuar las respectivas comunicaciones, y ordenando las acciones correctivas pertinentes.

¹ Mediante oficio DM-433 del 16 de octubre del 2007, MIDEPLAN ha indicado, refiriéndose a los requerimientos del artículo 52 de la LAFRPP, sobre la imposibilidad de contar con información de costeo, efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos, debido a que no se han desarrollado sistemas de contabilidad de costos en el sector público de este país., aduciendo que el desarrollo de los sistemas de contabilidad de costos es competencia del Ministerio de Hacienda; situación que está siendo valorada por la Contraloría General.

² En reunión efectuada el 02 de abril del 2008, con el Coordinador del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, señaló que tanto ellos como los ministros rectores están haciendo un recuento de la situación en que se encuentran los porcentajes de avance de las metas del PND, con el fin de reprogramar el 2008, así como programar el resto del período de rige del PND vigente.

Capítulo III

Situación de los Sectores Fiscalizados

1 El entorno de la política social costarricense

Tener presentes las condiciones y evolución del desarrollo social, resulta de vital importancia para dimensionar los efectos sociales de la gestión pública, en especial cuando se albergan contradicciones -que generan nuevos desafíos y retos importantes-, como es el caso de Costa Rica. Por un lado, el país ocupa los primeros puestos en los índices mundiales que comparan su avance social, económico y político. Por el otro, a nivel interno prevalecen las desigualdades y brechas sociales que retienen su crecimiento y la distribución equitativa de su bienestar.

Los Informes Internacionales dados a conocer en el 2007 calificaron a Costa Rica entre los mejores puestos. El Índice de Desarrollo Humano¹ ubicó al país en lugar N° 48 a nivel mundial y en el cuarto puesto a nivel latinoamericano, después de Uruguay (46), Chile (40) y Argentina (38). Por su parte, el Foro Económico Mundial publicó en el 2007 el Índice de Competitividad² (IC) el cual ubicó al país en el puesto N° 63 entre 127 países estudiados. Este es también el cuarto puesto en Latinoamérica después de Chile (26), México (52) y Panamá (59); cabe recordar que en el 2006 su desempeño fue calificado en el puesto N° 53 a nivel mundial y en el segundo escaño en el ámbito latinoamericano.

No obstante, otros índices destacan la persistencia de la desigualdad y de las zonas con bajo desarrollo social. Mientras el crecimiento real de la economía alcanzó el porcentaje más alto en los últimos 15 años (6,1%), los ingresos promedio de los ocupados crecieron³, y la pobreza rompió la tendencia de las últimas dos décadas reduciéndose en 3,5 puntos porcentuales respecto al año anterior, la desigualdad continúa en aumento, el Coeficiente de Gini fue del 0,43 y la diferencia entre el 10% de los hogares más ricos respecto al decil más pobre, es alrededor de 20 veces.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Social (IDS)⁴ 2007, evidencia que las brechas geográficas del desarrollo continúan siendo un problema estructural. El desarrollo social se concentra en las zonas más pobladas de la Gran Área Metropolitana y las cabeceras de cantón, justo donde se concentran los servicios de las instituciones públicas. Las áreas de menor desarrollo relativo aglutinan un 46% de la población y el 95% del territorio nacional, con una densidad de 41,1 habitantes/km².

La capacidad del Estado para incidir en la desigualdad depende de diversos factores, entre ellos, la cantidad de recursos movilizados o su capacidad redistributiva, así como la progresividad

¹ El IDH consiste en el proceso de expansión de las libertades reales, la formación de las capacidades humanas y la ampliación de oportunidades para que las personas puedan hacer y ser integralmente. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Para el año 2007 consideró un total de 277 países. New York: Ediciones Mundi Prensa. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005.

² EL IC considera indicadores institucionales, de infraestructura, desempeño macroeconómico, salud y educación, capacitación y calificación, eficiencia de los mercados, apresto tecnológico, sofistificación en los negocios e innovación. Ver: Foro Económico Mundial. (World Economic Forum's). 2007 <http://www.gcr.weforum.org/>.

³ En el sector público se presentó un incremento de un 10,5% y en el sector privado de un 7%

⁴ MIDEPLAN. Índice de Desarrollo Social. 2007. MIDEPLAN-PNUD-UNICEF. Costa Rica. 2008. p. 15.

de la estructura tributaria¹ y del gasto social en el corto plazo. Existe evidencia², de que la capacidad distributiva de los programas sociales es más alta en el caso de los programas universales, como es el caso de salud y educación, y que los programas sociales selectivos inciden poco sobre la desigualdad y más sobre la reducción coyuntural de la pobreza.

Recuadro 2.2

Algunas cifras de la situación social del país en el 2007

- El 45% de los 4,5 millones de habitantes del país integran la fuerza de trabajo.
- Los ocupados representan el 53% de la población económicamente activa (PEA), de los cuales el 14% labora en el sector público con un ingreso mensual promedio de ₡380 mil, y el 86% lo hace en el sector privado, con ingresos mensuales promedio de ₡190 mil colones.
- La tasa de subutilización total bajó 3 puntos respecto al año 2006, quedando en 12%.
- El subempleo visible e invisible presentaron tasas de 4,5% y 2,9% respectivamente.
- Las tasas de participación activa de las mujeres en el mercado laboral continúa aumentando, llegando a su máximo histórico de 41,5%, pero presentan tasas de desempleo (6,8%) que duplican a la de los hombres (3,3) y con ingresos menores en categorías similares de ocupación.
- La pobreza mostró una reducción de 3,5 puntos, llegando al mínimo de 16,7%, de los cuales el 3,3 % se encontraban en condición de pobreza extrema mientras el 13,4 % apenas lograba satisfacer sus necesidades más básicas.
- El déficit habitacional en el 2007 alcanzó las 166 mil unidades, una tercera parte de éstas son las requeridas por la población en condición de pobreza.
- Las necesidades de vivienda de la población pobre alcanzaron las 54 mil unidades, de las cuales el 96% es por razones de reparación o ampliación, y 2.300 son por necesidades de vivienda nueva.
- Costa Rica mostró un aumento en la inversión social real per cápita, la cual pasó de ₡426 mil a ₡445 mil entre el 2005 y 2006.
- La distribución del gasto social por sector fue similar al registrado en años anteriores: 29% en Educación, 30% en Salud, 31 % en Asistencia y Protección Social, 10% en Vivienda y un 0.76% en Servicios recreativos, cultura y religiosos.
- Costa Rica es uno de los cinco países en la región latinoamericana, que cuenta con los más altos índices de gasto público social respecto al PIB.

• El entorno de la política educativa

El acceso a la educación es fundamental para el fortalecimiento de las capacidades y habilidades requeridas para el desarrollo integral del ser humano. El mayor desafío en el sector educativo es identificar mecanismos efectivos que permitan retener a niños y jóvenes en los centros educativos y mejorar la calidad de una educación que incorpore los últimos avances del conocimiento y las necesidades para el desarrollo del país.

¹ Estado de la Nación. Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2007. N° XIII. Litografía e Imprenta LIL S.A. Pavas, Costa Rica. 2007. p. 127-128.

² Estudios realizados por Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Durante el 2007, los indicadores de cobertura, rendimiento, repitencia y deserción escolar muestran importantes mejoras; no obstante, los retos continúan afectando a importantes sectores de la población en edad escolar, en especial los que deben de acceder a los centros nocturnos y los que se encuentran más alejados de los centros urbanos.

El reto de ampliar las oportunidades educativas y mejorar las capacidades del conocimiento humano, no se afronta solo con suficientes recursos económicos, sino que implica abordar integralmente la problemática, contemplando, entre otros, el mejoramiento continuo de los perfiles del recurso humano, la introducción de currículos escolares novedosos y atractivos para los estudiantes, la ampliación de la investigación, el uso de tecnologías e idiomas en las aulas y el mejoramiento de la pertinencia y aplicabilidad del conocimiento para el desarrollo personal y del país.

Algunas cifras de cobertura y eficiencia educativa en el 2007

Recuadro 2.3

- Más de 1.046.000 estudiantes se matricularon en los centros educativos de primaria y secundaria, lo cual representa el 23% de la población total del país.
- La tasa de escolaridad por niveles muestra que prácticamente todos los niños en edad para hacerlo se matricularon en el primer ciclo, mientras que en el segundo ciclo sólo se mantuvo el 88% de los niños de ese estrato de edad.
- En secundaria, la escolaridad muestra una baja, ya que en el tercer ciclo se matriculó el 74% y en la educación diversificada el 42% de los jóvenes en edad para estudiar en cada nivel.
- Esta baja cobertura de los niveles educativos superiores se genera por un desgranamiento escolar sistemático, esto es, que de una cohorte de estudiantes que se matricularon en el primer ciclo, en el año 2007 no lograron terminar la primaria el 23%, cifra que más que se duplica al alcanzar el tercer ciclo (51%) y dos terceras partes tampoco llega a culminar con éxito el undécimo año (66,5%).
- La deserción se redujo en el 2007 respecto a años anteriores, con excepción de los centros nocturnos de secundaria, lugares en los cuales aumentó.
- El porcentaje de deserción fue de 2,6% en primaria, 12,7% en el III ciclo diurno y 7,1% en Educación diversificada diurno.
- Los centros nocturnos son los que muestran porcentajes de deserción más altas: un 32,1% de los estudiantes del III Ciclo y un 19,4% de los estudiantes de Educación diversificada, desertan. La mayor parte de ellos lo hace por motivos socioeconómicos pero muchos por desinterés o desmotivación, lo cual lleva a cuestionar la calidad y pertinencia del sistema educativo.

• El entorno de la política de salud

Mejorar la salud humana dentro de un modelo de atención universal, implica ampliar las oportunidades a toda la población para su bienestar social integral que le asegure una vida sana y duradera. El sistema de seguridad costarricense reconoce la salud como un derecho fundamental al cual tienen acceso todos los sectores sociales, incluyendo a los sectores más

vulnerables y excluidos de la sociedad. Para el año 2006, se tiene una cobertura del 87,5% de la población asegurada. Por otra parte, entre la población económicamente activa, los ocupados asalariados representan el 64%, y el 48% de la fuerza de trabajo no asalariada tiene seguro.

Recuadro 2.4

Algunas cifras sobre aspectos demográficos y salud en el 2007

- La esperanza de vida al nacer de los costarricenses alcanzó los 79 años, 82 para las mujeres y 77 para los hombres.
- El nivel de fecundidad es de 2,1 hijos por mujer al final del período fértil.
- La tasa bruta de natalidad es de 16,3 por cada mil habitantes, mientras que en el año 2000 fue de 19,9.
- La tasa de mortalidad en el 2007 fue de 3,81 por mil habitantes, siendo más alta en los hombres (4,3) que en las mujeres (3,28).
- Las principales causas de mortalidad son las disfunciones del aparato circulatorio y tumores, similar a la de los países avanzados.
- La tasa de mortalidad infantil fue de 10,5 por mil nacimientos vivos, siendo Cartago (12,3) y Guanacaste (12) las provincias con mayor incidencia. En el año 2006, esa tasa fue de 9,71.

Dado el panorama que describen los indicadores socioeconómicos del país, el desafío que queda a los jerarcas de los entes públicos es el de aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública con mejores y mayores efectos e impactos sobre el bienestar de la mayoría de la población.

• **El compromiso político para el cambio social**

Del contexto señalado en la sección anterior, se concluye que la problemática social es un tema multidimensional y requiere atención integral. Se constituye, además, en el marco de referencia para el control político y la rendición de cuentas, ya que es donde se enmarca el desarrollo de los compromisos políticos que ha adquirido esta administración y que se constituyen un insumo fundamental sobre el cual se dirige la fiscalización de la Contraloría General.

En un Estado social y democrático de derecho, los compromisos políticos son el instrumento donde se deja plasmado no solo el alcance de la gestión, sino también la intención política de generar cambios; en este caso, modificar las condiciones socioeconómicas del país. Por ello, la revisión de estos instrumentos es fundamental, ya que permite el análisis y evaluación de sus cumplimientos, de sus aciertos y desaciertos, según el sector que se analice.

En este sentido, el Sistema Nacional de Planificación presenta una organización por ejes que abarcan la institucionalidad y los principales temas de la agenda de gobierno, la cual se expresa concretamente en el Plan Nacional de Desarrollo. El mismo, “está compuesto por cinco ejes de política los cuales agrupan diecisésis sectores (16), así como por ocho (8) metas nacionales, (...). El PND cuenta además con ochenta y seis (86) metas sectoriales distribuidas entre los diecisésis (16) sectores institucionales, así como con 135 (ciento treinta

y cinco) acciones estratégicas y cuatrocientas noventa y una (491) metas de acciones estratégicas”¹.

Las metas sectoriales en el Eje denominado Política Social, se distribuyen entre los sectores: educación, social y de lucha contra la pobreza, salud, seguridad ciudadana y prevención de la violencia y cultura, según se observa en el gráfico N°1.

Distribución de metas sectoriales en el Eje de Política Social del PND

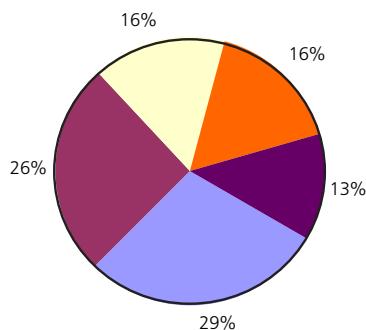


Gráfico 2.16

- Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia
- Cultura
- Educación
- Social y de Lucha contra la Pobreza
- Salud

Los datos del gráfico anterior evidencian que, de acuerdo con la cantidad de metas, la atención política se encuentra en los sectores de cultura y de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. En el sector seguridad, al menos un 65% de las metas contenidas en los Contratos con la Ciudadanía, corresponde a la atención y prevención de la seguridad, mientras que el restante 35% se compone de metas administrativas. Por su parte, en el sector cultura, la distribución es de un 48% para metas resultado y un 52% para metas administrativas.

Con respecto a los sectores educación, salud, social y de lucha contra la pobreza, se realizó una clasificación de las metas (siguiente gráfico), siguiendo a Gomes Da Costa (1997)², el cual plantea que se pueden identificar al menos cuatro grandes grupos de políticas, a saber:

1. Las políticas sociales básicas, que consideran el acceso a la salud, la educación, el deporte, entre otros;
2. Las políticas de asistencia social, que atienden aquellos grupos que por diferentes razones no pueden acceder a las políticas sociales básicas ya sea temporal o permanentemente;
3. Las políticas de protección especial, constituidas por aquellas acciones que se destinan a grupos que por alguna condición especial, necesitan de servicios públicos para ser protegidos.

¹ Contraloría General de la República, Informe N° DFOE-SAF-21-2007 “Estudio sobre el sistema nacional de planificación”. Diciembre del 2007.

² Gomes Da Costa, Antonio (1997) “Niños y Niñas de la Calle: Vida Pasión y Muerte”. UNICEF

4. Las políticas de *garantías*, que son el conjunto de mecanismos jurídicos y de gestión que garantizan la implementación de las políticas antes mencionadas.

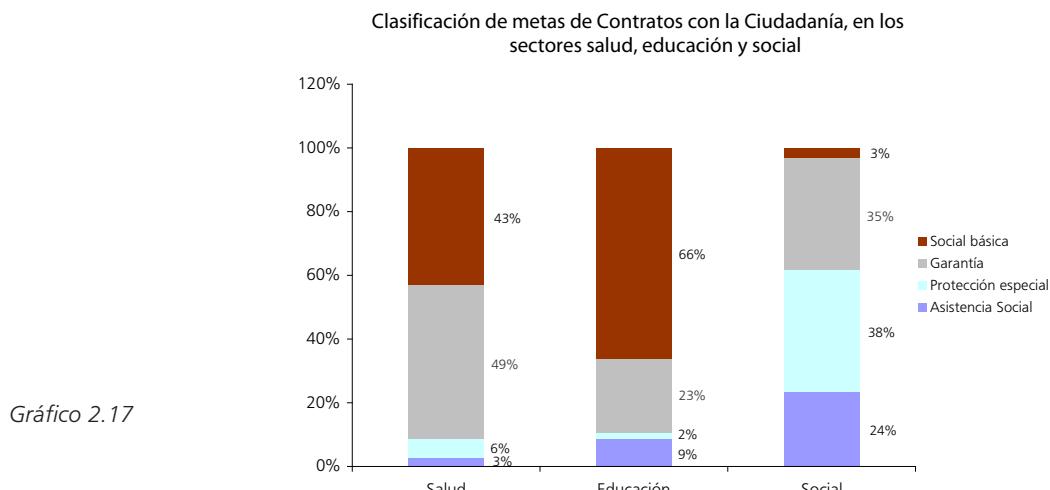


Gráfico 2.17

Fuente: Elaboración propia con base en Gomes Da Costa (1997) y los Contratos con la Ciudadanía del MIDEPLAN.

En este sentido, las particularidades de cada sector son evidentes, ya que las políticas de protección especial sobresalen en el sector social y de lucha contra la pobreza frente a las políticas sociales básicas que se atienden prioritariamente en el sector salud y educación. No obstante, la necesidad latente en los últimos años de una visión de mayor integralidad en la atención de lo social, ha conllevado al replanteamiento de programas que trascienden las particularidades. Por ejemplo, el Programa Avancemos, el cual está en un primer lugar, dentro de la lógica de protección especial, lo que recae bajo la responsabilidad de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, pero sus fines están orientados a satisfacer necesidades de carácter educativo y de salud de la población beneficiada, bajo la modalidad de “transferencias condicionadas”.

Llama la atención la gran cantidad de metas asociadas a aspectos legales y administrativos, contenidas dentro de la clasificación “*política de garantía*”, (en el sector salud, alcanzan casi un 50% de la totalidad de metas), lo que evidencia que la agenda política de Reforma del Estado, no se aleja del replanteamiento en este tipo de sectores. Como ejemplo de estas metas se tienen: la presentación del Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, la construcción del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones a Sustancias Psicoactivas para Personas Menores de Edad; en materia estratégica, la intención de plasmar una visión de largo plazo en infraestructura hospitalaria y servicios, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad social, incluyendo en este último aspecto un programa de cancelación de la deuda del Estado con la CCSS, entre otros.

Por otro lado, se intentó conocer la ejecución presupuestaria de cada uno de estos sectores, con el fin de tener no solo información sobre el planteamiento político sino sobre la ejecución de esas metas en el período 2007. No obstante, esta información no se encuentra disponible¹

¹ Nota DM-120-08 del 11 de marzo del 2008, suscrita por el Ministro de Planificación Nacional.

en las matrices de seguimiento del MIDEPLAN, por lo que no fue posible conocer la cantidad de recursos públicos asignados al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y, por lo tanto, aspectos sobre el posible costo de esas metas. Esto se constituye un punto crítico, pues se reitera la debilidad que ha sido inherente al Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento de control sobre la asignación de recursos públicos a los compromisos políticos; en este sentido, el reto se vislumbra a través de la vinculación del PND, y los Planes-presupuestos institucionales.

En conclusión, las metas propuestas en el eje de Política Social, del PND, en primera instancia, distan de las clásicas asignaciones de subsidios en alimentación y vivienda característicos de otras épocas, y más bien parecen apuntar por la reforma institucional o estructural de los diferentes sectores que atienden lo social¹. No obstante, la ausencia de cuantificación de gastos presupuestarios y costos de ejecución de los proyectos que componen el PND, son una limitación para el control político, la rendición de cuentas, la transparencia y el compromiso político para el cambio social.

A continuación se presentan los resultados de la ejecución del plan presupuestado de un grupo de instituciones claves en la gestión de la política social, tanto en el combate a la pobreza, como en la promoción de la salud y la educación.

1.1 Subsector de programas sociales y lucha contra la pobreza

1.1.1 Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares (FODESAF)

- Aspectos Generales**

La administración del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), está a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dicho fondo financió durante el ejercicio económico 2007, por un monto de \$124.722 millones, 27 programas y proyectos sociales con cobertura nacional a través de 19 instituciones públicas -unidades ejecutoras- en los sectores de Vivienda, Educación, Salud, Nutrición y Protección a la Niñez, Protección Social, Empleo, Equipamiento comunal y otros.

- La ejecución presupuestaria**

El presupuesto definitivo de ingresos y egresos al 31 de diciembre de 2007 fue de \$135.964 millones, los ingresos efectivos fueron de \$125.216 millones, monto que representa el 92% de los ingresos presupuestados.

Del total de los ingresos efectivos un 97%, se origina en las Contribuciones Sociales, que corresponde al 5% de los sueldos y salarios que los patronos pagan a sus trabajadores. En el año 2007, el Fondo no obtuvo ingresos por concepto de Transferencia corriente del Gobierno Central del 20% del impuesto sobre las ventas, debido a que el Ministerio de Hacienda no giró los recursos consignados en el Presupuesto de la República a favor de FODESAF por

¹ Además de las leyes, y proyectos de ley que evidencian esta reforma (Ley N° 8563 para el Fortalecimiento Financiero del IMAS, proyecto de Ley para la Creación del Ministerio de Desarrollo Social, entre otros.) se encuentran los procesos de reorganización administrativa a lo interno de las instituciones como el MEP, el Ministerio de Salud y la CCSS.

₡11.186 millones, lo anterior a pesar de los pronunciamientos de la Sala Constitucional¹, que establecen la obligación de dicho Ministerio de girar esos recursos. El siguiente cuadro proporciona la información relativa a los ingresos de FODESAF.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Presupuesto de Ingresos y su Recaudación

2007

-En millones de colones-

Ingresos	2007		Ingresos Efectivos IE	Importancia % IE
	Presupuesto aprobado Ordinario	Definitivo		
TOTAL	118.945,9	135.964,1	125.215,7	100,0
Contribuciones Sociales	107.657,1	120.578,8	120.931,0	96,6
Ingresos no tributarios	102,4	126,4	84,7	0,1
Transferencias corrientes del sector público	11.186,4	11.360,8	244,0	0,2
Transferencias corrientes del Gob. Central	11.186,4	11.186,4	0,0	0,0
Transferencias corrientes de órganos Desconcentrados	0,0	12,8	12,8	0,0
Transferencias corrientes Inst. Descentralizadas no Emp	0,0	161,6	231,2	0,2
Transferencias de capital del sector público	0,0	0,0	57,8	0,1
Financiamiento	0,0	3.898,1	3.898,2	3,1

Fuente: Liquidación presupuestaria 2007, FODESAF

Cuadro 2.61

Los ingresos no tributarios provenientes de los “Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales”, fueron trasladados, desde setiembre de 2007, a la Caja Única del Estado, por lo que la generación de ingresos por esa fuente pasó de ₡175 millones en 2006 a ₡85 millones en 2007.

Un factor que incide en el cumplimiento de la misión del FODESAF, es el grado de inflexibilidad en la asignación de recursos que posee su presupuesto. Así, al 31 de diciembre de 2007 se giraron recursos a las diferentes unidades ejecutoras por el orden de ₡124.722 millones, de los cuales ₡109.360 millones (88%) corresponden a instituciones que se les gira por mandato de una ley específica. El restante 12%, de los recursos (₡15.361 millones), corresponde a giros realizados a las unidades ejecutoras que se encuentran reguladas por un convenio de cooperación financiera en donde la DESAF debe velar por que dichos programas cumplan con las disposiciones legales que emanen de la Ley N° 5662 y su Reglamento, relativas al desarrollo de procesos de control, seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

- Los resultados de la gestión de los programas o proyectos sociales por convenio**

De acuerdo con datos suministrados por la DESAF, al 31 de diciembre de 2007, con el aporte de los recursos del Fondo se ha contribuido para que las instituciones finanziadas brinden la atención a las poblaciones de escasos recursos económicos del país.

¹ En relación con la obligación del Ministerio de Hacienda de girar los recursos con destino específico, la Sala Constitucional ha emitido varios criterios; en particular el voto N° 2005-17612 declara con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes, estableciendo que: “para el ejercicio económico de dos mil seis en adelante, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán contemplar a favor del FODESAF, una transferencia equivalente al 20% de la recaudación prevista por concepto del impuesto general sobre las ventas, en tanto el artículo 9 de la Ley N° 6914 siga vigente. Para esos mismos ejercicio económicos, el Poder Ejecutivo se deberá abstener de imponer límites de gasto al FODESAF y a las instituciones que reciben recursos de éste, que impidan el efectivo empleo de los fondos contemplados en el artículo 9 de la Ley N° 6914 para los fines sociales que cumplen las referidas instituciones”.

Con respecto al cumplimiento de las metas de las diferentes unidades ejecutoras que reciben recursos del FODESAF por medio de convenio se ofrece la siguiente información.

- *Institución: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Programa: Construcción de Obras de Infraestructura, Mejoramiento de Comedores Escolares y CEN-CINAI*

Para este programa se presupuestó ₡220 millones y se giró ₡150 millones. Los productos esperados son la construcción de comedores escolares, reparación y ampliación de centros de educación y nutrición terminados. En el siguiente cuadro se presenta el resumen de las obras que se programaron y ejecutaron como meta para el ejercicio económico del 2007.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ministerio de Obras Públicas y Transportes Construcción de Obras de Infraestructura, Mejoramiento de Comedores Escolares y CEN-CINAI Metas programadas versus Metas alcanzadas Plan-Presupuesto 2007				
Producto	Meta Anual	Obras en Proceso	Obras Terminadas	% de Ejecución
Comedores Terminados	88	7	19	21,6
Centros de Educación y Nutrición CEN-CINAI	11	0	0	0
TOTAL	99	7	19	19,2

Fuente: Liquidación presupuestaria 2007, FODESAF

Cuadro 2.62

La ejecución de las obras fue baja: un 19,2%, respecto a lo programado. FODESAF señala como causa de estos resultados la dinámica del *"proceso de contratación administrativa, provocando ingresos tardíos en los materiales para la construcción. Por lo anterior, en el periodo 2007 se da seguimiento tanto a reprogramación de obras de 2006 con recursos 2006 y la programación correspondiente al periodo presupuestario 2007"*¹.

- *Institución: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Programa: Suministro de agua potable a las comunidades rurales.*

Con fondos del FODESAF, el AyA promueve el desarrollo de los sistemas de abastecimiento de agua potable en las comunidades rurales y la mejora en los sistemas en operación, incluyendo la construcción de obras complementarias, tales como tanques y plantas eliminadoras de hierro.

Para este programa, FODESAF presupuestó la suma de ₡702 millones y giró ₡527 millones. Como se puede observar en el cuadro siguiente, las metas programadas para este programa presentan bajos niveles de ejecución, debido a que no se logró terminar y poner en operación, ni mejorar los sistemas de abastecimiento de agua potable de acuerdo con lo planeado.

Desde la perspectiva de la ejecución física, de un total programado de 42 sistemas de abastecimiento de agua potable terminados, se lograron construir 13 y de las mejoras a los sistemas de abastecimiento no se concluyó ninguna. No obstante, hubo sistemas en proceso de construcción que al 31 de diciembre de 2007, presentaban algún porcentaje de avance y contaban con materiales y equipo comprados.

¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Liquidación Programática y Presupuestaria 2007, p.25.

Por otra parte, hubo proyectos con obras complementaria no concluidas, sea porque se presentaron atrasos con las autorizaciones para construirlas o que requieren correcciones de los planos constructivos.

- *Institución: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Programa: Construyendo Lazos de Solidaridad.*

Este programa consiste en la entrega de subsidios mensuales, otorgados por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor a las organizaciones de bienestar social para contribuir con la atención básica de los adultos mayores, que por su condición de pobreza califican como beneficiarios de conformidad con lo que estipula el artículo 2 de la Ley N° 5662¹, en cuanto a la compra de servicios de alimentación básica, vestido, calzado básico y artículos de cuidado e higiene personal. Para tales efectos se presupuestó y giró la suma de ₡700 millones.

De acuerdo con cifras de la liquidación presupuestaria del FODESAF, la Meta de Atención de 1824 adultos mayores con 21.888 subsidios se cumplió en un 91,2%, pues se atendieron 1664 adultos mayores con 19.977 subsidios, que según las justificaciones aportadas por el FODESAF, no se logró el 100% debido a que se programaron recursos para potenciales beneficiarios que finalmente no cumplieron con los requisitos establecidos por la ley para hacerse acreedor de los subsidios.

- *Institución: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Programa: Pobreza y Discapacidad.*

Para el ejercicio económico del 2007 se le asignó a este programa la suma de ₡1.471 millones. Estos recursos fueron ejecutados mediante las siguientes tres modalidades: 1) Subsidios para acceder a servicios y apoyo diversos, que consiste en la entrega a 2.756 personas de un subsidio promedio mensual por 12 meses de ₡27.000, que incluye servicios educativos, servicios ocupacionales, terapéuticos y de preparación para el trabajo. Los resultados fueron satisfactorios debido a que se sobrepasó la meta programada al atender a 2.823 personas mediante la entrega de 26.350 subsidios. 2) Subsidios para ayudas técnicas. Esta modalidad contempla la adquisición de implementos para mejorar la calidad de vida y capacidad funcional de las personas con discapacidad, durante el año se programó beneficiar a 96 personas con un costo promedio de ₡550.000. En términos generales los logros obtenidos fueron satisfactorios, DESAF giró la totalidad de los recursos programados y se atendió un total de 89 personas. 3) Subsidio para vivir en alternativas residenciales. Esta modalidad tiene como fin la atención de las necesidades derivadas de la discapacidad para personas que enfrentan mayor vulnerabilidad social y requieren de ambientes de convivencia estables. La meta programada fue atender a un total de 538 personas, esta meta se sobrepasó debido a que se atendió a 158 personas más y se giró el 100% de la suma programada.

- *Institución: Banco Hipotecario de la Vivienda, Programa: Fondo de Subsidio para la Vivienda.*

¹ Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 248 del 28 de diciembre del 1974. En el artículo 2º, establece que: Son beneficiarios de este fondo los costarricenses de escasos recursos económicos, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta ley y su reglamento.

El programa otorga bonos a las familias de escasos recursos para la solución de las necesidades de vivienda o para familias que teniendo vivienda requieren repararla. Para este programa, la suma presupuestada, que ascendió a ₡2.504 millones, no se giró hasta finales del mes de diciembre de 2007, debido a que el convenio de cooperación entre el Banco Hipotecario de la Vivienda y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue refrendado por la asesoría legal de la DESAF el 23 de noviembre de 2007, momento en que se puede iniciar el trámite de solicitud de recursos, y por lo tanto, la ejecución física se reporta como de un 0%.

- *Institución: Ministerio de Salud, Programa: Saneamiento Básico Rural*

El objetivo básico de este programa es dotar a las familias que habitan la zona rural en condiciones de pobreza de sistemas sanitarios para la eliminación de excretas, con el propósito de mejorar la salud. Este programa se ejecuta bajo dos modalidades: Letrina seca; es un sistema completo de disposición sanitaria de excretas humanas, que consiste en un planché con sentadero, tapa y tubo de ventilación. Sistemas húmedos; consiste en un sistema que contempla inodoro con sus accesorios y un tanque séptico.

Ese programa se financió con recursos de FODESAF correspondientes al superávit del ejercicio económico 2006 de los programas Nutrición y Desarrollo Integral y de Saneamiento Básico Rural por ₡176 millones de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud –OCIS–. El empleo de dichos recursos contó con la autorización del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con el oficio D.M.T. N° 703-2007 del 9 de mayo de 2007.

El Programa presentó las siguientes dos metas: Instalar 975 sistemas húmedos que se componen de igual cantidad de inodoros y tanques sépticos y 640 letrinas secas. Sin embargo la unidad ejecutora no logró las metas de ambos sistemas, debido a que solo se logró instalar 15 de los 975 sistemas húmedos. Lo anterior debido a que según DESAF¹ “los procesos licitatorios son sumamente lentos e inefficientes”, como se indicó, la meta de letrina seca no se cumplió ya que el proceso licitatorio no se concretará hasta inicios del 2008.

Respecto a los programas: FONABE Beca Inicial por ₡931 millones, Fondo Nacional de Becas (Convenio) por ₡3.331 millones, MEP Transporte Estudiantes con Discapacidad por ₡65 millones y OCIS Nutrición y Desarrollo Integral por ₡5.100 millones, no se aportó información sobre la gestión realizada dado que esas unidades ejecutoras no presentaron sus informes de ejecución programática en el plazo previsto, es decir, el 31 de enero de 2008, por lo que no pudieron ser analizados e incluidos en el documento de Liquidación Programática y Presupuestaria del FODESAF. Sin embargo, debido a gestiones de la DESAF, los informes le fueron presentados con posterioridad. Las razones para tales atrasos fueron diversas, por ejemplo FONABE tuvo una deserción importante de funcionarios y un traslado físico a nuevas instalaciones en diciembre de 2007, lo cual incidió en el incumplimiento de la fecha estipulada para la entrega del informe.

Los programas que financia FODESAF, procuran beneficiar, en principio, a los costarricenses de escasos recursos económicos, no obstante, presentan bajos niveles de ejecución física con lo cual se cumple parcialmente con el objetivo del programa.

Por otra parte, dados los resultados obtenidos durante el período 2007 en la gestión de los programas sociales por convenio, y en razón de la poca efectividad de la gestión de la DESAF

¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Liquidación Programática y Presupuestaria 2007, p.78.

en sus labores de asignación, control y evaluación del 12% de los recursos provenientes de FODESAF y en la recaudación de deudas de patronos morosos, tal como lo mostró el Órgano Contralor en el informe DFOE-SO-18-2005, se recomienda a la Asamblea Legislativa, realizar un análisis jurídico y fáctico sobre la necesidad de la existencia de la DESAF. Al respecto, debe considerarse la posibilidad de promover una reforma a la normativa, que disponga otra forma de asignar y distribuir el 12% de los recursos, lo que podría ser mediante una ley específica, como ocurre en la actualidad con el restante 88% del fondo, o plantear una reforma integral a la ley que creó el FODESAF para ajustarla a los nuevos enfoques de desarrollo y equidad social.

1.1.2 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

- Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre de 2007.**

En el 2007 el IMAS recaudó recursos por la suma de ₡38.682 millones. Esta suma equivale al 99,6 % de los recursos previstos en el presupuesto para ese periodo, lo cual es indicativo de un acierto en las estimaciones de ingresos realizadas por la Administración de esa institución.

El siguiente cuadro proporciona la información relativa a la composición de los ingresos recaudados por el IMAS. Puede observarse que el rubro "Recursos propios" (conformado por la "Contribuciones Sociales" que son los aportes de las instituciones descentralizadas no empresariales y la contribución patronal sobre la nómina del Sector Privado) es el de mayor peso; en 2007 aporta el 39,7% del total.

En dicho cuadro se muestran las variaciones en los ingresos recaudados en 2007 frente a 2006. Cabe destacar la incidencia del aporte del Gobierno Central, por ₡5.929 millones para el financiamiento del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas, para el mantenimiento de Adolescentes Pobres en el Sistema Educativo.

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
Presupuesto Ejecutado de ingresos
Período 2006-2007
-En millones de colones-

Programa	Presupuesto Ejecutado 2006	Composición Porcentual	Presupuesto Ejecutado 2007	Composición Porcentual	Variación	
					Absoluta	Real Relativa
Total	28.330,7	100,0	38.681,9	100,0	10.351,2	23,9%
Recursos Propios	13.133,9	46,4	15.347,2	39,7	2.213,3	6,0%
Transferencias de Gobierno Central	0,0	0,0	5.928,7	15,3	5.928,7	NA
Empresas Comerciales	7.618,2	26,9	8.638,0	22,3	1.019,8	2,9%
Transferencias de FODESAF	7.442,5	26,3	8.765,6	22,7	1.323,1	6,9%
Otros	136,1	0,5	2,4	0,0	-133,7	-98,4%

Cuadro 2.63

Fuente: Liquidación Presupuestaria 2006 y 2007.

Por su parte, el gasto efectivo ascendió en 2007 a la suma de ₡36.949,2 millones, cifra que representa un 95,1% de los recursos previstos en el presupuesto (₡38.837,3 millones).

El resultado presupuestario del IMAS en 2007 es de un superávit de ₡1.733 millones. Esta suma equivale al 4,5% del presupuesto total, resultado que resulta similar al observado en 2006 (4,0%).

Las gestiones del IMAS se desarrollan mediante tres programas: Actividades Centrales, como programa de apoyo, el cual ejecutó la suma de ₡3.170 millones, un 8,6% del total de gastos. Asistencia y Promoción Social, representa el programa sustantivo el cual tuvo una ejecución de ₡25.654 millones que significa el 69,4% de las erogaciones totales y el programa de Empresas Comerciales con erogaciones por ₡8.124 millones, cuyo fin primordial es producir recursos económicos destinados a la atención de la pobreza por medio del financiamiento del programa sustantivo.

En ese sentido, si se observa las acciones desarrolladas por el IMAS excluyendo los egresos ejecutados con cargo al programa de Empresas Comerciales, el gasto de gestión propiamente del IMAS alcanza a la suma de ₡28.825 millones, donde en esos términos, el programa sustantivo representa un 89,0%, en tanto, el programa de Actividades Centrales un 11,0 %, de las erogaciones.

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
Presupuesto Ejecutado
Según la clasificación por programa
Periodo 2006-2007
-En millones de colones-

Programa	Presupuesto Ejecutado 2006	Presupuesto Ejecutado 2007	Variación	
			Absoluta	Real
Total	27.165,0	36.949,2	9.784,2	23,4%
Actividades Centrales	2.387,6	3.170,50	782,9	20,5%
Asistencia y Promoción Social*	17.454,9	25.654,20	8.199,3	33,4%
Empresas Comerciales	7.322,5	8.124,50	802,0	0,7%

Cuadro 2.64

Fuente: Liquidación Presupuestaria 2006 y 2007.

*En el 2006 este programa se denominaba Creación de Oportunidades para la reducción de la Pobreza

- **Ejecución Física**

La labor sustantiva del IMAS se desarrolla a través del Programa Asistencia y Promoción Social, mediante la entrega de subsidios económicos, enmarcando esa asignación de recursos financieros en cuatro líneas de acción: Asistencia Social para el Desarrollo, Generación de empleo, Desarrollo Comunitario e Instituciones y Servicios de Bienestar Social.

Una revisión del Programa Asistencia y Promoción Social desde la perspectiva del cumplimiento de metas, permite observar que a través de la línea de acción de Asistencia Social para el Desarrollo y sus componentes Bienestar Familiar, Transferencias Monetarias Condicionadas (Avancemos) y Atención de Emergencias, se desarrollaron la mayor cantidad de productos y estos se caracterizan porque los logros alcanzados superan las metas planeadas. También tienen la particularidad de ser los componentes a las cuales se dedicaron la mayor cantidad de recursos presupuestarios: ₡6.190 millones, ₡8.464 millones y ₡881 millones, en ese orden, que en términos relativos superan el 60,5% del presupuesto dedicado al programa sustantivo cuya ejecución alcanzó un total de ₡25.654 millones.

El cuadro que se inserta a continuación brinda la información relativa al cumplimiento de metas.

Cuadro 2.65

**Comparación de metas propuestas con metas ejecutadas por IMAS
en unidades
al 31 de diciembre 2007**

Nombre del Componente	Unidad de Medida	Meta Anual propuesta	Meta Ejecutada	Porcentaje Ejecución Física	Porcentaje Ejecución de recursos
Bienestar Social	Familias	22.407,00	24.437,00	109%	96,00%
Avancemos	Personas	46.184,00	52.753,00	114%	96,00%
Atención de Emergencias	Familias	6.994,00	2.664,00	38%	75,00%
Ideas Productivas y Fideicomiso	Familias	3.356,00	2.136,00	64%	89,00%
Capacitación	Personas	1.845,00	3.261,00	177%	99,00%
Subsidio por Desempleo	Personas	368	623	169%	100,00%
Veda	Personas	2.152,00	1.898,00	88%	100,00%
Infraestructura Comunal	Obras	19	19	100%	99,00%
Mejoramiento de Vivienda	Personas	1.197,00	1.085,00	91%	98,00%
Instituciones de Bienestar Social	Organizaciones	31	29	94%	79,00%

Fuente: IMAS. Informe de cumplimiento de metas físicas y ejecución presupuestaria del Programa de Asistencia y Promoción Social con Transferencias Condicionadas al 31 de diciembre de 2007.

En relación con los resultados del componente Infraestructura Comunal, si bien se reporta un 100% de las metas logradas y un 99% de ejecución de los recursos, es cuestionable la efectividad en el logro de los objetivos perseguidos, en virtud de anomalías en la administración de los recursos de marras por parte de las entidades que los reciben para desarrollar el proyecto de infraestructura, tal y como se revela en el estudio realizado por la Auditoría Interna del IMAS y presentado mediante el informe AUD 012-2007, de mayo del 2007.

Este estudio determinó que no se ha cumplido el objetivo con el que se otorgan las transferencias de recursos a las Juntas de Educación y Administrativas por medio del componente de Infraestructura Educativa, ya que estas juntas han tenido dificultades para contar con el permiso que debía otorgarles el antiguo Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE), para la realización de las obras de infraestructura, por lo que el riesgo de que no puedan concluir las obras en las condiciones iniciales que fueron avaladas por el IMAS y el MEP, es significativo.

Por otra parte, si bien en el componente Atención de Pescadores (VEDA) las metas se cumplieron en un 88% y se ejecutó el 100% de los recursos, merecen destacarse algunos resultados del informe AUD 008-2007 de la auditoría interna del IMAS, cuyo objetivo consistió en evaluar el otorgamiento de los subsidios otorgados por el IMAS durante el año 2005, a los pescadores en época de veda y verificar el cumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 32511-MTSS.

En este informe se determinó que "...el otorgamiento de subsidios por concepto de veda correspondientes al año 2005, no verificó el efectivo cumplimiento por parte de los beneficiarios, de los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 32511-MTSS, ni aplicó ningún tipo de verificación sobre los requisitos internos establecidos por la Subgerencia de Desarrollo Social, mediante el oficio SGDS-1204-08-05. Dicha situación no permite constatar que las personas a las cuales se les otorga el subsidio por concepto de veda, cumplen con

los requisitos establecidos para ser acreedores de los mismos, ni el correcto uso y destino de los fondos públicos destinados para la atención de esta situación."

"Dicha situación, provocó que este Instituto otorgara beneficios a pescadores permisionarios y ayudantes que no tenían la licencia de pesca al día o sin copia de licencia de permisionario para el cual trabajaban en calidad de ayudantes dentro del expediente, por un monto total de ₡10.135.000.00, en contraposición con las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 32511-MTSS."

Al respecto, se dispuso a las gerentes regionales "...Comprobar por los medios que estimen pertinentes, antes de proceder a autorizar el otorgamiento de subsidios por concepto de veda, el efectivo cumplimiento por parte de los beneficiarios, de los requisitos que se establezcan internamente, cuando corresponda y en el decreto ejecutivo que se emita para compensar a los pescadores por la declaratoria del periodo de veda, de tal manera que se otorguen los subsidios únicamente a aquellas personas que cumplan con los requisitos preestablecidos."

Las citas anteriores, evidencian que el IMAS, actúa por demanda, que persisten problemas de control interno, y que se debe incorporar la evaluación como un instrumento de gestión y cambio social, que contribuya al uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Cabe destacar, por otra parte, la presencia de componentes con bajos niveles de ejecución, como es el caso de "Atención de Emergencias", en el que la ejecución de las metas alcanza un 38%, en tanto la ejecución presupuestaria refleja un 75% consumido, aspecto que podría reflejar problemas en el diseño de metas y objetivos institucionales y en los sistemas de información para la contabilización, registro y costeo de las mismas. Sobre el particular en el informe de la liquidación del presupuesto 2007, el Órgano Contralor ampliará el análisis de los factores que inciden en esos niveles de ejecución y de ser necesario, girará las disposiciones pertinentes.

Durante el período 2007, el IMAS ha desarrollado acciones que propician mejoras económicas y sociales de la población pobre. Esas acciones se encauzan como una inversión social por medio de transferencias directas a personas no sólo para satisfacer necesidades básicas de las familias pobres, sino también para que las personas y familias puedan insertarse en programas de educación técnica y educación académica, no obstante, si bien los subsidios se convierten en un apoyo importante que logra mejorar a corto plazo las condiciones de vida de un número importante de familias, es preciso que esas asignaciones de recursos se destinen a resolver en forma prioritaria los problemas relacionados con la población ubicada en el estrato de mayor pobreza, según los fines institucionales contempladas en la normativa jurídica vigente sobre sus funciones.

En síntesis, el Órgano Contralor, tal como lo manifestó en el informe de aprobación del Presupuesto ordinario 2008, considera que el IMAS debe orientar su labor en forma prioritaria a la población en extrema pobreza, tal como lo establece su Ley de creación, para lo cual es fundamental que se desarrollem adecuados canales de coordinación intrainstitucional e interinstitucional que minimicen la posibilidad de duplicidades de recursos y funciones.

Programa Avancemos

Recuadro 2.5

El Programa de Transferencias Monetarias condicionado denominado Avancemos comprende tres componentes, a saber: a) la transferencia monetaria, b) un incentivo para el ahorro y c) apoyo a la oferta educativa y formativa. Durante los años 2006 y 2007, el programa funcionó solo con el componente de transferencia monetaria. Para el período 2006-2010, las metas de cobertura en los componentes transferencia monetaria e incentivo al ahorro, son beneficiar a 130.000 estudiantes adolescentes provenientes de familias en condiciones de pobreza y, a partir del año 2008, incorporar 46.650 estudiantes al componente de ahorro. Un estudiante puede estar incluido en ambos componentes del programa.

En relación con los 130.000 estudiantes beneficiados, en la matriz de seguimiento sectorial, elaborada por el Ministro Rector del sector social y lucha contra la pobreza, se señala que al cierre del año 2007 el número acumulado de estudiantes beneficiados ascendió a 98.284 lo que equivale a un porcentaje de avance de la meta de un 76%. Según la información remitida a MIDEPLAN por el Rector del sector social y lucha contra la pobreza, en la consecución de esta meta participan en forma directa el IMAS y FONABE y de forma indirecta la CCSS, MTSS, MEP e INA. Según lo destaca el sector, el monto ejecutado para lograr ese resultado fue aproximadamente ₡20 mil millones.

En cuanto al componente referente al ahorro, aunque la meta está establecida para arrancar en el año 2008; el MIVAH inició durante el 2007 la elaboración del diseño para el componente de ahorro.

Por su parte, el Órgano Contralor está por concluir un estudio sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado “Avancemos”, cuyos resultados serán remitidos en el momento preciso al Rector del sector y a esa Asamblea Legislativa, para lo que considere pertinente.

1.2 Subsector Salud

1.2.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

• Evolución de los ingresos y gastos durante el período 2007

La CCSS contó en el año 2007 con un presupuesto definitivo de ₡1.277.326 millones, monto que se incrementó en términos reales en un 19% respecto del presupuesto asignado en el año 2006. La principal fuente de financiamiento, se origina en los ingresos tributarios, que representan un 66% del presupuesto total, la recaudación de ingresos gira en función del comportamiento de los ingresos por concepto de las *Contribuciones Sociales*. Del total presupuesto, la CCSS obtuvo una recaudación de un 101% y ejecutó un 88% de los egresos propuestos.

El resumen de la liquidación presupuestaria para el año 2007 se presenta en el cuadro que se inserta a continuación.

Caja Costarricense de Seguro Social
Resumen de la Liquidación Presupuestaria
Según la Clasificación por programa
Al 31 de diciembre 2007
En millones de colones

Programa	Seguro de Salud	Seguro de Pensiones	Régimen No Contributivo	Total
Ingresos recibidos	719.597,1	516.832,9	59.438,0	1.295.869,0
Menos:				
Egresos realizados	659.557,0	413.140,1	52.015,9	1.124.713,0
Menos:				
Recursos de Vigencias Anteriores	68.560,8	138.822,5	4.055,6	211.438,9
Diferencia del período	-8.520,7	-35.129,7	3.366,5	-40.282,9

Fuente: Liquidación de la CCSS al 31 de diciembre 2007.

Del cuadro anterior destaca que en los seguros de salud y de pensiones los ingresos que se han generado en el año 2007, no han sido suficientes para cubrir el total de egresos del período, por lo que ha sido necesario recurrir al superávit como fuente de financiamiento, aspecto que se refleja en la línea denominada diferencia del período, en el cuadro anterior. Sobre este aspecto en el estudio sobre la liquidación presupuestaria 2007 que realice el Órgano Contralor se ampliará en el tema y se emitirán, de ser necesario, las disposiciones del caso.

El comportamiento de los ingresos de la CCSS durante el año 2007 comparados con los montos recaudados en el 2006, presenta la siguiente situación:

Caja Costarricense de Seguro Social Comportamiento de los ingresos 2006-2007 A nivel de partida -En millones de colones-						
Partida	Ingreso presupuestado Año 2006	Ingreso real Año 2006	Ingreso presupuestado Año 2007	Ingreso Real Año 2007	Diferencia entre el ingreso real 2006-2007	Diferencia real entre el ingreso 2006-2007
Contribuciones Sociales	683.259,9	691.361,5	840.824,4	828.818,4	137.456,9	8,8
Ingresos no Tributarios	100.345,4	126.706,2	115.984,7	138.791,3	12.085,1	-0,6
Transferencias Corrientes	65.970,0	59.883,8	92.484,5	90.247,3	30.363,5	36,8
Ingresos de Capital	20.629,1	15.470,5	20.732,6	23.576,9	8.106,4	38,3
Financiamiento Externo	1.629,0	3.368,8	9.039,0	2.995,3	-373,5	-19,0
Recursos de Vigencias Anteriores	98.487,7	201.143,7	198.260,4	211.438,8	10.295,1	-4,6
Total	970.321,1	1.097.934,5	1.277.325,6	1.295.868,0	197.933,5	7,1

Cuadro 2.67

Fuente: Liquidación presupuestaria de la CCSS 2006-2007

Tal y como se observa en la tabla anterior, la recaudación de los ingresos de la CCSS durante el período 2007 presentó un incremento real de un 7,1% respecto de los recaudados en el año anterior. La recaudación total de los ingresos fue de un 1,45% superior a la presupuestada, no obstante la recaudación en algunas partidas como: *Contribuciones Sociales, Transferencias Corrientes y Financiamiento Externo*, resultó menor a lo previsto. Esta situación es indicio de una sobreestimación de algunos de los ingresos, tal como lo expresó esta Contraloría General, mediante el Informe N° DFOE-SOC-51-2007 del 4 de octubre de 2007.

- Sobre el comportamiento de los gastos**

El gasto total de la CCSS para el año 2007 fue de \$1.124.713 millones, con un crecimiento absoluto de \$238.217 millones respecto del gasto del año 2006 (15% en términos reales). La ejecución del 2007, fue menor a la del año anterior, al pasar de un 91% a un 88%. Dentro de la estructura de gastos, las partidas que resultan con montos más relevantes son: *remuneraciones, transferencias corrientes, activos financieros y materiales y suministros*.

Los porcentajes de ejecución se muestran a continuación:

**Caja Costarricense de Seguro Social
Presupuesto aprobado y presupuesto ejecutado
2006-2007
Según la clasificación por partida
-En millones de colones-**

Partida	2006			2007		
	Presupuesto Definitivo	Ejecutado	% de ejecución	Presupuesto Definitivo	Ejecutado	% de ejecución
Total	970.321,1	886.495,5	91,4	1.277.325,6	1.124.713,0	88,1
Remuneraciones	367.406,0	354.634,3	96,5	446.326,8	430.993,8	96,6
Servicios	72.629,7	60.370,6	83,1	76.133,9	68.607,8	90,1
Materiales y suministros	106.019,6	99.996,8	94,3	140.551,3	132.178,2	94,0
Intereses y comisiones	1.039,6	1.030,9	99,2	1.265,7	1.206,1	95,3
Activos Financieros	118.942,8	118.150,3	99,3	188.676,6	163.832,3	86,8
Bienes duraderos	24.614,7	14.158,8	57,5	36.870,8	23.022,5	62,4
Transferencias corrientes	243.344,2	234.476,5	96,4	313.129,2	300.166,2	95,9
Transferencias de capital	335,0	335,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Amortización	3.395,2	3.342,3	98,4	4.784,0	4.706,1	98,4
Cuentas especiales	32.594,3	0,0	0,0	69.587,3	0,0	0,0

Cuadro 2.68

Fuente: Liquidación presupuestaria 2006-2007

Del cuadro anterior, se observa una ejecución bastante ajustada a la programación efectuada por la entidad. Los gastos de mayor relevancia, por su materialidad, se encuentran en las partidas de *remuneraciones, transferencias corrientes y activos financieros*.

El gasto en “*Remuneraciones*” durante el período 2007 absorbió un 38% del total de recursos, su ejecución resultó muy ajustada al monto presupuestado. Este gasto contiene entre otros el financiamiento de los salarios de un total de 36.762 plazas, de las cuales un 89% corresponden al Seguro de Salud.

Durante el año 2007, la CCSS creó 2.242 plazas, destinando un 47% a los Servicios de Enfermería y de Apoyo Médico, un 17% a los Servicios Generales, un 21% a los Servicios Administrativos y el 15% restante a las profesiones en Ciencias Médicas.

En relación con el tema del recurso humano, la Auditoría Interna de la CCSS, mediante informe AHC-056-R-2007 efectuó el estudio sobre el “*Análisis del recurso humano médico especializado para atender la demanda de servicios en la institución*”, en el cual indica que la cantidad de profesionales médicos especialistas puestos a disposición de los centros asistenciales, no ha sido suficiente, limitando una producción institucional y, en consecuencia, una mayor satisfacción de los usuarios de los servicios. Otro aspecto que resalta el estudio, es la existencia de “... *una oferta institucional que impide alcanzar mejores niveles de producción, limitando una capacidad de atención; así también una subutilización de los recursos contratados...*”; a su vez la existencia de “... *los altos costos en el proceso de formación de especialistas, cuando pueden existir otras opciones en el extranjero que beneficien el uso de los recursos públicos...*”.

Por su parte, en informe DFOE-SOC-31-2007 la Contraloría General determinó que el servicio de cirugía ortopedia en los hospitales San Juan de Dios y Calderón Guardia ha sido afectado por la carencia de anestesiólogos, lo que ha provocado mayores tiempos y listas de espera de ese servicio; además, que la calidad y oportunidad del servicio de ultrasonido general están afectadas por la obsolescencia de los equipos utilizados, y que el servicio de consulta externa de neurocirugía en los hospitales México y San Juan de Dios carece de profesionales en esa especialidad. Al respecto, la Contraloría General dispuso a la CCSS la ejecución de acciones con fines correctivos.

Por su parte, la ejecución de la partida “*Activos Financieros*” fue de un 87%, resultando menor en un 13% respecto del ejecutado en el año 2006. Esta partida se compone mayoritariamente por gastos producto de la “*Adquisición de valores del Gobierno Central*” y adicionalmente por montos menores en la “*Adquisición de valores del sector privado*” y “*Préstamos al sector privado*”. La disminución comentada, de acuerdo con las explicaciones de la CCSS, obedece a las variaciones en las tasas de interés ofrecidas por los emisores y a la existencia de opciones más rentables a corto plazo, de manera que los vencimientos de títulos valores fueron colocados a un máximo de 360 días. Por otra parte, la apreciación del colón implicó que fuera menos rentable renovar los vencimientos de títulos valores en dólares, por lo tanto la CCSS adquirió títulos de largo plazo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

La ejecución de la partida “*Bienes Duraderos*” fue baja: un 62%. También se observó baja en 2006 (58%). Al respecto, en respuesta a recomendaciones efectuadas por esta Contraloría General, así como a las disposiciones contenidas en el estudio sobre la “*Evaluación del cumplimiento del PAO de Infraestructura en Salud*”¹ entre otros, la Gerencia de la División de Operaciones de la CCSS se encuentra desarrollando e implementando el “*Sistema de Soporte de Decisiones*”, así como el “*Sistema de Información y Control del Presupuesto de Inversiones*”, los cuales vienen a atender de una manera prioritaria la debilidad comentada y lograr una adecuada utilización de los recursos financieros, una mejor calidad de los proyectos, cumplimiento de plazos para la consecución de las obras, adquisición de los equipos en los tiempos programados, todo ello en beneficio de un mejor servicio a la sociedad costarricense.

Otra partida que destaca por su monto es “*Transferencias Corrientes*”, su ejecución fue de \$300.166 millones. De este total un 70% corresponde a gastos del *Programa del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte*, producto del pago de pensiones y jubilaciones contributivas. La naturaleza de este gasto está determinada por variables como: número de beneficiarios,

¹ Informe N° DFOE-SA-5-2006 del 31 de marzo de 2006.

cese del pensionado, concesión de nuevas pensiones y revaloraciones efectuadas durante el período. Sobre el particular, en el año 2007 la CCSS otorgó 9.733 nuevas pensiones para un total de 137 mil personas pensionadas por dicho régimen.

Adicionalmente en el programa del "Régimen No Contributivo de Pensiones", el gasto en transferencias corrientes ascendió a ₡51.115 millones, de los cuales ₡45.326 millones se asignaron al pago de pensiones no contributivas. Cabe señalar que durante el período 2007 se incrementaron los montos promedio por pensión ordinaria, pasando de ₡35.000 colones a ₡50.000 colones.

- **Sobre la Evaluación Física**

La evaluación anual del Plan Anual Operativo 2007 la realizó la CCSS con base en un total de 66 metas institucionales, de las cuales 54 pertenecen al Seguro de Salud, 10 al Programa del Seguro de Pensiones y 2 al Régimen No Contributivo. De acuerdo con los resultados alcanzados, la entidad logró un cumplimiento de un 91% en las referidas metas. Se debe indicar que dentro del total de las 66 metas evaluadas, 56 alcanzaron un cumplimiento de un 85%, 4 alcanzaron un 6% y 6 metas un 9%. Dentro de este orden de ideas, las metas en mención también fueron clasificadas por la entidad, desde el punto de vista de crecimiento y desarrollo, procesos internos, financiera y usuarios, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

Caja Costarricense de Seguro Social Total de metas Evaluación Plan Anual Operativo Año 2007					
Perspectiva	Total de metas	De acuerdo con lo planificado	Necesidad de mejora	Atraso crítico	Calificación Institucional
Usuario	19,0	18,0	0,0	1,0	93,9%
Financiera	13,0	12,0	0,0	1,0	95,0%
Procesos Internos	26,0	19,0	4,0	3,0	86,3%
Crecimiento y Desarrollo	8,0	7,0	0,0	1,0	89,3%
Total	66,0	56,0	4,0	6,0	91,0%

Cuadro 2.69

Fuente: Dirección de Planificación Institucional de la CCSS.

Tal y como se observa, en relación con los resultados obtenidos en las acciones tendientes a generar impacto en los usuarios por los servicios finales de salud y de pensiones recibidos, la CCSS obtuvo un alto porcentaje de cumplimiento e indican que el atraso crítico se dio en el desarrollo de las guías de atención, protocolos y procedimientos para disminuir la tasa de desnutrición en niños de nivel preescolar.

Las metas de la perspectiva financiera, alcanzaron un logro de un 95%, el atraso crítico se dio en la meta de morosidad, producto del vencimiento de planillas adicionales de patronos que no pagaron en tiempo sus obligaciones, por más de ₡3.500 millones.

En relación con el porcentaje mostrado en *crecimiento y desarrollo*, lo explica la CCSS indicando que la apertura de EBAIS en sectores pobres presentó un atraso crítico, ya que únicamente se abrieron 6 EBAIS de los 20 que se habían programado. Adicionalmente, en cuanto a las metas correspondientes a *Procesos Internos*, el porcentaje de cumplimiento fue

más bajo que el anterior, en razón de que la CCSS debe mejorar en aspectos relacionados con la estancia intra hospitalaria, automatización de los servicios de salud¹, difusión del tema de la humanización de los servicios institucionales y el establecimiento del portafolio institucional de prestaciones sociales.

En cuanto a los resultados en el ámbito de cada uno de los programas, el *Programa de Atención Integral de Salud*, incluye los resultados obtenidos en los servicios ambulatorios, de hospitalización, subsidios e incentivos a la producción en salud, y servicios intermedios en el campo de la salud. La cobertura contributiva del Seguro de Salud, Enfermedad y Maternidad (SEM) fue del 62% (1.253.327 trabajadores asegurados) y del Seguro IVM del 54% (1.085.720 trabajadores asegurados). Cabe señalar, que la cobertura en ambos seguros en promedio se incrementó en 3 puntos porcentuales con respecto al año anterior y ese aumento obedece a los diversos esfuerzos emprendidos por la Institución en materia de aseguramiento.

A su vez, a continuación se muestran los resultados obtenidos en la consulta integral de primer nivel:

**Caja Costarricense de Seguro Social
Consultas de atención integral por grupo etáreo
Año 2007**

Grupo Etáreo	Consultas	%
Niños	1.236.095,0	19,3
Adolescentes	706.592,0	11,0
Mujer adulta	2.605.680,0	40,7
Hombre adulto	1.034.011,0	16,2
Adulto mayor	819.651,0	12,8
Total	6.402.029,0	100,0

Cuadro 2.69-a

Fuente: Evaluaciones anuales PAO Unidades ejecutoras Salud 2007.

Los grupos que históricamente concentran mayor cantidad de consultas son por lo general los niños y la mujer adulta. El resto de las consultas se distribuyen entre los grupos adolescentes, hombre adulto y adulto mayor. En cuanto a la atención hospitalaria, se otorgaron 303.161 egresos en el segundo y tercer nivel de atención, para una estancia media hospitalaria a nivel nacional de 6,4 días, la cual resultó superior a la obtenida en el año 2006, que ascendió a 6,0 días. Otro dato que sobresale es “intervenciones quirúrgicas realizadas”, en donde se contabilizaron un 8% más de la meta prevista, para un total de 121.427 intervenciones durante el período. Así mismo, se otorgaron casi 16,4 millones de consultas, presentándose una leve disminución con respecto a las otorgadas en el 2006.

El Programa de Atención en el *Seguro de Pensiones* contiene 10 de las 66 metas institucionales evaluables, en las que se detallan los principales resultados de la gestión de pensiones, la provisión de servicios de pensiones y las inversiones en pensiones.

Con respecto a la gestión de pensiones, durante el año 2007 la CCSS otorgó 9.733 nuevas pensiones, y se registró un crecimiento del 4,3% en el número de beneficiarios pensionados.

¹ Mediante el Plan de Atención en Salud a las Personas (PASS), se piensa automatizar los servicios de Salud.

A diciembre de 2007, este seguro contó con 137 mil casos pensionados, de los cuales el 33% se asignaron por riesgo de invalidez, 38% a vejez y un 29% a muerte.

En cuanto a la estrategia de inversiones en valores, la Cartera de Títulos Valores de Invalidez, Vejez y Muerte, se mantiene invertido cerca de un 7% del portafolio en dólares, así como se ha procurado la realización de un número de inversiones en títulos con tasa de interés ajustable, las cuales pasaron de un 1,5% en abril del 2006 a un 18,6% en el 2007, permitiendo de esta forma diversificar la cartera por tipo de instrumento y tipo de interés. El 68% de las inversiones que conforman la cartera corresponde a títulos estandarizados, se han realizado esfuerzos importantes que han logrado que las inversiones del sector privado representen el 6% de la cartera de títulos valores. El monto total de la cartera a diciembre es de ₡ 841.890,8 millones para un rendimiento nominal de un 13,8% y un rendimiento real promedio de un 2,7%.

El Programa del Régimen No Contributivo administra dos programas de Pensiones No Contributivas: el Programa de Pensiones Ordinarias y el de Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda (PCP), cuenta con un total de 77.187 beneficiarios directos, de los cuales 74.749 casos (96,9%) corresponden a pensiones ordinarias y el 3,1% a pensiones por parálisis cerebral profunda.

Los principales logros de este programa en el año 2007 incluyen el incremento en un 43% en la cuantía básica de la pensión ordinaria del Régimen No Contributivo, pasando la cuantía mínima de estos beneficios de ₡35.000 a ₡50.000. Respecto a la pensión mínima y promedio de PCP se incrementó en un 12%, quedando en ₡137.170 aproximadamente. Dichos aumentos fueron aprobados por Junta Directiva de la CCSS en el artículo 2 de la sesión N° 8167, celebrada el 10 de julio del 2007. Del total de pensiones otorgadas, el 84% fueron para adultos mayores y un 13% para invalidez.

1.2.2 Ministerio de Salud

El presupuesto inicial del Ministerio de Salud ascendió a la suma de ₡52.503 millones, y el presupuesto definitivo alcanzó ₡54.072 millones. De esta suma se ejecutaron ₡50.964 millones (un 94%, porcentaje menor al del 2006: 96%).

Ministerio de Salud

Estado del presupuesto de egresos del ejercicio 2007

Según partida

En millones de colones

Partida	Presup Ajustado	Devengado	% ejec 2007
Remuneraciones	24.728,0	23.050,9	93,2
Servicios	3.112,9	2.010,6	64,6
Materiales y Suministros	303,0	158,8	52,4
Bienes Duraderos	687,0	649,7	94,6
Transferencias Corrientes	25.241,4	25.094,0	99,4
Totales	54.072,4	50.963,9	94,3

Cuadro 2.70

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2007 Ministerio de Hacienda

Las partidas de Remuneraciones y Transferencias corrientes absorbieron el 92% del presupuesto autorizado y se ejecutaron en un 96%; las transferencias incluyen transferencias a la CCSS, al IAFA y al Consejo Nacional de Rehabilitación, entre otras.

La estructura programática con que operó el MINSA en el 2007 está conformada por cinco programas, cuyo presupuesto autorizado y ejecutado se visualiza en el cuadro siguiente.

Ministerio de Salud Estado del Presupuesto de Egresos por Programas Al 31 de diciembre de 2007 En millones de colones				
Programa	Presupuesto	Relativo	Ejecutado	% de Ejecución
621. Dirección Superior y Adm General	3.815,5	7,1	3.361,7	88,1
622. Dirección y Conducción en Salud	15.510,6	28,7	13.773,4	88,8
623. Transferencias a Inst. Sector Salud	24.586,0	45,5	24.554,4	99,9
625. Nutrición y Desarrollo Infantil	9.442,2	17,5	8.556,3	90,6
627. Desarrollo del Sector Salud	718,1	1,3	718,1	100,0
Total General	54.072,4	100	50.963,9	94,3

Cuadro 2.71

Fuente: *liquidación Presupuestaria de la República, 2007 Ministerio de Hacienda*

Tal y como se apuntó en el informe de evolución fiscal y presupuestaria del primer semestre del 2007, el programa 623 (Transferencias al Sector Salud) es el que más recursos absorbe, y su ejecución es casi total; los restantes programas muestran una ejecución razonable y conforme con la programación realizada, tal y como se había manifestado, también, en el referido informe del primer semestre.

Del "Informe de la Evaluación Físico-Financiera, correspondiente al período 2007" elaborado por el Ministerio de Salud, es pertinente destacar los siguientes aspectos:

- a) La información sobre las metas de gestión no se consolida, lo que origina un documento voluminoso con informes parciales de algunos programas.
- b) Algunas de las metas de gestión planteadas responden más bien a actividades de rutina propias del quehacer institucional y no reflejan los resultados esperados de la gestión administrativa en términos claros, concisos y medibles. Esta situación, además, origina que en la planificación institucional se definan un número excesivo de "metas", lo que es de poca utilidad para la toma de decisiones de tipo estratégico, por parte de los niveles gerenciales.
- c) En la Ley de Presupuesto de la República para el 2007 se plantearon un total de 130 metas, cuyo grado de cumplimiento fue: 100% o más en 58 metas; de 50% a 90% en 40 metas; de 10% a 40% en 15 metas; y 0% de cumplimiento en 17 metas.

Entre las metas con más de un 100% de cumplimiento se destacan dos: "*Monitorear la ejecución del programa de nutrición y salud escolar, mediante evaluaciones anuales del cumplimiento del plan, durante el año 2007*" (467%) y "*Monitorear la participación activa de las áreas rectoras en la aplicación de los lineamientos incluidos en el plan rector de promoción de la salud, a diciembre del año 2007*" (667%). Estos cumplimientos por encima del 100% se explican por la inadecuada programación que se da al elaborar el plan-presupuesto, ya que las actividades incluidas para evaluar el cumplimiento de algunas metas, originaron una sobreestimación de su cumplimiento.

Las justificaciones que da el MINSA en relación con las 32 metas con logro menor al 40% (incluyendo las 17 metas con logro nulo) son muy generales y no dan cuenta de las razones

objetivas de la falta de ejecución. Sobre este aspecto, la Dirección General de Presupuesto Nacional indica en el Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria, Ejercicio Económico 2007¹, que *"Con respecto a las justificaciones que la institución remite, por las cuales no fueron cumplidas, en 11 de ellas se argumenta que producto del proceso organizacional realizado en el ministerio en el 2007 impidió lograr lo programado, o el personal se abocó al apoyo del citado proceso. Desde este punto de vista, para la no obtención de las metas de producción y gestión, no pueden ser de recibo justificaciones que se sustenten en elementos que deben considerarse en el momento de la planificación, especialmente en la definición de objetivos y metas para un período determinado, tales como: falta de recursos financieros, de recursos humanos, de capacitación, incapacidades, falta de apoyo u otros similares."*

Lo anterior limita el uso analítico y la toma de decisiones ante los resultados del Informe sobre el cumplimiento de los objetivos y metas presentado por el Ministerio de Salud, y también es indicio de una ineficiente e ineficaz planificación y programación institucional, principalmente en cuanto a la definición de metas e indicadores de desempeño.

La Dirección General de Presupuesto Nacional hace un comentario relacionado con el cumplimiento de metas e indica que *"Aunque para el primer semestre del 2007, se lograron avances significativos en metas de gestión que se tenían programadas para ser realizadas durante el año, al finalizar el mismo un total de 70 (53,8%), no pudieron ser cumplidas según lo programado, lo que implica que la gestión de la institución sea desfavorable; a pesar de ello la institución reporta contribuciones significativas a la población durante el año 2007."* Sobre este aspecto, esa Dirección General le dispone a la Ministra actuar para establecer las responsabilidades por el incumplimiento de metas en los programas y subprogramas que conforman la institución.

Como se venía apuntando en los párrafos anteriores, se presentan una serie de aspectos o situaciones que reflejan problemas de planificación y programación, adicionándose a ello, que no hay una vinculación directa entre las metas que se plantean en el Plan Operativo Institucional (POI) y las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Sobre lo anterior es importante recordar que el artículo 4 de la LAFRPP establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el marco global que orientará los planes operativos institucionales. Un ejemplo de lo comentado es lo sucedido con las metas de la acción estratégica 1, "Programa de Fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, ..." que se refieren a la construcción de 66 CEN-CINAI, la ampliación de 149 y la remodelación de 396, y al aumento de la cobertura de atención a niños de edades menores a 2 años y de 7 a 12 años², las cuales no se incluyeron en el plan operativo institucional para el 2007.

Sin embargo, MIDEPLAN, en el análisis sobre el cumplimiento de metas estratégicas denominado "Informe de Evaluación Anual de Metas Estratégicas Institucionales 2007", en el cual se incluyó una descripción del avance respecto de lo esperado para el período de vigencia del PND 2006-2010, así como de los aspectos que han facilitado o limitado su alcance; muestra que las metas anteriores sobre la construcción de los CEN-CINAI y la ampliación de la cobertura de atención a la población menor de 13 años presentan un

¹ Elaborado por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

² Para ser beneficiario del programa se requiere ser menor de 7 años y mayor de 2; o mujer embarazada o en período de lactancia, presentar estado de desnutrición o en riesgo de sufrirlo, presentar problemas de abuso o maltrato y ser de escasos recursos.

cumplimiento de cero. Desde el punto de vista estratégico no se cumplió lo planeado; no obstante, a nivel de rutina el cumplimiento del programa Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI) informa que con la ejecución de un 91% de su presupuesto para el 2007 y con el aporte económico que hace la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR se logró el 100% de cumplimiento en las metas de producción física y el 100% de las metas de gestión.

En el siguiente cuadro se muestra para el 2007, lo presupuestado y ejecutado por cada uno de estos organismos para el financiamiento del programa 625.

Fuentes de financiamiento del programa 625. Nutrición y Desarrollo Infantil

**al 31 de diciembre de 2007
en millones de colones**

Ente	Presupuesto	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
Ministerio de Salud	9.442,2	8.556,3	90,6%
Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR	341,6	21,8	6,4%
OCIS	5.461,3	5.076,5	93,0%
Total Programa 625	15.245,10	6.032,50	39,6%

Cuadro 2.72

Fuente: Liquidaciones presupuestarias al 31 de diciembre de 2007, del Ministerio de Salud, Fideicomiso 872-CTAMS-BNCR y OCIS.

En relación con este tema, esta Contraloría General en el informe sobre la ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2007 ha señalado que no se tiene claro cuál es la contribución de cada uno de esos organismos a las metas planteadas para el programa¹, y ha dispuesto a la Ministra de Salud realizar un estudio jurídico sobre las funciones encomendadas al Fideicomiso, de tal forma que se verifique si dichas funciones corresponden o no a competencias fundamentales del Ministerio de Salud y, en caso de que el estudio revele que fueron transferidas a ese Fideicomiso funciones del Ministerio, coordinar lo pertinente y ejercer las acciones procedentes a fin de poner a derecho la operatividad del Fideicomiso; asimismo, se dispuso al Comité Especial del Fideicomiso elaborar el plan operativo anual del Fideicomiso 872-MS(CTAMS)-BNCR en forma independiente del plan operativo anual del Ministerio de Salud.

Finalmente, sobre el programa Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI) resulta importante mencionar que a partir del año 2006 el MINSA, como institución, propone consolidarse como ente rector en salud, e inicia un proceso de desarrollo organizacional, de donde surge la necesidad de crear una estructura organizativa que independice al programa y le permita funcionar como ente adscrito al Ministerio. Ante esta coyuntura, el MINSA ha propuesto que el Programa sea convertido en el Instituto de Nutrición y Desarrollo Infantil (INDI), pero aún no se ha presentado el proyecto de ley correspondiente.

En otro orden de cosas, se debe mencionar que en su informe sobre "La evaluación de la gestión de las políticas públicas en materia de residuos sólidos"², esta Contraloría General

¹ Ver informe de evolución fiscal y presupuestaria del primer semestre del 2007 e Informe DFOE-SOC-102-2007.

² Informe DFOE-PGA-41/2007 de noviembre de 2007.

concluye que el MINSA ostenta una competencia mayor y hegemónica de dirección política (rectoría) en materia de residuos sólidos; no obstante, el ejercicio de esta competencia es débil, por cuanto no existen acciones de dirección política (como son la emisión de directrices) ni de control y vigilancia, sino que su función se limita al control de vertederos, lo cual es incumplido por los actores involucrados en el manejo y disposición final de residuos sólidos, dentro de los cuales se encuentran los gobiernos locales.

Dado lo anterior, se giraron disposiciones a la Ministra de Salud, para ser cumplidas en el primer semestre del 2008, que se enfocan principalmente a elaborar e implementar una política integral para el manejo de residuos sólidos que sea oficializada como una política del Estado; elaborar y emitir una directriz, así como elaborar un plan de acción que confirme la función de rectoría del MINSA en materia de manejo de residuos sólidos; ordenar la reactivación del “Programa de fiscalización conjunta a vertederos y rellenos sanitarios municipales”; valorar la conveniencia de impulsar un plan para que el tema de residuos sólidos sea incorporado de forma permanente en la educación formal e informal, proyectos y programas de capacitación, que promuevan el cambio de patrones culturales en la población hacia las mejoras prácticas para la reducción, reutilización, disposición y en general todas las etapas del manejo de los residuos sólidos.

En virtud de lo anterior, el Presidente de la República y la Ministra de Salud emiten la Directriz 024-S del 17 de diciembre de 2007, en la que se le asigna al Ministerio de Salud, como Ente Rector del Sector Salud, la rectoría en materia de residuos sólidos.

1.3 Subsector Educación

1.3.1 Ministerio de Educación Pública

Como ente rector el Sistema Educativo, le corresponde al Ministerio de Educación Pública, (MEP) de acuerdo con su misión institucional, promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense, integrada por las oportunidades y la equidad social.

Para llevar a cabo dicho cometido, durante el año 2007, el MEP definió sus acciones institucionales en concordancia con las acciones estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es así como el Ministerio se propuso metas direccionaladas hacia el incremento de las tasas de aprobación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo; aumentar el número de centros educativos de primaria con acceso a uso de la tecnología de la información y la comunicación; incremento de la cobertura, en primaria, de las materias de Artes Plásticas, Música y Educación Física; disminución de la deserción intra anual del sistema educativo; cobertura de inglés en primaria; aumentar el número de estudiantes becados y transporte gratuito para estudiantes de secundaria, entre otras, así como el fortalecimiento de la formación ética, estética y ciudadana de las poblaciones estudiantiles.

Para lo anterior, el presupuesto inicial del MEP para el ejercicio económico 2007 ascendió a la suma de ₡678.609 millones y al 31 de diciembre de ese año alcanzó el monto de ₡697.630 millones. El gasto total del MEP ascendió a la suma de ₡643.690 millones, lo que significa

una ejecución del 92%. La distribución de este gasto según partidas se presenta en el cuadro siguiente.

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA
GASTO DEVENGADO POR PARTIDAS PRESUPUESTARIAS
AÑO 2007
millones de colones

Remuneraciones	403426,2	62,7%
Servicios	9.726,9	1,5%
Materiales y suministros	516,9	0,1%
Bienes duraderos	1.507,7	0,2%
Transferencias corrientes	206.352,9	32,1%
Transferencias capital	22.159,0	3,4%
Total	643.689,6	

Cuadro 2.73

Fuente: *Elaboración propia de CONTRALORÍA GENERAL con base en datos suministrados por el MEP*

En relación con el gasto por concepto de Remuneraciones, en informe DFOE-SOC-128-2007 esta Contraloría General logró determinar que para el curso lectivo 2007 y en años anteriores, ha sido una práctica de ese Ministerio y de la Dirección General de Servicio Civil, la elaboración de registros de oferentes para la selección y nombramiento de personal en propiedad e interinos, independientes uno del otro, situación que no sólo propicia ineficiencia en esos procesos sino también, les resta confiabilidad y transparencia a la selección y nombramiento del personal del MEP.

Para la ejecución de los citados procesos la Dirección General de Servicio Civil y la Administración del Ministerio ejecutaron algunas acciones para ajustar los procedimientos que se venían aplicando, con el fin de disponer de un registro de elegibles elaborado por dicha Dirección, pero no se tomaron acciones oportunas para calificar los oferentes, sino que se optó por clasificarlos por grupo profesional, lo que limita la selección y nombramiento del personal idóneo para desempeñar los puestos objeto de nombramiento¹.

Dado lo anterior, la Contraloría General emitió disposiciones al Ministro, con el fin de que se realice un análisis integral de las plazas autorizadas a ese Ministerio y su estado de ocupación, en relación con las necesidades de recurso humano en el campo de la docencia actual y proyectado, a fin de identificar la cantidad de plazas de docentes fijas requeridas para el cumplimiento de los objetivos de esa cartera ministerial, y la cantidad de plazas que, en razón de situaciones de excepción o especiales, deberá disponer para ocupar en forma temporal, para cumplir con lo estipulado en los artículos 83, 96 y 97 del Estatuto de Servicio Civil y el criterio de la Sala Constitucional según Sentencia N°1449-97.

Asimismo, el MEP debe establecer mecanismos de control y supervisión que permitan garantizar que el nombramiento de personal se efectúa con base en el registro de elegibles que elabora la Dirección General de Servicio Civil. Además, se deben emitir directrices con el fin de que, de previo al inicio de cada curso lectivo y en forma periódica, el director de

¹ Contraloría General de la República. Informe DFOE-SOC-128-2007, del 21 de diciembre de 2007.

cada centro educativo, el supervisor y el director regional, dispongan de información oficial y actualizada emitida por la Dirección General de Personal del MEP, relacionada con el personal nombrado y destacado en las escuelas y colegios objeto de su jurisdicción, de forma tal que puedan ejercer eficaz y eficientemente las labores de supervisión asignadas, y se proceda a reportar oportunamente a esa Dirección General, las inconsistencias detectadas, a efecto de que se tomen las acciones pertinentes para su corrección. Esta información deberá ser remitida a esta Contraloría General en el transcurso del año 2008 y es de esperar que con los controles citados, no se vuelvan a presentar las inconsistencias que originaron el pago improcedente de salarios a funcionarios del Ministerio, por la suma de ¢56 millones, según lo determinado por este ente contralor en informe DFOE-SOC-90-2007¹.

Por otra parte, en el tema de la infraestructura educativa, una de las acciones estratégicas del PND y que corresponde al MEP es la ejecución del "Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas", cuya meta es "... construir para el 2010 la cantidad de 4.800 obras nuevas de infraestructura de distintos tipos...". Durante el año 2007, el MEP asignó la suma de ¢22.288 millones para mejorar la planta física y equipar los centros educativos, recursos que serían usados en la construcción de 2000 aulas, la compra de 80.000 pupitres, 1.500 juegos de mesas y sillas para la educación preescolar, instalación y conexión de redes en las 20 direcciones regionales y la adquisición de 500 computadoras². En el Informe anual, el MEP reportó la construcción de 1.896 obras nuevas de infraestructura de distintos tipos (¢16.497 millones), la realización de 254 obras de mantenimiento (¢3.339 millones) y la distribución de 35.134 pupitres (¢396 millones). El valor total invertido en esos conceptos ascendió a la suma de ¢20.232 millones, lo que representó una ejecución del 91%.

Para la construcción de infraestructura educativa, el MEP realizó la transferencia de recursos a las juntas de los centros educativos y, complementariamente, realizó la inspección de la misma, generando un total de 289 informes de inspección y la prestación de servicios de asesoría en la implementación de la Ley de Contratación Administrativa. Sobre la transferencia de recursos, esta Contraloría General determinó, en informe DFOE-SOC-49-2007, que al menos durante el período comprendido entre el 1º enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, el MEP delegó el proceso de desarrollo de infraestructura y equipamiento educativos en los 4.204 entes descentralizados del Estado³, conocidos como Juntas de Educación y Juntas Administrativas, pese a la incapacidad técnica y administrativa para administrar fondos públicos que presentan estos entes, lo cual evidencia la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de las obras de infraestructura educativa, en sus etapas de planificación, contratación, construcción, mantenimiento y equipamiento.

Ante esta situación, esta Contraloría General emitió disposiciones al Ministro de Educación Pública, a la Ministra de Obras Públicas y Transportes y al Ministro de Hacienda, en forma conjunta, para que se establezca un modelo sistémico y efectivo para el proceso de asignación de recursos y desarrollo de proyectos de infraestructura educativa y equipamiento, de manera que sean subsanadas las debilidades expuestas en el citado informe. Este modelo deberá contar con la anuencia del Presidente de la República y el plazo para su cumplimiento se extiende hasta el 30 de abril de 2008.

¹ Contraloría General de la República. Informe DFOE-SOC-90-2007, del 5 de diciembre de 2007

² Contraloría General de la República. Informe técnico 2007. Página 108

³ De acuerdo con el Dictamen C-386-2003 del 9 de diciembre de 2003, de la Procuraduría General de la República, las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son consideradas entes descentralizados del Estado.

Asimismo, el Ministro de Educación Pública y la Ministra de Obras Públicas y Transportes deberán identificar e implementar, en forma conjunta, medidas para determinar las necesidades reales relativas a la infraestructura y equipamiento educativos, y proceder a su priorización para el año 2008; fortalecer la asesoría a las Juntas en materia de contratación administrativa y fortalecer la inspección de las obras y el control sobre la recepción de estas. Lo anterior en el marco de los recursos existentes y aquellos adicionales que gestionen esas carteras ministeriales.

- **El cumplimiento de objetivos y metas**

El PND definió 11 acciones estratégicas y 47 metas para el período 2007-2010 correspondientes al sector educación, cuya ejecución, en su mayoría, corresponde al MEP. No obstante, esta cartera ministerial no logró determinar el avance de algunas de esas metas, debido a que la información pertinente no estará disponible hasta el mes de abril de 2008.

Aún así, con base en el Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007, elaborado por MIDEPLAN, se tiene que la deserción intra anual en primaria disminuyó en 0,9%, (es decir, 4.738 estudiantes más que en el año 2005, permanecieron en las aulas). Sin embargo, en secundaria la cantidad de estudiantes que abandonaron las aulas aumentó en 2.528 respecto al año 2005.

En relación con los programas de compensación social, específicamente en lo que a becas se refiere, la meta establecida fue cumplida en un 65%, ya que se estimaba cubrir la cantidad de 65.333 becados, y se logró la cantidad de 42.582. En transporte de estudiantes, la meta de beneficiarios, con diferentes modalidades del servicio de transporte, fue superada, ya que se pasó de un estimado de 67.961 a una cobertura real de 72.137 beneficiarios.

En materia del presupuesto constitucionalmente establecido para el sector educación, cuya acción estratégica se perfila en el PND, en el sentido de incrementarlo al 8% del PIB, el MEP, en concordancia con el Ministerio de Hacienda, se proponen como meta ejecutar un Programa de Cultura Tributaria mediante la implementación de acciones que permitan la generación de una cultura tributaria en el 100% de los centros educativos, meta que presentó un grado de avance del 33%.

Asimismo, durante el año 2007, el porcentaje de gasto público dedicado a educación con un presupuesto inicial del MEP de \$678.609 millones representó el 5,0% del PIB estimado para ese año, cifra que no cumplió con lo señalado en el artículo 78 de la Constitución Política, que establece la obligación de destinar al menos el 6,0% del PIB a la educación estatal, incluida la enseñanza universitaria. En términos *ex post*, tampoco se cumplió con el mandato constitucional ya que el gasto ejecutado por el MEP en dicho período ascendió a \$643.690 millones, que representa el 4,75% del PIB estimado del año 2007.

Dado que esta situación se ha venido repitiendo, el Órgano Contralor interpuso una acción de inconstitucionalidad por cuanto se incumple la obligación establecida relativa a que el gasto público destinado para educación estatal, incluida la superior, debe equivaler al menos a un 6% del PIB. Dicha acción obedece al expediente N° 07-005667-0007-CO del 27 de abril de 2007, y aún no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, es importante considerar que el MEP se encuentra ante un proceso de reestructuración de las Oficinas Centrales, proyecto que fue aprobado por MIDEPLAN en marzo de 2007 y promulgado mediante Decreto Ejecutivo 34075-MEP, y que actualmente

se encuentra en su fase de implementación. Con ello se pretende establecer una nueva estructura administrativa, que permitirá cumplir en forma ágil y oportuna las actividades que realizan las diferentes dependencias del nivel central del MEP. Este proceso pretende, entre otros aspectos, la creación de una Dirección de Recursos Humanos y consolidar la promoción y administración del recurso humano como eje del funcionamiento del Ministerio.

1.3.2 Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

- Evaluación de la gestión financiera**

Al 31 de diciembre de 2007 el INA cerró con un presupuesto definitivo por la suma de ¢42.172 millones, resultado de un presupuesto inicial por un monto de ¢39.785 millones y la incorporación de recursos extraordinarios por un monto de ¢2.387 millones, provenientes del superávit acumulado del año 2006, presupuestados para cumplir con el traslado de fondos al Poder Ejecutivo, para los colegios técnicos vocacionales (¢1.989 millones) y a la Comisión Nacional de Emergencias, por un monto de ¢398 millones, de conformidad con las leyes N°s 7372 y 8488, según los datos del cuadro siguiente:

Ejecución presupuesto de ingresos del Instituto Nacional de Aprendizaje

Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007

-millones de colones-

Cuadro 2.74

Subgrupo de ingresos	Presupuesto definitivo	Ingresos reales	Diferencia	Porcentaje ingresado
Otras contribuciones sociales	35.056,5	37.273,2	-2.216,7	106,3%
Venta de bienes	24,2	21,7	2,5	89,7%
Venta de servicios	4,7	5,9	-1,2	125,5%
Renta de la propiedad	1,2	0,0	1,2	0,0%
Renta de activos financieros	4.180,8	3.822,9	357,9	91,4%
Multas y sanciones	226,8	243,3	-16,5	107,3%
Ingresos varios no especificados	10,9	111,8	-100,9	1025,7%
Total de ingresos corrientes	39.505,1	41.478,8	-1.973,7	105,0%
Superávit acumulado 2006	2.667,4	38.297,3	-35.629,9	1435,8%
Total	42.172,5	79.776,1	-37.603,6	189,2%

Fuente: Informe general de presupuesto de ingresos, período: del 1 enero al 31 de diciembre 2007 del Instituto Nacional de Aprendizaje

Los ingresos efectivos del INA en 2007 ascendieron a ¢79.776 millones; de estos, los ingresos corrientes suman ¢41.479 millones, equivalentes al 105% del monto presupuestado. Dentro de los ingresos corrientes, el principal rubro es el del impuesto a cargo de la nómina de los empleados (¢37.273 millones), seguido del renglón de intereses sobre títulos valores y otros activos financieros (¢3.823 millones) y de otros ingresos no tributarios (¢383 millones).

Tal y como se informó en el Informe de evolución fiscal y presupuestaria del sector público del primer semestre del 2007, "... de los ingresos totales, la suma de ¢38.297,3 millones, tuvo como fuente de financiamiento el superávit acumulado al 31 de diciembre de 2006, de los cuales se presupuestaron ¢2.667,4 millones, para atender transferencias a entidades del sector público, por ¢2.387,4 millones, según se indicó y para reforzar gastos en bienes duraderos, por la suma de ¢280,0 millones, para un remanente, sin presupuestar del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2006, por la suma de ¢35.629,9 millones ...", patrimonio que el INA mantuvo colocado en títulos de deuda interna del Gobierno Central.

El cuadro siguiente resume las cifras de la ejecución del presupuesto de egresos del INA.

Ejecución presupuesto de egresos del Instituto Nacional de Aprendizaje

Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007

-millones de colones-

Partida	Presupuesto definitivo	Gastos totales	Diferencia	Porcentaje gastado
Remuneraciones	17.314,6	15.529,2	1.785,4	89,7%
Servicios	9.319,1	8.670,4	648,7	93,0%
Materiales y suministros	3.051,7	2.755,1	296,6	90,3%
Bienes duraderos	8.060,1	6.852,2	1.207,9	85,0%
Transferencias corrientes	4.426,6	4.405,3	21,3	99,5%
Amortización (a)	0,6	0,6	0,0	100,0%
Total de Egresos	42.172,1	38.212,8	3.959,9	90,6%

Cuadro 2.74

(a) Incluye la partida de egresos "intereses y comisiones".

Fuente: Resumen general de presupuesto de egresos, ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2007 del Instituto Nacional de Aprendizaje.

La partida de remuneraciones se presupuestó para atender el pago de 1.344 plazas en sueldos fijos y 1.678 puestos de instrucción técnica (servicios especiales), de los cuales 750 empleados fueron autorizados por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria¹, a inicios del período, "... en respuesta a la necesidad del instituto de contar con recurso humano calificado y en concordancia con el crecimiento de la infraestructura institucional, en virtud de poder atender la creciente demanda de los servicios de capacitación y formación profesional ..."².

La subejecución de gasto en la partida de remuneraciones se explica por el grado de avance de la contratación de nuevas plazas para instrucción técnica³ que al 30 de noviembre de 2007, era de un 63%. En cuanto a la partida de bienes duraderos, la subejecución se origina en la poca efectividad de los procesos de contratación de las obras de inversión, en donde la ejecución de algunos proyectos se postergó para el año 2008 y siguientes.

La ejecución presupuestaria del INA arroja un superávit acumulado al 31 de diciembre del 2007 por la suma de ₡41.508 millones. Este superávit acumulado incluye el resultado económico del 2007, que es un superávit de ₡5.934 millones; la diferencia, por un monto de ₡35.575 millones corresponde al superávit acumulado del año 2006, no utilizado al cierre del ejercicio 2007.

Ante la acumulación de recursos del superávit, la Contraloría General de la República solicitó al INA⁴: "...Comunicar (...), las acciones llevadas a cabo con el fin de fortalecer las medidas que permitan disminuir la acumulación de recursos excedentes y establecer, en definitiva, la forma en que se va a hacer uso del superávit acumulado ... ", problemática que la Administración del INA propone solucionar, en el trienio 2008-2010, destinando recursos a dos grandes proyectos⁵: (1) Sustitución y reposición del equipo existente, en cada uno de los centros ejecutores, con un costo de ₡7.891 millones, y (2) Incorporación de nuevas tecnologías (equipo), en cada uno de los subsectores atendidos, con un valor

¹ Según oficio STAP-0103-07 del 29 de enero de 2007.

² Párrafo segundo de la página 72 del Presupuesto Ordinario 2008 del INA.

³ Ver oficio GG-1191-2007 del 10 de diciembre de 2007, de la Gerencia General del INA.

⁴ Disposición 4.1. a) del Informe N° DFOE-SOC-44/2007.

⁵ Ver oficio GG-1190-2007 del 10 de diciembre de 2007, de la Gerencia General del INA.

estimado de ¢19.234 millones¹, propuesta que no define, por el momento, una estrategia de ejecución, en relación con los planes del INA de mediano y largo plazo, ni el cronograma de la ejecución física de estos recursos, en el corto plazo, tampoco incluye la totalidad de recursos acumulados por superávit, ya que los proyectos de inversión propuestos, por la suma de ¢27.125 millones, corresponden a la utilización del 65% de los recursos del superávit acumulado al 31 de diciembre de 2007. A los anteriores aspectos el Órgano Contralor dará el seguimiento respectivo durante el período 2008.

**Instituto Nacional de Aprendizaje
Liquidación presupuestaria acumulada
Ejercicio económico 2007
millones de colones**

	Cifras parciales	Total
Ingresos:		
Ingresos presupuestados	42.172,5	
Menos		
Ingresos reales	79.721,2	
Ingresos del período	44.146,2	
Menos		
Ingresos corrientes	41.478,8	
Mas: Financiamiento (utilización superávit 2006)	2.667,4	
Más		
Superávit acumulado al 31/12/2005 ajustado	35.575,0	
Superávit de ingresos	-37.548,7	
Menos:		
Egresos:		
Egresos presupuestados	42.172,5	
Menos		
Gastos reales	38.212,8	
Superávit de egresos	3.959,7	
SUPERÁVIT ACUMULADO AL 31/12/2007	-41.508,4	

Cuadro 2.75

• **Evaluación de la gestión física**

En general, la ejecución de la producción relevante muestra la utilización de recursos por la suma de ¢38.178 millones, equivalente a un porcentaje gastado de un 90%. En el cuadro siguiente, se muestra el vínculo del gasto con la gestión programática del INA, evaluación que incorpora las modificaciones realizadas por el INA², a la estructura programática, a mediados del año 2007, para ajustarla a la nueva metodología de evaluación³. La nueva estructura programática definida por el INA, deja planteada las bases para alcanzar un mayor impacto en la ejecución de las metas, en los años venideros, en donde se pasa de un modelo de núcleos formativos a programas estructurados de capacitación, en donde el egresado del INA estará en mejor disposición de atender la demanda de mano de obra calificada por parte de los sectores productivos del país.

¹ US\$55.112,0 millones, al tipo de cambio de referencia para la compra de dólares fijado en ¢492,19 por cada US\$1, el 17 de marzo de 2008. BCCR. http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm

² Cambios desarrollados por el INA en conjunto con MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. Comunicación de acuerdo de Junta directiva N° 085-2007-JD del 13 de junio de 2007.

³ Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración del plan operativo institucional: planificación y programación presupuestaria orientada a resultados para las instituciones públicas. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica - Mayo 2007

Ejecución programática del gasto presupuestario del Instituto Nacional de Aprendizaje

Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007

-millones de colones-

PROGRAMA / Producto relevante	Presupuesto definitivo	Gasto efectivo	Diferencia	Porcentaje gastado
SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL				
Servicios de capacitación y formación profesional	26.909,6	24.569,1	2.340,5	91,3%
Servicio de apoyo a usuarios internos y externos	11.819,2	10.360,8	1.458,4	87,7%
Dirección y gestión técnica	159,6	152,3	7,3	95,4%
Total del programa	38.888,4	35.082,2	3.806,2	90,2%
APOYO ADMINISTRATIVO				
Gestión de dirección superior, asesoría y prestación de bienes y servicios	3.284,0	3.095,5	188,5	94,3%
Total del programa	3.284,0	3.095,5	188,5	94,3%
TOTAL	42.172,4	38.177,7	3.994,7	90,5%

Fuente: Análisis general de los resultados de la producción, la gestión y de las metas específicas; Informe de resultados: Evaluación de las estructuras básicas del POA 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Cuadro 2.76

El INA informa que se han generado productos en doce sectores productivos, orientados a “... atención inmediata de las necesidades de los usuarios, tales como los diagnósticos puntuales en empresas, estudios técnicos de contratación y diseño y ejecución de asistencias técnicas. (...) En materia de diseño y actualización de la oferta, están: el análisis y ajuste de los requisitos de toda la oferta de servicios, así como el reforzamiento del diseño de programas de formación por competencias laborales ...”. En cuanto a “... la administración y ejecución de la oferta programada, tenemos que a pesar de las dificultades en dotación de personal docente, los servicios de capacitación y formación profesional, se lograron impartir a nivel de los diferentes sectores de la población y a nivel nacional (...) La mayor cantidad de servicios son del área de comercio y servicios, debido a las prioridades que se le asignó a los subsectores de Idiomas -inglés- y a Informática”.

El cuadro N° 5 muestra el nivel de cumplimiento de las metas de gestión, en donde los recursos ejecutados, por la suma de \$30.632 millones contribuyeron a un nivel de cumplimiento entre el 81% y el 100% de las metas programadas.

Avance de la ejecución programática de las metas de gestión del Instituto

Nacional de Aprendizaje

Período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007

-millones de colones-

Nivel de cumplimiento	Metas de gestión		Recursos financieros	
	Programadas	Realizadas	Estimados	Ejecutados
Acciones estratégicas:				
Servicios de capacitación y formación profesional				
Del 1,0% al 80,0%	1	1	145,3	137,4
Del 81,0% al 100,0%	5	5	23.300,9	21.248,7
Más del 100,0%	6	6	3.463,4	3.183,0
Totales	12	12	26.909,6	24.569,1
Metas específicas:				
Servicio de apoyo a usuarios internos y externos				
Dirección y gestión técnica				
Gestión de dirección superior, asesoría y prestación de bienes y servicios				
Del 1,0% al 80,0%	4	4	501,5	432,1
Del 81,0% al 100,0%	23	23	10.539,0	9.343,0
Más del 100,0%	22	22	4.222,4	3.833,4
Totales	49	49	15.262,9	13.608,5

Fuente: Informe de resultados: Evaluación de las estructuras básicas del POA 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Aprendizaje

Cuadro 2.77

2 Sector de Servicios Económicos para el Desarrollo

2.1 Sector Energía, Telecomunicaciones y otras empresas públicas

- La importancia de la regulación en el Sector de Energía y Telecomunicaciones**

Con el propósito de garantizar la calidad y sostenibilidad y optimizar los tiempos de respuesta en el mercado de servicios públicos, las entidades que conforman el sector de energía, telecomunicaciones y otras empresas públicas, requieren para ser competitivas, avanzar en aspectos de orden administrativo, financiero, administración de proyectos y otros que les permitan asumir efectivamente el reto que ello conlleva. La demanda de servicios energéticos, de infocomunicaciones, de provisión y tratamiento de agua, crece de manera sostenida y acelerada en un ambiente regulatorio y de mercado claramente cambiante y evolutivo. Ante ello, causa preocupación que las entidades clave del sector –aquellas que planifican, prestan y regulan dichos servicios- han mostrado durante los últimos años síntomas y efectos que muestran una inadecuada habilidad para dotar de recursos, planificar y ejecutar con mayor efectividad, tanto los proyectos de inversión como las operaciones que se requieren para desarrollar y gestionar tales servicios. Los usuarios de esos servicios básicos –domésticos, comerciales, industriales y gubernamentales- han sido los grandes afectados por esta situación, cuyos efectos e impacto alcanzan las esferas de calidad de vida y desarrollo socio-económico del país.

La Contraloría General, ha insistido respecto de la importancia de que se mejoren los procesos de planificación en las entidades y empresas públicas prestadoras de servicios, y aunque hay señales promisorias de atención de la problemática, la coyuntura actual demanda a las administraciones públicas que traduzcan en acciones efectivas, la buena intención de lograr mejoras, que impacten sus procesos de negocio para garantizar calidad, sostenibilidad y tiempos de respuesta razonables en el mercado de servicios públicos.

El Sector de Energía y Telecomunicaciones agrupa diversas instituciones y empresas públicas que comparten similares características, entre las cuales se destacan, el ejercicio de una actividad económica del Estado, servicios públicos cuya demanda genera una retribución obligatoria por parte de los usuarios o clientes de dichos servicios, los cuales, en su mayoría, se encuentran sujetos a regulación tarifaria por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

El artículo 59 de la Ley de creación de la ARESEP, N° 7593, otorga a la Contraloría General la función de aprobación de cánones a la ARESEP, o lo que es lo mismo, la aprobación de sus ingresos corrientes; los cuales financian su actividad ordinaria. Al respecto, en el año 2007¹, el Órgano Contralor definió el procedimiento que seguirá en adelante para evaluar las propuestas de cánones presentadas para su aprobación por el Órgano Regulador, así como, clarificar el mecanismo que ese ente regulador utilizará a efecto de rendir cuentas a cada uno de los regulados² sobre el uso que dio de los cánones cobrados.

Con ese procedimiento la Contraloría General busca asegurarle a la ARESEP que cuente con los recursos necesarios para cumplir la función que la citada Ley N° 7593 le demanda, función que va más allá de la simple fijación tarifaria de los servicios públicos, ya que, entre

¹ Mediante oficio N° 8538 de 31 de julio del 2007,

² Pagadores de los cánones de regulación.

otros, también debe asegurar la prestación de los servicios públicos con criterios de calidad, cantidad, confiabilidad, oportunidad y eficiencia. Asimismo, en la aprobación de cánones debe asegurársele a la ARESEP los recursos para atender no solo sus gastos de operación, sino también los recursos suficientes para realizar las inversiones necesarias establecidas en su plan estratégico, posición concordante con el criterio vertido por la Sala Constitucional mediante el voto N° 6252-97.

En el ejercicio de esa función, ha sido necesario llamar la atención a esa Autoridad Reguladora, respecto a la necesidad de desarrollar metodologías y procesos de trabajo que le permitan cumplir integralmente con las obligaciones para las cuales fue creada, por cuanto el no contar con instrumentos con esas características ha afectado, conjuntamente otros factores, a los prestadores de los servicios públicos, como ha sido advertido por la Contraloría General en diferentes informes de Fiscalización¹. Esta situación, se vuelve más relevante en la coyuntura actual, -ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (TLC)-, pues resulta necesario que las metodologías y procedimientos se adapten al modelo de negocio que las empresas públicas reguladas elijan estratégicamente, en ejercicio de la autonomía administrativa con que cuentan para el cumplimiento de sus atribuciones.

2.1.1 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) por mandato legal² le corresponde brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones en el país. Con la ratificación del TLC y el avance en la implementación del Sistema Integración Energética para América Central (SIEPAC), el ICE y sus empresas, deben implementar las reformas internas que se requieran para fortalecerse y mejorar los servicios públicos que brindan.

El Sector de Telecomunicaciones, está sujeto a cambios muy rápidos, incorporados muchos de ellos en propuestas de modificación a la normativa que le rige³, que buscan implementar un marco regulatorio moderno y flexible que se ajuste a la evolución del sector y facilite la oportuna adaptación al cambio, caracterizado por la participación del capital privado en la provisión de servicios de infocomunicaciones al lado del ICE. Estos cambios son importantes para propiciar la prestación eficiente y la accesibilidad a los servicios, objeto del negocio del ICE y de las empresas que eventualmente puedan participar en el mercado abierto de telecomunicaciones, así como dotar de una regulación efectiva; aspectos que resultan vitales para el desarrollo del mercado, de la calidad de los servicios y el desarrollo del país.

Por su parte, el Sector de Energía requiere solidez económico-financiera para recuperar el rezago en infraestructura y cubrir sus operaciones, y así garantizar el suministro de energía con calidad, eficiencia y continuidad. Asimismo, el Instituto debe materializar en forma oportuna las inversiones necesarias que satisfagan la creciente demanda.

¹ Ver por ejemplo, el informe DFOE PR-13-2002.

² El Decreto Ley N° 499 del 08 de abril de 1949 le encomienda al ICE el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que posee el país, en especial los recursos hidráulicos, así como la responsabilidad de encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica, a fin de fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar de la población. Mediante Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963, se le asigna la finalidad de establecer, mejorar, extender y operar los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas.

³ Proyectos de Ley de "Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones" y "Ley General de Telecomunicaciones", entre otros que se encuentran en la corriente legislativa.

En ese orden de ideas, se está en proceso de promulgar cambios sustantivos en las estructuras normativas, administrativas, financieras y de mercado que de una u otra forma afectará los negocios de infocomunicaciones y de energía eléctrica.

- **Criterios de riesgo en la prestación del servicio eléctrico**

Uno de los principales riesgos que enfrenta el ICE es no poder prestar en forma integral los servicios que legalmente tiene asignados debido a factores internos como el nivel de eficiencia en su administración, así como en planificación y ejecución de proyectos. Por otro lado, también inciden factores externos como aspectos regulatorios y de política pública que en su momento le impusieron límites que afectaron su margen de maniobrabilidad y que pudieron afectar el suministro eléctrico y la prestación en calidad y cantidad de los servicios de telecomunicaciones. Ambas situaciones finalmente provocaron insatisfacción por parte de los usuarios.

La crisis en el suministro eléctrico que vivió el país durante el primer trimestre del año 2007, tuvo su origen en distintos factores que en su momento fueron informados por el ICE, tales como la falla de un elemento de transmisión en la Subestación Arenal que provocó el colapso del Sistema Eléctrico Nacional, por la falta de márgenes de reserva en el sistema de transmisión, la limitada capacidad de generación y el desperfecto de las plantas térmicas de mayor capacidad (Moín, Barranca y San Antonio), aunado a limitaciones para adquirir todos los repuestos necesarios para el mantenimiento de las plantas térmicas, la disminución extrema de los caudales de los ríos que alimentan los embalses que reducen el nivel de disponibilidad del parque hidroeléctrico, la cancelación por parte del organismo regulador panameño de la importación de energía de ese país y las restricciones presupuestarias en los últimos años a las que se sometió a la Institución.

Por otra parte, la resolución del contrato para la construcción y entrada en operación de la Planta Térmica Garabito¹, necesaria para compensar las naturales variaciones que se dan al generar por medio de la utilización de los recursos hídricos, en el entendido que el parque térmico da soporte al parque hidroeléctrico en los meses secos, agravado por la reprogramación de proyectos hidroeléctricos (Pirris y Pacuare) que ha tenido que realizar el ICE debido a factores ambientales, financieros y restricciones al gasto y al endeudamiento, generó en el Sistema Eléctrico Nacional un frágil equilibrio entre oferta y demanda, cuya situación tiende a ser más delicada cada año, por el crecimiento propio de la demanda nacional, máxime que la Planta Térmica Garabito debió entrar en operación desde enero del 2006. Dicho atraso afectó directamente la confiabilidad del sistema, propiciando una situación muy delicada de suministro de energía eléctrica en el verano de los años 2006 y 2007, que se podría mantener al menos hasta inicios del 2010, tiempo en que se espera entre en operación el respaldo térmico. Para gestionar este proyecto se ha recurrido a la figura de fideicomiso, el cual fue refrendado por la Contraloría General el 7 de junio de 2007 y mediante oficio N° 01796 de 29 de febrero de 2008 se aprobó el presupuesto ordinario de ese fideicomiso.

¹ Esta planta aportaría 160 MW al parque térmico.

- **El ICE ha actuado para que no se comprometa la disponibilidad del servicio eléctrico a los usuarios**

Con la finalidad de solventar la crisis del Sector de Electricidad, de manera que no se comprometa la disponibilidad del servicio a los usuarios durante los años 2008 y 2009, el ICE ha tomado medidas urgentes, solicitando al Órgano Contralor que le permitiera la ejecución de un procedimiento de urgencia relativo a adquisiciones enmarcadas en el Plan de Contingencia del Sector de Electricidad. En lo fundamental, esas medidas implican la adquisición de capacidad de generación térmica, ya sea mediante arrendamiento o compra de plantas y equipos, así como la compra de un amplio listado de repuestos necesarios para hacer reparaciones inmediatas en los equipos e instalaciones de distintas plantas y estaciones existentes, las cuales son imprescindibles para garantizar el adecuado funcionamiento de la capacidad instalada de generación durante la crisis.

La Contraloría General le autorizó en junio del 2007¹ el arrendamiento de plantas térmicas, sobre la base de la identificación de un nivel de riesgo muy relevante de desabastecimiento del suministro de energía eléctrica, especialmente durante la estación seca del año 2008. Desde esa perspectiva, la urgencia se ha valorado en términos del lapso tan breve (aproximadamente ocho meses) durante el cual el ICE debe realizar las adquisiciones de los nuevos equipos o de los repuestos necesarios, para luego instalarlos y ponerlos en funcionamiento. Asimismo, en julio del 2007², se le amplió la autorización del procedimiento de urgencia para adquisiciones requeridas con el objeto de atender la crisis de suministro eléctrico que enfrenta el país, básicamente para la adquisición de repuestos relativos al sistema de transmisión.

Además de las medidas que ese Instituto está tomando para mitigar las eventuales crisis en los años futuros, no debe olvidarse que el sistema interconectado contaba, al 31 de diciembre del 2006, con una capacidad instalada nacional de 2.095,74 MW, de la cual el ICE aporta 1.610,67 MW (76,9%), de esa capacidad y los generadores privados aportan 208,15 MW (9.93%)³, el resto lo aportan otras entidades públicas dedicadas a la prestación de servicios eléctricos.

- **La mayoría de los contratos suscritos con los cogeneradores eléctricos privados vencen en dos años.**

A la mayoría de los generadores privados se les vencen los contratos a partir del 2008 y el 2009, por lo que, existe incertidumbre sobre la posibilidad de contar en el futuro con la capacidad de generación que estos aportan, en razón de lo cual, la Contraloría General en el Informe N° DFOE-ED-53-2006, le indicó al ICE que tomara las medidas necesarias para analizar los riesgos derivados y que elaborara, en caso que corresponda, los planes de contingencias respectivos.

Además, en el Informe DFOE-PR-I-03-2006⁴, el Órgano Contralor valoró que de continuarse contando con ese recurso, se deberían realizar los esfuerzos respectivos para lograr las mejores condiciones tarifarias en beneficio de los usuarios. En ese aspecto la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), como órgano competente de velar por que se

¹ Oficio N° 05937 del 12 de junio de 2007 de la Contraloría General de la República.

² Oficio N° 0727 del 06 de julio de 2007 de la Contraloría General de la República.

³ Información tomada de la página web del ICE el 04/03/2008

⁴ Informe que comprende un diagnóstico sobre generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica; así como posibles impactos en el sector de servicios eléctricos, derivados del Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, de fecha 17/07/2006.

dé equilibrio entre los intereses de los usuarios y los prestatarios, en el caso de la generación paralela; debe asegurar que el precio sea el más beneficioso para los usuarios, respetando el principio de servicio al costo, asegurando el suministro energético, así como la confiabilidad y continuidad del sistema.

- **Gestión del portafolio de proyectos de telecomunicaciones**

En el Informe N° DFOE-ED-16-2007 del 11 de julio del 2007¹, se señaló, con respecto a la planificación de proyectos del Sector de Telecomunicaciones, que el tiempo de respuesta para llevar sus productos y servicios al mercado es fundamental y deviene en crítico para que el ICE pueda ser competitivo y satisfaga, con oportunidad y calidad, los fines y objetivos para los cuales fue creado; sin embargo, ese Instituto ha mostrado significativas dificultades en cumplir con tiempos de respuesta razonables, que redundan en largos procesos de contratación de tecnologías, que impactan negativamente en una salida tardía al mercado de algunos de los servicios brindados y por ende una demanda insatisfecha del consumidor. Lo anterior, originado en la falta de planificación en las adquisiciones, cuyas principales causas radican en debilidades importantes en la elaboración de los estudios previos que demuestren, en primera instancia, que existe una necesidad y un interés público de realizar los proyectos, así como que esté debidamente evaluada la viabilidad técnica, jurídica y económica de dichos proyectos, de manera tal que se puedan tener procesos contractuales exitosos y más oportunos en términos del valor que le agregan al Sistema Nacional de Telecomunicaciones.

Además, si bien ese Instituto durante el último año, ha efectuado importantes esfuerzos orientados a mejorar su eficiencia empresarial, entre ellos: el fortalecimiento del enfoque estratégico, la reestructuración de su organización, la adopción y fortalecimiento de un modelo de proyectos para su portafolio de inversiones, la adopción de las mejores prácticas de la industria de las infocomunicaciones como referencia para el rediseño de sus procesos, y la adopción de políticas para la evaluación técnico-financiera que deben satisfacer los proyectos de telecomunicaciones, tales esfuerzos están inconclusos y requieren ser detallados y precisados en sus procesos. Lo anterior, se refleja en un sistema de planificación que no logra tener una visión integral del negocio, la normativa de gestión de proyectos no contempla adecuadamente los procedimientos de planificación de proyectos ni los de gestión del portafolio, los sistemas de información muestran debilidades importantes para satisfacer los requerimientos de integración de los procesos y, en general, la información generada está débilmente documentada, por lo que representa un reto para el ICE y especialmente para el Sector de Telecomunicaciones, la actualización de la normativa interna en relación con la planificación de proyectos, la gestión del portafolio de los mismos y la gestión del desarrollo de nuevos servicios, redes y clientes del Sector.

Mediante oficio N° 6000-397-2008 del 7 de febrero del 2008, el ICE detalla las acciones emprendidas por el Sector de Telecomunicaciones para cumplir con las disposiciones del Informe N° DFOE-ED-16-2007, las cuales el Instituto reconoce servirán de refuerzo a las acciones institucionales que viene realizando, para convertirse en una organización de alto rendimiento, capaz de sobrevivir en un ambiente de competencia.

¹ Informe sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones.

- Resultados de la gestión física y financiera**

Para el cumplimiento de los fines institucionales el ICE dispuso durante el año 2007 de un presupuesto definitivo por la suma de ¢912.533,0 millones, de los cuales se recaudó el 95,1% (¢867.692,6 millones), reflejando a nivel total una recaudación acorde con lo proyectado. El detalle por clase de ingresos, es el siguiente:

Instituto Costarricense de Electricidad
Presupuesto de ingresos, 2007
-En millones de colones-

Ingresos	Presupuesto definitivo	Recaudación	
		Absoluta	Porcentual
Total	912.533,0	867.692,6	95,1%
Corrientes	729.430,2	690.140,1	94,6%
De Capital	1.000,9	2.287,5	228,5%
Financiamiento	182.101,9	175.265,0	96,2%

Cuadro 2.78

Fuente: Informe preliminar de ejecución presupuestaria a diciembre 2007

Dentro de los ingresos corrientes, que es su fuente principal de recursos, destacan los ingresos generados por el cobro de tarifas por concepto de venta de energía eléctrica y servicios telefónicos, de los cuales, se presupuestó las sumas de ¢318.572,9 millones y ¢357.931,6 millones, respectivamente, recaudándose en ese mismo orden el 98,9% y el 91,1%. Esos ingresos constituyen el 92,7% del monto total presupuestado en esa clase de ingresos.

La ejecución del presupuesto total de egresos del Instituto al 31 de diciembre del 2007 es de un 88,7% del monto total estimado, como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

Instituto Costarricense de Electricidad
Presupuesto por programas aprobado y ejecutado al 31/12/2007
Según la clasificación por programa
-En millones de colones-

Programa	Presupuesto		Ejecución
	Definitivo	Ejecutado	
Total	912.533,0	809.838,0	88,7%
Alta Dirección y Gestión Administrativa	57.744,9	46.950,1	81,3%
Electricidad	479.179,1	439.658,0	91,8%
Telecomunicaciones	375.609,0	323.229,9	86,1%

Cuadro 2.79

Fuente: Informe preliminar de ejecución presupuestaria al 31/12/2007

La ejecución del programa de Electricidad fue de un 91,8% del monto presupuestado y del programa de Telecomunicaciones de un 86,1%, este último programa refleja una mejoría con respecto al año 2006 cuya ejecución fue de un 75,4%. Sobre este particular, la

Contraloría General en el Informe N° DFOE-ED-26-2007¹ del 8 de octubre de 2007 le indicó al ICE que tomara las medidas correspondientes para que se lograría una mejor ejecución de lo planificado y programado, dada la repercusión que el cumplimiento efectivo de los objetivos provoca en el desarrollo de proyectos, y necesariamente en la prestación y calidad de los servicios de ese sector.

El programa de Electricidad presenta una ejecución muy ajustada a su estimación; sin embargo, preocupa a la Contraloría General que los ingresos correspondientes al Sector de Electricidad no fueron los suficientes para cubrir sus gastos de operación e inversión, presentándose una diferencia entre gastos e ingresos por la suma de \$26.668,6 millones². Lo anterior sin considerar que con ingresos del Sector de Electricidad se financia parte de los gastos del programa de Alta Dirección y Gestión Administrativa, que para el 2007 fueron por la suma de \$46.950,1 millones. Esta situación podría poner en peligro la sostenibilidad del servicio.

Las adquisiciones de compras de "Materia prima" (combustibles y lubricantes para generación térmica) y de "Energía eléctrica" (cogeneración privada), tienen una incidencia importante en los gastos del programa de Electricidad, representaron en el año 2007 aproximadamente el 35,0% del monto total de los egresos de ese programa. De esos gastos, la compra de "Materia prima", presentó un incremento en términos reales de un 49,6%³ con respecto al año 2006 mientras que los ingresos por venta de energía eléctrica, fuente principal del Sector de Electricidad, presentan un incremento en su recaudación en términos reales de un 2,5% con respecto a lo recibido en el 2006⁴. El incremento en ese gasto obedece a que para la producción de energía eléctrica, además del agua, insumo principal del ICE, se utilizan combustibles fósiles para las plantas térmicas, lo que implica que las variaciones en el precio del combustible así como la mayor cantidad utilizada de ese recurso provocaron durante el año 2007 un mayor gasto en ese programa.

Por lo anterior, la aplicación de los ingresos tarifarios por "Venta de energía eléctrica" para atender los otros gastos operativos y de desarrollo de los servicios se ven reducidos ante los incrementos que ha venido teniendo principalmente la "Materia prima". El ICE en el año 2007 tuvo que destinar aproximadamente una cuarta parte (24,9%) de los ingresos recibidos por concepto de tarifas para atender esas compras, porcentaje que se incrementó con respecto al 2006 en un 17%.

Es criterio de la Contraloría General, que dado lo anterior, debería existir un mecanismo ágil y oportuno para ajustar la tarifa eléctrica cuando esto se asocie a variaciones en el gasto por combustibles para generación, ya que de no lograrse oportunamente la recuperación de estos recursos se estaría poniendo en peligro la prestación del servicio, al limitarse la cantidad de recursos tarifarios que se deberían destinar al desarrollo de los proyectos que están programados en el denominado Plan Visión 2021, poniendo en riesgo su entrada en operación en las fechas preestablecidas.

¹ Informe sobre la liquidación del presupuesto y evaluación del plan anual operativo del año 2006, del ICE.

² Los ingresos recaudados del Sector de Electricidad al 31 de diciembre del 2007 fueron por la suma de \$412.989,4 millones y los gastos del programa de electricidad fueron por la suma de \$ 439.658,0 millones.

³ En el año 2006 los gastos por "Materia prima" fueron de \$47.268,5 millones y para el 2007 de \$78.361,0 millones.

⁴ Por venta de energía eléctrica el ICE recibió ingresos en el año 2006 por la suma de \$277.299,1 millones y en el año 2007 \$315.069,8 millones.

- **Desarrollo de proyectos de inversión:**

Al ICE como empresa prestadora de servicios públicos, le es fundamental la realización de proyectos de inversión, pues debe asegurar la confiabilidad, sostenibilidad y calidad de los servicios que presta. Ese Instituto presupuestó para el año 2007 en desarrollo de proyectos de inversión en electricidad el 29,5% de los ingresos estimados de ese sector y en Telecomunicaciones el 27,6%.

Resulta evidente que el ICE debe garantizarse que la ejecución de los proyectos se realicen en forma oportuna, eficiente y debidamente alineada con la estrategia institucional, logrando con ello optimizar el aprovechamiento de los recursos invertidos; por lo que se torna relevante el desarrollo de una adecuada gestión tanto del portafolio de proyectos como de la administración de los mismos; condición que requiere, además, la implementación de un sistema de información y de gestión que permita la adopción de decisiones oportunas y acertadas en materia de inversión pública.

Para el año 2007, en el programa de Electricidad el ICE presupuestó y ejecutó recursos para el desarrollo de proyectos por la suma de ₡124.114,6 millones y ₡110.139,6 millones, respectivamente. El detalle por grupo de proyectos se muestra a continuación:

Instituto Costarricense de Electricidad
Presupuesto y ejecución por grupo de proyectos.
Programa Electricidad, Año 2007
-En millones de colones-

Grupo de Proyectos	Presupuesto	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual
Total	124.114,6	110.139,6	88,7%
Generación	91.674,6	80.269,2	87,6%
Transmisión	17.744,0	15.972,3	90,0%
Distribución	13.165,0	12.425,9	94,4%
Otros 1/	1.531,0	1.472,2	96,2%

Cuadro 2.80

Fuente: Liquidación preliminar del ICE, Año 2007
 1/ Incluye datos correspondientes a "Alumbrado público"

Como se aprecia en el cuadro anterior, se ejecutó en el desarrollo de proyectos de generación el 87,6% del monto presupuestado. Dentro de ese grupo destacan el Proyecto Hidroeléctrico Pirris, el Proyecto Térmico Moín II, el Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco y el Proyecto Geotérmico Las Pailas, a los cuales se les asignó el 55,1% de los recursos presupuestados en ese grupo de proyectos y presentan una ejecución presupuestaria del 84,6%, 74,6%, 97,9% y 92%, respectivamente, con respecto al monto estimado para cada uno de esos proyectos.

La Contraloría General ha sido enfática, en señalar que en el desarrollo de esos proyectos, es importante que el ICE adopte las medidas necesarias para asegurar su entrada en operación en las fechas programadas, dado que resultan de gran importancia para estabilizar el Sistema Eléctrico Nacional Interconectado (SEN) y, con ello, reducir las importaciones de energía y el uso de plantas térmicas. El Proyecto Hidroeléctrico Pirris presenta un avance de ejecución del 64,2%, ese proyecto aportará al SEN en el año 2010, de conformidad con el Plan de

Expansión de la Generación del Plan Visión 2021,128 MW de potencia. Por su parte, el Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco ya está operando y aporta 80 MW. Asimismo, el Proyecto Geotérmico Las Pailas aportará, para el 2011, 35 MW, la etapa de construcción de ese proyecto inició en el año 2007 y el ICE reporta un avance de un 16,8%.

El grupo de proyectos de transmisión absorbió el 14,3% del monto de los recursos asignados para su desarrollo, de los cuales se ejecutó el 90%. En relación con la ejecución, es importante resaltar que, al ser el ICE el administrador de la red de transmisión de energía eléctrica de Costa Rica, el desarrollo de esos proyectos es indispensable para robustecer y darle confiabilidad al sistema, de modo que, se asegure en forma razonable la estabilidad y seguridad del SEN ante eventuales fallas de sus componentes.

Con respecto al desarrollo de proyectos del programa de Telecomunicaciones ese Instituto presupuestó y ejecutó recursos por la suma de ¢135.457,5 millones y ¢108.270,2 millones, respectivamente. El detalle por grupo de proyectos se muestra a continuación:

Instituto Costarricense de Electricidad
Presupuestación y ejecución por grupo de proyectos.
Programa Telecomunicaciones, Año 2007
-En millones de colones-

Cuadro 2.81

Grupo de Proyectos	Presupuesto	Ejecución	
		Absoluta	Porcentual
Total	135.457,5	108.270,2	79,9%
Infraestructura y Transporte	35.661,5	29.034,9	81,4%
Comunicaciones Básicas	66.170,0	55.095,9	83,3%
Comunicaciones Móviles	1.682,8	801,6	47,6%
Comunicaciones IP	7.583,8	6.953,1	91,7%
Comunicaciones Globales	8.432,3	4.824,4	57,2%
Sectoriales	15.927,1	11.560,3	72,6%

Fuente: Liquidación preliminar del ICE, Año 2007

Como se aprecia en el cuadro anterior, el porcentaje de ejecución en el desarrollo de proyectos de inversión de ese programa es de un 79,9% con respecto al monto estimado, lo cual presenta una mejoría con respecto a los años 2005 y 2006, que fue de un 74,6% y de un 60,4%, respectivamente. Es importante destacar que el monto presupuestado durante el año 2007 es menor en un 16,6% con respecto a lo estimado inicialmente en el presupuesto ordinario 2007 (¢162.343,6 millones)

Los grupos de proyectos a los que se les asignó mayor cantidad de recursos son Comunicaciones Básicas e Infraestructura y Transporte, los cuales se ejecutaron en un poco más del 80,0%. En Infraestructura y Transporte, en lo correspondiente a Redes, para el Proyecto "Frontera a Frontera", el ICE reporta una ejecución de un 76,3% con respecto al monto presupuestado que fue de ¢2.351,4 millones, en el Plan de Expansión y Modernización 2007-2010 reportan al 31 de diciembre de 2007 un avance de un 65% en su ejecución, siendo que la meta establecida para el 2007 era de un 87%. Como razones del porcentaje de avance del Proyecto argumentan entre otros, debilidades en la gestión de construcción de obras de planta externa por parte del contratista y factores ambientales.

Este Proyecto "Frontera a Frontera" es muy importante debido a que amplía y mejora la cobertura de las redes de telecomunicaciones, está diseñado para convertirse en la red

medular del transporte del Sistema Nacional de Telecomunicaciones, puesto que permitirá brindar servicios de banda ancha para comunicaciones básicas, celulares y de telefonía fija (IP).

En Comunicaciones Básicas, el Proyecto "Soluciones integrales de corto plazo", al cual le asignaron el 75% de los recursos presupuestados en Redes, se ejecutó el 79,4% de esos recursos, mientras que la meta establecida para el 2007 fue de un 95% de avance, logrando a diciembre un 32%. Como argumentos el ICE señala entre otros, faltante de materiales, diferencias con los contratistas y retraso en las contrataciones.

Es posible concluir, con respecto a los recursos asignados a los proyectos de inversión, que ese Instituto debe mantener una permanente evaluación de los procesos que, al interior del ICE, puedan estar afectando el desarrollo de estos y el cumplimiento de sus metas, a fin de que se pueda cumplir con su programación, de forma tal que no pongan en riesgo la atención de la demanda de servicios eléctricos y de telecomunicaciones a corto, mediano y largo plazo.

- **Sobre los ingresos y gastos tarifarios y su situación regulatoria**

Los ingresos tarifarios, que son la fuente principal de recursos de ese Instituto, no son suficientes para atender los gastos de operación y de desarrollo de los servicios que por Ley debe brindar el ICE y que deben formar parte de la tarifa que el usuario paga por esos servicios. Lo anterior ha venido originando, entre otros aspectos, que se trasladen recursos de inversión (contribución para el desarrollo¹) para atender las necesidades de operación, afectando el desarrollo de proyectos y, por ende, la prestación de los servicios presentes y futuros. En criterio de la Contraloría General, la situación advertida afectó para que, en conjunto con otras variables, se originara la crisis de suministro del servicio eléctrico que sufrió el país a principios del 2007².

Adicionalmente a lo anterior; el ICE está presentando diferencias de orden presupuestario tanto en el Sector de Electricidad como en el de Telecomunicaciones, al no contar ese Instituto al final del periodo presupuestario, con el saldo en caja suficiente que respalde las inversiones que no se realizaron y que debieron ser financiadas con los ingresos tarifarios correspondientes a la contribución para el desarrollo, según la proyección remitida a la Contraloría General por la misma ARESEP, respecto a la proporción incorporada en las tarifas vigentes en los años 2006 y 2007 para atender la sustitución de activos y nuevas inversiones.

De acuerdo con información preliminar remitida por el ICE³, en el año 2007 la diferencia en comentario de orden presupuestario en el Sector de Electricidad es por la suma de ₡21.756,0 millones y de ₡100.784,0 millones en el de Telecomunicaciones. Diferencia que se incrementa con respecto a la determinada por la Contraloría General para el año 2006, en

¹ Se define como "contribución para el desarrollo" a los recursos que se necesitan para cubrir los proyectos de inversión, actuales o futuros, es decir, incluye los recursos destinados a satisfacer el costo del uso del capital ajeno en proyectos de inversión existentes, el cual impone el pago de amortizaciones, costos financieros y otros gastos conexos; y los recursos generados como "capital propio" para la ejecución futura de los proyectos de inversión, los cuales se programan y planifican de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad, expansión, mejoramiento, etc. de los servicios públicos, según fueron fijados en cada una de sus resoluciones tarifarias por la ARESEP. Sus fuentes de financiamiento son la depreciación de activos fijos y el rédito para el desarrollo.

² En el Informe N° DFOE-PR-19-2006 del 08/08/2006, "Informe sobre algunos aspectos del plan y presupuesto de inversiones del Sector de Electricidad del ICE", ya el Órgano Contralor había prevenido sobre el particular.

³ Con Oficio N° 0078-0176-2008 del 25/02/2008.

el Informe N° DFOE-ED-26-200 antes citado, que fue de \$12.755,1 millones en Electricidad y \$52.668,2 millones en Telecomunicaciones.

En ese mismo Informe, se determinó que parte de los recursos de tarifas correspondientes al desarrollo de los servicios fueron utilizados en la atención de gastos de operación de esos servicios provocando incluso el traslado de recursos de inversión de un sector para atender gastos de operación del otro, así las cosas, recursos destinados a inversión en Telecomunicaciones por la suma de \$7.714,6 millones fueron trasladados a Electricidad para cubrir gastos operativos. Esto no resulta concordante con lo establecido en la Ley N° 7593, en el entendido de que la regulación y; por tanto, la determinación de la tarifa se realiza enmarcada bajo el concepto de servicio al costo, donde la ARESEP regula servicios y no empresas, lo que significa, que los servicios de telecomunicaciones y de electricidad son totalmente independientes entre sí en materia de costos.

Sobre la situación antes planteada, el Ente Contralor le dispuso al ICE adoptar las medidas conducentes, en el ámbito de su competencia, tanto a lo interno de esa entidad, como ante las instancias externas que correspondan, para que los recursos tarifarios se asignen y se utilicen de acuerdo con lo establecido en los estudios técnicos de la ARESEP y que estos se establezcan de acuerdo con las necesidades de operación y desarrollo de los servicios que por Ley le han sido encomendados a ese Instituto. Con oficio N° 0060-663-2007 del 27 de noviembre del 2007 el ICE enumera las acciones que están realizando para acatar las disposiciones señaladas en el citado Informe.

En concordancia con lo anterior, ha sido criterio de la Contraloría General que el ICE debe realizar ante el Ente Regulador, las gestiones correspondientes para que el modelo de fijación tarifaria sea congruente en todos sus extremos con el modelo de desarrollo que determine el Instituto, tanto para Energía como para Telecomunicaciones, dada la coyuntura actual de apertura de mercados y nuevos modelos regulatorios, en la que se encuentra inmerso, a fin de que las tarifas reflejen correctamente la orientación del negocio que ese Instituto ha elegido en forma estratégica.,

Adicionalmente, ese Instituto debe contar con un sistema integral de información financiera¹ que alimente los procesos de presupuesto, de contabilidad y de costos, tanto para operación como para proyectos de desarrollo. Ello facilitará identificar y cuantificar los diferentes factores que afectan la tarifa de cada servicio, contar con información financiera y económica que sirva para formular, controlar y liquidar esos recursos, así como respaldar las solicitudes tarifarias y el gasto realmente efectuado con esos recursos ante la ARESEP, y que coadyuven a la toma de decisiones gerenciales y a la rendición de cuentas. El nivel de ingreso y gasto real al final del periodo debe ser comparado con el que determine la ARESEP de conformidad con lo establecido en el artículo 6, inciso a), de la Ley N° 7593².

¹ El desarrollo de ese sistema debe darse en concordancia con lo señalado en el oficio N° 0060-663-2007 del 27/11/2007 de la Presidencia Ejecutiva ICE, que atiende lo dispuesto en el Informe N° FOE-ED-26-2007, antes citado.

² El inciso a) del artículo 6 de la Ley N° 7593 señala la obligación de la ARESEP de “Regular y fiscalizar financieramente y técnicamente a los prestatarios de los servicios públicos para comprobar el correcto manejo de los factores que afectan el costo del servicio ya sean las inversiones realizadas, el endeudamiento en que han incurrido, los niveles de ingresos percibidos, los costos y gastos efectuados o los ingresos percibidos y la rentabilidad o utilidad obtenida”.

2.1.2 Refinadora Costarricense de Petróleo, S. A. (RECOPE)

En Costa Rica la demanda energética se satisface mayoritariamente con la utilización de combustibles derivados del petróleo y; en un menor grado, con electricidad y combustibles biomásicos, para la generación de energía (bagazo, cascarilla de café y leña).

El dotar de combustibles derivados del petróleo al país es una responsabilidad legalmente asignada a la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)¹. En tal sentido, y con el propósito de cumplir con este mandato legal, se incorporaron en el Plan-Presupuesto del año 2007 como parte del presupuesto de Operaciones cuatro programas, a saber, "Dirección Empresarial", "Investigación y Desarrollo", "Refinación" y "Mercadeo y Distribución", además, un presupuesto de Inversiones. Asimismo, se elaboró la Estructura Básica del Plan Anual Operativo, en la que se definieron los objetivos, metas e indicadores con el objeto de cumplir las acciones estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- El consumo de hidrocarburos en Costa Rica muestra una tendencia creciente.**

Es importante indicar que el consumo de derivados del petróleo en el país, representan entre un 70,0% y un 75,0% del consumo de energía final comercial que tiene el propósito de satisfacer las necesidades energéticas de los diferentes sectores de la sociedad. Tal situación muestra la alta dependencia energética que tiene el país respecto del petróleo y sus derivados, lo que provoca gran vulnerabilidad ante cualquier crisis que presente la oferta del crudo, aunado a que en el territorio nacional no se dispone de reservas probadas de hidrocarburos; por tanto, es de primordial importancia que RECOPE efectúe una aplicación óptima de los recursos que dispone para satisfacer la demanda interna creciente y contar con una infraestructura capaz de cumplir con esos requerimientos.

En el año 2007 el consumo nacional de hidrocarburos se incrementó en términos reales en un 7,4%², respecto al año anterior. Este aumento estuvo motivado principalmente en el crecimiento experimentado en la demanda de gasolina regular y súper; de gas licuado de petróleo (LPG), de asfalto AC-30 y de diesel. En cuanto a éste último producto es importante destacar que las ventas al ICE, aumentaron un 23,7%; como producto de los problemas originados en la crisis en el suministro eléctrico que vivió el país durante el primer trimestre del año 2007, lo cual incrementó los requerimientos de diesel y de búnker para la generación térmica.

- La calidad de los combustibles que expende RECOPE se encuentra certificada.**

La calidad de los productos que expende RECOPE: gasolinas súper y regular, diesel, Av. Gas, Jet Fuel, Búnker y LPG, cumple con los estándares de calidad vigentes en el país y además, dichos productos recibieron la certificación de calidad por parte del laboratorio

¹ Ley N° 6588 del 30 de julio de 1981, en la que se estipula que RECOPE tiene como objetivos fundamentales la refinación, el transporte, la comercialización a granel del petróleo y sus derivados, así como mantener y desarrollar las instalaciones necesarias para esos procesos. Por su parte y, en lo que le corresponda, ejecuta los planes de desarrollo del sector energía de acuerdo con el conjunto de políticas, programas y proyectos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.

² Al pasar de un consumo de 17.117,5 miles barriles en el 2006 a 18.388,8 miles barriles en el año 2007.

de la Universidad de Costa Rica, Centro de Electroquímica y Energía Química (CELEQ). Las auditorías realizadas para otorgar tal reconocimiento se efectuaron en todos los planteles de distribución ubicados en Moín, El Alto de Ochomogo, La Garita y Barranca. Asimismo, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) emitió certificación de calidad para la mezcla asfáltica y al ligante asfáltico.

Por otra parte, es importante indicar que RECOPE continúa implementando los procedimientos para reducir el contenido de azufre en el diésel¹ de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 30690-MINAE, con lo que se logaría una reducción importante de los contaminantes ambientales.

- **Resultados de la gestión física y financiera**

En el año 2007, la Contraloría General de la República inicialmente le aprobó a RECOPE un presupuesto de ₡1.035.549,8 millones, el cual se incrementó en la suma de ₡85.356,4 millones mediante la aprobación de dos presupuestos extraordinarios. En el primero se incorporó la suma de ₡7.247,6 millones correspondientes a un desembolso del crédito otorgado por el Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para el financiamiento de la obra denominada Poliducto Limón-La Garita III Etapa y, en el segundo presupuesto, se adicionaron ₡78.108,8 millones, provenientes de la "Ventas de bienes y servicios: Venta de productos derivados del petróleo", cuyo origen se encuentra en los ajustes de precios que se ven reflejados en un mayor ingreso. Estos recursos se aplican en la cuenta de "Bienes para la producción y comercialización" para la compra de producto terminado, en razón de que el monto estimado inicialmente no fue suficiente por la constante variación de los precios internacionales.

En lo que respecta a la ejecución presupuestaria se observó que al cierre del año 2007, RECOPE reportó ingresos efectivos por la suma de ₡1.124.190,0 millones, monto que superó en ₡3.283,7 millones el total de ingresos presupuestados inicialmente. Tal situación se origina en los recursos adicionales generados en los rubros de "Otros ingresos no tributarios", "Venta de activos fijos" y en "Financiamiento: Recursos de vigencias anteriores". En relación con el comportamiento del ingreso más importante de esta empresa pública, cual es la venta de los hidrocarburos, se debe indicar que fue muy irregular durante el año 2007, producto de las continuas fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales; además, se debe mencionar que la ARESEP, mediante Resolución N° RRG-6878-2007², estableció un nuevo modelo tarifario para fijar los precios de los combustibles derivados de los hidrocarburos, derogando el modelo de ajuste extraordinario que se venía aplicando antes de la publicación de la referida Resolución. Con este nuevo modelo se pretende lograr el objetivo de fijar precios que reflejen estándares de eficiencia por medio de la regulación económica que brinden una señal adecuada a los usuarios y prestadores del servicio público para lograr el mejor uso de los recursos.

Por su parte, el presupuesto total de egresos (caja) aprobado para el año 2007 fue por un monto de ₡1.120.906,3 millones, y se ejecutó en un 94,7% (₡1.061.838,0 millones). La subejecución (₡59.068,3 millones), fue explicada principalmente en la implementación de políticas relacionadas con la aplicación del Reglamento de Contratación Administrativa

¹ Actualmente se expende un diesel con un límite máximo de 0,35%. Este proceso se inició en el año 2003 y se ha venido disminuyendo desde un 0,5% m/m, siendo que, la meta es llegar a un nivel de 0,05% en el año 2008.

² Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 155 del 14/08/2007.

el cual varió las condiciones de las contrataciones y afectó en un mayor porcentaje a las partidas "materiales y suministros", "inversiones" y "gastos de operación".

De acuerdo con la composición de los gastos efectivos de RECOPE, la compra de hidrocarburos (incluyendo fletes, seguros e impuestos) consumió el 93,5% (₡993.066,9 millones) de los recursos disponibles y las inversiones el 2,7%. El 3,8% fueron consumidos por la adquisición de bienes y servicios requeridos para la operación y funcionamiento de la empresa, el pago de tributos, el mantenimiento y reparación de las instalaciones y del oleoducto, los servicios de gestión y apoyo, los sueldos y salarios, las cuotas patronales y las transferencias.

- El presupuesto de inversiones de RECOPE continua mostrando niveles bajos de ejecución.**

Para el año 2007 el presupuesto de inversiones (caja) se aprobó por un monto de ₡37.635,8 millones y se ejecutó en un 74,2% (₡27.929,9 millones). El 63,3% del monto ejecutado se financió con recursos propios y el restante 36,7% con recursos provenientes del crédito otorgado por el BCIE y la CAF para el Proyecto de Poliducto Limón-Garita, como se mencionó supra. En el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar tanto el presupuesto aprobado como los niveles de ejecución experimentados por los diferentes proyectos de inversión.

Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.
Presupuesto de inversiones (Caja), Año 2007
-En millones de colones-

PROYECTO DE INVERSIÓN	Presupuesto		Estructura Presupuesto		Ejecución
	Definitivo	Ejecutado	Definitivo	Ejecutado	
Total	37.635,8	27.929,9	100,0%	100,0%	74,2%
Ampliación y Modernización de almacenamiento	5.287,1	3.539,5	14,1%	12,7%	66,9%
Edificaciones	246,0	100,5	0,7%	0,4%	40,9%
Obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería	5.740,6	2.483,8	15,3%	8,9%	43,3%
Obras de mejoramiento oleoducto y planteles	20.428,6	18.561,6	54,3%	66,5%	90,9%
Sistemas de información	1.491,0	719,9	4,0%	2,6%	48,3%
Maquinaria y equipo operacional de apoyo	4.442,5	2.524,6	11,8%	9,0%	56,8%

Fuente: Elaboración propia con base en la Liquidación Presupuestaria de RECOPE, 2007.

Como se puede apreciar la ejecución del presupuesto de inversión de RECOPE continúa siendo baja, pese a que en el mismo se incorporan proyectos definidos como estratégicos por la Junta Directiva¹ para el desarrollo de la infraestructura de abastecimiento energético del país; a saber, Terminales Portuarias del Atlántico y del Pacífico, Dragado del Muelle Petrolero, Desarrollo de la Segunda Fase de la Primera Etapa de la Modernización de la Refinería, Poliducto Limón-La Garita III Etapa, Plan de Desarrollo Tancaje, Nuevo Cargadero y Tanques en El Alto de Ochomogo, Construcción de Nuevos Cargaderos La Garita, Construcción Nueva Terminal Aeropuerto Juan Santamaría, Ampliación y Modernización Plantel LPG Moín, Sistema de Ventas de IFOS en Moín y Sistema Integrado Administrativo Financiero (SIAF).

El principal proyecto desarrollado por esa empresa pública en el año 2007 fue "Poliducto Limón-La Garita" con un 46,0% del total de recursos de inversiones de caja, lo que implicó un

Cuadro 2.82

¹ De acuerdo con lo indicado por RECOPE en el documento "Avance de Proyectos y Ejecución del Presupuesto de Caja para Inversiones a diciembre de 2007", esa empresa pública asignó recursos por una suma de ₡22.465,5 millones a los proyectos prioritarios, los cuales fueron ejecutados en un 85,6%.

monto presupuestado de ¢17.163,3 millones (caja) y ejecutado en un 96.7%. De acuerdo con lo programado en el plan anual operativo (PAO) del año 2007, se esperaba concluir con la construcción y las pruebas de puesta en marcha de este proyecto entre los meses de enero y mayo del 2007, por lo que, en el segundo semestre del año se incrementaría la capacidad de trasiego de una forma segura de acuerdo con las normas de seguridad internacional y nacional, se facilitaría la capacidad del país de transportar los combustibles limpios a los planteles de almacenamiento y distribución y se lograría una reducción de costos.

No obstante, según indicó RECOPE en la evaluación del plan anual operativo, el proyecto al 31 de diciembre del 2007 presentó un avance de un 99.5%, quedando pendiente aplicar las pruebas de desempeño, terminación de algunos planos, manuales de operación y de mantenimiento, implementación de los controles automáticos del sistema. En las primeras pruebas de la puesta en marcha se detectaron fallas en la operación de las bombas principales que llevaron a la interrupción de las mismas y se determinó la necesidad de implementar una serie de mejoras en el sistema por lo que la empresa Techint (responsable de la ejecución de la obra) requirió una prórroga del contrato.

La situación apuntada motivó que esa empresa pública solicitara a la Contraloría General el refrendo del addenda al contrato suscrito entre RECOPE y Techint S. A, de la III etapa del Poliducto Limón-La Garita, el cual fue otorgado mediante el oficio N° DCA-3673 del 2 de noviembre del 2007. Sin embargo, dado que en el presupuesto ordinario para el año 2008, no fueron incorporados los recursos para atender los posibles requerimientos para hacer frente a la ampliación de plazo del contrato de cita, el Órgano Contralor le ordenó a RECOPE que formulara un documento presupuestario mediante el cual se incluyeran al presupuesto los recursos económicos para atender los gastos generados para la ejecución del Poliducto Limón-La Garita, además, se les llamó la atención sobre las posibles implicaciones de la no entrada en operación del poliducto en la fecha en que se tenía prevista inicialmente, y de la importancia que esa empresa pública analizara y evaluara si tales circunstancias eventualmente podrían originar algún tipo de medida de emergencia para abastecer oportunamente algunas zonas del país como Puntarenas y Guanacaste, en razón de lo cual se requeriría tomar las precauciones presupuestarias y estratégicas correspondientes.

Otro grupo de obras importante para RECOPE en el año 2007, fue el de "Obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería", con una asignación presupuestaria de \$5.740,60 millones y una ejecución de un 43,3%. Dentro de este portafolio de proyectos se consideran algunas obras de las definidas como prioritarias, tales como la Modernización de la Refinería, Terminal Atlántico, Terminal Pacífico y el Dragado del Muelle. Es relevante señalar que en el año 2007, RECOPE firmó el contrato de préstamo para financiar el Proyecto de Modernización y Ampliación de la Refinería II Fase, con el BCIE por la suma de US\$125,4 millones; según lo establecido en el refrendo del contrato de préstamo¹, éstos recursos fueron incorporados en el presupuesto para el año 2008; sin embargo, la empresa aún se encuentra analizando las opciones para ejecutar el referido proyecto.

El resto de proyectos también presentan comportamientos similares a los descritos anteriormente, en el sentido de que en muy pocos se cumplen con las expectativas de ejecución financiera establecida. Las justificaciones incorporadas por RECOPE en la evaluación se justifican en sus informes en temas relacionados con la contratación administrativa, por ejemplo, se señalan deficiencias en la etapa de elaboración del cartel, observaciones al cartel, retrasos en los refrendos de los contratos, problemas en el avance de la ejecución de lo

¹ Concedido mediante el oficio N° 03739 del 12 de abril de 2007 de la Contraloría General de la República.

pactado, (ineficiencias en la ejecución), adjudicación y otras dificultades asociadas al diseño de la obra y a relaciones con las instancias responsables de dar los permisos para proceder con los contratos y su ejecución.

Consecuentemente, se pudo determinar que el Plan de Inversiones de RECOPE no se ha constituido en un verdadero instrumento para efectos de la planificación y gestión tanto del portafolio de proyectos como de la administración de éstos en concordancia con los recursos limitados con que dispone esta empresa pública; por lo que, es necesario y pertinente que se implemente, a la mayor brevedad, un sistema de información y de control que permita la adopción de decisiones en forma oportuna y acertada en materia de inversión pública. Además, se le indicó a esa empresa pública que para ejecutar los proyectos que tienen una incidencia significativa en el desarrollo económico y social del país, y que se constituyen en indispensables para atender la demanda en condiciones de confiabilidad, continuidad, oportunidad y calidad, es requisito indispensable que la ejecución se realice en forma oportuna, eficiente y alineada con la estrategia institucional logrando con ello optimizar los recursos invertidos.

Por otra parte, de conformidad con el contenido de la "Estructura Básica del Plan Anual Operativo Año 2007", se determinó que existió consistencia entre las acciones estratégicas institucionales, objetivos, indicadores y metas y lo programado en el Plan Nacional de Desarrollo; además esta empresa pública se ajustó a los lineamientos técnicos y metodológicos establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Por tanto, considerando además, los esfuerzos de planificación que ha realizado RECOPE, es menester señalar que como parte de los mismos se incorporó en su programación anual las acciones orientadas a cumplir con lo dispuesto en el "Contrato con la Ciudadanía: Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, período 2007-2010", en lo que se refiere al suministro de la energía y utilización de los hidrocarburos, así como las acciones relacionadas con su mejoramiento tecnológico, la reducción del uso de hidrocarburos en la producción de energía eléctrica, y la potencialización del uso de los biocombustibles en los procesos de producción nacional.

2.1.3 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

- Fines y estructura programática de la entidad**

En el año 1961 mediante la Ley N° 2726 se creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, hoy Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), con el fin de propiciar una mejor utilización de los recursos disponibles, centralizando en una sola institución la responsabilidad de velar por la calidad de los servicios de agua potable recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales¹, prestados a los habitantes de la República; así como, las funciones relacionadas con la inversión en obras nuevas, y expansión y reposición de las existentes en materia de acueductos y alcantarillados².

¹ Función que realizaban las Municipalidades.

² Función del Gobierno Central que se realizaba por medio de los Departamentos de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salubridad Pública.

- **Resultados de la gestión financiera**

Para el año 2007 se le aprobó al AyA un presupuesto inicial de ₡62.004,7 millones el cual se incrementó vía presupuesto extraordinario en ₡2.152,7 millones, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.83

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Ingresos percibidos al 31/12/2007
-En millones de colones-

Ingreso	Presupuesto			Recaudación		
	Inicial	Extraordinario	Definitivo	Absoluta	Porcentual	Estructura
TOTAL	62.004,7	2.152,7	64.157,4	61.850,9	96,4%	100,0%
Ingresos corrientes	51.904,5		51.904,5	49.670,6	95,7%	80,3%
Ingresos de capital	1.580,9		1.580,9	910,8	57,6%	1,5%
Financiamiento	8.519,3	2.152,7	10.672,0	11.269,5	105,6%	18,2%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ejecución Presupuestaria del Cuarto Trimestre 2007 del AyA.

Dichos recursos fueron aplicados al presupuesto de egresos, siguiendo la estructura programática, que se muestra en el siguiente cuadro, en conjunto con la ejecución presupuestaria de la institución.

Cuadro 2.84

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Presupuesto y ejecución de egresos, por programa al 31/12/2007
-En millones de colones-

Programa	Presupuesto			Ejecución		
	Inicial	Extraordinario	Definitivo	Absoluta	Porcentual	Estructura
TOTAL	62.004,7	2.152,7	64.157,4	51.780,9	80,7%	100,0%
Nº 1: Admón. Superior y Apoyo Institucional	12.370,3	3.805,3	16.175,6	14.289,2	88,3%	27,6%
Nº 2: Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueducto	28.881,0	404,7	29.285,7	25.958,0	88,6%	50,1%
Nº 3: Inversiones	19.694,1	-2.100,5	17.593,6	10.680,3	60,7%	20,6%
Nº 4: Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueducto	1.059,3	43,2	1.102,5	853,4	77,4%	1,6%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ejecución Presupuestaria del Cuarto Trimestre 2007 del AyA.

Se destaca la baja asignación de recursos al Programa de Operación, Mantenimiento y Comercialización del Alcantarillado, así como, la baja ejecución mostrada en dicho periodo por el Programa de Inversiones, los cuales son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado ese Instituto. La ejecución en este último programa pone de manifiesto una vez más la poca capacidad de ejecución de inversiones que ha caracterizado al AyA en los últimos periodos, situación que ha provocado un rezago y deterioro progresivo de la infraestructura para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, y por ende de la capacidad para cubrir la demanda por esos servicios de manera efectiva. Esta problemática ha propiciado una serie de señalamientos por parte de la Contraloría General, con el propósito de que el AyA, adopte las medidas necesarias para el logro de una solución permanente al respecto. Tal situación ha sido y será objeto de seguimiento fundamentalmente en el proceso de análisis presupuestario que realiza el Órgano Contralor.

- **La evolución presupuestaria del AyA evidencia un deterioro en la gestión administrativa y financiera que se materializa en un débil proceso de planificación y presupuestación.**

Los ingresos por concepto de venta de bienes y servicios constituyen la principal fuente de recursos del AyA, representan el 76,5% del total de ingresos estimados para el año 2008 y provienen básicamente del cobro de tarifas por concepto de venta de agua potable y servicio de alcantarillado sanitario, lo cual se establece a través de tarifas que fija la ARESEP.

Otra fuente de ingresos significativa en el AyA, es la correspondiente a recursos de vigencias anteriores, recursos que de acuerdo con el informe de ingresos al 31 de diciembre del 2007, alcanzan la suma de ₡11.269,5 millones.

Los ingresos por financiamiento externo muestran en el año 2007 una caída en términos reales del 45,7%, lo cual contrasta con un importante crecimiento del 93,1% propuesto en el Presupuesto Ordinario de 2008 explicado por los recursos provenientes del denominado "crédito japonés", previsto para el desarrollo de proyectos de acueductos y alcantarillados, destacando el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José.

La ejecución del presupuesto de ingresos en el año 2006 mostró una recaudación del 99,9% del monto presupuestado, no obstante, ese efecto se dio primordialmente por una mayor acumulación de los recursos provenientes del Superávit (116,9% superior al monto proyectado); mientras que para el año 2007 se percibió un 96,4% del presupuesto de ingresos, donde se tiene que los recursos corrientes alcanzaron un 95,7% de ejecución, los de capital únicamente un 57,6%, mientras que los del financiamiento un 105,6%.

En lo que respecta a la ejecución del presupuesto de egresos, se debe destacar que para el periodo 2006 ésta alcanzó un 81,8%, mientras que al cierre de 2007 solamente se alcanzó el 80,7%. El mayor impacto en este resultado se presenta en la partida de "Bienes duraderos"¹, donde se incorporan los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos de inversión prioritarios, tanto de acueductos como de alcantarillados.

La situación descrita ha redundado en una importante acumulación de recursos (superávit presupuestario), dados los bajos niveles de ejecución experimentados en el programa de inversión², justificado primordialmente en la ausencia de un verdadero plan de inversión y, según manifiesta el Instituto en el documento de la evaluación del PAO 2007 al 31 de diciembre de 2007, obedece además a atrasos en los procesos licitatorios para la compra de materiales de construcción requeridos para la ampliación y construcción de los proyectos.

En tal sentido, la Contraloría General, en reiteradas oportunidades, ha insistido ante el AyA, sobre la necesidad de implementar un proceso adecuado de planificación en materia de inversiones, indicándole, además, que debe prestar atención a la baja asignación y ejecución de recursos que presentan los Programas N° 3 y N° 4, según se indicó anteriormente.

El país requiere de importantes inversiones con el fin de recuperar los sistemas de acueductos y alcantarillados, lo cual podría conllevar un fuerte impacto en la fijación tarifaria de los servicios correspondientes. Actualmente, se está ejecutando el proyecto para la restauración del alcantarillado de la Gran Área Metropolitana con un costo de US\$230,0 millones, cuyos

¹ En los años 2006 y 2007 la ejecución fue del 59,2% y 59,6%, respectivamente.

² En los años 2006 y 2007 la ejecución fue del 65,1% y 60,7%, respectivamente.

recursos provienen, principalmente, del denominado “crédito japonés”. Dichos aspectos requieren no solo del establecimiento de una adecuada planificación en materia de inversión, sino también de una efectiva administración del portafolio de proyectos, siguiendo para ello con las mejores prácticas dictadas al efecto.

Varios de los aspectos sobre los cuales se ha comentado fueron detectados en la aprobación del Presupuesto Ordinario del año 2008, lo que evidencia nuevamente las debilidades administrativas y financieras que ha venido mostrando el AyA, muchas de las cuales ya fueron objeto de análisis en años anteriores y que para el caso del documento en referencia, se discutieron con ese Instituto.

En razón de los resultados de periodos anteriores y la situación mostrada en el presupuesto de 2008, es fundamental que esa institución asegure la ejecución de los proyectos de inversión de acuerdo con las programaciones físicas y financieras que se han establecido en los planes de corto y mediano plazo, aspecto que deberá ser objeto de análisis conjuntamente con la ARESEP, según su ámbito de competencia.

- **Sobre los resultados de la gestión física**

En materia de inversiones, si bien se cuenta con un detalle de las obras por realizar en un momento determinado, no se han establecido indicadores que permitan medir la contribución de los diferentes proyectos al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, además, se ha determinado que se dota de contenido presupuestario a proyectos que no resultan posibles de ejecutar en un determinado periodo, por lo que se deben identificar las causas y plantear las acciones correctivas correspondientes, de tal forma, que se incremente el grado de certeza que los proyectos incorporados en el presupuesto sean aquellos factibles de realizar durante el ejercicio presupuestario.

Según la información contenida en la evaluación del plan anual operativo 2007, en el sistema de planificación del AyA existen 61 metas de gestión relacionadas con las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón¹, cuyo presupuesto en el año 2007 fue de ₩8.063,5 millones de los cuales fue ejecutado el 47,2% (₡3.805,1 millones), es decir, el equivalente a un 7,4% del presupuesto institucional ejecutado. De estas 61 metas 14 no se cumplieron, 15 se lograron en un porcentaje igual o menor al 50%, 5 tuvieron un nivel de realización entre el 51% y el 80% y 27 alcanzaron un nivel de cumplimiento superior al 81,0%.

Además, de acuerdo con lo informado por MIDEPLAN, el AyA programó en el año 2007 cinco acciones estratégicas institucionales y seis indicadores con sus respectivas metas, que responden a las tres Acciones Estratégicas del PND 2006-2010, en las que el AyA debe contribuir para su ejecución, las cuales se ubican en el Sector Salud, Sector Turismo y Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

Según la evaluación de MIDEPLAN se logró el 100% de las metas anuales al brindarle a la población abastecida con los sistemas administrados por el AyA, agua de calidad potable en cantidad, continuidad y a un costo razonable; así como lograr una mejora en la infraestructura para el suministro del servicio de agua con calidad potable en el Polo Turístico de Papagayo.

¹ Las 61 metas se encuentran distribuidas por programa de la siguiente manera, 2 en el Programa de administración, 3 en el Programa de operación del acueducto y 56 en el Programa de inversiones.

Asimismo, se lograron cumplimientos parciales en lo relativo a la contribución de las metas del PND relacionadas con el incremento de un 4,7% de la cobertura de la población con agua apta para el consumo humano en las zonas rurales¹, y avanzar en un 55% el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José².

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados debe implementar medidas de control interno que optimicen la eficiencia en la administración de los recursos públicos.

Recuadro 2.6

En el informe N° DFOE-ED-20-2007 del 24 de agosto del 2007, se presentan los resultados del estudio realizado en el AyA, el cual se realizó con el propósito de analizar la situación financiera del AyA y determinar los riesgos inherentes asociados a dicha situación, en los períodos 2005 y 2006. Dicho estudio se enfocó en el análisis de las partidas de los estados financieros, su estructura y comportamiento; además, se sustentó en indicadores financieros y económicos elaborados considerando la naturaleza propia de su actividad y los resultados de la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre del 2006 que se consideraron pertinentes.

Los resultados del estudio permitieron determinar que no hay duda de la necesidad de contar con una institución como el AyA, que le permita garantizar a la población la calidad del suministro de agua potable y el tratamiento de las aguas servidas. Sin embargo, es una institución que debe ser fortalecida, no sólo en el ámbito financiero, sino también en la implementación de medidas de control interno que optimicen la eficiencia en la administración de los recursos públicos ahí invertidos, sin menoscabo de la calidad y rapidez en la atención de las necesidades de los habitantes a ella encomendada, pues se trata de un tema directamente relacionado con la salud pública.

Como resultado de esa evaluación se encontraron debilidades en cuanto al comportamiento de los activos fijos productivos (sistemas de acueductos y alcantarillados), la retribución vía rendimientos de los recursos que no son ejecutados en el período correspondiente, las fuentes de financiamiento de los activos, el control de la morosidad, la metodología para el cálculo de la estimación de incobrables y la calidad de las “Cuentas por cobrar netas”, todo lo cual podría repercutir en la situación real de esos activos y en el patrimonio neto institucional, por su relevancia.

También se determinó que a pesar de los esfuerzos que ha realizado el AyA por mejorar la presentación razonable de sus estados financieros, la firma de Auditores Externos contratada por el Instituto, determinó que al 2006 existen importantes debilidades que impiden garantizar su razonabilidad y los resultados de las operaciones en forma completa. La consideración de tal deficiencia es de primordial importancia para evaluar la situación económica y financiera y buena marcha de una entidad.

Por consiguiente, la Contraloría General, en razón de los resultados obtenidos, dispuso al AyA que establezca las medidas necesarias y emita las políticas pertinentes para subsanar las debilidades encontradas y no poner en riesgo la situación económico-financiera del Instituto.

¹ El AyA programó un incremento de un 1,1% de la cobertura (nacional o rural), sin embargo, solamente se alcanzó un 0,6%, por atrasos en la instalación de los equipos de desinfección.

² El AyA programó un 90,0% de avance en la fase de contratación de consultorías para el diseño y acompañamiento de la fase de ejecución de las obras y lo reportado fue de un 30,0%, según se indicó debido a renegociaciones del denominado crédito japonés sobre la forma de ejecutar el proyecto.

2.1.4 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL)

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL), es una sociedad anónima¹, creada con el fin de regular derechos y obligaciones relacionados con la concesión de la generación, producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. En lo que se refiere a su actividad, está sometida excepcionalmente al derecho público y en su organización al derecho privado (Voto de la Sala Constitucional N° 1106-95).

Es importante destacar que el ámbito de acción de la CNFL es cubrir la Gran Área Metropolitana²(GAM), donde se concentra la mayor parte de la población nacional, así como la actividad comercial, productiva e industrial del país, teniendo una cobertura eléctrica del 100%, en los 95 distritos bajo su responsabilidad, de los cuales un 10,6% se encuentra en zonas rurales. Por otro lado, el mercado que cubre la CNFL se encuentra segmentado en cuatro grandes sectores que son: residencial, general, industrial y alumbrado público.

Cabe mencionar que la CNFL forma parte de las empresas del grupo ICE³, así como del Sistema Eléctrico Nacional.

- **Resultados de la gestión física y financiera**
 - *Evolución de los ingresos de la CNFL, período 2005-2008.*

La Contraloría General durante el año 2007 le aprobó a la CNFL, un presupuesto definitivo por un monto de ₡188.472,9 millones, el cual se conformó de un presupuesto inicial de ₡173.311,6 millones, incrementándose por medio de presupuestos extraordinarios en ₡15.161,3 millones, especialmente en los conceptos de "Venta de bienes y servicios" (₡10.245,8 millones)⁴ y "Recursos de vigencia anteriores" (₡4.242,5 millones)⁵.

La recaudación total de los ingresos de la CNFL al final del año 2007, fue del 96,9% (₡182.543,8 millones) del total de los ingresos proyectados, recaudación que correspondió en un 93,9% a ingresos corrientes (₡171.301,1 millones) y un 6,1% de ingresos de capital (₡11.242,7 millones).

En los años 2006 y 2007, esa Compañía ha tenido incrementos en la recaudación total, en términos reales de 7,2% y 7,1%, respectivamente, originado principalmente en el aumento en el consumo de energía eléctrica que es el principal recurso de esa empresa, y la acumulación el superávit.

¹ En 1968, el Instituto Costarricense de Electricidad adquirió el 94,0% de las acciones de la CNFL, participación que se incrementó en el transcurso de los años hasta alcanzar a la fecha el 98,6%, el resto se encuentra están en manos de particulares.

² La Gran Área Metropolitana, está conformada por San José (Alajuelita, Aserrí, Coronado, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Montes de Oca, Mora, Moravia, San José, Santa Ana y Tibás), Alajuela (Distrito de Santiago del Este - Río Segundo), Heredia (distritos de San Francisco y Barrial en el cantón de Heredia, cantones Barba, Belén, Flores, Santa Bárbara y Santo Domingo), Cartago (Cantón de la Unión).

³ Conformado por el Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense S.A. y Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.

⁴ Este incremento se origina en una mayor demanda de energía en los sectores residencial, industrial, alumbrado público.

⁵ El incremento del superávit incluido en la partida de "Recursos de vigencias anteriores" (73,3%), se originó en remanentes del Programa de Operaciones y el Programa de Inversiones, los cuales corresponden a proyectos cuyos procesos de contratación administrativa no se concluyeron durante el año 2006, según Oficio de la CNFL, N° GG-606-2007 de fecha 26/11/2007.

Por otra parte, es importante indicar que los ingresos de la CNFL provenientes de la "Renta de Activos Financieros", tuvieron un incremento menor en términos reales en el año 2007 en comparación con el obtenido el año anterior, como consecuencia en la caída en las tasas de interés en el mercado nacional.

Ingreso	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. Presupuesto de ingresos, período 2005-2007 -En millones de colones-									
	Presupuesto definitivo			Estructura			Variación Absoluta		Variación Real	
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006	2006/2005	2007/2006
Total	139.707,7	165.996,5	188.472,9	100,0%	100,0%	100,0%	26.288,8	22.476,4	7,2%	7,1%
Venta de bienes y servicios	126.603,9	151.569,6	170.734,1	90,6%	91,3%	90,6%	24.965,7	19.164,5	8,0%	6,2%
Renta de activos financieros	304,9	528,9	712,5	0,2%	0,3%	0,4%	224,0	183,6	56,5%	27,0%
Multa y sanciones	1.021,3	1.020,4	1.201,1	0,7%	0,6%	0,6%	-0,9	180,7	-9,8%	11,0%
Otros ingresos no tributarios	9.095,9	2.467,6	2.582,7	6,5%	1,5%	1,4%	-6.628,3	115,1	-75,5%	-1,3%
Financiamiento	0,0	4.292,0	2.000,0	0,0%	2,6%	1,1%	4.292,0	-2.292,0	-	-56,1%
Recurso de vigencias anteriores	2.681,7	6.118,0	11.242,5	1,9%	3,7%	6,0%	3.436,3	5.124,5	105,9%	73,3%

Fuente: Liquidación presupuestaria 2005, 2006 y 2007.

Cuadro 2.85

- La ejecución presupuestaria de la CNFL alcanzó niveles aceptables en el año 2007.**

En el año 2007, la CNFL ejecutó el 91,8% (\$173.043,0 millones) del monto total de gastos propuestos, de los cuales el 62,0% (\$107.285,9 millones) corresponden a la partida "Materiales y suministros", en donde se incluye los gastos por compra de potencia, energía eléctrica y transmisión, para que la Compañía pueda cumplir en forma efectiva con la distribución de la energía eléctrica a los usuarios de la GAM.

Es importante destacar que la CNFL estima para el año 2008 que el 56,4% de los recursos (\$111.888,3 millones) serán utilizados para cubrir la compra de energía eléctrica, lo cual constituiría un crecimiento menor en términos reales que el experimentado en años anteriores, por cuanto se prevé que en ese año inicien operaciones el Proyecto Hidroeléctrico El Encanto, el Proyecto Hidroeléctrico Río Segundo, y se pueda contar con un mayor caudal del recurso hídrico.

Partidas	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. Presupuesto por partidas: aprobado y ejecutado, período 2006-2007 -En millones de colones-							
	2006			2007				
	Presupuesto aprobado	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto Ejecutado	Ejecución		
Ordinario	Definitivo		Ordinario	Definitivo	Ejecutado	Ejecución		
Total	149.193,0	165.996,5	150.784,5	90,8%	173.311,5	188.471,9	173.043,0	91,8%
Remuneraciones	23.304,3	24.740,2	23.014,8	93,0%	27.008,3	28.309,6	26.506,6	93,6%
Servicios	7.690,9	7.080,4	5.067,6	71,6%	9.742,9	10.236,4	7.432,6	72,6%
Materiales y suministros	88.590,4	99.168,5	95.840,4	96,6%	106.466,9	111.787,7	107.285,9	96,0%
Intereses y comisiones	5.349,9	4.117,8	3.676,7	89,3%	3.550,9	3.544,8	3.140,9	88,6%
Activos financieros	0,0	0,0	0,0		0,0	161,7	159,7	98,8%
Bienes duraderos	2.983,1	5.611,1	3.002,9	53,5%	6.331,4	8.126,9	5.364,1	66,0%
Transferencias corrientes	12.563,2	14.246,5	11.645,6	81,7%	14.197,4	14.953,0	12.755,6	85,3%
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	
Amortización	8.711,2	8.584,9	8.536,5	99,4%	5.319,1	10.462,7	10.397,6	99,4%
Cuentas especiales	0,0	2.447,1	0,0	0,0%	694,6	889,1	0,0	0,0%

Fuente: Liquidación presupuestaria 2006 y 2007.

Cuadro 2.86

En lo que respecta a la subejecución del año 2007 (₡15.428,9 millones), el mayor porcentaje (58,6%), correspondió a recursos no ejecutados en el Programa de Operaciones (₡9.048,5 millones)¹, y el restante 41,4% afectó al Programa de Inversiones (₡6.380,4 millones)².

Cuadro 2.87

Programa	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.					
	Presupuesto por programas: aprobado y ejecutado, periodo 2006-2007					
	-En millones de colones-					
	2006			2007		
	Presupuesto aprobado Ordinario	Presupuesto aprobado Definitivo	Presupuesto ejecutado	Ejecución	Presupuesto aprobado Ordinario	Presupuesto ejecutado
Total	149.193,0	165.996,5	150.784,4	90,8%	198.358,0	188.471,9
Programa operación	135.096,0	147.746,4	136.879,6	92,6%	176.709,20	166.717,0
Programa inversión	14.097,0	18.250,1	13.904,8	76,2%	21.648,80	21.754,9
					173.043,0	157.668,5
						94,6%
						70,7%

Fuente: Presupuesto ordinario 2008. Liquidación presupuestaria 2006 y 2007.

- **La CNFL no mantiene en forma separada recursos para cubrir los proyectos de inversión actuales o futuros.**

En la evaluación del informe de liquidación presupuestaria del año 2007, presentado por la CNFL, a el Órgano Contralor, se pudo determinar que la Compañía no incorpora dentro del superávit específico, los recursos necesarios para cumplir con la denominada “contribución para el desarrollo³”. En vista de la importancia que tienen esos recursos para el desarrollo de proyectos de inversión actuales y futuros que debe realizar la CNFL y dado que los mismos están incluidos como parte de las tarifas que aprueba la ARESEP, para los servicios de energía eléctrica y alumbrado público; es de primordial importancia que la Compañía le asegure al usuario la aplicación correcta de esos recursos.

Consecuentemente, se le dispuso a la CNFL que en todo documento presupuestario que se presente a conocimiento de el Órgano Contralor a partir del año 2008, debe reflejarse en forma explícita, en la composición del superávit, el monto correspondiente a la contribución para el desarrollo de los servicios de energía eléctrica y de alumbrado público, de acuerdo con las directrices⁴ dadas sobre el particular.

¹ La subejecución en el Programa de Operación se debió a una disminución en la tarifa de energía eléctrica por lo que disminuyeron los costos de operación de la CNFL y la no conclusión de estudios de prefactibilidad contratados para el Proyecto Hidroeléctrico Los Anonos; el Proyecto Brasil; el Proyecto Ciruelas y el Proyecto Eólico San Bueno Ventura.

² En el Programa de Inversión, la subejecución se originó en la no conclusión de procesos de contratación administrativa relacionados con la adquisición de maquinaria y equipo y compra de terrenos asociados al Proyecto Hidroeléctrico Balsa Interior y Proyecto Hidroeléctrico Balsa Superior, así como la construcción de proyectos hidroeléctricos y mejoramiento de obras en la Planta Hidroeléctrica Belén.

³ Se define como “contribución para el desarrollo”, los recursos que se necesitan para cubrir los proyectos de inversión, actuales o futuros, es decir, incluye los recursos destinados a satisfacer el costo del uso del capital ajeno en proyectos de inversión existentes, el cual impone el pago de amortizaciones, costos financieros y otros gastos conexos; y los recursos generados como “capital propio” para la ejecución futura y próxima de los proyectos de inversión, los cuales se programan y planifican de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad, expansión, mejoramiento, etc. de los servicios públicos, según fueron fijados en cada una de sus resoluciones tarifarias por la ARESEP. Sus fuentes de financiamiento son la depreciación de activos fijos y el rédito para el desarrollo.

⁴ Circulares N° 593 y, N° 9912 y el oficio N° 9126 del 20/01/2000, 07/09/2001 y 07/08/2002, respectivamente, todos de la Contraloría General de la República.

2.2 Sector Financiero Público Costarricense

El Sector Financiero Público Costarricense en forma general y el Subsector de Bancos Públicos, en particular, han enfrentado durante el año 2007 una serie de acontecimientos en el entorno que inciden de alguna manera su accionar dentro del mercado, como por ejemplo:

- La llegada al país de los denominados “megabancos”, pone en riesgo el nivel de participación en el mercado por el incremento en la competencia desde el punto de vista de los servicios que se brindan, apoyada en tecnología bancaria de punta, nuevas formas de hacer negocios y establecimiento de estándares de gestión bancaria, lo que podría generar requerimientos para mejores prácticas de regulación y supervisión.
- La caída de las tasas de interés, lo cual se traduce en menores ingresos para los intermediarios financieros, producto, tanto de los rendimientos sobre las inversiones en títulos valores como de los intereses percibidos sobre la cartera crediticia. Lo anterior, no obstante, se ve compensado parcialmente al existir también un menor nivel de gastos financieros.
- La entrada en vigencia del sistema de bandas cambiarias en el mercado de divisas presentándose inicialmente una apreciación del colón, lo cual repercutió en el nivel de utilidades de los bancos públicos; pues, los ingresos que recibían esos bancos por concepto de diferencial cambiario originado en las posiciones patrimoniales en dólares, mostraron una caída importante durante todo el año.
- Otro cambio en el entorno que ha afectado el accionar de los bancos públicos lo constituyó la entrada en vigencia a partir de octubre del 2006, de la normativa denominada SUGEF-1-05: “Reglamento para la calificación de Deudores”, en donde se estableció una modalidad más rigurosa de calificación de deudores y de determinación de las estimaciones que tienen que realizar los intermediarios ante el posible riesgo de incobrabilidad en su cartera de créditos, dado que la normativa vigente anteriormente (SUGEF-1-95) había evidenciado la necesidad de incorporar mayores elementos de juicio para el supervisor a la hora de calificar a los deudores y calcular la estimación de sus operaciones crediticias.

Asimismo, debe destacarse que actualmente existen en la corriente legislativa varios proyectos de ley que, en caso de aprobarse, tendrían efectos sobre la operatividad de los bancos públicos, algunos de ellos, incrementando la capacidad de negocios que pueden realizar los intermediarios financieros, los cuales, además del de la implementación de un sistema de banca para el desarrollo, recién aprobado, están relacionados con la modificación a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional que les permitiría a los bancos ampliar la capacidad de colocar recursos y generar negocios en el sector público; una modificación a la Ley de Cobro Judicial tendiente a establecer un procedimiento más expedito para el cobro de las acreencias de las entidades bancarias; la promulgación de una ley reguladora del mercado de seguros que les permitiría a los bancos participar en la comercialización de seguros por medio de una sociedad anónima.

2.2.1 Situación del mercado financiero costarricense

- Sobre los efectos de la tasa de interés en el sector financiero**

El ingreso masivo de capital extranjero, así como la poca demanda de financiamiento por parte del Gobierno en el mercado financiero local, dieron como resultado una continua baja en los niveles de tasas de interés¹, sin precedentes en los últimos treinta años. Aún cuando las tasas de interés pasivas en el mercado local mantuvieron un premio moderado en relación con las internacionales, en términos reales resultaron negativas al ser menores al nivel de inflación mostrado por la economía durante el 2007, el cual al 31 de diciembre fue de 10,8%.

Durante el año 2007, la política de tasas de interés aplicada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) con el fin de desincentivar los flujos externos de capitales y su respectiva monetización, tuvo grandes repercusiones en la evolución de las tasas de interés pasivas y activas de los bancos comerciales, las cuales han mostrado una clara tendencia a la baja. Esto ha derivado en tasas pasivas reales negativas y tasas activas que están reflejando los excesos de liquidez aún no absorbidos por el BCCR y, en esa medida, provocando un desestímulo al ahorrante, orientando el ahorro financiero y el crédito a intensificar el gasto en consumo por parte de los agentes económicos, lo cual se traduce en una presión al alza en el nivel de precios de la economía.

En línea con la evolución de las tasas del BCCR, las tasas de interés pasivas en colones de los bancos públicos y privados se han ajustado también a la baja durante todo el 2007². Además, se ha revertido el comportamiento observado en años anteriores entre las tasas de interés pagadas por el BCCR y los intermediarios, toda vez que al cierre del 2007 las tasas pasivas de esta Institución resultaron levemente más bajas que las respectivas de los bancos públicos y privados.

En lo que respecta al comportamiento de las tasas activas, éstas también han mostrado una tendencia a la baja durante el año (situación que ya se venía dando desde el año anterior). De esta forma, entre diciembre del 2006 y diciembre del 2007, la tasa activa promedio en colones disminuyó 6,2%, reflejando una disminución generalizada en el costo del crédito para los diferentes destinos. Las tasas activas en dólares también se redujeron, aunque en menor medida (0,64% en la tasa activa promedio), pero igualmente, en términos efectivos la reducción es similar a la correspondiente en moneda nacional debido a que, el efecto de la variación cambiaria se ha reducido en alrededor de 4%.

Este cambio en las tasas de interés se traduce en menores ingresos para los integrantes del sistema financiero, tanto sobre inversiones como sobre cartera; pero además, en un menor nivel de gastos financieros.

¹ El comportamiento experimentado por la tasa de interés, estuvo íntimamente relacionado con las expectativas cambiarias de los agentes económicos, con los incentivos para el arbitraje de tasas de interés entre moneda local y las extranjeras y con las condiciones de exceso de liquidez en el sistema financiero y bursátil. Las variaciones en la Tasa Básica Pasiva calculada por el BCCR son un claro ejemplo del comportamiento de las tasas de interés, la cual pasó de un 11,25% en diciembre del 2006 a un 7,0% al 31 de diciembre del 2007, mostrando una reducción de 4,25%, de los cuales alrededor de 3,25 se presentaron durante el primer trimestre del año y 1 durante el segundo trimestre.

² Aún con el ajuste de las tasas pasivas en colones el ajuste de las tasas pasivas en colones de los bancos comerciales y su reducción, los estatales mostraron un repunte en junio, con respecto a los niveles de diciembre, mientras que las ofrecidas por los bancos privados se han mantenido prácticamente sin cambios durante lo que va del 2007. Este comportamiento ha propiciado que el premio por invertir en colones sea prácticamente cero.

Para enfrentar tal situación, los bancos han tenido que realizar una fuerte campaña crediticia, lo cual ha redundado en un incremento de ésta en los últimos doce meses. Sin embargo, tanto el Banco Central como la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGE) han venido insistiendo a los bancos en que sean prudentes ante esta política expansiva de créditos, ya que ante eventuales cambios en el entorno económico, como alza en las tasas de interés, ajustes en el tipo de cambio, entre otros el deudor podría no atender oportunamente sus obligaciones, lo que incrementaría la morosidad en la cartera de la entidad, con el consiguiente efecto adverso en su estabilidad económica y financiera.

- **El comportamiento del tipo de cambio y su efecto en el sector financiero**

Como ya se mencionó, el nuevo sistema para determinar el tipo de cambio generó en primera instancia una apreciación del colón, manteniéndose prácticamente estable y constante¹ desde el mes de diciembre del 2006 hasta el 20 de noviembre del 2007, por lo que, aquellos ingresos por concepto de diferencial cambiario que recibían los bancos y demás entidades financieras, que en años anteriores eran un rubro importante, durante los primeros once meses del año fueron sumamente bajos.

A partir del 21 de noviembre del 2007, el BCCR amplió el ancho de la banda cambiaria, fijando el piso o límite inferior en ₡498,39, y a partir de esa fecha se ajusta diariamente a la baja en seis céntimos (₡0,06); es decir liberó el piso de la banda, con el propósito de alcanzar la meta de llegar a un esquema de flotación administrada. Esta política, originó una apreciación del colón respecto al dólar de alrededor de ₡20,0; lo cual automáticamente afectó el valor en colones de todas las posiciones en dólares tanto de los bancos como de los demás agentes financieros del sector, traduciéndose en fuertes caídas en sus niveles de ingresos y en sus utilidades.

2.2.2 Subsector de Bancos Públicos

El Subsector de Bancos Públicos está constituido por los bancos comerciales del Estado: Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR) y Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) y los bancos creados por leyes especiales: Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

En este Subsector, como se ha indicado en oportunidades anteriores la Contraloría General de la República ejerce una función de rectoría del Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública y, mediante la implementación de una estrategia de fiscalización de segundo piso coordina con la SUGE y las Auditorías Internas de los bancos públicos, la fiscalización de aspectos puntuales relacionados con la actividad ordinaria de los bancos, con el propósito que sus actuaciones no pongan en riesgo el patrimonio público a su cargo.

- **Situación del Subsector**

Durante el año 2007 el Subsector de Bancos Públicos sigue mostrando una caída en su importancia relativa dentro del Sistema Bancario Nacional (SBN), en cuanto a los activos administrados se refiere; esto por cuanto los mismos ascienden al cierre del 2007 a la suma de ₡5.844,034,2 millones, representando el 64,6% del total de fondos administrados por el Sistema regulado; sin embargo, durante los últimos tres años esos porcentajes fueron de

¹ La depreciación nominal tanto en el tipo de cambio de venta como en el de compra fue inferior al 0,2%, es decir prácticamente cero.

65% en el 2006, 65,9% en el 2005 y 66,9% en el 2004, lo cual refleja que en los últimos cuatro años el Sector de Bancos Públicos ha perdido 2,3% de participación en el SBN, ello por cuanto, durante esos años el incremento en los activos de los bancos privados creció a una mayor tasa que los bancos públicos dentro del mercado bancario regulado.

**Participación de los bancos públicos en el Sistema Bancario Nacional
y en el Subsector Bancos Públicos, a nivel de activos totales**

Detalle	Dec-07	Dec-06	Dec-05	Dec-04
En el Subsector Bancos Públicos				
Total de activos (millones de ¢)	5.488.034,2	4.589.078,0	3.823.138,6	3.143.683,8
BNCR	47,7%	47,5%	46,9%	44,9%
BCR	29,3%	30,5%	30,3%	30,6%
BPDC	18,3%	16,7%	17,3%	16,2%
BCAC	3,7%	3,9%	4,1%	6,7%
BANHVI	1,0%	1,4%	1,4%	1,5%
En el Sistema Bancario Nacional				
Total de activos (millones ¢)	8.493.133,9	7.055.522,6	5.803.681,6	4.698.491,9
Sector Público	64,6%	65,0%	65,9%	66,9%
Sector Privado	35,4%	35,0%	34,1%	33,1%

Cuadro 2.88

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por SUGEF

- Sobre el tamaño de los bancos públicos**

En lo que respecta propiamente al tamaño de los bancos públicos, debe señalarse que el BNCR sigue siendo el banco líder en el Subsector de Bancos Públicos en cuanto a activos administrados se refiere, mostrando una importancia relativa del orden del 47,7% del total de activos, y evidenciando un incremento de 2,7%, en los últimos cuatro años en su participación dentro del Subsector. Igualmente el BPDC aumentó su participación relativa al pasar de un 16,2% en el 2004 a un 18,3% al cierre del 2007.

Por su parte, la importancia relativa de los otros tres bancos ha venido disminuyendo a lo largo del período analizado, siendo el BCAC, el banco que más ha perdido participación por el redireccionamiento del que ha sido objeto como producto de la Alianza Estratégica suscrita con el BCR a partir del 2005. Es importante señalar que el incremento en la participación del BNCR y el BPDC es producto de un crecimiento de los activos de esos dos bancos durante el último año mucho mayor a la del BCAC y el BCR¹.

El BANHVI pese a que venía manteniendo su participación, en el último año también la ha visto disminuida, producto de la caída en el total de activos administrados durante los últimos doce meses.

- Sobre los ingresos, gastos y utilidad de los bancos públicos**

De conformidad con la información obtenida a partir de los estados de resultados de cada uno de los bancos públicos, dicho Subsector al cierre del 2007 generó ingresos totales por \$769.137,4 millones; tan solo un 2,9% mayor al cierre del 2006². La baja tasa de incremento en los ingresos son el reflejo de los efectos producidos en el Sector por el comportamiento

¹ El incremento en los activos del BNCR fue de un 20,1%, de un 30,9% en el BPDC versus un 15,0% del BCAC y del BCR.

² El incremento generado en el 2006 con respecto al 2005 fue de un 16,2%.

tanto de la tasa de interés como del tipo de cambio, señalados anteriormente, esto por cuanto los rubros de ingresos financieros por inversiones, por disponibilidades y por diferencial cambiario fueron los que mostraron una disminución con respecto a los acumulados doce meses atrás; solo la caída en ingresos por inversiones fue de ¢30.010,0 millones siendo el rubro que reflejó una mayor disminución en los últimos doce meses.

Para compensar los menores ingresos por efectos de la caída en la tasa de interés y en el tipo de cambio, los bancos han desplegado una fuerte campaña crediticia, que redundó en un incremento del 51,9% en la cartera de crédito del Subsector, en los últimos doce meses. Sin embargo, pese a ese incremento, tanto de la cartera como de sus riesgos inherentes, los ingresos por ese concepto, únicamente aumentaron en el período, en un 10,4%.

Por su parte, los gastos acumulados por el Subsector durante el año 2007 ascendieron a ¢675.234,0, mostrando un incremento del orden del 2,7%, en contraste al 15,5% de incremento entre el año 2006 y el 2005, siendo los rubros de gastos financieros y de gastos por estimaciones los que presentaron una disminución, mientras que el resto de rubros se vio incrementado.

Es importante señalar el comportamiento mostrado en la cuenta de impuestos, la cual se incrementó en un 86,4%, al pasar de ¢20.811,0 millones al cierre del 2006 a ¢38.795,3 millones al cierre del 2007, por concepto de pagos sobre montos adeudados de los períodos fiscales comprendidos entre 1999 y 2005, según estudio realizado por la Administración Tributaria de Grandes Contribuyentes, ante un señalamiento de la Contraloría General de la República en el 2005, relacionado con la metodología propuesta por la Asociación Bancaria Costarricense (ABC) en el 2003 para la estimación del impuesto sobre la renta¹.

El comportamiento de los ingresos y los gastos le permiten al Subsector cerrar el 2007 con un incremento en la utilidad del 4,3% (¢93.903,3 millones), tasa que resulta muy inferior al 21,7% mostrado entre el 31 de diciembre del 2006 y el 31 de diciembre del 2005, lo cual refleja nuevamente la sensibilidad del Sector ante el comportamiento de los indicadores macroeconómicos y el efecto que han causado específicamente la caída en las tasas de interés y el tipo de cambio en los resultados del Subsector como un todo y de los bancos en particular. Este resultado le permitió al Subsector en forma consolidada alcanzar un nivel de rentabilidad sobre el patrimonio del 14,9%, el cual supera el incremento en el Índice de Precios al Consumidor (10,8%), que es el parámetro de normalidad establecido por la SUGEF para este indicador. Este rendimiento le permite obtener un rendimiento real del 4,1%, mientras que en el 2006 ese rendimiento fue de un 8%.

- **Resultados de la gestión presupuestaria**

La Contraloría General aprobó a las entidades que conforman el Subsector de Bancos Públicos para el año 2007, presupuestos por un total de ¢909.846,2 millones. Es importante resaltar que ninguno de los bancos logró recaudar los ingresos presupuestados, pero al ser

¹ Según el estudio realizado se determinó que dicha metodología no reflejaba lo estipulado en la Ley del impuesto sobre la Renta (Ley N° 7092), por lo que, la Dirección General de Tributación volvió a aplicar la legislación anterior e inició auditorías en cada banco desde 1999 y les aplicó el cobro retroactivo del tributo, ante lo cual la ABC presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, misma que lo declaró sin lugar en septiembre del 2007, generándose así una eventual deuda millonaria por parte de los bancos ante el fisco, la cual quedaría en firme en el momento que se concluyan los procesos de fiscalización con todas las etapas que establece la ley. El BNCR pagó la suma de ¢18.000,0 millones bajo protesta, lo cual le permite la interrupción del cómputo de los intereses mientras se desarrollan los procesos de impugnación, revocatoria y apelación antes de que la deuda quede en firme.

compensados éstos, por gastos efectivos inferiores a los presupuestados, les permitió cerrar con un superávit presupuestario que representa el 12,8%¹.

Bancos Públicos
Ejecución presupuestaria del año 2007
-En millones de colones-

DETALLE	BNCR	BCR	BCAC	BPDC	BANHVI	TOTAL
Presupuesto Aprobado (Ingresos = Egresos)	422.500,0	226.755,3	32.562,6	142.080,4	85.947,9	909.846,2
Ingresos Ejecutados	370.840,0	203.284,1	25.563,2	140.946,7	74.485,2	815.119,2
Saldo	-51.660,0	-23.471,2	-6.999,4	-1.133,7	-11.462,7	-94.727,0
Egresos Ejecutados	336.458,0	184.830,0	23.926,1	103.551,0	49.519,2	698.284,3
Saldo	86.042,0	41.925,3	8.636,5	38.529,4	36.428,7	211.561,9
Superávit	34.382,0	18.454,1	1.637,1	37.395,7	24.966,0	116.834,9

Cuadro 2.89

Fuente: Elaboración propia con información de las Liquidaciones Presupuestarias al 31/12/2007, de las entidades del Sector.

- Cumplimiento parcial de las metas estratégicas institucionales del PND 2006-2010**

Los bancos comerciales estatales, de conformidad con la sectorización que se realiza en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y sus Reformas², forman parte de tres sectores: Sector Financiero, Sector Productivo y Sector Social y de Lucha contra la Pobreza (se indica que formarán parte de este último en cuanto destinen fondos para préstamos de vivienda).

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), considera al BNCR y al BCR como las instituciones responsables para el cumplimiento de dos de sus acciones estratégicas, dentro de las cuales, su participación consiste en el otorgamiento de créditos para vivienda para contribuir en la solución del déficit habitacional y en el crecimiento de las captaciones y de las colocaciones, como parte del plan para desarrollar la banca estatal de servicios universales.

En lo que respecta al BCAC, se le establece como metas estratégicas el crecimiento de la cartera de crédito en los segmentos de MIPYMES y de banca personal.

El cumplimiento de las metas indicadas supra, de acuerdo con el "Informe de Evaluación Anual de Metas Estratégicas Institucionales 2007", preparado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

¹ Se explica principalmente en una recaudación del 89,6% de los ingresos presupuestados y en una ejecución del 76,7% de los gastos incluidos en el presupuesto definitivo.

² Decretos Ejecutivos N° 33151-MP del 08/05/2006 y N° 33178 del 14/06/2006.

Bancos Comerciales del Estado
Ejecución de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 asignadas al BNCR, BCR y BCAC
Año 2007

ACCIONES ESTRATEGICAS DEL PND	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA			BANCO DE COSTA RICA			BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO		
	PROGRAMADO PND	ALCANZADO BNCR	CUMPLIMIENTO	PROGRAMADO PND	ALCANZADO BCR	CUMPLIMIENTO	PROGRAMADO PND	ALCANZADO BCAC	CUMPLIMIENTO
Otorgar créditos para vivienda durante el año.	2.013,0	13.922,0	Total	2.264,0	3.978,0	Total	No aplica	No aplica	No aplica
Aumentar las colocación de préstamos.	33,5%	55,7%	Total	22,0%	54,6%	Total	No aplica	No aplica	No aplica
Tener un crecimiento porcentual anual promedio, en cuanto a la captación de productos bancarios (cuentas corrientes, de ahorro, depósitos a plazo, etc).	29,9%	20,0%	Parcial (1)	20,0%	24,5%	Total	No aplica	No aplica	No aplica
Tener un crecimiento de la cartera de crédito en el segmento de MIPYMES.	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	18,0%	16,4%	Parcial (2)
Tener un crecimiento de la cartera de banca de personas.	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	18,0%	25,1%	Total

Cuadro 2.90

Fuente: Elaboración propia con información tomada del "Informe de Evaluación Anual de Metas Estratégicas Institucionales 2007", preparado por MIDEPLAN.

(1) Las condiciones del mercado no fueron propicias por la caída en tasa de interés, tipo de cambio e Incertidumbre por la aprobación o no del TLC.

(2) No se justifica claramente lo sucedido con MIPYMES. El BCAC informa que el volumen de captación requerido fue menor al proyectado.

Evaluación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en la gestión de proyectos de tecnología de información.

Recuadro 2.7

En el informe N° DFOE-ED-9-2007 del 2 de abril del 2007, se presentan los resultados del estudio realizado en la Dirección de Tecnologías de Información del BPDC, con el propósito de evaluar el sistema de control interno existente en dicha dependencia; así como, de verificar en una muestra de proyectos relacionados con la materia de tecnología de información el cumplimiento de la Metodología para la Administración de Proyectos de esa entidad bancaria y los objetivos para los que fueron concebidos.

La evaluación realizada permitió determinar que existen debilidades en la gestión que ha venido desarrollando el BPDC en lo que se refiere a las actividades de planificación, ejecución y control de proyectos en materia de tecnología de información, encontrándose que esa gestión ha sido lenta y en algunos casos, no ha dado los resultados que se esperaban obtener, con la oportunidad requerida.

Asimismo, se encontraron deficiencias en el cumplimiento efectivo de la Metodología para la Administración de Proyectos, como por ejemplo, la no elaboración de los estudios preliminares y de factibilidad y la no utilización de algunas herramientas de control establecidas en esa metodología (bitácoras e informes), debilidades en la formulación de los estudios de factibilidad (caso Proyecto Core System) y en el proceso de formulación y definición de los requerimientos funcionales del sistema (Proyecto Core System y Proyecto de Presupuesto).

Específicamente en cuanto al proyecto de modernización del sistema Core Bancario se determinó que pese a que han transcurrido por lo menos 12 años desde que se iniciaron los primeros esfuerzos por adquirir un nuevo sistema no se había podido materializar ese importante objetivo estratégico. Tal situación representó para el Banco, en el período 1998-2000, pérdidas de alrededor de US\$8,5 millones¹. En la revisión de las nuevas gestiones realizadas por el BPDC, a partir del año 2002 para contar con el citado Core Bancario, se

¹ El análisis de las acciones que originaron esas pérdidas no fueron objeto de estudio por el Órgano Contralor, ya que la Auditoría Interna del BPDC, analizó en su oportunidad tales asuntos, además, se efectuó un proceso administrativo por parte de la Administración de esa entidad bancaria y posteriormente fue atendido en el Ministerio Público.

*Recuadro 2.7
(continuación)*

determinaron también situaciones que han provocado atrasos en ese nuevo proyecto y según los cronogramas actualizados se contará con ese sistema hasta finales del 2009, con el consecuente incremento de los respectivos costos administrativos. Desde el 2003 a septiembre del 2006, el BPDC ha aplicado recursos por un monto aproximado de ¢1.400,0 millones.

También se determinaron deficiencias en el sistema de control interno de la Dirección de Tecnologías de Información, relacionadas con la necesidad de actualizar el Plan de Contingencias en esa materia, de forma tal que se minimice el riesgo de pérdida de información bancaria y de los clientes del Banco; la importancia de identificar los principales riesgos que tiene ese Banco si se sigue utilizando el edificio donde se ubica actualmente el Centro de Cómputo y dicha Dirección; así como la carencia de un sistema de contabilidad de costos que le permita conocer detalladamente el costo de los recursos humanos y materiales invertidos por el BPDC para el desarrollo de un determinado proyecto en tecnologías de información.

Consecuentemente, se emitieron las disposiciones pertinentes para que se corrijan las deficiencias relacionadas con la formulación de estudios preliminares y de factibilidad; se cumpla estrictamente con las normas establecidas en la metodología de administración de proyectos; se establezcan los controles necesarios para asegurar el fiel cumplimiento de los aspectos pendientes del proyecto Core System; se elabore un Plan de Contingencia en materia de Tecnologías de Información que contemple todas las plataformas tecnológicas con que cuenta el Banco; se defina una estrategia que le permita a esa entidad bancaria que, en un corto plazo, se mitiguen los riesgos identificados en el edificio donde está ubicado el Centro de Cómputo y la Dirección de Tecnologías de Información; así como que se establezca un sistema formal de contabilidad de costos para los proyectos que se realicen en esa materia.

Las disposiciones emitidas al BPDC sobre este tema se han cumplido en un 86,1%.

2.2.3 Otros subsectores del Sector Financiero Público Costarricense

En el Sector Financiero Costarricense, existen otras entidades públicas que al igual que los bancos, durante el 2007 se han visto afectadas por las situaciones mostradas en la economía nacional, principalmente en lo que respecta al comportamiento de los indicadores económicos, específicamente la caída tanto en la tasa de interés como en el tipo de cambio; demostrando de esta forma lo sensible que resulta ese sector a los cambios en la economía tanto por factores externos como por las políticas adoptadas por el BCCR.

- Subsector de Operadoras de Pensiones Complementarias Públicas (OPC)**

El Subsector de OPC públicas mostró al cierre del 2007 un nivel de activos del orden de los ¢19.805,6 millones, experimentando un incremento del 5,7% con respecto al mostrado doce meses atrás; sin embargo, es importante anotar que al mes de octubre del 2007 el Subsector mostraba una tasa de crecimiento del 7,2% con respecto al 31 de diciembre del 2006, con un saldo de activos de ¢20.078,3 millones, pero en el mes de noviembre sus activos tuvieron una caída del 1,7%, producto, en su gran mayoría, de la revaluación del colón experimentada a partir del 21 de noviembre, lo que automáticamente disminuyó el valor en colones de las inversiones en dólares en poder de cada una de las operadoras y del Subsector en general.

En cuanto a los resultados del Subsector, de la información financiera se desprende que al cierre del 2007 los ingresos generados fueron de ¢12.250,3 millones, ¢1.038,8 millones menos que los ingresos alcanzados al cierre del año anterior, mostrando una caída del orden del 7,8%. Del detalle de los estados financieros se obtiene que la mayor disminución de ingresos se observa en el rubro de comisiones sobre rendimientos, lo cual se puede explicar como resultado de la caída en las tasas de interés que genera una menor rentabilidad sobre los activos administrados y por ende una menor comisión¹ sobre estos activos. Este comportamiento en los ingresos contrasta fuertemente con el incremento experimentado durante el 2006 con respecto al 2005, ya que entre estos años los ingresos de las OPC públicas se incrementaron en un 23,2%, y del 2004 al 2005 ese incremento fue del 82,6% como producto de la modificación sufrida en la forma de cobro de comisiones donde ya no solo se cobraba comisión por rendimientos sobre los activos administrados sino que se inició el cobro de la comisión sobre aportes. Actualmente, no solo estos dos tipos de comisiones forman parte de los ingresos de las operadoras, sino que a partir de mayo del 2006 entra a regir una nueva comisión por cobrar que es la comisión sobre los saldos administrados.

El efecto de la caída en las tasas de interés y del tipo de cambio también se muestra en el menor nivel de ingresos financieros, el cual disminuyó un 17,5%, por intereses sobre las inversiones, tanto las disponibles para la venta como de aquellas que respaldan el capital mínimo de funcionamiento, así como por diferencial cambiario ante la apreciación del colón mostrada en los últimos doce meses.

Operadoras de Pensiones Complementarias del Sector Público

Estado de resultados acumulado

-En millones de colones-

Detalle	Años				Variación Porcentual		
	Dec-07	Dec-06	Dec-05	Dec-04	2007/2006	2006/2005	2005/2004
Ingresos	12.250,3	13.289,1	10.783,7	5.906,0	-7,8%	23,2%	82,6%
Gastos	10.398,1	9.529,5	7.464,5	7.103,7	9,1%	27,7%	5,1%
Utilidad antes de Impuestos	1.852,2	3.759,6	3.319,2	-1.197,7	-50,7%	13,3%	
Impuesto sobre la renta	155,5	706,5	503,1	0,0	-78,0%	40,4%	
Reservas	25,8	0,0	0,0	0,0			
Utilidad Neta	1.670,9	3.053,1	2.816,1	-1.197,7	-45,3%	8,4%	

Cuadro 2.91

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por SUPEN

Por su parte, los gastos acumulados durante el año 2007 por el Subsector ascendieron a la suma de ¢10.398,1 millones, un 9,1% mayor a los gastos incurridos al cierre del 2006; incremento que resulta menor al 27,7% mostrado entre el 2006 y el 2005. El rubro de gastos con mayor crecimiento fue el de gastos de personal, que creció ¢864,6 millones.

El comportamiento de los ingresos y gastos, le permite al Subsector de OPC públicas cerrar el año 2007 con una utilidad neta de ¢1.670,9 millones, monto que resulta un 45,3% menor a la utilidad alcanzada doce meses atrás; evidenciándose así que las OPC no estuvieron exentas de los efectos que sobre las entidades financieras provocaron el comportamiento de la tasa de interés y del tipo de cambio durante el 2007.

¹ La caída en este rubro fue de ¢2.637,8 millones durante los últimos doce meses.

² Al pasar de ¢2.414,5 millones al 31 de diciembre del 2006 a ¢1.992,9 millones al cierre del 2007.

En el Régimen de de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, no se valoran los títulos valores a precios de mercado.

La Contraloría General efectuó un estudio¹ tendente a evaluar la gestión del portafolio de inversiones en títulos valores y créditos hipotecarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM), así como una valoración del cumplimiento de las recomendaciones emitidas a dicho Régimen por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la Auditoria Interna.

Como resultado de dicho estudio, se determinó la ausencia de una política contable que posibilite la valoración a precios de mercado de la cartera de títulos valores del RIVM, de conformidad con lo preceptuado por la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y la normativa aplicable. Una prueba efectuada a una muestra de las inversiones del RIVM reflejó una diferencia por ¢3.814,0 millones de menos entre el valor en libros y el valor de mercado de las inversiones, lo cual es de trascendental importancia debido a que el efecto se refleja en el patrimonio neto del régimen.

Asimismo, se encontraron deficiencias en los sistemas de información asociados con las inversiones y con la cartera hipotecaria del RIVM, las cuales revelan la urgente necesidad de su solución en forma integral para que las acciones orientadas al control y la gestión de las inversiones y de los créditos hipotecarios, así como los esfuerzos desarrollados para mitigar los riesgos en esas actividades cumplan con su propósito.

Finalmente, cabe mencionar que se comprobó una marcada tendencia a la dilación de la atención de los requerimientos que en relación con el RIVM ha efectuado la SUPEN y la Auditoria Interna de esa entidad. Dentro de estos destaca la desatención de una solicitud relativa a la realización de un balance actuarial del Régimen.

En virtud de lo anterior, la Contraloría General, le dispuso tomar las medidas necesarias para definir la política contable que corresponde y para materializar las acciones de mantenimiento, mejora y corrección que sobre el Sistema de Control de Inversiones y Sobre el Sistema de Control de Créditos se han venido desarrollando para mejorar los sistemas de información de las actividades correspondientes; así como, poner en práctica un procedimiento para la atención al cumplimiento de las peticiones de la SUPEN y de las recomendaciones de la Auditoría Interna. También, en aras de la transparencia que debe privar en la administración del Régimen se requirió la elaboración de un balance actuarial.

• Subsector de Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión públicas Públicas (SAFI)

En el caso de las SAFI públicas, como Subsector experimentaron un incremento en sus activos del orden del 15,1% entre el 2006 y el 2007, al pasar de ¢6.7934,0 millones a ¢7.822,7 millones respectivamente. Sin embargo, el ajuste dado por el BCCR al tipo de cambio en el mes de noviembre también tuvo sus efectos sobre los activos de ese subsector, específicamente en el saldo de inversiones, de forma que para el cierre de ese mes las SAFI públicas mostraron un saldo de activos en inversiones de ¢7.104,8 millones y para el mes de octubre ese saldo fue de ¢7.130,8 millones; el mayor efecto se establece en el mes de diciembre donde las inversiones alcanzan un valor de ¢6.721,7 millones, producto,

¹ Informe N° DFOE-ED-25-2007.

en su gran mayoría, de la caída en el tipo de cambio a partir del 21 de noviembre, lo que automáticamente reduce el valor en colones de las inversiones en dólares en poder de cada una de las sociedades administradoras y del Subsector en general.

De la información financiera se desprende que al cierre del 2007 los ingresos generados por el Subsector mostraron un incremento del 9,9% (₡7.015,4 millones), con respecto a los ingresos generados al cierre del año anterior. Dicha tasa de crecimiento resulta inferior a la experimentada entre los años 2006 y 2005 que fue de un 14,7%; sin embargo, el Subsector viene mostrando una mejoría en sus resultados luego de la crisis experimentada entre el 2004 y el 2005, cuando los fondos de inversión cayeron en un 31,3% entre ambos años y que provocó la pérdida de confianza de los inversionistas.

Los rubros de ingresos, que mostraron una caída fueron los ingresos por intereses, descuentos y dividendos, que cayó un 22,8% ante las menores tasas de interés ofrecidas por las inversiones, así como las ganancias por diferencial cambiario que se vieron disminuidas en un 72,8% producto de la caída en el tipo de cambio entre el 2006 y el 2007.

Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión del Sector Público
Estado de resultados acumulado
-En millones de colones-

Detalle	Años				Variación Porcentual		
	Dic-07	Dic-06	Dic-05	Dic-04	2007/2006	2006/2005	2005/2004
Ingresos	7.015,4	6.380,6	5.563,0	8.096,5	9,9%	14,7%	-31,3%
Gastos	5.727,0	4.956,7	5.063,1	6.771,6	15,5%	-2,1%	-25,2%
Utilidad antes de Impuestos	1.288,4	1.423,9	500,0	1.324,9	-9,5%	184,8%	-62,3%
Impuesto sobre la renta	218,3	262,6	33,1	243,9	-16,9%	693,8%	-86,4%
Utilidad Neta	1.070,1	1.161,3	466,9	1.081,0	-7,9%	148,7%	-56,8%

Cuadro 2.92

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por SUGEVAL

Por su parte, los gastos acumulados durante el año 2007 por las SAFI públicas ascendieron a la suma de ₡5.727,0 millones, un 15,5% mayor a los gastos incurridos al cierre del 2006; incremento que contrasta con la caída en los gastos que venía mostrando el Subsector en los últimos años, debido a la mayor necesidad de recursos para atender el repunte que ha venido mostrando el Sector en cuanto a fondos administrados se refiere, lo cual ha obligado a las sociedades a enfrentar mayores gastos por comisiones y gastos de personal que en conjunto crecieron ₡668,3 millones durante los últimos doce meses.

La menor tasa de crecimiento de los ingresos con respecto a los gastos provocó que las SAFI públicas cerraran al 31 de diciembre del 2007 con una utilidad acumulada que ascendió a los ₡1.070,1 millones, monto que resulta 7,9% menor al generado al cierre del año anterior; evidenciándose así que el Subsector tampoco estuvo exento de los efectos que sobre las entidades financieras provocaron el comportamiento de la tasa de interés y del tipo de cambio durante el 2007.

- **Subsector de Puestos de Bolsas públicos**

Los activos al 31 de diciembre del 2007 del Subsector de Puestos de Bolsa Públicos, ascienden a los ₡118.190,9 millones, experimentando un incremento del orden del 33,8% con respecto al saldo mostrado a esa fecha en el 2006. Sin embargo, el ajuste dado por el BCCR al tipo de cambio en el mes de noviembre hizo que los activos de este Subsector, específicamente

en el saldo de inversiones, ya para el cierre de ese mes el saldo de activos en inversiones fuera de ₡108.467,2 millones y en el mes de diciembre las inversiones alcanzaran un valor de ₡104.951,7 millones, producto, en su gran mayoría, de la caída en el tipo de cambio a partir del 21 de noviembre, lo que automáticamente reduce el valor en colones de las inversiones en dólares en poder de cada una de las sociedades administradoras y del Subsector en general.

De la información financiera se desprende que el subsector cerró el año 2007 con un monto de ingresos acumulados del orden de los ₡24.528,9 millones, mostrando una caída del 6,7% con respecto a los ingresos generados doce meses atrás, comportamiento que contrasta con el fuerte incremento en los ingresos experimentado en el 2006 con respecto al 2005, mismos que crecieron en un 47,3%.

Puestos de Bolsa del Sector Público
Estado de resultados acumulado
-En millones de colones-

Cuadro 2.93

Detalle	Años				Variación Porcentual		
	Dic-07	Dic-06	Dic-05	Dic-04	2007/2006	2006/2005	2005/2004
Ingresos	24.528,9	26.279,6	17.841,2	16.482,7	-6,7%	47,3%	8,2%
Gastos	18.810,6	19.994,5	17.323,9	12.245,1	-5,9%	15,4%	41,5%
Utilidad antes de Impuestos	5.718,3	6.285,1	517,3	4.237,6	-9,0%	1114,9%	-87,8%
Impuesto sobre la renta	425,9	308,1	269,2	243,6	38,2%	14,5%	10,5%
Utilidad Neta	5.292,4	5.976,9	248,1	3.994,0	-11,5%	2308,8%	-93,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por SUGEVAL

En cuanto a los gastos acumulados al 31 de diciembre del 2007, estos alcanzaron la suma de ₡18.810,6 millones, experimentando una caída del 5,9% con respecto a los gastos incurridos al 31 de diciembre del 2006; mientras que en los años anteriores venía mostrando incrementos en sus gastos, ya que entre el 2005 y 2006 estos crecieron en un 15,4% y entre el 2004 y el 2005 crecieron en un 41,5%.

Pese a la disminución en los gastos acumulados, la menor generación de ingresos provoca que el Subsector cierre el 2007 con un nivel de utilidades que ascendió a ₡5.292,4 millones, monto que resulta ser menor en 11,5% al monto de utilidades generado doce meses atrás; esto evidencia que también los puestos de bolsa se vieron afectados en sus resultados producto del comportamiento de los indicadores macroeconómicos durante el 2007, demuestra que las entidades públicas que conforman el Sector Financiero Costarricense no estuvieron exentas de esos efectos, los cuales repercutieron directamente en el accionar de las mismas y vieron sus resultados disminuidos ante el comportamiento del tipo de cambio y de la tasa de interés durante los últimos doce meses.

2.2.4 Instituto Nacional de Seguros (INS)

En la Ley de Monopolios y del Instituto Nacional de Seguros, N° 12 del 30 de octubre de 1924, se dispone que tanto el monopolio estatal de los seguros como su administración estén a cargo del Instituto Nacional de Seguros (INS); con base en la normativa vigente que lo rige se estableció su misión en los siguientes términos: "Ofrecer a los clientes diferentes tipos de seguros y brindar servicios de excelencia con sentido social".

Para el cumplimiento de sus fines el INS cuenta con una estructura programática constituida por cuatro programas, a saber: Programa N° 1 "Dirección Superior y Administración", Programa N° 2 "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo", Programa N° 3 "INS Salud, Programa" y Programa N° 4: "Servicio de Bomberos". De estos, el Programa N° 2 es el que tiene el mayor porcentaje asignado de recursos presupuestarios, por cuanto es el que incluye los gastos correspondientes para brindar a la población del país la protección en materia de seguros que necesita.

- **Resultados de la gestión financiera**

La recaudación de los ingresos al 31 de diciembre de 2007 fue de ₡759.121,9 millones, superior en ₡430.470,8 millones al monto presupuestado (₡328.651,1 millones). Sin embargo, el 54% del monto real corresponde al superávit y la diferencia a los ingresos del período. Dentro de los ingresos propios de la operación del INS, destaca el de "venta de seguros y reaseguros" que recaudó el 114% del monto presupuestado. Además, en cuanto al superávit acumulado, se presupuestó en el 2007 la cifra de ₡6.729,9 millones lo cual equivale a un 1,6% del total determinado al 31 de diciembre del 2007, que fue de ₡412.115,5 millones.

Por su parte, los egresos al 31 de diciembre del 2007 fueron ejecutados en un 82,5%, de los cuales la partida más importante fue la de servicios, y dentro de esta la subpartida de "seguros, reaseguros y otras obligaciones", la cual contó con un presupuesto de ₡175.008,2 millones, los que fueron ejecutados en un 83,8%.

- **Cumplimiento parcial de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).**

Para el año 2007, el INS programó la ejecución de dos acciones estratégicas institucionales y un indicador con dos metas institucionales, que responden a una acción estratégica del PND en que el INS debe contribuir para su ejecución, la cual se ubica en el Sector Financiero y busca la implementación de un programa de fortalecimiento, modernización y reestructuración administrativa del Instituto Nacional de Seguros.

Los resultados de las dos metas estratégicas institucionales se resumen de la siguiente forma: por un lado se logró, de acuerdo con lo programado, una primera inserción en el mercado internacional y consolidación de la segunda etapa de los procesos de cambio para la orientación cliente-céntrica; lo cual contribuye a la consecución de la meta del PND de incorporar cinco plataformas de servicio integral para los clientes al 2008, y por el otro, no se logró ningún avance en el proyecto de la Plataforma Integrada de Informática.

- **Aspectos relevantes respecto de la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República.**

En cumplimiento del plan anual de trabajo, se concluyeron varios estudios de fiscalización posterior en el Instituto Nacional de Seguros, cuyos principales resultados se mencionan a continuación:

- Debilidades en el otorgamiento de créditos hipotecarios por parte del INS.

El INS ofrece, con recursos provenientes de su programa anual de inversiones a largo plazo, créditos hipotecarios a sus asegurados y empleados. En vista que los recursos considerados

en esta actividad son de naturaleza pública, la Contraloría General efectúo un estudio¹, con el propósito de evaluar la calidad de la cartera hipotecaria, a partir de un análisis de los procesos de otorgamiento, seguimiento y cobranza de esos créditos. Como parte de los resultados del estudio se determinaron una serie de debilidades en la obtención y comunicación de la información de dichos procesos; así como deficiencias relacionadas con la documentación e información de respaldo en los expedientes de crédito, y en lo relativo a la capacidad de pago del deudor para hacerle frente a las obligaciones pactadas y sobre el conocimiento del mismo.

Dado que los hallazgos encontrados denotan una deficiente labor en el otorgamiento, seguimiento y cobranza de los créditos hipotecarios, la Contraloría General le dispuso al INS, con base en la normativa prudencial aplicable en nuestro país para las entidades financieras, que estableciera las normas necesarias para la ejecución de las actividades de inversión en créditos hipotecarios; que se tomen las medidas pertinentes para que de sus sistemas de información se obtenga y comunique información efectiva en relación con esa actividad; que los expedientes de créditos cumplan con requerimientos mínimos de contenido y que se ejerza un verdadero control sobre la calidad de sus deudores y seguimiento continuo de éstos.

También se dispuso que se tomaran medidas para mejorar el rendimiento generado por la inversión en créditos hipotecarios, minimizar el impacto de la alta proporción de créditos concedidos en moneda extranjera y establecer límites o restricciones en la inversión a grupos de deudores con condiciones preferenciales, que se actuara en pro de la mejoría en los indicadores de la calidad de la cartera de los créditos hipotecarios.

Sobre las disposiciones emitidas en este informe, el Instituto Nacional de Seguros las ha cumplido en promedio en un 84%.

Asimismo, en lo concerniente a los créditos hipotecarios al sector privado, para el año 2008 fueron aprobados los recursos necesarios para hacerle frente a aquellos créditos que tuvieran su fundamento en lo establecido en la convención colectiva vigente, considerando el acuerdo adoptado por la Junta Directiva del INS en el sentido de realizar un cierre definitivo del programa de créditos hipotecarios.

- Debilidades en la administración, control y salvaguarda de los bienes inmuebles adjudicados al INS.

El Instituto Nacional de Seguros al desarrollar la actividad crediticia para la cual está facultado, recibe bienes inmuebles como pago de obligaciones a su favor, a través de la adjudicación en remates judiciales. En vista de la importancia de esta actividad, la Contraloría General de la República realizó un estudio² con el propósito de evaluar la administración, control y salvaguarda de los bienes inmuebles adjudicados al INS, en el cual se determinaron una serie de deficiencias relacionadas con la gestión administrativa de esta actividad.

Durante la realización del estudio se identificó un total de 253 propiedades o bienes inmuebles que han sido adjudicados al INS, en pago de operaciones crediticias cuya gestión de cobro resultó infructuosa. De esos bienes inmuebles, el Instituto ha logrado la venta de 118 propiedades a terceros, quedando así 135 bienes inmuebles aún bajo su responsabilidad.

¹ Informe N° DFOE-ED-5-2007 del 01/03/2007.

² Informe N° DFOE-ED-6-2007 del 05/03/2007.

Según certificaciones del Registro Nacional, de las 135 propiedades adjudicadas y aún no vendidas, solo 100 aparecen inscritas a nombre del Instituto, las 35 restantes, pese a que en varios casos se cancelaron los costos de inscripción, honorarios de abogado y costos de notariado respectivos, no habían sido inscritas como propiedades del Instituto.

Es importante destacar que el INS ha recurrido a lo que se denomina "depositario" es decir, persona que recibe una casa ajena con la obligación de cuidarla y restituirla cuando le sea pedida legítimamente. Muchos de esos "depositarios" habitan en esas propiedades con sus familias, en otros casos están relacionados con los ex-deudores o incluso son el mismo ex-deudor. Sobre este particular, se determinó que ese Instituto no cuenta con reglamentaciones o disposiciones debidamente oficializadas para conceder la custodia de esas propiedades a esos "depositarios"; además en algunos casos el INS ni siquiera tiene información o registro en el que se señale quién o quiénes mantienen la custodia del inmueble. Éstos y otros hechos encontrados denotan una deficiente labor en la administración de los bienes inmuebles, evidenciándose así eventuales infracciones a sanas prácticas administrativas y el incumplimiento de varias normas de control interno.

Por lo anterior, la Contraloría General le dispuso al INS que norme todo lo relativo a la administración, control y salvaguarda de los bienes inmuebles adjudicados, se investigue la no inscripción ante el Registro Nacional de algunas de sus propiedades adjudicadas y se realice lo correspondiente para la estimación de la cuenta de bienes inmuebles adjudicados. Asimismo, que se reglamenten los procedimientos para la designación y selección de los "depositarios" de bienes inmuebles, la distribución de las utilidades de la venta de esos inmuebles y se tomen las medidas pertinentes para controlar y registrar todos los costos asociados a la administración de bienes adjudicados, mejorar los tiempos de venta de propiedades y de realización de avalúos, así como también mejorar la publicidad de los procesos de venta, entre otros.

Sobre las disposiciones emitidas al INS se ha determinado por parte de la Contraloría General, el cumplimiento de aproximadamente un 82,5% de dichas disposiciones.

- Debilidades en la implementación de normas relacionadas con la liberación de restricciones de inversión en el INS.

La Contraloría General de la República efectuó una fiscalización sobre la forma en que se gestionan las inversiones en el INS¹. Como un primer documento de los resultados de dicha fiscalización, se determinó que al 28 de febrero de 2007, el portafolio de inversiones en títulos valores del Instituto Nacional de Seguros era de ¢305.349,9 millones y que en ese momento no existía una política estratégica de inversiones como tampoco un reglamento adecuado a las condiciones de inversión que enfrenta ese Instituto con la promulgación y entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo DE-33555-MP-H-MIDEPLAN²; situación que atenta contra el sano ambiente de control interno que debe imperar en la administración.

Considerando las debilidades encontradas, se le dispuso al INS emitir una política estratégica de inversiones, implementar sistemas de reportes y de controles internos para monitorear que los activos están siendo administrados de acuerdo con esa política y los respectivos

¹ Informe N° DFOE-ED-12-2007 del 15/05/2007.

² Con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 33555-H-MIDEPLAN en el Diario Oficial La Gaceta N° 24 del 02/02/2007, se pretende fortalecer al INS, liberándolo de la aplicación de aquellos decretos ejecutivos que en la práctica le han venido representando dificultades para la gestión en diversas áreas estratégicas.

reglamentos. Sobre el cumplimiento de las disposiciones emitidas se cuenta con un grado de avance promedio del 95%.

- La cartera de instrumentos financieros del INS no cuenta con estudios sobre el respaldo que brinda a sus obligaciones.

La Contraloría General efectuó un estudio¹ en el INS, con el propósito de determinar el respaldo que brinda la cartera de instrumentos financieros, a las reservas técnicas, patrimoniales y otros fondos y provisiones del Instituto.

Al respecto, se determinó que el INS no cuenta con estudios o análisis sobre el respaldo que brinda su cartera de instrumentos financieros a sus obligaciones, principalmente con los asegurados. Con la fiscalización efectuada, se estableció que esa cartera respalda un 73,5% del total de reservas, fondos y provisiones que posee el Instituto, lo que implica que una proporción muy importante de esas obligaciones (\$124.757,0 millones) está respaldada en activos poco o nada productivos.

Por otra parte, fueron observadas importantes deficiencias en los sistemas de información relacionados con los procesos de inversión así como la carencia de registros auxiliares sobre los mismos.

En virtud de los resultados del estudio, se le dispuso al INS la determinación y análisis del respaldo brindado por la cartera de inversiones a todas las obligaciones financieras del Instituto, así como la corrección inmediata de las deficiencias en los sistemas de información, relacionados con los procesos de inversión. Todas las disposiciones fueron cumplidas.

- La contratación realizada por el INS con la empresa reaseguradora AXA RE presentó debilidades de control interno.

La Contraloría General de la República realizó un estudio en el INS² para determinar aspectos susceptibles de mejora relacionados con la contratación de la empresa reaseguradora AXA RE, sobre la prestación de servicios complementarios de inspección de accidentes en el sitio.

Como producto del estudio, se determinó falta de documentación que respalte la operación³, la cual es de vital importancia para cumplir con la normativa aplicable en la materia y los estándares internacionales. Asimismo, se pudo constatar que el INS tampoco cuenta con un procedimiento para la contratación de los servicios complementarios y específicamente para el de inspección de accidentes en el sitio, lo cual debilita la gestión administrativa que se realice al respecto.

Otro aspecto a destacar tiene que ver con el servicio brindado por la empresa reaseguradora AXA RE, el cual según se determinó fue ineficiente, obligando con ello a la administración del INS a tomar diferentes medidas, entre ellas, asumir funciones que le correspondían a la

¹ Informe N° DFOE-ED-17-2007 del 11/07/2007.

² Informe N° DFOE-ED-27-2007 del 10/10/2007.

³ No se encontró un documento contractual suscrito que respalte los derechos y las obligaciones entre las partes; así como tampoco se pudo tener a la mano la nota de cobertura, la cual antecede al documento contractual y sirve de base para efectuar el pago correspondiente, además que sirve de respaldo a los resultados de la negociación final entre el asegurador y la reaseguradora, detallando los pormenores del riesgo.

empresa contratada, y suspender el pago a dicha empresa, hasta tanto se estableciera el costo de los servicios efectivamente prestados.

En virtud de los hallazgos encontrados, se le dispuso al INS que tomara las acciones necesarias para que en toda contratación con las empresas reaseguradoras, en las que el Instituto cede total o parcialmente los riesgos relacionados con los servicios complementarios, exista un documento contractual por escrito, y que además el INS elabore un procedimiento en donde se detallen las diferentes actividades o acciones que deben cumplirse en cada contratación relacionada con este tema; así como que en toda contratación relacionada con servicios complementarios, se obtenga oportunamente la nota de cobertura y se proceda a corregir los defectos encontrados en el expediente de AXA RE que respalda esa contratación.

El cumplimiento de las disposiciones emitidas sobre el particular tiene un avance en promedio del 85%.

2.3 Sector Comercio Exterior: Preparación para enfrentar una mayor competencia como producto de la ratificación del TLC.

La actividad económica del país presentó durante el año 2007 un ambiente de confianza, tanto de los consumidores como de los empresarios; permitiendo con ello que se diera una elevada tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (6,8%), aunque se presentó una desaceleración con respecto a la registrada durante el 2006 (8,8%). Aún así, el crecimiento experimentado se encuentra por encima de la tendencia a largo plazo (5,3% en el período 1992-2006). Las actividades que mayor aportaron al crecimiento económico en el 2007, alrededor de dos terceras partes del incremento real de la producción, fueron la manufacturera, el transporte, almacenaje y comunicaciones, el comercio y la construcción.

El principal factor que marcó el año 2007 en lo que respecta al Sector Comercio Exterior y a la actividad económica como un todo, lo constituyó la ratificación del Tratado de Libre Comercio suscrito por el Gobierno de la República con Estados Unidos de América, República Dominicana y los países de Centroamérica (TLC), situación que marcó un hito histórico al propiciarse un nuevo instituto legal como es el referéndum para propiciar la discusión nacional sobre temas de relevancia para el país que podrían incidir en un cambio importante en el modelo de desarrollo seguido a una fecha determinada.

Consecuentemente, con dicha ratificación se ha venido tramitando diversas leyes que conforman la denominada agenda complementaria, para la implementación del TLC. Tal situación es un evento que afecta de una u otra forma el quehacer de varias administraciones, por lo que se requiere necesariamente de la ejecución de acciones inmediatas por parte de los jerarcas de las instituciones públicas que podrían verse mayormente impactadas, con el propósito de efectuar, en los casos que sea necesario, las modificaciones a la normativa interna vigente que les permita modernizarlas y mejorar la eficiencia institucional, para enfrentar de manera efectiva la competencia y los retos que les demanda la apertura comercial y los cambios que se derivan de la aplicación del Tratado en cuestión.

- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)**

El total de recursos destinados al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) durante el año 2007 para cumplir con las funciones dispuestas en su Ley de creación N° 7638, alcanzó \$4.596,4 millones, mientras que el gasto efectivo fue de \$3.374,4 millones, siendo que

tales recursos provienen del Presupuesto Nacional y del aporte de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

Con respecto al aporte financiero que proporciona PROCOMER, es importante destacar que actualmente representa un 38,3% del total del gasto efectivo de ese Ministerio, es decir aproximadamente el 40% de los gastos del COMEX se financian con recursos que no forman parte del Presupuesto Nacional.

En el COMEX se define la política comercial externa y del fortalecimiento de la inversión extranjera en Costa Rica, según lo dispuesto en la Ley N° 7638. Dado lo anterior, ese Ministerio se convierte en el órgano del Poder Ejecutivo responsable de dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, que concluyen con la suscripción de tratados y convenios, los cuales se constituyen en el marco normativo que regula, por común acuerdo, todo lo concerniente a la materia de relaciones comerciales entre los países suscriptores. Además, le compete dictar las políticas referentes a las exportaciones de los bienes producidos en el país y a las relacionadas con la inversión de capital extranjero de personas jurídicas que se domicilien en Costa Rica.

- **Cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan Operativo Institucional**

El COMEX durante el año 2007 enfocó el programa de Política Comercial Externa, desde la perspectiva de lograr una política comercial consistente y coherente, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso de la oferta exportable y velar por una defensa permanente de los intereses comerciales del país, mediante acciones concretas en los diversos ámbitos del comercio internacional. Estas acciones se clasifican en cinco ejes centrales, a saber: las negociaciones comerciales internacionales, el fomento de las exportaciones, el fomento de las inversiones, la administración de los tratados y acuerdos comerciales y la relación con organizaciones de la sociedad civil.

En tal sentido, el Ministerio de Comercio Exterior, manifiesta en el "Informe anual de seguimiento de la gestión presupuestaria del año 2007", que logró alcanzar las metas anuales establecidas en un 90%.

- **Los recursos asignados a COMEX en el Presupuesto de la República para el año 2007 y por la Promotora de Comercio Exterior**

El presupuesto definitivo al 31 de diciembre del 2007 del Ministerio de Comercio Exterior ascendió a ¢3.133,0 millones¹, el cual se conformó de un presupuesto inicial de ¢2.394,4 millones², y un presupuesto extraordinario que incrementó dicho monto en ¢738,6 millones, para reforzar especialmente la partida de "Servicios" donde destacan las subpartidas de "Información" con ¢158,0 millones, destinados para la publicidad; "Servicios jurídicos" con una asignación de ¢272,5 millones para el pago de honorarios de asesores jurídicos expertos en comercio e inversión internacional, con el fin de defender los intereses comerciales del país, en el marco de los diferentes tratados comerciales y de inversión vigentes; y "Viajes al exterior" con ¢49,0 millones destinados especialmente para las negociaciones del Acuerdo Comercial con Europa y los países Centroamericanos. Otra partida que se reforzó en forma importante en el extraordinario lo fue la de "Transferencias corrientes", sobresaliendo en esta las subpartidas de "Otras transferencias a personas", cuyo contenido presupuestario lo

¹ Esa suma no incluye los recursos que proporciona PROCOMER.

² Recursos asignados en el Presupuesto Ordinario de la Republica.

incorporó el Ministerio de Hacienda para cubrir el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario (CAT) por ₡200 millones y "Transferencias corrientes a organismos internacionales", por una suma de ₡81,7 millones.

No obstante que dicho presupuesto presentó un incremento real del 7,9% respecto al año anterior, el porcentaje de ejecución que en el año 2007 fue del 66,5%, disminuyó con respecto al 82,7% que logró en el 2006. Dicha disminución obedece en parte por la suspensión de la ronda de negociaciones con la Unión Europea, no utilizándose por ello el contenido económico destinado para el pago de honorarios de asesores jurídicos expertos en comercio e inversión internacional y tampoco se otorgaron nuevos certificados de ahorro tributario.

Por otra parte, debe destacarse como una limitante para analizar integralmente la asignación de recursos para el cumplimiento de los fines asignados al Ministerio de Comercio Exterior en su Ley Orgánica N° 7638, el hecho que en el Presupuesto Nacional la asignación de recursos para el COMEX no refleja el aporte que anualmente hace PROCOMER, con el propósito de apoyar financiera y técnicamente a ese Ministerio, monto que en el año 2007 alcanzó los ₡1.463,3 millones, de los cuales se ejecutó un 88,3% (₡1.292.3 millones), siendo importante destacar que el 74,9% de esos recursos se destinaron a cubrir la partida de remuneraciones.

2.4 Sector Turismo: Una actividad en auge.

En los últimos veinte años Costa Rica ha experimentado un acelerado desarrollo turístico, donde se ha consolidado la actividad turística como una de las más importantes actividades generadoras de divisas para el país. Tal situación ha convertido a dicha actividad en uno de los polos de mayor atracción de inversiones, generando por ende, un crecimiento importante tanto de la planta hotelera, como de una amplia gama de empresas de servicio ligadas a la actividad, convirtiéndose además en un elemento dinamizador en diferentes regiones del país y en un importante generador de empleo.

Si bien es cierto Costa Rica tiene un gran potencial turístico, se requiere de un esfuerzo nacional considerable para fortalecer las ventajas comparativas del país dado que ese mercado es altamente competitivo. Es por ello que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), se considera como una acción prioritaria el establecimiento de acciones específicas tendentes a la utilización sostenible del espacio y los atractivos turísticos, al fomento de una cultura favorable al turismo entre la población, al mejoramiento continuo de la calidad de los productos y servicios turísticos, al desarrollo de nuevos productos mediante procesos de innovación, al mejoramiento de la infraestructura y los servicios de apoyo a la actividad turística y al apoyo a las PYMES vinculadas a la actividad turística.

- **La función de rectoría en el Sector Turismo la ejerce el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).**

Con el propósito de instrumentalizar la política contemplada en el PND, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para el año 2007, como rector del Sector, programó la ejecución de veinte acciones estratégicas institucionales y veintiún indicadores con sus respectivas metas institucionales, según se indica en el *"Informe Final, Tomo II, Cumplimiento anual de metas de las acciones estratégicas institucionales 2007"* del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Asimismo, de conformidad con la información remitida por el Ministro de Turismo mediante el oficio N° DM-067-2008, se determina que el ICT cumplió

aproximadamente con un 50% de las acciones estratégicas definidas dentro del PND y los denominados "Contratos con la ciudadanía". Sin embargo, es cuestionable que siendo el rector del Sector Turismo, no se cuente con información relativa a la cantidad de metros cuadrados construidos en inversión turística durante el año en cuestión, lo cual resulta necesario con el objeto de evaluar el crecimiento real del sector, capacidad instalada para prestar servicios en forma efectiva a los turistas tanto nacionales como extranjeros.

Además, el ICT en su función de rectoría de la actividad turística nacional requiere mantener una estrecha coordinación con las instituciones públicas, las entidades privadas, las comunidades y los gobiernos locales. Para tal efecto definió como su misión el ser la institución líder y rectora de la actividad turística en Costa Rica, por medio de acciones promocionales, de coordinación gubernamental e intergubernamental, de protección y puesta en valor del patrimonio turístico, de planificación de la actividad y el apoyo a la empresa privada incluyendo a la microempresa. Lo anterior con el fin de incrementar el ingreso, el desarrollo de zonas de menor bienestar y la grata permanencia en el país de los turistas nacionales y extranjeros; así como fortalecer la participación estratégica de la actividad en el desarrollo nacional y consolidar el turismo como la principal actividad económica sostenible del país. No obstante, y como se ha mencionado en otras oportunidades, el ICT enfrenta grandes obstáculos que limitan el cumplimiento efectivo de sus funciones, entre los cuales se pueden citar: una deficiente coordinación entre el Instituto y las organizaciones públicas y privadas; una falta de integración entre la actividad turística y otras actividades económicas complementarias; un importante deterioro de la infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, acueductos y alcantarillado, energía y telecomunicaciones); una desactualización de las políticas relacionadas con la materia de incentivos turísticos; una ausencia generalizada de evaluaciones de impacto ambiental en cuanto a la contaminación de las aguas costeras y los asentamientos humanos¹ ubicados en las zonas de mayor desarrollo turístico aunado a un marco regulatorio frágil y ausencia de planificación integral para el uso del territorio nacional. Tal situación, de hecho origina un impacto negativo en el desarrollo económico nacional y en nuestro patrimonio natural propiciando el deterioro de áreas de alta riqueza ecológica, afectando las cuencas hidrográficas y el traslado de contaminación y residuos entre las diferentes zonas geográficas.

- **Resultados de la gestión física y financiera**

El presupuesto definitivo² del ICT al 31 de diciembre del 2007, ascendió a ¢12.536,7 millones, lo que significó una reducción en términos reales del 18% respecto al año anterior, y un nivel de ejecución 65,7%, que resulta inferior al logrado en el año 2006 (67,9%).

Es importante destacar que los ingresos efectivos en el año 2007, aumentaron en términos reales un 0,7% respecto al año 2006, alcanzando un nivel de recaudación de ¢21.388,4 millones, equivalente a 1,7 veces el monto presupuestado. Los ingresos corrientes, según el IV informe de ejecución presupuestaria 2007, pasaron de ¢11.651,0 millones en el 2006 a ¢12.564,5 millones en el 2007, lo cual significa una disminución en términos reales de un 2,1% respecto al año anterior.

¹ De conformidad con el "Décimo tercer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", los principales problemas que identifican las comunidades cercanas a Tamarindo son drogas, delincuencia, prostitución, venta y concentración de las tierras y serios problemas de ordenamiento territorial.

² Conformado por un presupuesto inicial por el monto citado (no sufrió variaciones en los ingresos) y quince modificaciones presupuestarias tendentes a variar las asignaciones presupuestarias para adaptarlas a las necesidades propias de la Institución.

Por otra parte en lo que respecta al superávit alcanzado por el ICT, es necesario señalar que existen diferencias entre el monto que reporta ese Instituto y el que se calcula con base en la información aportada en la liquidación presupuestaria del año 2007, situación que será analizada durante el año 2008 por la Contraloría General, a efecto de determinar los motivos de esa inconsistencia.

Instituto Costarricense de Turismo
Ejecución Presupuestaria período 2006-2007
-En millones de colones-

Detalle	2006		2007	
	Monto	Ejecución	Monto	Ejecución
Presupuestado	13.867,0		12.536,7	
Ingresos reales	19.266,3		21.388,4	
Egresos reales	9.421,2	67,9%	8.241,0	65,7%
Superávit: Ingreso real menos gasto real (1)	9.845,1		13.147,4	

Cuadro 2.9

Fuente: Informes de Ejecución y Liquidación Presupuestaria de ICT, años 2006 y 2007

(1): El Superávit para el año 2006, no coincide con el monto reportado por el ICT (₡8.823,9 millones).

Para el año 2007 no se tuvo a mano la certificación del Superávit emitida por el ICT.

Debilidades en el manejo del Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Golfo de Papagayo (FONDETUR).

Recuadro 2.9

En el año 2007, la Unidad de Auditoría Interna del ICT, con el fin de cumplir con el requerimiento de esta Contraloría General¹, emitió el informe AG-EE-14-2007, relacionado con el estudio realizado para verificar la adecuada administración y control en la aplicación del Reglamento del Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (FONDETUR)², a la luz de las sanas las prácticas en lo atinente a planes de inversión del Fondo y prioridades de obras a realizar durante el período transcurrido entre el año 2005 a mayo de 2007.

Como producto del estudio en referencia se obtuvieron los siguientes resultados:

- FONDETUR únicamente asume los gastos de capital (obras en infraestructura o servicios), gastos por comisiones por el uso de la cuenta corriente (Comisión TEC) y la comisión por transferencia SINPE (inversiones). La ejecución presupuestaria de la Oficina Ejecutora ha mantenido una tendencia, en el período en estudio, inferior al 30%, situación que atenta contra el cumplimiento del principio de "Exactitud" estipulado en la normativa. El superávit al 31 de diciembre del 2006 del Proyecto alcanzó la suma de ₡2.975,8 millones³.
- Además, FONDETUR ha estado en capacidad de asumir los gastos administrativos y operativos necesarios para el desarrollo del Proyecto, por lo que se recomienda que ese Fondo asuma dichos gastos, los cuales han sido asumidos por el ICT;

¹ Ver Oficio 03765 (FOE-ED-0283) del 12/04/2007.

² El Fondo de Desarrollo Turístico del Proyecto Golfo de Papagayo (FONDETUR), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 21828 MT-MEIC (17/12/92), tiene la finalidad de desarrollar, ejecutar y financiar el Proyecto turístico Golfo Papagayo, que se ubica en la provincia de Guanacaste.

³ Con respecto al Superávit del Proyecto, la cuenta no muestra el saldo real debidamente conciliado, por lo tanto no coincide con el total de los saldos de caja y bancos e inversiones, presentando una diferencia de ₡54,3 millones.

*Recuadro 2.9
(continuación)*

situación que le permitiría a ese Instituto reorientar esos recursos a las finalidades establecidas en la Ley N° 1917.

- No existe una adecuada programación de obras, ni tampoco se cuenta con un establecimiento de prioridades para éstas por parte del Consejo Director del Proyecto Turístico Golfo Papagayo.
- Los proyectos de inversión no han sido evaluados mediante un análisis costo/beneficio, imposibilitando determinar como se establecen las obras prioritarias, su viabilidad y su conveniencia. Es sabido que un análisis costo/beneficio, permitiría subsanar esas debilidades, constituyéndose en un criterio adicional para la toma de decisiones y para la evaluación correspondiente respecto a lo esperado de cada acción ejecutada.
- No existen manuales de procedimientos para el manejo y control de FONDETUR, ni existe una adecuada coordinación entre el Director Ejecutivo del Proyecto Turístico de Papayo y los demás departamentos del ICT.
- El Proyecto Turístico Golfo Papagayo y FONDETUR no cuentan con estados financieros propios independientes que reflejen su situación financiera, ya que sus transacciones se incorporan junto con las del ICT. Tal situación imposibilita disponer de información financiera confiable, oportuna y veraz, que le permita evaluar los resultados de sus operaciones y visualizar los cambios en la situación patrimonial de un período a otro o dentro de un mismo ejercicio, lo que constituye una importante limitación para la toma de decisiones y para evaluar adecuadamente la situación económico-financiera del proyecto.
- De conformidad con las directrices emitidas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Ministerio de Hacienda, FONDETUR sólo podría invertir en títulos de deuda interna del Gobierno y mantener saldos en cuenta corriente ajustados a los límites establecidos. Sin embargo, durante el año 2006, la cuenta corriente de FONDETUR, presentó saldos mensuales que en promedio superan los ¢200 millones¹, situación que incumple lo establecido en el inciso c) del artículo N° 3 de las directrices citadas.

¹ Éste exceso de efectivo en la cuenta corriente, denota la inexistencia de directrices y políticas administrativas que garanticen que los recursos estén siendo invertidos en las mejores condiciones en cuanto a rentabilidad y que se puedan disponer de éstos oportunamente. Si esos recursos, hubiesen sido invertidos en títulos valores por la Administración del ICT, se podrían haber generado ¢13,6 millones adicionales a los que rindió la cuenta.

3 Sector Transporte

Tal y como se mencionó en la Memoria Anual 2006, múltiples han sido las causas por las cuales se ha generado en nuestro país un rezago de más de treinta años en materia de infraestructura del transporte (carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles). En esta oportunidad se pretende profundizar en algunas causas, que en nuestro criterio, reflejan problemas de naturaleza estructural, tales como: carencia de una adecuada política de infraestructuras del transporte, confuso marco institucional y normativo, recursos humanos, y procedimientos inadecuados; y que resulta fundamental sean subsanados para lograr en el menor tiempo posible el salto cualitativo y cuantitativo que el país requiere en esta materia.

La labor es compleja, sin embargo, el Gobierno debería aprovechar aún más la situación estable que ostenta en materia de finanzas públicas y combinar esa disposición de recursos presupuestarios con un replanteamiento o mayor aprovechamiento de los esquemas de alianzas público-privado, tales como concesiones y esquemas de titularización, para potenciar adecuada y oportunamente proyectos de infraestructura del transporte fundamentales para el crecimiento económico del país y con ello paliar el rezago que se tiene en esta materia.

La Contraloría General es consciente de los esfuerzos que realizan actualmente las autoridades de Gobierno del Sector Transporte (traslado de recursos completos al CONAVI, consolidación de financiamientos con entidades multilaterales –BCIE, KFW–, iniciativas para sacar adelante proyectos bajo la figura de la concesión de obra pública, impulso a la reforma de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, mejoras en el ejercicio de la rectoría de la Ministra del Sector); sin embargo, consideramos que no son suficientes, pues permanecen latentes los problemas de tipo estructural que obligan a una acción más estructurada, integral contundente, y coordinada.

A continuación, se exponen en forma detallada los aspectos de índole estructural más relevantes aquí mencionados:

3.1 Importancia de la Política de Infraestructuras del Transporte

La política en materia de infraestructuras del transporte se constituye en un factor clave para lograr los objetivos generales y estratégicos de un país, y ello repercute ineludiblemente en mejorar el potencial de crecimiento de una economía, calidad de vida de los ciudadanos y en la consecución del pleno empleo. Una inversión debidamente acotada incidirá necesariamente en mayores niveles de competitividad, reducción de costos de logística y por lo tanto en mayor crecimiento.

Lo anterior implica que una política de infraestructuras bien estructurada y ligada a la política económica es una variable que coadyuva a que un país garantice niveles de crecimiento adecuados y permite un alineamiento en general con el resto de políticas.

Desde el punto de vista teórico un sistema de provisión de infraestructuras contempla aspectos básicos tales como: planificación de proyectos ejecutables, selección, priorización y maduración de proyectos, licitación, ejecución de las inversiones, puesta en servicio de los proyectos y evaluación de los resultados obtenidos, como medio para mejorar los procesos futuros.

Un instrumento fundamental dentro de este contexto de la política de infraestructura del transporte lo constituye el denominado Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte

(PEIT), instrumento que se convierte en el gran marco orientador para las inversiones de infraestructura de un país en el corto, mediano y largo plazo (15 a 20 años).

Costa Rica, aunque cuenta con un Plan Estratégico en Infraestructuras del Transporte, éste se encuentra desactualizado (elaborado en 1981 y actualizado en 1995), por lo que dejó de ser utilizado como marco referencial desde el año 2000. Como paliativo, el marco orientador se ha sustituido por una serie de lineamientos o aspectos incluidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, lo cual desde el punto de vista teórico y práctico resulta inapropiado, puesto que en dicho Plan Nacional lo que se plantean son una serie de metas y objetivos en materia de infraestructura del transporte, que si bien permiten una orientación general en cuanto a esta materia, dista mucho de los beneficios y orientaciones claras que traería un Plan Estratégico de la Infraestructura del Transporte, el cual indudablemente tiene que estar ligado a la política económica, presupuestaria y de inversiones propuesta por cada gobierno de turno.

Así las cosas, muchos de los problemas que se presentan en el desarrollo de la infraestructura del transporte obedecen precisamente a la falta de planificación integrada del Sector Transportes, lo cual se agrava con la ausencia o débil planificación estratégica de cada una de las instituciones involucradas, las que a lo sumo cuentan con un marco estratégico que define su visión y misión, y en algunos casos unos objetivos estratégicos.

A mayor abundamiento, se ha determinado que los planes anuales de las instituciones en ocasiones no incluyen acciones o metas para direccionar su gestión hacia el logro de las metas establecidas en el PND, además, algunas no han diseñado un adecuado sistema de evaluación de resultados que les permita retroalimentarse y tomar medidas correctivas oportunamente.

Siendo esta una problemática de naturaleza estructural y fundamental, la Contraloría General de la República inició a finales del año 2007, un estudio de fiscalización, con la finalidad entre otras cosas, de arrojar luces a fin de que esta situación sea solventada por parte de la autoridades de Gobierno en el corto plazo. Ello dentro del marco de una estrategia integral que pretende desarrollar este Órgano Contralor a mediano plazo y que será descrita con mayor detalle al final del presente comentario sectorial.

3.2 Otros aspectos relevantes en materia de Infraestructura del Transporte

Concomitantemente con lo anterior, se tiene que otros requisitos fundamentales para que un país se desarrolle en forma exitosa en materia de infraestructura del transporte son un adecuado marco institucional y el marco legal.

3.2.1 Marco Institucional

La existencia en un país de un marco institucional estable, resulta fundamental para maximizar el beneficio generado por proyectos de infraestructura del transporte. Ese marco institucional está constituido por todas aquellas instituciones vinculadas directa e indirectamente con la generación de infraestructuras, llámese Ministerios, Consejos, Organismos, Agencias, Entidades de fiscalización, así como por las instituciones que pueden llegar a tener alguna relación con la financiación de infraestructuras.

Entre algunas características del marco institucional que podrían estar limitando un mejor desempeño están:

- Escaso control de los órganos ejecutivos sobre los organismos responsables de la gestión de las infraestructuras.
- Falta de coordinación entre las diversas instituciones encargadas de implementar la política de infraestructuras y confusa distribución de funciones y responsabilidades.
- Carencia de planes de carácter estratégico a largo plazo.
- Inadecuada estructura institucional para el seguimiento de los proyectos.
- Falta de capacidad de los equipos responsables de la política de provisión de infraestructuras, que se refleja en inestabilidad, falta de claridad, dificultad en la interpretación del marco normativo vigente.
- Necesidad de dotar del recurso humano idóneo para liderar, planificar, ejecutar y supervisar los procesos y proyectos que demanda el sector transporte. El rezago de larga data requiere indefectiblemente de la revisión de competencias y la generación de esquemas de compensación acordes a los retos y responsabilidad del sector

Este marco institucional se ha visto debilitado adicionalmente por las limitaciones que una austera política fiscal le cobró al sector de infraestructura de transporte. De esta forma, la limitación de recursos propició un debilitamiento de la capacidad de gestión de estas instituciones, y si bien hoy día se realizan importantes esfuerzos por dotar de recursos a estas instituciones, el círculo vicioso no se rompe únicamente con ese mayor financiamiento; para hacerlo virtuoso es indispensable devolver a las instituciones una mayor capacidad de gestión, lo que requiere una adecuación de sus estructuras, procesos y potencial humano.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el caso del CONAVI, entidad que por primera vez durante muchos años se le giraron en el año 2007 todos los recursos que por ley le correspondían, y de 123 proyectos previstos para ejecutar o dar inicio con los procedimientos de contratación, 85 no presentan grado alguno de ejecución , 24 con grados de avance inferiores al 80% –con un promedio de ejecución del 40%– , 17 con porcentajes de avance superiores al 80% y únicamente dos en un 100%. Ello implicó en términos generales una ejecución de la partida de obras de construcción, de tan solo el 60%.

Otro caso es el del CETAC, que al 31 de diciembre de 2007 tiene un superávit de ₡17.268.0 millones, no obstante las necesidades imperiosas que tiene el país en materia de desarrollo aeroportuario. En este sentido, cabe señalar la generación de recursos producidos por la concesión del Puerto de Caldera, por la suma de ₡ 488,8 millones, que al 31 de diciembre de 2007 no han sido aplicados a obras para el desarrollo socioeconómico de la provincia de Puntarenas, por la falta de esa capacidad institucional ejecutora.

A manera de resumen, se podría afirmar que si bien hoy en día se cuenta con recursos públicos para invertir en infraestructura del transporte, las entidades encargadas de invertirlos no tienen el suficiente “músculo institucional” o la “capacidad institucional”, para ejecutarlo, eficiente, eficaz y económicoamente.

Lo anterior también se ve reflejado en una realidad donde se combinan aspectos tales como: entidades realizando funciones duplicadas o dejando de hacer otras, alta rotación de funcionarios, escasez de personal competente, regímenes salariales que no permiten atraer y mantener el personal idóneo, falta de claridad en la asignación de competencias, limitada coordinación entre las instituciones, entre otros.

En este sentido, con verdaderos programas de refuerzo institucional se podrían esperar indudablemente, entre otras cosas, procesos licitatorios o concesionales impregnados de mayor seguridad jurídica y técnica, y por ende, se tendrían mejoras significativas en cuanto a este particular.

Dentro de este punto también cabe resaltar que para que el proceso sea exitoso, ese refuerzo institucional debe darse no solamente durante la fase de licitación y adjudicación sino durante el proceso completo, es decir, en las etapas de preparación del proyecto y durante la fase de explotación de la concesión.

Un programa de refuerzo institucional integral y funcional va a generar una administración fuerte, dinámica y funcional y ello a la par de un marco normativo claro y avanzado, repercute directamente en procesos más robustos y eficientes en materia de infraestructura del transporte.

Ante este panorama, este Órgano Contralor programó para el año 2008, la realización de estudios especiales sobre “capacidad institucional” en las principales instituciones del Sector Transporte con el fin de particularizar dicha problemática, a saber, CONAVI, CNC y CTP y por ende, impulsar mejoras de valor agregado para el Sector. Todo ello como parte de un macroproyecto de mediano plazo que está desarrollando la Contraloría General en materia de infraestructura del transporte.

3.2.2 Marco Legal

El otro elemento fundamental que se conjuga para tener éxito en el desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte, particularmente si pretenden materializarse a través de alianzas público-privadas tales como la figura de la concesión de obra pública, es el marco legal.

El fin primordial de este marco legal es garantizar y regular la participación de la iniciativa privada en las actividades de generación y gestión de infraestructuras y equipamientos.

El marco legal comprende un conjunto amplio de normas en relación con el carácter público de las infraestructuras de transporte, su división en categorías; las responsabilidades relativas a las funciones de financiación para su construcción, rehabilitación, revisión, mantenimiento, protección y gestión, existencia de tasas especiales para su financiación, regulación de los pagos directos cobrados a los usuarios; o el marco específico para el desarrollo de colaboraciones público-privadas.

Un marco normativo en esta materia que se enfoque hacia esquemas de alianzas público-privadas, debe cubrir aspectos principales como, definir los mecanismos de participación de las Administraciones Públicas, diversidad de instrumentos de financiación, figuras transaccionales aplicables a los contratos, garantizar la calidad de los servicios en el largo plazo y protección de los derechos del inversor privado.

Así las cosas, los aspectos más relevantes que deberían contemplarse en un marco legal para garantizar el éxito de proyectos bajo el esquema de alianzas público-privadas y particularmente concesionales son: evitar terminologías opacas y ambiguas, garantizar la resolución de obstáculos legales que impiden la transferencia a los agentes privados de los cometidos que realizarán, permitir la validez de los contratos a largo plazo en los contratos de servicios públicos, garantizar la introducción de criterios transparentes para la selección de socios privados, definir claramente las reglas de terminación de un contrato y la justa compensación del concesionario. Además de aspectos como, reconocimiento explícito de la subrogación en el contrato por parte de los financiadores, regular los derechos de entrada de las entidades financieras, establecer claramente los tipos de contribución pública a los proyectos, inclusión de incentivos a las iniciativas particulares y la posibilidad de que promotores de un proyecto liquiden su participación en un proyecto maduro.

La reforma a la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos que , en la actualidad se está proponiendo, de una u otra forma toca algunos de los aspectos indicados anteriormente, pretendiendo darle nuevos aires a la figura de la concesión como medio para solventar los problemas de infraestructura del transporte que enfrenta el país.

Se considera que dicha reforma debería complementarse con una normativa a nivel integral que regule además de la figura de la concesión, otras formas de relaciones público-privadas. Conteste con la revisión de la Ley General de Concesión es importante la revisión del Reglamento a la Ley, con el propósito de adecuar ese marco a las reformas que lleguen a ser aprobadas, y la experiencia que durante los últimos años se ha logrado acumular.

3.3 Inadecuados procedimientos

Además de los aspectos enunciados anteriormente, existen deficiencias dentro del Sector Transporte que no contribuyen a que se ofrezca una seguridad razonable de que los proyectos vinculados con la infraestructura del transporte sean eficientes, eficaces y económicos, que se relacionan con la inadecuada ejecución de procedimientos directamente ligados a dichos proyectos.

Tal es el caso de fallas en el procedimiento de expropiaciones (capacidad instalada), en el de control de la ejecución de los proyectos, en el de la calidad de las obras, en el monitoreo de la operación de las obras, en acciones de mantenimiento, en los diseños de proyectos de carreteras, rediseños que han impactado en los costos y el tiempo previsto para la ejecución de las obras, proyectos formulados sin adecuados estudios (topográficos, geológicos, geotécnicos), aspectos que indefectiblemente afectan el desarrollo oportuno de los proyectos en ejecución, con el consecuente impacto para el país y para la ciudadanía como un todo.

3.4 Aspectos generales sobre entidades que conforman el Sector

En lo que se refiere expresamente a las entidades que componen el Sector, se desarrollan seguidamente, con respecto a las principales, algunos aspectos generales.

3.4.1 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), según su Ley de creación, tiene la responsabilidad de planificar, construir y mejorar las carreteras y caminos, los puertos, aeropuertos y ferrocarriles del país. Asimismo, el nivel superior tendrá función de órgano

rector, planificador, fiscalizador y regulador del Ministerio y del Sector de Obras Públicas y Transportes.

De esta manera, es clara la importancia del rol que juega esta entidad dentro del sector y consecuentemente la importancia de la efectividad de su gestión. Sin embargo, este Ministerio se ha caracterizado por un bajo cumplimiento de sus planes anuales operativos y ha tenido dificultad para adecuar su organización y funcionamiento a los fines previstos con la reorganización del Sector.

3.4.1.1 Inflexibilidad en la estructura orgánica del MOPT

En 1999 se promulgó la Reforma Organizativa y Funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la cual no solo reformó esta entidad sino la constitución del Sector Transportes, desconcentrando administrativamente algunas funciones que realizaba ese Ministerio, en otras figuras jurídicas denominadas consejos sectoriales¹, con el fin de que el MOPT se dedicara fundamentalmente a ejercer la rectoría del Sector, y también a conservar, en forma exclusiva, la red vial cantonal.

Al respecto, en el 2006 esta Contraloría General efectuó un estudio con el propósito de analizar la estructura organizativa, la planificación y la organización de los recursos con que cuenta el MOPT, en el cual se determinó que posterior a la creación de los Consejos y a pesar del traslado a éstos de funciones que anteriormente desarrollaba el MOPT, la estructura orgánica de este Ministerio, solo había tenido un leve efecto en cuanto al número de personas que laboran para él, situación que al 31 de diciembre de 2007 se mantiene.

Si se analiza el número de plazas de dicho Ministerio para el período 2002-2007, se tiene un promedio anual de 3800 plazas, pese a la creación de los citados Consejos y al rol actual de ese Ministerio. Ahora bien, si se compara el año 2007 respecto al 2006 se observa un leve reducción de 167 plazas, que equivale a un 4,6%, y que obedece principalmente a traslados de plazas a los Consejos.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Número de plazas, período 2002-2007

Cuadro 2.95

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de plazas	3.824	3.856	3.842	3.818	3.808	3.641

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MOPT y las leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para los períodos fiscales 2002-2007.

Un aspecto a destacar, desde el punto de vista presupuestario, es precisamente el rubro de remuneraciones, el cual al 31 de diciembre de 2007 conserva la misma relación, ya que representa una carga del 55,8% del presupuesto total, lo cual contrasta con la inversión en bienes duraderos con un 8,8%, lo que se origina por el bajo nivel que el Ministerio ha presupuestado en los últimos cinco años para la reposición de maquinaria y equipos.

En este sentido, este Órgano Contralor dispuso al MOPT diseñar una estrategia para proyectar sus acciones, no solo a un periodo presidencial, sino a mediano y largo plazo, con fundamento en las realidades y exigencias actuales, que considere la adaptación y

¹ Consejo Nacional de Concesiones, Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Técnico de Aviación Civil y Consejo de Seguridad Vial.

legitimación de su estructura orgánica, la reducción de riesgos por duplicidad de funciones, ajustes en el recurso humano y el fortalecimiento de actividades con alcance sectorial.

Sin embargo, en la actualidad ello no ha sido subsanado del todo por el MOPT y según el Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General, ello se encuentra en etapa de implementación.

3.4.1.2 Problemática en materia de expropiaciones

En cumplimiento de sus funciones, el MOPT realiza el proceso de expropiación de terrenos para permitir la construcción de las obras viales. Sin embargo, este proceso se ha caracterizado por altos grados de lentitud que provocan atrasos y sobrecostos en los proyectos.

En la Memoria Anual 2006, esta Contraloría General informó sobre los resultados de un estudio efectuado en esta materia, en el que señaló la necesidad de integrar en el MOPT, en una sola Dirección Administrativa, las funciones relativas al trámite de expropiaciones, asignando suficientes recursos y complementándolo con guías, procedimientos y puntos de control que faciliten la verificación de actividades. Además, planteó la importancia de que las autoridades estatales de máxima jerarquía, integren y coordinen esfuerzos interinstitucionales para un efectivo cumplimiento de las funciones que le corresponden a cada uno de los actores.

De conformidad con lo indicado por el Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General, en la actualidad, el MOPT aún está efectuando acciones que le permitan cumplir con lo dispuesto por este Órgano Contralor, por lo que persisten problemas en este campo, que están afectando proyectos de infraestructura importantes para el país, como la carretera a San Carlos (Sifón la Abundancia), el proyecto de concesión del corredor San José – San Ramón y proyectos vinculados con la Costanera Sur.

3.4.1.3 Ejecución presupuestaria del MOPT

La estructura presupuestaria del MOPT para el 2007 está compuesta por nueve programas, incluyendo el programa de Proyectos y Transferencias Sectoriales el cual no se detalla en el siguiente cuadro, dado que en éste el MOPT sólo transfiere recursos a entidades de su sector.

Programa	Aprobado		Ejecutado	
	Monto	%	Monto	%
326 Administración Superior	8.530,6	21,2	6.862,6	80,4
327 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal	13.410,1	33,2	8.942,1	66,7
328 Puertos y Regulación Marítima	756,5	1,9	619,8	86,9
329 Edificaciones Nacionales	2.257,3	5,6	1.491,8	66,1
330 Instituto Geográfico Nacional	712,1	1,8	577,4	81,1
331 Transporte Terrestre	7.138,1	17,7	5.700,2	80,1
333 Proyecto MOPT - KFW	2.837,2	7,0	2.058,2	72,5
334 Complejo Vial Costanera Sur Crédito BCIE-1605	4.691,5	11,6	3.831,3	81,7
TOTAL	40.333,4	100,0	30.083,4	74,6

Cuadro 2.96

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de Egresos (ajustada) al 31 de diciembre de 2007.

Nota: No se incluyó el Programa 332 "Proyectos y Transferencias Sectoriales".

Se observa en el cuadro anterior que el MOPT no ha logrado mantener una ejecución presupuestaria estable, más bien, si se compara con las ejecuciones de los años 2005 y 2006, cuando reflejó un 35,9% y 86,2%, respectivamente, se tiene que para el 2007 bajó su porcentaje de ejecución a un 74,6% del presupuesto final aprobado.

En el Programa Administración Superior se dio una ejecución presupuestaria del 80,4%, con un rango de alta ejecución, congruente con los años anteriores.

El Programa 327, Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, que es el que absorbe la mayor cantidad de recursos del presupuesto del MOPT para el presente periodo, obtuvo una ejecución presupuestaria inferior al 70% y bastante menor al 86,2% y al 80,0% de los años 2005 y 2006 respectivamente, ello motivado principalmente por problemas de contratación para la compra de repuestos, reparación de maquinaria y de maquinaria pesada, situación que resulta preocupante dado que ello repercute directamente en la operatividad de ese Ministerio.

El programa 329 Edificaciones Nacionales, a cargo de la Dirección del mismo nombre, presenta una merma en la ejecución respecto del 2006, al pasar de un 82,9% a un 66,1%. En este programa resulta importante destacar lo ya indicado por este Órgano Contralor en el informe N° DFOE-OP-27/2006, referente a que “*el protagonismo del MOPT en el desarrollo de infraestructura educativa se ha reducido considerablemente, evidenciando la necesidad de que las altas autoridades (Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación y Ministerio de Obras Públicas y Transportes) definan la permanencia o no de esta Dirección en el MOPT considerando la existencia de una Unidad Administrativa similar en el MEP y la especialización en transportes del MOPT.*”

El programa 330 Instituto Geográfico Nacional, también muestra un descenso en su ejecución al pasar de 90,9% en el 2006 a 81,1% en el 2007. Al igual que en el caso anterior, en el citado informe se indicó que este Instituto “*es un programa presupuestario dentro de la estructura programática del MOPT y sus objetivos no están exclusivamente relacionados con la función de transportes, razón por la que se debe estudiar la conveniencia de que el Instituto pertenezca a otra institución más afín a la naturaleza de las funciones que realiza.*”

Sobre los dos programas anteriormente citados, según el Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General, el MOPT se encuentra aún valorando varias opciones para atender lo apuntado.

Un grado aceptable de ejecución presupuestaria (81,7%) y de gestión mostró el programa 334 Complejo Vial Costanera Sur, debido a la ejecución de algunos contratos de obra vinculados con proyectos propios de este programa. Este resultado incidió favorablemente en el porcentaje final de ejecución presupuestaria del MOPT.

Congruente con lo apuntado, el Ministerio de Hacienda señala en el Informe Anual de Evaluación Presupuestaria del 2007, que el MOPT cumplió sólo con el 76,7% de las metas de producción programadas y únicamente con el 44,1% de las metas de gestión, recomendando al MOPT “*hacer el esfuerzo por uniformar la utilización de los formularios de evaluación y del análisis de la información, así como respecto a la vinculación entre los objetivos, metas e indicadores, que favorezca la medición de la gestión realizada por el ministerio*”.

De manera similar, el Informe Final de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, elaborado por el Ministerio de Planificación, estableció que de un total de 26 metas, el MOPT cumplió solamente 10, parcialmente 11, mientras que otras 5 muestran atrasos críticos o información insuficiente para considerarlas cumplidas.

En consideración de todo lo señalado dentro del presente acápite, este Órgano Contralor considera de vital importancia que el MOPT finalmente concluya con la implementación de todas y cada una de las disposiciones ya giradas por este Órgano Contralor en los informes citados dentro del presente comentario, de forma tal que a corto plazo ello impacte positivamente en su accionar y por ende en el bienestar de todos los ciudadanos del país.

3.4.2 Consejo de Transporte Público (CTP)

Este Consejo constituye un órgano con desconcentración máxima, adscrito al MOPT, con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el sistema remunerado de transporte público terrestre, según lo dispuesto en la Ley N° 7969.

La gestión de este Consejo durante el 2007 estuvo caracterizada por una problemática organizativa y de planificación que limitan en alto grado su efectividad en el mejoramiento del sistema remunerado de transporte público, el cual exige una urgente modernización y reorganización. Además, refleja, al igual que en períodos anteriores, una situación superavitaria, desde el punto de vista presupuestario.

Durante el año 2007, el CTP presupuestó un monto de \$2.203,8 millones, reporta una ejecución de \$1.235,4 millones, que representa apenas el 56,0%. De esta suma ejecutada el 72,7% corresponde a los \$898,0 millones que se ejecutaron en el programa Administración General.

El Consejo, al 31 de diciembre del 2007, cerró con un superávit de \$968,4 millones, monto que corresponde al 43,9% del total de recursos percibidos durante el periodo 2007, y un 35,5% mayor al superávit arrojado en el 2006. En el año 2005 el superávit ascendió a \$156,6 millones, y en el 2006 a \$704,0 millones.

Esta institución se ha caracterizado por resultados superavitarios que ponen en evidencia la necesidad de cambios en su estructura y operación para aumentar su capacidad ejecutora, pues en este caso ha contado con recursos para contribuir con su misión y objetivos de creación, pero no ha podido responder con una gestión efectiva.

Se observa sin embargo que el aumento en el crecimiento del superávit del 2007 (35,5%), fue menor del que se experimentó en el 2006, el cual fue un 349,5% mayor del obtenido en el 2005.

Dentro de este contexto, esta Contraloría General efectuó un estudio en el 2007 relacionado con la planificación para el desarrollo y la modernización del transporte público en la modalidad de autobús, en dicho Consejo, lo cual dio como resultado el informe N° DFOE-OP-5-2007.

Conforme con la normativa vigente, le compete al Consejo de Transporte Público (CTP) el control de los servicios de transporte público en autobús. Derivado de esta competencia, le correspondió, en el año 2007, la atención del vencimiento de los plazos de adjudicación de las concesiones del 85,6% de las rutas de autobuses que operan en el país. En relación con

dicha obligación, este Órgano Contralor efectuó un estudio relativo a la planificación y a las acciones previas, así como sobre los esfuerzos orientados a la modernización y desarrollo de dicho servicio. El periodo de análisis fue del 1° de enero de 2006 al 31 de marzo de 2007.

Al analizar los documentos de planificación de los años 2006 y 2007, se determinó que en principio, no se incorporaron metas de gestión que se relacionaran de manera directa con el proceso de renovación y adjudicación de concesiones, lo cual luego se corrigió con acuerdos de la Junta Directiva, en los que se definió la calendarización de actividades con ese fin; sin embargo, esa demora en el cronograma incidió en que algunas acciones no se pudiesen cumplir en el plazo previsto y otras ni siquiera se programaran.

Tampoco se reflejan en los contenidos de los referidos planes, actividades con carácter interinstitucional. Además, la formulación de dichos planes y sus respectivas acciones se fundamentan en un decreto ejecutivo promulgado para atender el proceso de operación de las concesiones que vencieron en el año 2000, lo cual limita el éxito de un proceso de modernización y reorganización del transporte público acorde con las condiciones actuales.

Del análisis sobre la evaluación y calificación de la calidad del servicio, se determinó que en el periodo 2000-2007, no se ejecutó un trabajo programado y sistemático. Además, el sistema de evaluación puesto en práctica para los operadores que gestionaron la renovación de sus concesiones en el año 2007, evidenció como debilidad que se entró a calificar requisitos obligatorios de la relación contractual, cuyo cumplimiento debió verificarse a lo largo de la ejecución de la concesión y no solo ante su inminente finalización y eventual renovación, aparte de que tal evaluación no previó inspecciones de campo.

Las deficiencias en los procesos de planificación, el lento avance en la modernización y la ausencia de un enfoque sistemático en la calificación del servicio, provocaron que se perdiera la oportunidad de aprovechar el vencimiento del plazo de la mayoría de las concesiones para mejorar la calidad en la prestación del servicio. Además, la transición era propicia para normalizar el modo de operación de los servicios, pues a marzo del año 2007 solo 130 empresarios (28,3%) operaban rutas que habían sido autorizadas mediante concesión, mientras que 291 (63,4%) lo hacían a través de permisos, siendo que esta última modalidad solo debe aplicarse por excepción y en forma temporal.

También, se identificaron fallas en la estructura orgánica del CTP, asociadas a una alta rotación de personal en puestos clave; insuficiencia para atender la demanda de servicios y lentitud en su consolidación. Asimismo, se estableció desactualización, desintegración e inoportunidad en los sistemas de información y de archivo.

Para corregir las deficiencias determinadas se giraron disposiciones a la Junta Directiva del CTP, orientadas a mejorar el proceso de planificación; definir un enfoque de modernización integral y actualizado; proponer una estrategia para normalizar la operación de los permisionarios; suplir por la vía de cláusulas contractuales, las principales deficiencias identificadas en el proceso de evaluación e implementar un sistema de calificación y evaluación de la calidad del servicio. Además, se formularon disposiciones al Director Ejecutivo, con el propósito de incorporar acciones interinstitucionales en los planes anuales, gestionar recursos para mejorar las labores de inspección y control y dar continuidad a las mejoras en la estructura orgánica y en los sistemas de información y de archivo.

Finalmente, se sugirió a esa Asamblea Legislativa, ajustar la normativa relacionada con la renovación y adjudicación de concesiones de líneas de autobuses, debido a que fue

promulgada en una época con condiciones distintas a las actuales, lo que provoca que en lo relativo al procedimiento de licitación de las concesiones de líneas de autobuses y su renovación, el establecimiento de responsabilidades para las partes y el régimen de la ejecución contractual, no se disponga de mecanismos que describan adecuadamente, las conductas que ocasionarían acciones sancionatorias, resarcitorias y resolutorias, conforme al tipo especial de contratación de que se trata.

3.4.3 Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)

Los resultados mostrados por la actividad del INCOP durante el año 2007 han sido satisfactorios y apuntan un avance razonable hacia el logro de las metas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para esta entidad, situación que podría ser mejor si se subsanan algunas debilidades asociadas a la inversión de los recursos generados para obras sociales y la fiscalización de los contratos de concesión suscrito por el INCOP y el MOPT con la empresa privada.

Como ya es sabido, el Gobierno de Costa Rica, con la finalidad de llevar a cabo su plan de modernización de los puertos del país, tomó la decisión de dar en concesión los servicios portuarios de Puerto Caldera, aprovechando así la experiencia de empresas extranjeras interesadas en participar en el negocio, y el capital de inversión que éstas podrían aportar, ya que el Gobierno no contaba con recursos suficientes para llevar a cabo las inversiones requeridas y el puerto necesitaba de mejoras, tanto en la infraestructura física, como en la eficiencia de sus operaciones, para atender la demanda creciente de sus servicios. De esta manera, y de acuerdo con lo permitido por la legislación nacional, se promovieron procesos de licitación que culminaron con las siguientes contrataciones:

- Concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera, que se suscribió con la Sociedad Portuaria de Caldera S.A. y cuya orden de inicio se dio el 11 de agosto de 2006.
- Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos para la Construcción, Conservación y Operación de la Terminal Granelera de Puerto Caldera, contrato suscrito con la Sociedad Portuaria Granelera de Caldera S.A., el cual también se inició parcialmente el 11 de agosto de 2006; pendiente en la actualidad lo referente a la construcción de la Terminal motivado por recurso presentado ante la Sala Constitucional.
- Concesión de Gestión de Servicios Públicos de Remolcadores en la Vertiente del Pacífico, que se suscribió con la empresa Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A. (SAAM) y su inicio se ordenó a partir del 12 de diciembre del 2006.

A raíz de lo anterior, se hizo necesaria la modernización del INCOP de tal manera que le fuera posible jurídicamente a dicho Instituto asumir las prerrogativas y funciones de autoridad portuaria, con el propósito de explotar, directa o indirectamente, de acuerdo con la ley, los puertos del Estado en el litoral pacífico del país, sus servicios portuarios, así como las actividades y facilidades conexas. De esta forma, actualmente el INCOP es responsable de la administración directa de las terminales portuarias de Punta Morales, Quepos, Golfito y Cruceros Puntarenas y de la fiscalización de las concesiones a privados del Puerto de Caldera.

Estas estrategias gubernamentales han permitido una mejora integral de los servicios portuarios en el litoral del Pacífico, generando un efecto positivo hacia el modelo adoptado, en el tanto se ha aumentado la eficiencia del Puerto de Caldera y el INCOP ha podido concentrarse en el logro de las metas establecidas para los puertos que están bajo su entera administración.

El presupuesto con que contó el INCOP para el año 2007 ascendió a la suma de ₡5.089,0 millones, el cual incluye ₡982,3 (19%) provenientes de la estimación de cánones del consorcio concesionario de Puerto Caldera. De éstos últimos recursos, el INCOP recibió ₡434,4 millones que agregados al superávit del año 2006 por ₡54,4 millones, suma ₡ 488,8 millones, recursos que son específicos para obras y equipo con fines turísticos de la provincia de Puntarenas, según lo establecido en la Ley reguladora de la actividad portuaria de la costa del pacífico, N°8461.

Los mencionados recursos recibidos por el INCOP no se han podido utilizar, ya que de acuerdo con información remitida por ese Instituto, los proyectos de inversión turística son de un costo muy elevado y el monto recibido fue insuficiente para su atención. A raíz de lo anterior y con la finalidad de contar con el capital suficiente para tal fin, se suscribió un Contrato de Fideicomiso de Titularización entre el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Instituto Costarricense de Turismo y el Banco Nacional de Costa Rica, el cual fue refrendado por este Órgano Contralor el 15 de noviembre del 2007 y se estima iniciar las obras mencionadas durante el año 2008.

Al igual que el INCOP, de las utilidades generadas por el consorcio concesionario de Puerto Caldera, las municipalidades de Esparza y de Puntarenas también han recibido recursos que deben destinarse a la construcción y mejora de obras para el desarrollo socioeconómico del cantón puntarenense, sin embargo, estos fondos tampoco han sido utilizados en su totalidad.

Los ingresos acumulados por dicho concepto por la Municipalidad de Esparza y Puntarenas al 31 de diciembre de 2007 (incluye el año 2006), son de ₡251,2 millones y ₡852,0 millones, respectivamente, mientras que gastaron en este período, sólo ₡16,0 millones y ₡257,0 millones, en ese mismo orden; quedándoseles un superávit acumulado al año 2007 de ₡235,2 millones y ₡595,0 millones, respectivamente. Esta situación evidencia una debilidad administrativa por parte de estas entidades para ejecutar oportunamente los frutos que empieza a dar al país la concesión del Puerto de Caldera.

Si bien es cierto, en la actualidad aun no se han materializado en obras y mejoras los recursos generados por la operación del Puerto, lo cierto es que estos fueron posibles en parte por el aumento obtenido en el tonelaje promedio de mercancías movilizadas y la reducción en un 30% del tiempo de espera de los barcos en bahía.

Durante el período comprendido entre agosto de 2005 y junio de 2006, el promedio mensual de graneles movilizados, medidos en toneladas métricas (TM) fue de 127.950 y las toneladas métricas por hora (TM/h) de 431, estadísticas que empezaron a ser superadas con la concesión del Puerto de marras, según se observa en el cuadro siguiente:

Sociedad Portuaria Granelera de Caldera S.A.
Productividad de graneles

Año	Mes	Movilizado	Productividad
		TM	TM/h
2006	Agosto	124.475	641
	Setiembre	189.944	551
	Octubre	174.085	549
	Noviembre	108.844	525
	Diciembre	200.247	611
2007	Enero	89.807	504
	Febrero	186.577	588
	Marzo	209.451	579
	Abril	214.342	578
	Mayo	162.390	485
	Junio	95.821	456
	Julio	164.535	619
	Agosto	187.497	612
	Setiembre	160.936	528
	Octubre	199.551	602
	Noviembre	166.062	665
	Diciembre	202.206	631
PROMEDIO (Mensual)		166.869	551
Indice de Productividad		122,54%	
Total Movilizado		2.836.770	

Cuadro 2.97

Fuente: Secretaría Fiscalizadora de Concesiones

Nótese como, desde agosto 2006, mes en que empieza a operar la concesión, y hasta diciembre de 2007, con excepción de dos meses, los demás lograron movilizar cantidades superiores a las logradas por el INCOP como administrador de Puerto Caldera, hasta obtener un promedio mensual de 166.869 TM y 551 TM/h. De esta forma la carga movilizada tuvo un aumento del 30% y la productividad por hora de 28%.

Respecto de la ejecución presupuestaria se tiene que para el año 2007 el INCOP alcanzó únicamente un 63%, influyendo en esa baja ejecución, principalmente, la partida de bienes duraderos, donde se contemplaba la adquisición de equipo portuario y de informática, así como mejoras a los muelles portuarios que al final del período no se realizaron en su totalidad debido a que varios procesos licitatorios no se concluyeron durante el 2007. En este sentido, resulta importante que la institución tome medidas para mejorar sus procesos de contratación, pues esta baja ejecución también se presentó en el año 2006 y por las mismas razones.

Por otra parte, para el año 2007, el INCOP programó la ejecución de tres acciones estratégicas institucionales y tres indicadores con sus respectivas metas institucionales, que responden a las tres acciones estratégicas del PND 2006-2010, en las que el INCOP debe contribuir para su ejecución. Concretamente estas acciones del PND son:

- Concesión de obras públicas portuarias cuya meta de esa acción es la de mejorar el funcionamiento del Puerto Caldera, aumentando a 600 toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado.
- Ampliación y modernización de los 3 principales muelles turísticos del país, incluyendo los Muelles de Cruceros de Puntarenas, Quepos y Golfito.
- Desarrollar el programa “Calidad Turística” para mejorar los servicios ofertados y la percepción del país como destino turístico. Este programa considera no solo aspectos de planta física, capacitación de mano de obra y entrega de servicios, sino también el mejoramiento de la calidad de la experiencia de los visitantes, y el aprovechamiento de los atributos del producto costarricense.

Según el informe de evaluación del cumplimiento de metas del PND, realizado por MIDEPLAN, la meta para descargar 450 TM/H en carga a granel en Puerto Caldera, se superó, al lograrse 574 TM/H; de esta manera la institución coadyuva a la meta del PND de mejorar el funcionamiento de Puerto Caldera, aumentando a 600 toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado.

En el segundo caso, MIDEPLAN apunta que se logró la meta anual de remodelar dos muelles, ya que la institución programó dos remodelaciones que las consideró necesarias en los muelles de Puntarenas y Quepos, lo cual permite avanzar en el logro de la meta del PND de proveer de infraestructura a los muelles bajo su administración, quedando pendiente el Muelle de Golfito.

En el último caso, para contribuir con la meta del PND de diseñar un programa para el desarrollo de las inversiones y proyectos necesarios para mejorar las condiciones de las ciudades puerto del país, la institución programó dos proyectos de infraestructura de interés turístico en Puntarenas, sin embargo no logró ningún avance durante el año 2007.

En la Memoria Anual del 2006, este Órgano Contralor indicó que se realizaría un estudio sobre la fiscalización ejercida por la Secretaría Fiscalizadora de Concesiones del INCOP, hecho que se concretó en el “Informe sobre la gestión de la unidad de fiscalización y otras instancias, de los contratos de concesión de la terminal granelera, terminal general y remolcadores de Puerto Caldera”, N° DFOE-OP-06-2007. En el mismo se determinó como aspecto primordial, que dicha Secretaría Fiscalizadora estaba ejerciendo, no solo las labores de regulación y fiscalización sobre las citadas concesiones, como la Ley le asigna, sino que además, realizaba otras labores de control y supervisión de la ejecución de los contratos que son propias del nivel operativo, lo cual estaba provocado confusión y falta de claridad en el accionar de la Secretaría Fiscalizadora, así como de otras instancias del INCOP, con respecto a las competencias de cada una, situación que es contraria a las buenas prácticas de control interno.

Por otra parte, se estableció que en los tres contratos de concesión otorgados hasta la fecha por el INCOP, antes citados, se hace referencia a una Unidad Técnica de Supervisión y Control existente en esa entidad, a la cual se le asignan las labores de control y supervisión del nivel operativo en relación con la ejecución de dichos contratos. Sin embargo dicha unidad, a la fecha en que se realizó el estudio, no había sido creada en el INCOP, por lo tanto sus funciones habían sido asumidas por la Secretaría Fiscalizadora, generándose con ello la confusión antes indicada.

En relación con el contrato de asesoría con la empresa consultora IMNSA, Ingenieros Consultores, con el fin de apoyar en sus funciones a la Secretaría de Fiscalización del INCOP, al MOPT y al INCOP, se determinó que los productos de esa asesoría, hasta el momento en que se revisó la documentación, no habían tenido mayor efecto en la conformación y funcionamiento de la Secretaría Fiscalizadora, entre otras cosas, porque había sido enfocada hacia el mantenimiento de la estructura de control tal como estaba funcionando hasta ese momento, es decir concebida como una sola unidad haciendo funciones de fiscalización y de tipo operativo al mismo tiempo, lo cual resulta contrario a un buen ambiente de control interno.

También se determinó que en la Secretaría Fiscalizadora no se había nombrado un Director de Proyecto, el cual según el contrato con IMNSA debía desempeñar las funciones de coordinación con dicha consultora, función que también había recaído, de manera inconveniente en el Secretario Fiscalizador. Tampoco se había nombrado al Inspector Técnico de Obras (ITO), figura que es necesaria para la inspección de las obras de construcción de la Terminal Granelera.

Con el fin de ordenar y mejorar los procesos de control y fiscalización de la ejecución de los contratos de concesión se dispuso a la Junta Directiva del INCOP, crear la Unidad Técnica de Supervisión y Control, que a la fecha del estudio no se había creado, y trasladar las funciones operativas que en ese momento realizaba la Secretaría Fiscalizadora a dicha unidad, dejando a la Secretaría Fiscalizadora como encargada de realizar únicamente las funciones de fiscalización sobre el cumplimiento de esos contratos.

De la misma manera, se dispuso redireccionar el alcance de la asesoría que brinda la empresa consultora IMNSA, para que ésta sea enfocada hacia la existencia y fortalecimiento de las dos unidades antes indicadas, y el nombramiento del Director de Proyecto, quien tendría a cargo la coordinación con la empresa IMNSA. Igualmente se dispuso cumplir con el nombramiento del Inspector Técnico de Obras.

En este sentido, según el Área de Seguimiento de Disposiciones de ese Órgano Contralor, a la fecha las disposiciones giradas a raíz del informe de repetida cita ya fueron acatadas por dicho Instituto.

3.4.4 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

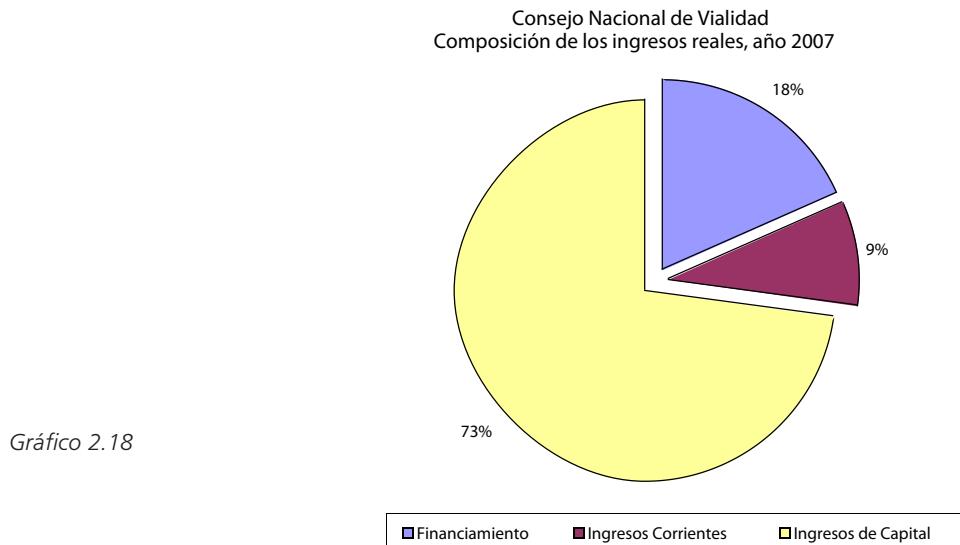
Este Consejo tiene asignada la importante función de ejecutar las actividades relacionadas con la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional. Con este fin, fue creado en 1998 como un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional y para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones¹.

Durante el año 2007, el CONAVI mostró una mejoría en su gestión debido a que contó con aproximadamente un 60% más de los recursos presupuestados con respecto al año 2006, circunstancia que le permitió aumentar los recursos destinados a obras de conservación vial en varias zonas del país. Sin embargo, su capacidad organizativa y de operación no experimentó los ajustes necesarios para lograr la ejecución de la totalidad de los recursos

¹ Ley N° 7798 del 30 de abril de 1998.

presupuestados, bajo la observancia de adecuadas prácticas de control interno que propulsen su gestión hacia grados satisfactorios de eficiencia, eficacia y economía.

Para el año 2007, este Consejo presupuestó recursos por un monto de ₡104.392,1 millones y tuvo ingresos por un monto de ₡92.134,6 millones, mientras que en el 2006 los ingresos reales ascendieron apenas a ₡58.097,7 millones. El comportamiento de los ingresos reales fue el siguiente:



Fuente: CONAVI, Liquidación Presupuesto de Egresos del año 2007

Como se puede observar en el gráfico anterior, el Fondo Vial estuvo integrado de manera significativa por “Ingresos de capital” provenientes del impuesto a los combustibles y a la propiedad de vehículos, monto que ascendió a ₡66.929,5 millones, que representan un 73% del citado Fondo. Precisamente esta es la partida que durante el 2007 le permitió al CONAVI aumentar de manera relevante las inversiones en conservación vial, ya que fue hasta este año que el Ministerio de Hacienda le transfirió la totalidad de los recursos que le corresponde de lo recaudado por los citados gravámenes.

Adicionalmente, los recursos provenientes de la clase denominada “Financiamiento” alcanzaron los ₡16.854,5 millones, de los cuales ₡9.114,9 millones corresponden al superávit y ₡7.709,6 millones a recursos provenientes del crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

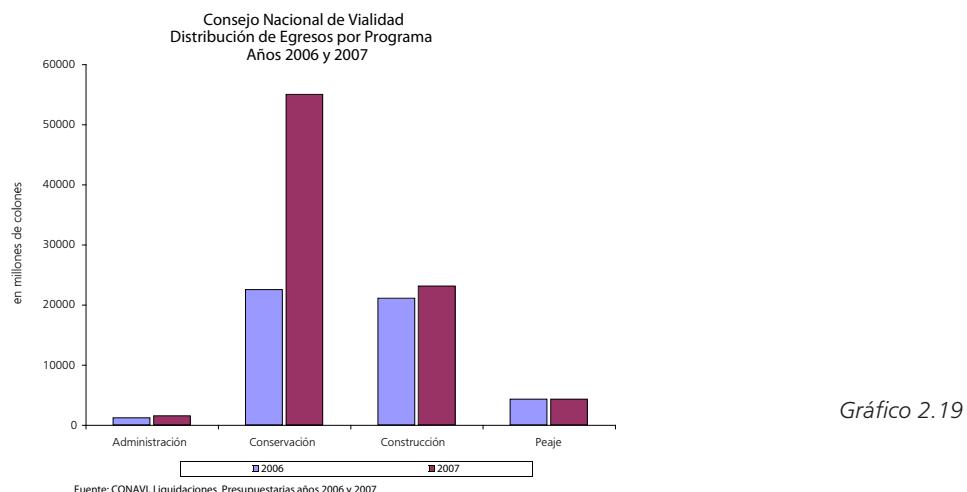
Dicho crédito contiene una línea de financiamiento por \$170,0 millones, cuyo objetivo es única y exclusivamente financiar la rehabilitación y construcción de carreteras y puentes de la red vial nacional. De los recursos de este crédito el Consejo presupuestó durante el año 2007 la suma de ₡20.000,0 millones, de los cuales solo solicitó ₡7.709,6 millones, o sea el 38,5%, situación que pone en evidencia precisamente la insuficiente capacidad administrativa del CONAVI para convertir la totalidad de los recursos presupuestados de esta fuente en las obras de infraestructura vial identificadas como relevantes para contribuir con el desarrollo económico del país, y para el bienestar de los ciudadanos costarricenses.

Esta insuficiencia administrativa del CONAVI para desarrollar o iniciar los proyectos de construcción al amparo del citado crédito, ocasionó que ¢146,5 millones pasaran a engrosar la cuenta de superávit, dado que solicitó financiamiento por un total de ¢7.709,6 millones y utilizó solamente ¢7.563,1. Sobre el particular, es importante tener presente que una vez adquirido este préstamo, independientemente de si se usan o se mantienen ociosos, el Estado debe asumir el pago de un 7,25% por concepto de intereses, pero quizás, lo más importante de esta subutilización de recursos, es el costo de oportunidad de no construir las obras necesarias para contribuir al turismo y la productividad del país.

En términos generales, los recursos subutilizados por el CONAVI y reflejados en el superávit, ascendieron en el 2007 a la suma ¢8.268,2 millones, en perjuicio como ya se ha indicado, del logro de los fines previstos para mejorar el acceso por vía terrestre, aspecto que repercute negativamente en el rezago que tiene el país en esta materia.

En el Informe de ejecución presupuestaria 2007, preparado por el CONAVI, se observa que de 131 proyectos previstos para ejecutar o dar inicio con los procedimientos de contratación, 3 fueron totalmente concluidos, 18 muestran grados de avance superiores a 80%, 25 inferiores a 80% y con un promedio de ejecución del 40%, y 85 reflejan un 0% de avance. Esta situación se refleja, en términos generales, en la baja ejecución del CONAVI con respecto a la partida de obras de construcción vial, como se detalla más adelante.

Por otro lado, los egresos ejecutados durante el 2007 por el CONAVI alcanzaron la suma de ¢83.866,4 millones, monto que superó en un 71% los ¢48.993,4 millones ejecutados en el 2006. Un análisis comparativo de esta situación por programa se presenta de seguido:



Resulta evidente que durante el 2007 la infraestructura de transporte vial fue beneficiada con inversiones que representaron un 144,5% más que en el 2006, vinculadas fundamentalmente con actividades específicas del programa "Conservación Vial". Ello contrasta con las inversiones correspondientes a los programas "Construcción Vial" y "Operación e Inversión Vías de Peajes", actividades que no mostraron ningún crecimiento durante ese mismo período.

La ejecución presupuestaria para el 2007 arroja un total de ¢83.866,4 millones que representan un 80,3% de los ¢104.392,1 millones presupuestados, distribuidos en ¢1.509,5 millones en el programa "Administración Superior", ¢54.998,9 millones en el programa "Conservación Vial", ¢23.083,0 millones en el programa "Construcción Vial" y ¢4.274,9 millones en el

programa "Operación e Inversión Vías de Peajes". No obstante, el comportamiento relativo en la ejecución de cada uno de estos programas fue, respectivamente, de 84,7%, 95,1%; 60,7% y 63,3%. Nuevamente, es el programa de Conservación Vial el que muestra una ejecución satisfactoria, la cual está directamente relacionada con la implementación de la Licitación Pública N° 1-2005 que comprende 22 contratos de mantenimiento a tres años plazo; mientras que la mencionada subejecución de recursos del crédito del BCIE y del Fondo Vial, está reflejada en el programa de Construcción Vial, el cual aún mantiene en lista de espera proyectos tales como el de la Interamericana Norte, las estaciones de pesaje y varios puentes peatonales en la Interamericana Sur y otros lugares.

En materia de planificación, según la evaluación efectuada por MIDEPLAN para el periodo 2007, el CONAVI programó la ejecución de ocho acciones estratégicas institucionales y nueve indicadores con sus respectivas metas institucionales para el logro de las acciones estratégicas que le asigna el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 – 2010. De ella se deduce que para dicho periodo el Consejo logró el 67% de las metas establecidas y el 33% muestra atrasos críticos o información insuficiente para la medición de su avance.

Según el detalle del referido informe de MIDEPLAN, el Consejo logró alcanzar en el año 2007 las siguientes metas:

- Atender 4.200km de la Red Vial Nacional Asfaltada. Según lo comentado por MIDEPLAN, esta meta se superó, ya que se atendieron 4.500 km,. El logro se debe a la ejecución de los 22 contratos que se firmaron a tres años plazo para el mantenimiento de la red vial nacional.
- Intervenir 71,5 km de la Red Vial Nacional Estratégica. La evaluación realizada por MIDEPLAN determina que se alcanzó intervenir en esta red 238,83 km, con lo que no solo se supera la meta propuesta para el año 2007, sino también que se alcanza aproximadamente el 50% de la meta del PND para el periodo 2006 – 2010.
- Construir y reconstruir 10 puentes. Se indica que esta meta se alcanza en un 100%; algunos de los puentes atendidos son: Río Las Vueltas, Río Cañas, Quebrada El Ceibo, Río Sahino, Río Blanco, Río Peñas Blancas, Quebrada Naranjos Agrios, entre otros; al igual que en el caso anterior, el logro de esta meta permite avanzar en el cumplimiento del PND.
- Elaborar 10 diseños de carreteras y puentes en la Red Vial Nacional. Del análisis de la evaluación se pudo determinar que el Consejo realizó durante el año 2007 19 diseños; algunos de los proyectos ejecutados son: Río Grande, Río Périco, San Isidro, Río Claro, Quebrada La Fortuna y Río Virilla. Ello implica que en el 2007 se alcanzó casi el 50% de la meta del PND para el periodo 2006 -2010.
- El PND se propone como meta la construcción de tres Pasos a Desnivel. Para el año 2007 se propuso la construcción del paso de San Sebastián, el cual presentaba al 31 de diciembre de 2007 una ejecución del 95% y para efectos de MIDEPLAN se considera como meta lograda.
- Como parte de la meta para reducir la tasa de mortalidad a un 12,1% por cada 100.000 habitantes se propuso para el periodo correspondiente al año 2007 la

construcción de seis puentes peatonales, de los cuales se logró la construcción de cinco puentes ubicados en Los Geranios, Hacienda Vieja, Villas de Ayarco, Hospital Cima y Centro Comercial Multiplaza; considera MIDEPLAN que con esto se da por cumplida la meta.

Por otro lado, las metas que muestran un atraso crítico al 31 de diciembre de 2007 o que la información suministrada por la Administración es insuficiente para su valoración, corresponden a las siguientes, según el citado informe de MIDEPLAN:

- La atención de la meta anual de 1.500 km de la Red Vial Nacional Lastre, donde solo se alcanzaron 661,23 km. Según lo señalado por el Consejo, esto se debe a los atrasos experimentados en el nuevo cartel de licitación para atender esta Red.
- La construcción de tres radiales. En el informe presentado por la Administración a MIDEPLAN se indica que se encuentran cuatro proyectos en ejecución pero ninguno concluido por lo que esta meta se considera no alcanzada.
- Demarcación de 2.000 km de carreteras. Según el informe de MIDEPLAN solo se alcanzaron 88 km, atraso que según CONAVI, fue provocado por los factores climáticos que se presentaron en el último trimestre, donde estaba programado este proyecto; no obstante, su baja ejecución es considerada por parte de MIDEPLAN como un aporte para el logro de la meta del PND de reducir a 12,1% la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes.

Cabe destacar que durante el 2007, esta Contraloría General efectuó varios estudios relacionados con los proyectos de conservación y construcción vial, los cuales dieron origen a la emisión de informes con disposiciones y recomendaciones importantes para contribuir en el mejoramiento de la gestión del CONAVI. Los resultados más relevantes de dichos estudios se comentan de seguido.

- **Debilidades en los proyectos de conservación vial¹**

Uno de los más importantes proyectos que está ejecutando el CONAVI, y que como ya se indicó consumió la cantidad más importante de recursos de su presupuesto para el año 2007, es el relacionado con la ejecución de los 22 contratos de la Licitación Pública N° 1-2005 denominada “Conservación vial de la red vial nacional pavimentada”.

El objetivo fundamental de estos contratos es realizar un conjunto de actividades destinadas a preservar, en forma continua y sostenida, el buen estado de las vías, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. Estos contratos se empezaron a ejecutar en el mes de junio del 2006, con una vigencia de tres años.

Bajo este panorama, durante el año 2007 este Órgano Contralor realizó un estudio a una muestra de esos 22 contratos, determinándose aspectos relevantes tales como:

¹ Informe DFOE-OP-8/2007

- Uso generalizado del bacheo de urgencia, en sustitución del bacheo con mezcla asfáltica en caliente, a pesar de que esta última es más barata.
- Se evidenció que en algunos tramos de la Ruta Nacional N° 237, Paso Real (R.2) – Límite Coto Brus/Corredores, donde recientemente se habían realizado trabajos en la superficie de rodamiento con tratamiento superficial había un acelerado deterioro.
- Otros tramos se observaron con un grado de deterioro que hacía casi intransitable la vía; a pesar de que en ella se habían invertido en el término de un año, más de ¢ 600 millones.
- En la Ruta Nacional N° 245, Chacarita (R.2) – Límite Cantonal Osa/Golfito (Río Rincón), construida originalmente con una superficie de rodamiento en tratamiento superficial, se realizaron bacheos en tramos extensos y colocación de carpetas con mezcla asfáltica en caliente y se observó el desperdicio de ésta a la orilla de la carretera.
- Se carece de acciones de control interno para verificar oportunamente, que los ingenieros de proyecto están cumpliendo con sus compromisos contractuales.
- La ejecución de las actividades de conservación vial para el primer trimestre del 2007, no fueron adecuadas ni sustentadas en sólidas bases técnicas, lo que provocó que algunos renglones de pago se sobreejecutaron, otros se subejecutaron y algunos ni siquiera se utilizaron. Así por ejemplo, en el renglón relacionado con la Remoción de derrumbes, el monto programado fue de ¢3,9 millones y lo ejecutado se sobregiró en un 1.500 % al ascender a un total de ¢62,7 millones, mientras que en el renglón relacionado con Material de préstamo, lo programado fue por ¢4,3 millones y lo ejecutado fue de apenas un 43%, ¢1,7 millones.

Sobre esos mismos contratos y en un segundo estudio¹, se evaluó en el CONAVI y en el MOPT, la metodología que sustenta la planificación de los trabajos de conservación de las rutas nacionales, llegándose a determinar la ausencia de información pertinente, lo cual incide negativamente en la aplicación correcta, a nivel de proyecto, del Índice de priorización; lo que no permite que se defina de la manera más acertada, el orden de intervención en la ejecución de conservación vial de las rutas incluidas en los 22 contratos de la licitación pública N° 1-2005.

Además, el citado índice no se ha actualizado, a un año de haberse iniciado las obras de conservación vial, no obstante que según lo acordado, debe actualizarse anualmente, y tampoco se cuenta con una base de datos centralizada en alguna de las entidades, para que vincule todo el proceso de planificación.

Ante dicho panorama, la Contraloría General giró las disposiciones pertinentes a las autoridades del CONAVI y del MOPT, a fin de solventar los distintos aspectos señalados, disposiciones a las cuales se les está dando el seguimiento pertinente a través de nuestra Área de Seguimiento de Disposiciones.

¹ Informe DFOE-OP-14/2007

- **Debilidades en los proyectos de construcción vial**

Otra partida importante del CONAVI, donde se destinan también una cantidad significativa de recursos presupuestarios, corresponde a los proyectos de construcción vial. De una muestra de los principales proyectos, la Contraloría General, también durante el año 2007, realizó una evaluación, producto de la cual se determinaron aspectos tales como:

- La Dirección de Obras del CONAVI no ha contado con los recursos humanos suficientes para cumplir sus actividades sustantivas, relacionadas con el desarrollo de los proyectos de construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento de carreteras y puentes de la Red Vial Nacional.
- Existen debilidades en las etapas previas a la orden de inicio del contrato, entre ellas: inadecuada coordinación entre Direcciones que garantice la calidad de los diseños, la contratación de construcción de obras con diseños desactualizados, y la emisión de órdenes de inicio sin verificar las condiciones reales del sitio. Estos problemas en la etapa previa al inicio de obras provocan que durante la construcción se deban corregir errores y omisiones mediante órdenes de modificación de obras, que inciden en los elementos sustanciales de los contratos y tienen un efecto importante en cuanto a atrasos de las obras, y cargos administrativos para el CONAVI, como fue el caso del proyecto Puerto Carrillo-Estrada-Lajas.
- Se determinaron problemas de inseguridad para los usuarios de la vía y del personal que labora en el proyecto Palmichal-Chirracá, por la inestabilidad de las laderas y taludes construidos. En la construcción del paso a desnivel de San Sebastián se determinó una ausencia de coordinación con entidades responsables de prestar los servicios públicos CNFL, ICE, ICAA, y la Municipalidad de San José en relación con la ubicación temporal o definitiva de dichos servicios.

Ante tales hallazgos, la Contraloría General también dispuso lo pertinente a las autoridades del CONAVI y se está realizando el seguimiento correspondiente a través del Área de Seguimiento de Disposiciones de este Órgano Contralor.

Bajo este orden de cosas, es posible concluir, como se hizo en la Memoria Anual 2006, que si bien la transferencia total de recursos provenientes de los impuestos a los combustibles y a la propiedad de los vehículos, así como los recursos del crédito del BCIE, daba al CONAVI la oportunidad de mejorar su gestión para el 2007, este Consejo aún debe realizar mayores esfuerzos por aumentar su eficiencia y efectividad, en contribución a la dotación al país de la infraestructura de transporte necesaria, en la cantidad y calidad que se merecen los ciudadanos costarricenses.

En este sentido, este Órgano Contralor señala su preocupación de cara a la ejecución presupuestaria del CONAVI en proyectos de construcción vial para el año 2008, teniendo en consideración que ese Consejo aún continúa efectuando acciones para actualizar su marco estratégico, para concluir la reorganización administrativa, para nombrar a su Director Ejecutivo, aspectos considerados como fundamentales dentro de los esfuerzos que debe realizar para mejorar su gestión.

La no consolidación de dichos aspectos, más la huida de recurso humano que ha tenido el CONAVI en los últimos meses, son señales que deben ser objeto de análisis por parte de las

autoridades de ese Consejo, a fin de minimizar los efectos negativos que ello podría tener en su gestión durante el año 2008, máxime cuando ha de considerarse que esta sería la segunda ocasión en que se le transfieren la totalidad de los recursos que por ley le corresponden.

3.4.5 Consejo Nacional de Concesiones (CNC)

El Consejo Nacional de Concesiones fue creado como un órgano con desconcentración máxima, adscrito al MOPT, con personería jurídica instrumental para los efectos de administrar el Fondo de Concesiones, así como para concertar los convenios y contratos necesarios para cumplir sus funciones.

Durante el 2007, este Consejo presupuestó por concepto de ingresos un monto de ₡1.866,4 millones y reportó ingresos reales por ₡1.253,6 millones que representan el 67,2% de lo programado. Esa baja en los ingresos reales se debió a varias razones, que no siempre guardan relación propiamente con problemas de gestión del CNC:

- La Ministra del MOPT le cambió el destino a ₡200,0 millones que le correspondían a este Consejo para atender los decretos de emergencia que se emitieron durante el año.
- En el presupuesto se estimó que durante el 2007 se realizarían los 4 componentes del Plan de Fortalecimiento Institucional, financiado mediante el Convenio FOMIN/BID/CNC, con recursos del BCIE; sin embargo, no se solicitaron ₡174,5 millones, debido a que se estimó conveniente ejecutar este año solo dos de los componentes.
- No se recibió la transferencia de ₡240,4 millones que según el contrato de concesión del proyecto San José-San Ramón debía realizar el concesionario, una vez que se de orden de inicio a la etapa de construcción de las obras, evento que no se ha concretado.

Del presupuesto definitivo de ingresos (₡1.866,4 millones), se ejecutó tan solo el 35,4%, es decir ₡660,2 millones. Ahora bien, si se compara el monto ejecutado con el ingreso real percibido se tiene que la ejecución alcanza el 52,7% (₡1.253,6 millones), porcentaje que continua siendo bajo si se considera el rol que juega este Consejo en el desarrollo del país.

Como resultado de lo anterior se tiene que el CNC muestra, al 31 de diciembre del 2007, un superávit de ₡593,4 millones, monto compuesto en un 58,8%, por una transferencia de ₡349,2 millones que no se realizó a RECOPE, dado que esta Refinería no está de acuerdo con el Finiquito del Proyecto de Oleoducto y se encuentra en trámite una querella legal para resolver los diferendos.

Es importante señalar que al efectuar la Contraloría General un análisis de la ejecución presupuestaria de esta entidad para el 2007, se determinó que la información suministrada por el Consejo Nacional de Concesiones en la liquidación presupuestaria; así como la contenida en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, contenía errores que requirieron de una serie de ajustes. En virtud de esta situación, este Órgano Contralor está valorando las acciones concretas que emprenderá en lo que a este aspecto corresponde.

Respecto al informe preparado por MIDEPLAN sobre el avance de las acciones estratégicas donde tiene participación el Consejo, se debe señalar que cuatro coinciden con lo programado;

una muestra un desfase, y dos presentan un atraso crítico o información insuficiente. Seguidamente se reseña lo comentado:

- En el caso del Proyecto San José – San Ramón se logró ejecutar en un 95% las condiciones precedentes del contrato, por lo que se supera el 50% propuesto por la Administración, y se avanza en la meta del PND.
- En lo que respecta a las acciones para mejorar; concesionar y poner en operación los proyectos “Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”, el “Sistema Ferroviario” y el “Puerto de Limón”, se logró adjudicar los procesos licitatorios para el Estudio de Factibilidad, lo cual, según MIDEPLAN, permite avanzar con la acción establecida en el PND y cumplir con la meta del periodo.
- En el caso del proyecto San José – Cartago se tiene un desfase con lo programado, ya que solo se tiene un borrador del cartel licitatorio, no obstante, esta acción coadyuva con el PND.
- Sobre el Centro de Convenciones en el Gran Área Metropolitana, el Consejo no reporta resultados y aduce que este proyecto es responsabilidad del ICT.
- En cuanto al proyecto San José – Caldera, indica MIDEPLAN que no se presentaron resultados por parte de la Administración ni las limitantes que experimentaron para su ejecución.

Por otra parte, en lo que respecta a la gestión del CNC durante el año 2007, el Área de Fiscalización de Obras Públicas y Transporte de la Contraloría General emitió el informe N° DFOE-OP-12-2007 sobre los resultados del estudio especial realizado específicamente sobre la contratación de consultorías en ese Consejo, haciendo énfasis en el cumplimiento de los principios y normativa de la contratación y de las responsabilidades por parte de los consultores contratados.

En dicho estudio se determinó que a pesar de que el CNC ha apostado al logro de la misión que le fue encomendada, como órgano técnico especializado en materia de concesiones, a la contratación de servicios técnicos y especializados, los resultados alcanzados no han significado una buena ejecución de los contratos y en su lugar se advierten debilidades de control interno en el trámite de dichas contrataciones, ya que no se cumple en general con lo estipulado en los procedimientos internos elaborados por la propia Administración, ni con las disposiciones contenidas en la normativa y principios aplicables a los procesos de contratación, lo cual limita la transparencia en esos trámites y la garantía de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

También se determinó que el CNC continúa con la práctica de contratar servicios técnicos y profesionales para la atención de labores permanentes y continuas, situación que encarece su costo, limita la formación y crecimiento del personal de planta institucional e impide la consolidación de una robusta estructura orgánica.

Por consiguiente, se dispuso al Consejo girar instrucciones al Secretario Técnico a fin de tomar medidas para que en futuros procesos de contratación se ajuste a la normativa y principios que rigen esta materia y se elabore una estrategia de contratación de personal técnico y profesional coherente con los planes de gestión del CNC. Al Secretario Técnico se le dispuso ordenar lo pertinente a efecto de garantizar que en todas las contrataciones que

realice el CNC se cumpla con la normativa y principios vigentes y en lo que sea necesario se revise el procedimiento interno de licitaciones y concursos, así como definir las acciones que propicien una mayor publicidad de los concursos que promueva el CNC.

Dados los hallazgos esbozados dentro del citado informe y la investigación realizada por este Órgano Contralor en cuanto a esta materia, se procedió a elaborar la relación de hechos correspondiente en contra del ex-Secretario Técnico del CNC, relación que sirvió de base para que nuestra División de Asesoría y Gestión Jurídica diese inicio al procedimiento administrativo pertinente en el mes de abril del 2008.

3.4.6 Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)

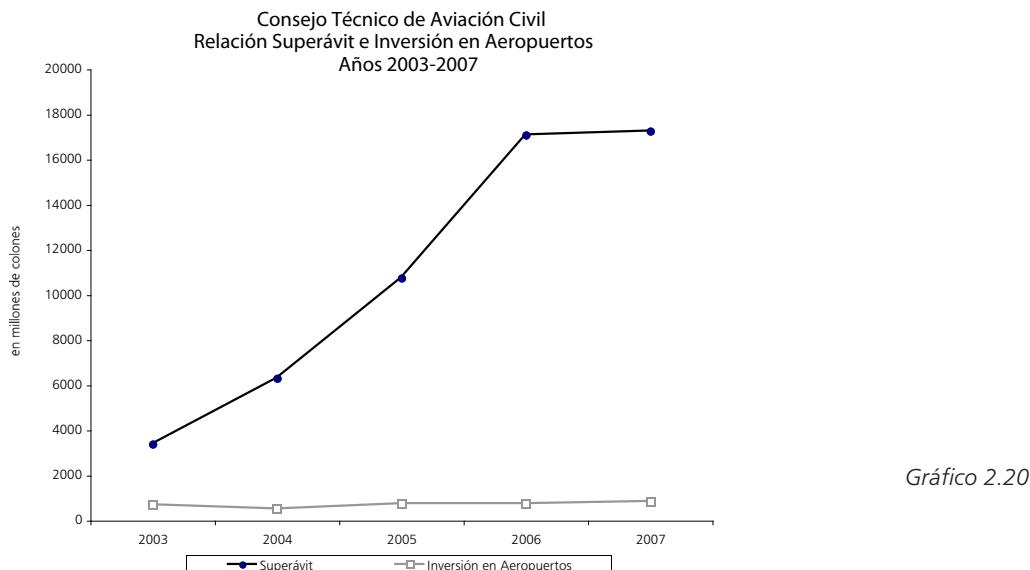
Con el propósito de propiciar el adecuado funcionamiento y regulación del transporte aéreo en Costa Rica, se crea mediante la Ley N° 5150 el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y la Dirección General de Aviación Civil, ambos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El CETAC posee desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental respecto del MOPT para administrar los fondos provenientes de tarifas, rentas o derechos regulados en la supracitada Ley, así como para realizar otros actos en el cumplimiento de sus funciones.

Durante el año 2007 el CETAC contó con un presupuesto definitivo de ₡19.737,4 millones, el cual fue ejecutado en un 90,5%, dato que en apariencia resulta positivo, sin embargo la administración presupuestaria de esta entidad no se aleja de la problemática que presenta el resto de las entidades del Sector, en cuanto a su dificultad de captar correctamente sus ingresos y de ejecutarlos oportunamente.

En efecto, no obstante que el presupuesto definitivo ascendió a ₡19.737,4 millones, los ingresos efectivos superaron este monto en un 78% al alcanzar la suma de ₡35.136,4 millones, lo cual se debe a que desde un inicio, al estimar sus necesidades de recursos económicos para enfrentar los gastos del 2007, el CETAC no necesitó considerar más recursos que los de operación y por tanto no tuvo la necesidad de presupuestar el monto acumulado del superávit al 31 de diciembre del 2006, circunstancia que refleja que la Administración continúa presentando las debilidades de planificación estratégica y de operación que la Contraloría General le ha señalado, especialmente en el informe N° DFOE-OP-23-2006, donde detalladamente se comentan los resultados del estudio efectuado sobre la “Estrategia Nacional para el desarrollo aeroportuario y las obras de infraestructura en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma”, cuyas disposiciones se encuentran en proceso de cumplimiento por ser de mediano plazo.

En relación con la ejecución del presupuesto de egresos, se realizaron gastos por la suma de ₡17.868,4 millones, o sea por un 90,5% del presupuesto definitivo, lo que significó un superávit del período por un monto de ₡17.268,0 millones. Esta suma tan alta como superávit no guarda relación con la problemática que enfrenta el país en materia de infraestructura aeroportuaria, más bien pone en evidencia, como ya se indicó, la falta de capacidad institucional de la Dirección General de Aviación Civil de invertir los recursos con que cuenta.

Este comportamiento de bajo nivel de inversión y alto margen de superávit, queda claramente reflejado dentro del siguiente gráfico, donde se presenta una serie histórica correspondiente a la evolución de ambas variables para el período 2003 al 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de las Liquidaciones Presupuestarias del CETAC correspondientes a los años 2003-2007.

Signos positivos sobre la gestión del CETAC que van en la línea de revertir dicha situación, son la suscripción de un "Acuerdo de Gestión de Servicios entre la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Gobierno de Costa Rica a través del Consejo Técnico de Aviación Civil, mediante el cual se pretende establecer un mecanismo ágil para la contratación de expertos o empresas en el desarrollo de servicios en el campo aeroportuario, refrendado en forma condicionada por la Contraloría General el 29 de noviembre de 2007.

Asimismo, el 7 de diciembre del 2007, este Órgano Contralor también otorgó el refrendo condicionado a otro acuerdo suscrito entre este Consejo y la OACI denominado "Servicio de Compras de Aviación Civil (CAPS)", con el fin de contratar los suministros aeronáuticos a través de dicha organización internacional.

En relación con ambos acuerdos, durante el año 2007 se presupuestó en la modificación N°10 la suma de ₡2.046,6 millones como transferencia de capital a la OACI, para la compra de equipos varios en los Aeropuertos Internacionales Daniel Oduber y Tobías Bolaños, y la adquisición del sistema de iluminación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Además, se contrató con OACI el Proyecto de la red de aeródromos, así como el Proyecto integral de modernización de la DGAC.

Así las cosas, es de esperar que bajo dicha coyuntura, el CETAC mejore sus niveles de utilización de los recursos disponibles para el año 2008.

Por otro lado, la Administración presupuestó indemnizaciones por la suma de ₡5.233,4 millones, de los cuales se efectuó un pago por la suma de ₡5.182,9 millones. Parte de esta suma corresponde a indemnizaciones pagadas a la empresa Alterra Partners por los montos de ₡269,7 millones por pago de sentencias judiciales originadas en arbitrajes, ₡3.776,9 millones para pago de sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia N° 832 F 2006 tramitado ante el Centro de Resolución de Conflictos en Materia de la Propiedad, por concepto del conflicto surgido a raíz de la no disposición de los terrenos en los cuales se construirán las obras previstas en el contrato de gestión interesada, específicamente, la calle de rodaje sur, la reubicación de la calle pública "La Candela", la reubicación de las

instalaciones de “Seguridad Aeroportuaria Base II”, así como la suma de ₡494,7 millones por el pago del reclamo administrativo para la restitución del equilibrio financiero del contrato originado en el no pago de la Empresa COOPESA. R.L.

Respecto del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, es preciso indicar que a principios del año 2007 el CETAC aprobó la determinación preliminar de una posible terminación anticipada del referido contrato y así lo notificó a los acreedores, otorgándoles un plazo para que presentaran una propuesta técnica económica y administrativa que asegurara la continuidad de los servicios en ese Aeropuerto.

No obstante, con posterioridad a que la propuesta fuese presentada al CETAC y avalada por ese Consejo, la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), organismo acreedor de Alterra Partners Costa Rica S.A., desistió de firmar un nuevo Addendum al Contrato de Gestión Interesada. A finales del periodo 2007, la Administración estaba a la espera de que el BCIE adquiriera la deuda de Alterra con el IFC, lo cual no fructificó; de allí que en la actualidad Alterra esté negociando con potenciales interesados la eventual venta de acciones, de parte de sus principales socios.

En procura de mejorar el servicio durante la temporada alta correspondiente a finales del año 2007 e inicios del 2008, el CETAC aprobó la recepción provisional de obras en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, entre ellas: las Salas de Abordaje Bloques A y B; puentes fijos, Bloques A y B; y algunas posiciones de parqueo. A su vez, dicho Consejo inició un proceso de reclutamiento y selección para integrar el Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada: Inspector General, Asesor Legal, Asesor Financiero e Inspector Técnico de Operaciones para el Órgano Fiscalizador. No fue posible con ese proceso ocupar la plaza de Inspector General, debido a que la persona propuesta desistió de su interés y los otros participantes no cumplían con los requisitos exigidos, por lo que el cargo lo continúa ejerciendo en forma interina un funcionario de la Dirección General de Aviación Civil.

Por otra parte, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos rechazó la solicitud de ajuste de las tarifas aeronáuticas presentada por el Consejo Técnico de Aviación Civil para el periodo 2007. Esta Autoridad requirió al CETAC una serie de mejoras a la Metodología para la Evaluación de la calidad en el lado aéreo del Aeropuerto Juan Santamaría. En cuanto a las tarifas no aeronáuticas, la propuesta publicada en el Diario Oficial La Gaceta por el CETAC en el 2007, fueapelada tanto por las líneas aéreas como por Alterra Partners Costa Rica S.A.

En términos generales, este Órgano Contralor continuará con el monitoreo permanente del contrato de gestión interesada del Aeropuerto Juan Santamaría. Es en esa línea que durante el primer trimestre del año 2008 diera inicio un estudio vinculado con esta temática, específicamente sobre el Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que contempla evaluar el control que se ejerce por los distintos actores involucrados (Órgano Fiscalizador, CETAC, Dirección General de Aviación Civil y el Banco Fiduciario) en temas tales como: facturación por los servicios brindados, cobro y depósito y distribución de recursos al Gestor y al Consejo Técnico de Aviación Civil.

Por otra parte, cabe desatacar que la Contraloría General realizó durante el año 2007 un estudio sobre la administración tarifaria en aeropuertos internacionales a cargo del CETAC y de la DGAC y sobre certificados y permisos de la actividad aeronáutica¹, en el cual se determinó que las tarifas contenidas en el apéndice tarifario acumulan una desactualización

¹ Informe N° DFOE-OP-3-2007.

de más de nueve años, provocando que el CETAC no perciba importantes ingresos, mientras las gestiones de la DGAC para tratar de revertir tal condición han resultado inefectivas e infructuosas.

Una estimación económica efectuada por la Contraloría General para el período 2003-2006 en los aeropuertos internacionales más importantes del país (Daniel Oduber Quirós, Tobías Bolaños y de Limón), reveló que se dejó de percibir una suma estimada en ¢4.289,0 millones por concepto de servicios aeronáuticos no facturados, monto 70% mayor que el valor de las inversiones efectuadas en el lapso 2002-2006 en infraestructura aeronáutica en dichos aeropuertos.

Se comprobó también que la gestión de registro tarifario en los aeropuertos bajo análisis es manual y el proceso de facturación es vulnerable y de dudosa confiabilidad por cuanto no se fundamenta en un sistema automatizado, sino en datos manuscritos provenientes de las torres de control, transcritos manualmente a hojas electrónicas convencionales, cuyos registros están expuestos no solo a errores humanos, sino a la posibilidad de inserción, alteración o exclusión de información, dada la escasa o inexistente seguridad informática observada, lo cual hace dudar sobre la integridad de los datos. En materia de gestión de cobro de cuentas por cobrar se determinó un alto riesgo de incobrabilidad en virtud de que no se tiene noción exacta del monto pendiente de cobro ni de las empresas que se encuentran en mora.

En cuanto a la emisión de certificados y permisos de la actividad aeronáutica, se determinó que la gestión administrativa en relación con el proceso de tramitación de estos documentos no es expedita ni diligente, lo cual provoca un desgaste institucional producto del desorden generalizado con la presencia de controles inoperantes sin que se logre brindar un servicio adecuado, oportuno y eficiente a los interesados, en contra de la seguridad de las operaciones aeronáuticas y de la satisfacción del interés público.

Se determinó que el trámite para la concesión de los certificados de explotación requiere en promedio 14 meses, no obstante el plazo legal establecido es de seis meses. Este proceso resulta seriamente afectado por la falta de supervisión y coordinación entre las unidades que participan y por la ausencia de un sistema de información que facilite efectuar un servicio oportuno y eficiente a los interesados, congruente con los objetivos institucionales de promover el desarrollo del transporte aéreo del país. Esta situación ha dado lugar a usuarios sin autorización o con el certificado vencido, así como a solicitantes que pierden su interés por continuar con los trámites y específicamente, al uso ilegal de 29 espacios en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma.

La carencia de un sistema automatizado de información institucional eficiente que comprenda las operaciones administrativas, financieras, jurídicas y técnicas, obstaculiza la agilidad, la confiabilidad y la eficiencia de las gestiones de toda la institución y que la supervisión a operadores que poseen certificados y permisos se ve limitada por escasez de recurso humano. Además, la ausencia de una adecuada supervisión y control por parte del CETAC y la DGAC sobre la gestión relacionada con la actividad aeronáutica del país, ha impedido una eficiente y oportuna toma de decisiones tendente a acometer acciones que conlleven al mejoramiento continuo hacia el desarrollo de la aviación civil, a efecto de garantizar que las operaciones del transporte aéreo sean las mejores para el interés público y con la máxima protección de la seguridad de personas y mercancías.

Ante este panorama, se plantea la urgencia de que el CETAC y la DGAC promuevan desde su nivel superior un análisis riguroso y profundo que culmine con la definición o el replanteamiento de las políticas institucionales, la normativa, la organización, los recursos, los sistemas de información, la supervisión y el control de las operaciones y las gestiones administrativas, y la implantación de acciones técnicas, jurídicas, operativas y administrativas efectivas para solventar de manera integral, sistemática y definitiva la problemática que acusa el sistema de la aviación civil en Costa Rica.

La Contraloría General dispuso al CETAC una serie de disposiciones cuyo cumplimiento están siendo objeto de monitoreo permanente por parte de nuestra Área de Seguimiento de Disposiciones.

3.5 Consideraciones finales

En los últimos años y en reiteradas ocasiones, la Contraloría General ha señalado en sus distintos informes de fiscalización y en las Memorias Anuales, las deficiencias en esta materia, que están impactando negativamente el desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte. Asimismo, se han girado disposiciones y recomendaciones para la toma de acciones correctivas, pero las administraciones no son consecuentes en su cumplimiento y por tanto no se logra la mejora deseada.

Lo anterior lleva a concluir que resulta necesario cambiar la estrategia tradicional de fiscalización, la forma de interactuar con las entidades y de dar seguimiento a las disposiciones del Órgano Contralor. Es en este sentido que la Contraloría General de la República está asumiendo el reto de constituirse en un agente de cambio y en un actor fundamental, que coadyuve a que se logre ese salto cualitativo y cuantitativo que requiere el Sector Transportes en nuestro país, y para tales efectos, está desarrollando en el Plan Anual Operativo del 2008 al 2010, un proyecto integral denominado “Fiscalización del desarrollo integral y sostenible de la infraestructura de transporte del país para todos sus modos de comunicación: vial, marítimo, aéreo y ferroviario”, cuyo objetivo principal es precisamente promover acciones contundentes para estimular una transformación en el desarrollo del Sector Transporte.

Bajo este orden de cosas, el enfoque que en principio tendrá dicho proyecto integral parte del siguiente plan de acción:

- Las fiscalizaciones se enfocarán al análisis de cuatro grandes temas identificados como estratégicos y de alto impacto, cuyos resultados se verían reflejados en un fortalecimiento institucional, a saber; planificación, contratación administrativa, capacidad institucional y mecanismos de control.

Tal y como se indicó anteriormente, la existencia de una administración fuerte, dinámica, moderna y profesional es un requisito imprescindible para lograr un desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura del transporte.

- Se programará la realización de estudios relacionados con dichos temas hasta constatar la implementación de medidas que eliminen o atenúen los riesgos y deficiencias asociados.
- Se efectuarán visitas periódicas para verificar el avance o cumplimiento de disposiciones relacionadas con asuntos críticos identificados en las auditorías que se realicen sobre estos temas.

- En caso de que reiteradamente se determine la presencia de las mismas deficiencias y el incumplimiento injustificado de las disposiciones giradas, se desarrollará una gestión aún más agresiva hacia el establecimiento de responsabilidades.
- En relación con la planificación, los estudios se orientarán a la evaluación y fortalecimiento de los distintos niveles de planificación (nacional, regional, sectorial e institucional), así como sobre la proyección temporal de la planificación (estratégica, táctica y operativa) y la efectividad y precisión de sus componentes (objetivos, metas, indicadores, productos y la programación presupuestaria).
- Respecto de la contratación administrativa, se programarán estudios que evalúen la razonabilidad de los componentes de control interno de los procesos de compra, su efectividad y las causas de los problemas que los aquejan. Bajo este mismo tema se fiscalizarán las contrataciones relacionadas con la figura de la concesión de obras públicas y contratos administrativos de impacto para el país.
- La capacidad institucional de las organizaciones asociadas a la infraestructura se analizará en cuanto a la suficiencia, idoneidad y competencia del recurso humano, instalaciones y equipos de que disponen; así como a las acciones de los jerarcas para su mejora.
- En cuanto a los mecanismos de control, se auditará la efectividad de la gestión que realizan los organismos de fiscalización de las concesiones y se establecerán mecanismos de coordinación con el LANANME para complementar acertadamente la fiscalización de la infraestructura.
- Se valorará la posibilidad de efectuar estudios en coordinación con la Administración activa y las auditorías internas de las áreas de fiscalización de los Servicios de Obras Públicas y Transporte y de Servicios Municipales.

Todas las acciones señaladas estarán sujetas a una constante validación por parte de este Órgano Contralor. En este sentido, están programadas para el año 2008 distintas actividades vinculadas con esta temática con la participación de expertos tanto internos como externos, que aporten elementos adicionales a los aquí esbozados y que se fortalezcan con sus ideas nuevos esquemas de cómo deberá realizarse la fiscalización por parte de este Órgano Contralor, para que se potencie el Sector y logre salir del rezago en que se encuentra. Insumos que serán vitales y determinantes para los futuros proyectos de fiscalización que se elaboren en lo próximos años.

La Contraloría General considera que las acciones de fiscalización y recursos que se destinan a promover que el país salga del supracitado rezago en materia de infraestructura del transporte tendrán efectos multiplicadores y valores agregados de gran impacto para el crecimiento económico del país y para el bienestar del ciudadano costarricense.

El reto que tiene el país para desarrollar la infraestructura del transporte es de grandes dimensiones, sin embargo, consideramos que en Costa Rica existe la capacidad suficiente y necesaria para romper los círculos viciosos que han rodeado esta temática y convertirlos en círculos virtuosos; ejemplos que motivan en esa dirección los tenemos en la propia región

Latinoamérica (Chile, Perú). En esta línea de pensamiento es que se insta a esa Asamblea Legislativa a apoyar las iniciativas que les sean presentadas y que se orienten a solventar de una u otra forma los aspectos desarrollados a lo largo del presente comentario.

4. Sector de Servicios Públicos Generales

El sector de Servicios Públicos Generales comprende diversas temáticas de gran importancia en la gestión pública costarricense, al estar conformado por un grupo de entidades relevantes -algunas de las cuales tienen funciones de rectoría en diversos campos estratégicos-, entre las que pueden citarse el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente, el Poder Judicial.

Este sector tiene una obligada responsabilidad con la ciudadanía, por cuanto debe brindar servicios eficaces y eficientes en materia de seguridad ciudadana, planificación, administración financiera, administración de la justicia, servicios ambientales, entre otros.

En el presente acápite, se exponen algunas conclusiones y resultados importantes derivados de la fiscalización ejercida por la Contraloría General en el año 2007, relacionados con dicho sector y con las temáticas antes mencionadas, que evidencian una serie de aspectos susceptibles de corrección y mejoramiento; y además, que requieren la debida atención por parte de las autoridades gubernamentales.

4.1 Seguridad Ciudadana

4.1.1 Ministerio de Seguridad Pública

Los fenómenos criminales y de percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, constituyen una materia crítica de tratamiento y reflexión cuidadosa, cuya permanencia y crecimiento tienen efectos muy nocivos para el país, en la medida en que pueden atentar contra la estabilidad democrática, la gobernabilidad, la imagen de Costa Rica como un país de paz, la sana convivencia ciudadana, la economía y la salud pública. Esto debe obligar a las autoridades estatales a asumir un compromiso permanente para confrontar esta problemática de una manera eficaz, con la profundidad, urgencia e integralidad que se amerita, y asignar los recursos necesarios para tal propósito, velando a su vez porque las acciones que se emprendan en el corto, mediano y largo plazo tengan un efecto sostenido. El Ministerio de Seguridad Pública (MSP) se constituye en el ente más visible del Estado en el tema de protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la preservación del orden público y la seguridad de los ciudadanos, aunque también otros órganos del Estado tienen un papel relevante.

- Ejecución presupuestaria**

Durante el año 2007 al MSP se le asignaron recursos por ₡68.705,9 millones, de los cuales se ejecutaron ₡62.782,6 millones correspondientes a un 91,4%; porcentaje que se considera en términos generales de alta ejecución. Las partidas que muestran menores porcentajes de ejecución son Bienes Duraderos (79,8%) y Servicios (87,3%).

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
GASTO DEVENGADO SEGÚN EL OBJETO DEL GASTO - 2007
EN MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto actual	Gasto devengado (1)	Porcentaje de Ejecución
Remuneraciones	51.428,6	47.542,4	92,4%
Servicios	4.580,2	3.998,9	87,3%
Materiales y suministros	8.000,3	7.317	91,4%
Bienes Duraderos	3.220,6	2.569,5	79,8%
Transferencias Corrientes	1.452,8	1.334,3	91,8%
Cuentas Especiales	20,3	20,3	100%
Total	68.705,9	62.782,6	91,4%

Cuadro 2.98

1/ Datos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF)

Según lo informado por el MSP para efectos de la evaluación de la gestión presupuestaria 2007, el porcentaje no ejecutado en los egresos citados obedece en el caso de las remuneraciones a los despidos, deserciones, renuncias, pensiones y al alto índice de incapacidades. En el caso de los bienes duraderos y servicios, principalmente al cambio en los procesos de contratación y registro de proveedores y la declaración de trámites desiertos por no participación de proveedores.

En términos generales, la ejecución a nivel de programas es mayor al 84%, según se muestra en el cuadro siguiente, y en forma conjunta supera el 91%, lo cual es significativo si se compara con la ejecución que el Ministerio había reflejado en el primer semestre del periodo 2007 que era del 39,4%¹.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
GASTO DEVENGADO SEGÚN PROGRAMA - 2007
EN MILLONES DE COLONES

Programa	Presupuesto actual	Gasto devengado	Porcentaje de ejecución
Actividad Central	5.159	4.470,9	86,6%
Policía Antidrogas	2.008,6	1.694,9	84,4%
Seguridad Ciudadana	56.450,4	52.152,4	92,4%
Seguridad Territorial	5.087,9	4.464,4	87,7%
Total	68.705,9	62.782,6	91,4%

Cuadro 2.99

Como se deriva del cuadro anterior, al programa de "Seguridad ciudadana" se le asignó mayor proporción de recursos (82,2% de los fondos del Ministerio), lo cual resulta congruente con la actividad sustantiva que le corresponde realizar, cuyo objetivo es garantizar la protección de la soberanía nacional, vigilar y mantener el orden público y la seguridad de los habitantes.

¹ Informe "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público", primer semestre de 2007. Contraloría General de la República.

Este programa también presenta el mayor porcentaje de ejecución, sea el 92,4% lo que guarda congruencia con el interés de las autoridades gubernamentales en la búsqueda de disminuir la creciente problemática de inseguridad que enfrenta la ciudadanía. Según se justifica por el mismo Ministerio, fueron creadas 800 plazas policiales en el periodo 2007, se emprendieron acciones para concientizar la población en general, y en particular a comunidades, comercios, cadenas hoteleras, municipios y población turística, acerca de la aplicación de medidas de seguridad para prevenir hechos delictivos, el establecimiento de la Policía Turística y el mejoramiento de la cobertura en los servicios de seguridad mediante la adquisición de equipo móvil.

Considerando lo indicado en el "Informe de Evaluación Anual Presupuestaria para el Ejercicio Económico 2007", preparado por el Ministerio de Hacienda, el MSP en el programa 107 "Seguridad Ciudadana" no incluyó metas de producción, argumentando el mismo Ministerio de Hacienda, que éstas no son cuantificables. En cuanto a las metas de gestión asociadas con objetivos de mejora, en el referido Programa de Seguridad Ciudadana se establecieron 22 y cumpliéndose 18 para un logro de un 82%; en las restantes 4 metas, tres reportaron logros entre un 47% y un 92% y la última no logró avance. En el citado informe se brindan una serie de explicaciones para las metas no alcanzadas.

No obstante la anterior cuantificación, el Informe carece de información que permita medir en forma directa la contribución de las acciones realizadas para mejorar la atención de la problemática en la seguridad ciudadana, lo anterior por cuanto faltan indicadores que posibiliten un verdadero análisis de impacto de las diferentes acciones que realiza el Ministerio, por lo que resulta oportuno realizar mayores esfuerzos en ese sentido.

Por otra parte, dentro de las labores de fiscalización que realizó la Contraloría General durante el periodo 2007 en el MSP, resulta relevante referirse de seguido a algunos de los principales resultados.

- Sobre las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana**

La Contraloría General determinó, como lo consigna el Informe N° DFOE-PGA-62/2007, que el conjunto de políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de las administraciones públicas del período transcurrido entre el año 1994 al 2006 no tuvieron un impacto efectivo, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y la percepción de inseguridad de los ciudadanos, como lo hacen notar los diagnósticos que se incorporan, poniendo en perspectiva la gravedad del problema y la necesidad de su atención integral. En virtud de ello, la gestión de tales políticas y acciones no permitieron redituar a la ciudadanía más seguridad, menor temor de inseguridad y mejor calidad de vida. Más bien, se reconoce por parte de la actual Administración, un incremento alarmante de la percepción de inseguridad y un aumento sostenido de la criminalidad.

Los distintos gobiernos han tenido claridad sobre la gravedad que tiene la problemática y buenas intenciones al colocar el tema de la seguridad ciudadana entre los prioritarios de su agenda, pero existe notoria incongruencia entre lo drástico con que el fenómeno criminal y la sensación de inseguridad se manifiestan y extienden en la sociedad, con respecto al impacto que han mostrado tener el conjunto de políticas planteadas en ese lapso.

Esta situación evidencia que el Estado aún no ha logrado una intervención integral y eficiente del tema, y por tanto, la falta de una política pública integral, coherente y evaluable en materia de seguridad ciudadana, planteada, además, bajo un marco de política criminal, que

permite determinar y orientar razonablemente las acciones por realizar en el corto, mediano y largo plazo, lo que conlleva la determinación de los recursos públicos necesarios para ello. Además, el Órgano Contralor determinó algunos factores que limitan la adecuada gestión de las políticas públicas, como son: la débil regulación de los mecanismos de coordinación y cooperación entre los poderes del Estado; inoperancia del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano legal encargado de girar políticas generales a los cuerpos de policía; limitada composición de la estructura del Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia; y falta de información confiable y oportuna para medir la criminalidad y la violencia.

La atención del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad requieren, necesariamente, de instrumentos de intervención y de planificación planteados desde la perspectiva de una política criminal amplia, moderna, flexible, fundamentada en información confiable, que dimensione claramente sus componentes y concatenada, en lo que corresponda, con la política social.

Es importante agregar que a partir de un análisis de las variaciones reales del presupuesto de egresos aprobado en los ejercicios económicos del 2001 al 2007 al Poder Judicial, al Ministerio de Seguridad Pública y al Ministerio de Justicia se reveló una tendencia errática, la mayoría de las veces decreciente, contraria a la tendencia alcista de la inseguridad ciudadana, según se observa en el siguiente gráfico:

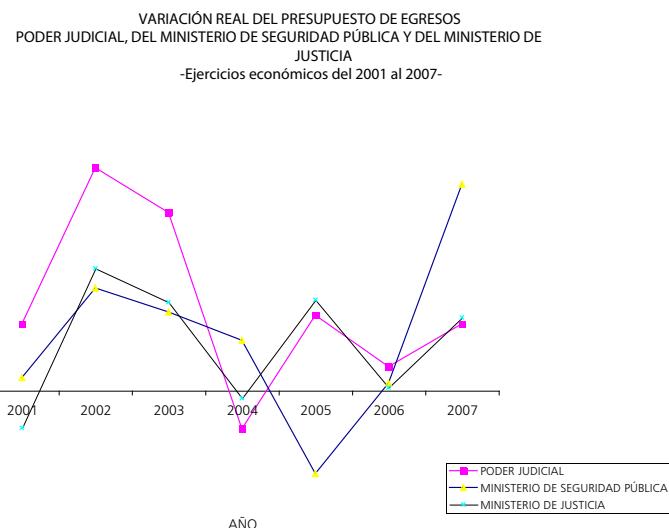


Gráfico 2.21

Se aprecia que el MSP es el que ha tenido la variación decreciente más crítica de las citadas tres instituciones. En el año 2005, alcanzó una caída del 7.6%. Posteriormente se da un repunte en el año 2006 de apenas 0.7%, y su pico máximo se da en el 2007 con un crecimiento del 18.9%, lo cual se atribuye, principalmente, a la política de reforzar la seguridad ciudadana con una mayor cantidad de efectivos policiales, por parte de la actual Administración.

En cuanto al Ministerio de Justicia la variación presupuestaria más alta, en términos reales, se dio en el año 2002 con un crecimiento del 11,2%. En los años 2001 y 2004 se muestran resultados negativos con variaciones reales del 3.4% y 0.7%, respectivamente. En los restantes años 2003, 2005, 2006 y 2007 esas variaciones fueron positivas.

El Poder Judicial alcanzó la variación real más alta en el año 2002 con un 20,4% y luego esta empieza a decrecer hasta alcanzar un -3,5% en el año 2004, a partir del cual el presupuesto presenta, en términos reales, variaciones de un 6,9% en el 2005, 2,2% en el 2006 y 6,1% en el 2007.

A pesar de que para el ejercicio económico de 2007 la asignación presupuestaria para que estas instituciones atiendan la seguridad ciudadana muestra un crecimiento en términos reales, la proporción que estos recursos representan del presupuesto total del Gobierno de la República, año con año resulta en una cifra cada vez menos representativa, lo que debe ser valorado por las autoridades públicas considerando las políticas públicas en la materia y los objetivos que se desean lograr.

También la cantidad de policías resulta fundamental para que el Estado pueda prestar un adecuado servicio de seguridad ciudadana. Sin embargo, se determinó que la tasa de puestos policiales por cada cien mil habitantes en el año 1995, fue de 249 mientras que en el 2007 fue de 241 puestos. No obstante, que partir del repunte presupuestario del 2007 se logra un incremento de 18 efectivos policiales por cada cien mil habitantes, pasando de una tasa de 223 efectivos en el año 2006 a 241 en el 2007.

En este sentido se aduce escasez de recurso humano pero el Gobierno de la República no ha definido formalmente la cantidad de policías requeridos por determinado número de habitantes u otro criterio técnico de estimación de las necesidades de personal, a efectos de que se pueda medir el eventual déficit existente y plantear una política pública orientada a cumplir con un indicador en ese sentido.

Por lo anterior, el Órgano Contralor giró disposiciones para que de manera concertada con los demás Poderes del Estado y otros actores involucrados, el Poder Ejecutivo elabore un plan de acción que permita definir políticas públicas integrales en materia de seguridad ciudadana; y al Consejo Nacional de Seguridad la definición de políticas generales del cuerpo de policías; además, se dispuso la realización de estudios sobre la composición del sector violencia y seguridad ciudadana, determinar las necesidades de recursos para atender integralmente las labores de seguridad ciudadana y la elaboración de un plan de acción orientado a la generación y obtención de información que coadyuve en la ejecución eficiente de las labores de inteligencia, tácticas, estratégicas y de otra índole, requeridas para las labores de prevención a cargo de ese Ministerio, en materia de seguridad ciudadana. Tales disposiciones se encuentran en proceso de cumplimiento por parte de la Administración.

- **Debilidades que dificultan al Ministerio de Seguridad Pública la programación, asignación y utilización óptima del recurso humano destinado a la atención de la seguridad ciudadana**

Según se determinó mediante el Informe N° DFOE-PGA-76/2007, es urgente que el MSP, como instancia clave en el proceso de atención de la seguridad ciudadana, pueda realizar una óptima utilización del recurso humano policial así como disponer de mecanismos idóneos para efectuar su distribución y asignación a las respectivas instancias policiales.

Al respecto, dicho Ministerio presenta debilidades que dificultan la programación, asignación y utilización óptima del recurso humano que atiende la seguridad ciudadana.

En primer lugar, el Decreto Ejecutivo N° 30381-SP del 2 de mayo de 2002 estableció un modelo orientado a calcular el Índice de Seguridad de las Personas, con el fin de establecer y asignar

grados policiales de cada dependencia de la Fuerza Pública, pero la instancia pertinente no cumplió con su aplicación y actualización. Por ello, no fue posible retroalimentar el modelo y ajustarlo si fuera del caso. Actualmente, la distribución y asignación del recurso humano policial se realiza con base en algunos criterios básicos, cuya aplicación no está sustentada en un procedimiento formalmente establecido, y elaborado científicamente, que le permita a la Dirección General de la Fuerza Pública determinar el número idóneo de agentes de policía que requiere un determinado sector.

En segundo lugar, se tiene la práctica de utilizar puestos policiales en la ejecución de labores administrativas, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo N° 58 de la "Ley para el Equilibrio Financiero en el Sector Público" N° 6955 en menoscabo de la prestación del servicio de seguridad ciudadana que es función sustantiva del Ministerio. De un total de 7447 funcionarios nombrados en plaza policial, al servicio de las Direcciones Regionales y sus correspondientes delegaciones policiales, aproximadamente el 6% ejecutan funciones de carácter administrativo como son labores de secretaría, cocina, mecánica, entre otros.

Esta situación implica que tales funcionarios puedan estar percibiendo el reconocimiento del "riesgo policial" y otros incentivos policiales, sin que tales incentivos sean inherentes a la función que efectivamente realizan y el consecuente riesgo sobre la tutela de la seguridad ciudadana.

En tercer lugar, existe una débil coordinación entre la Dirección General de la Fuerza Pública y la Dirección General de Recursos Humanos en la etapa previa a la ejecución del proceso de reclutamiento policial. Por tanto, no existe una clara definición de los criterios que definen las características relevantes del personal por contratar y el peso que éstas tendrán en la contratación, distribución y asignación definitiva a una determinada dirección regional, delegación o unidad policial. Es importante, por ejemplo, que el lugar de residencia de los funcionarios contratados no sea un criterio que prive en el proceso, sino que se defina cómo influirá en la toma de decisiones y el peso relativo que se le asignará.

En cuarto lugar, existe indefinición de los roles de servicio que se deben adoptar para brindar la seguridad ciudadana, y aunque el Ministerio ha realizado estudios sobre el tema, y al parecer se ha dado una reducción importante en la cantidad de roles empleados en distintas instancias policiales, no se ha girado aún una política sobre este particular, lo cual resulta imperioso para una utilización óptima del recurso humano policial en las tareas que demanda la atención de la seguridad ciudadana.

Dada la importancia que reviste el tema, la Contraloría General consideró necesario ordenar a la Administración que se cumpla con la función de actualizar y aplicar el modelo para el cálculo del Índice de Seguridad de las Personas que permita establecer y asignar los grados policiales de cada dependencia de la Fuerza Pública; eliminar la práctica de utilizar en funciones administrativas personal nombrado en plaza policial y accionar lo necesario para que los funcionarios en esta condición pasen a desempeñar labores estrictamente relacionadas con su puesto; definir los criterios de residencia a ser considerados en el proceso de reclutamiento, selección y asignación del recurso humano policial; concluir los análisis que se están realizando sobre los roles de servicio aplicables al personal policial, a fin de que se emitan directrices a las instancias policiales que corresponda, para que se apliquen. Las disposiciones giradas se encuentran en proceso de cumplimiento por parte de la Administración.

4.1.2 Poder Judicial

El Poder Judicial es el órgano encargado de administrar justicia, cuyos preceptos fundamentales establecen su cumplimiento en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

Para el periodo 2007, el presupuesto fue asignado y ejecutado mediante 9 programas, a saber: Dirección Administrativa, Servicio Jurisdiccional, Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Dirección Nacional de Notariado, Servicio Justicia y Tránsito, Fondo Préstamo BID (aporte local) y Fondo Préstamo BID (aporte externo). En promedio alcanzaron una ejecución del 90%, lo cual se considera satisfactorio y superior a años anteriores. La liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2007 muestra un presupuesto aprobado por \$135.871,9 millones y una ejecución de \$121.943,5 millones, reflejando un superávit de \$13.928,4 millones, similar al de años anteriores. En relación con el disponible el Poder Judicial señaló que a nivel interno se enfrentan a un estricto procedimiento licitatorio, compuesto de pasos que limitan una ejecución expedita, por tanto, la compra de algunos bienes y servicios no se concretó o bien se adquirieron y los recursos quedaron comprometidos. Ante esta situación, es criterio del Órgano Contralor que se presenta una oportunidad de revisión del proceso, de forma que se identifiquen medidas para agilizar las compras, siempre en armonía con la normativa que rige la materia.

Acerca de los logros obtenidos en el periodo 2007, el informe de evaluación de la gestión presupuestaria elaborado por el Ministerio de Hacienda, presenta como resultado que el Poder Judicial logró dar cumplimiento a 11 metas de producción de las 20 metas programadas, para un porcentaje de logro del 55%; y con respecto a las 169 metas de gestión programadas para cumplir en el 2007, se cumplieron 134 metas, lo que representa un porcentaje de logro del 79.3%; asimismo las restantes metas no cumplidas, obtuvieron un nivel de avance en promedio de 54,8%.

Con respecto a los logros obtenidos y su relación con el cumplimiento de la misión institucional, el citado informe de evaluación destaca la promoción de la oralidad y su efectiva aplicación en los procesos, la celeridad de los procesos y la disminución del retraso judicial mediante proyectos específicos, la atención del 100% de la demanda por asesoría médico legal, la ejecución de las nuevas políticas de persecución penal, la contribución al fortalecimiento y creación de otros mecanismos de asesorías jurídicas gratuitas, la revisión y publicación del estado de los notarios públicos y de su cumplimiento con el pago al fondo de garantía notarial, la promoción de una mayor celeridad en el proceso de los casos en materia de tránsito por medio de capacitación y una depuración y traslado de expedientes terminados y por último, la promoción de mayor celeridad en el proceso de los casos mediante la creación de oficinas para la atención de la Resolución Alterna de Conflictos.

El análisis que realiza el Ministerio de Hacienda acerca de la reprogramación presupuestaria del Poder Judicial, señala que los cambios efectuados en los programas que conforman su estructura presupuestaria, obedecieron a la necesidad institucional de alinear tal programación al Plan Estratégico 2007-2011, aprobado por Corte Plena en sesiones del 20, 21 y 24 de julio de 2006. En este sentido, se insta al Poder Judicial para que a futuro coordine e informe oportunamente a la Dirección General de Presupuesto Nacional, acerca de las reprogramaciones que surjan por cambios en la planificación estratégica y otros motivos.

Por otro lado, para el periodo 2007, continuó la ejecución del Programa de la segunda etapa de modernización de la Administración de Justicia. En razón de la relevancia del tema para el

logro de los fines institucionales y para la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía, el Órgano Contralor fiscalizó el avance de la segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia, financiado con el empréstito externo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹. Al respecto, la Contraloría General determinó que al 30 de setiembre de 2007 existía un atraso en la ejecución, de manera que a esa fecha el avance físico era del 47% y el avance financiero del 45%. En el recuadro siguiente se muestran los términos de la negociación del empréstito y los efectos del mencionado atraso.

SEGUNDA ETAPA DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PODER JUDICIAL

Recuadro 2.10

El Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el Contrato de Préstamo N° 1377/0C-CR, aprobado mediante Ley N° 8273², del 23 de mayo de 2002 que financia la Segunda Etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia del Poder Judicial (en adelante el Programa). El objetivo del programa es “*Mejorar la administración de la justicia en Costa Rica a fin de hacerla más accesible, equitativa, previsible y eficiente*”.

La ejecución del Programa se pactó para cinco años con vencimiento al 23 de mayo de 2007, y está conformado por los proyectos establecidos en el punto 2 del anexo A de la ley denominados:

- Proyecto A: Fortalecimiento institucional para la prevención del delito.
- Proyecto B: Fortalecimiento de la Defensa Pública.
- Proyecto C: Fortalecimiento del Ministerio Público.
- Proyecto D: Eficiencia judicial en la resolución de conflictos.
- Proyecto E: Capacidad de gerencia del Poder Judicial.

El aporte del BID se fijó en \$22.400.000 para cubrir las categorías establecidas en el presupuesto del Contrato, destinándose \$18.497.400 a los componentes del Poder Judicial (Proyectos B, C, D y E). La contrapartida local asciende a \$9.600.000 de los cuales corresponde al Poder Judicial \$8.535.000, con el fin de completar la suma equivalente a \$32.000.000 que corresponde al costo total del proyecto.

Luego de la fecha de vencimiento, 23 de mayo de 2007, el BID otorgó al Poder Judicial dos ampliaciones, por lo que actualmente la fecha de finalización se trasladó al 23 de noviembre de 2008 para los componentes del Fortalecimiento de la Defensa Pública, Fortalecimiento del Ministerio Público y el de Eficiencia Judicial en la Resolución de Conflictos.

De esta forma el atraso en la ejecución del Programa ha generado pagos de comisiones de crédito, por no desembolso, inmersas en el monto total de \$200.903,90, cifra que además, incluye las que normalmente se pagan en el transcurso de la ejecución del proyecto. A lo anterior, se suma la pérdida de oportunidad que asumen los usuarios que concurren a la

¹ Del año 2002 y con vencimiento al 23 de mayo de 2007, ampliándose la fecha de finalización hasta noviembre de 2008.

² Publicada en La Gaceta N° 98 del 23 de mayo de 2002

*Recuadro 2.10
(continuación)*

Administración de la Justicia, al no obtener en el plazo inicialmente previsto un servicio con la accesibilidad, equidad y eficiencia esperados.

En consecuencia, se dispuso al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, explicar las causas del atraso y elaborar el plan de acción que permita lograr la ejecución de los recursos a noviembre de 2008. En este sentido, se obtuvo respuesta indicando que se presentó traslape en la ejecución del préstamo de la primera etapa con el de la segunda; limitaciones en el diseño de la ejecución del préstamo y dificultad en el logro de consensos y toma de decisiones; grandes líneas de contratación ante la decisión de realizar múltiples procedimientos por todos los componentes del programa; atrasos en procesos licitatorios; duplicación de trámites; proceso de aprendizaje de nuevos actores; para lo que resulta importante las medidas tomadas y otras que sean necesarias para prevenir situaciones similares a futuro, así como el cumplimiento de las actividades, principalmente de contratación de bienes y servicios y el compromiso de los recursos en la fecha establecida, a lo que está dando seguimiento el Órgano Contralor.

También la Contraloría General efectuó un estudio relativo a la gestión del Poder Judicial, sobre los recursos financieros no contemplados en los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República. En el Recuadro 2 se presentan los aspectos que deben ser atendidos en la administración de estos recursos.

Finalmente, por la relevancia de la función del Poder Judicial, es necesario que las autoridades realicen acciones permanentes orientadas al efectivo cumplimiento de sus objetivos, de manera tal que se minimicen los riesgos que puedan incidir en el éxito de los proyectos que se emprendan.

4.2 Sector Ambiente

4.2.1 Rectoría

Le corresponde al Ministro de Ambiente y Energía la rectoría del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, como meta en este campo el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 le establece acciones en torno a *"Consolidar e integrar institucional y jurídicamente el sector, fortaleciendo las capacidades de rectoría del MINAE y generando una visión estratégica de la evolución del sector"*.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en la búsqueda de consolidar la rectoría, está inmerso en un proceso de reorganización que contempla un plan de modernización con acompañamiento del BID, que se desarrolla junto con procesos de desconcentración y descentralización. Dicho proceso se prevé permitirá facilitar e implementar la ejecución de actividades para definir claramente un Sector acorde al requerimiento de desarrollo.

4.2.2 Sobre los resultados de la gestión presupuestaria

Los recursos públicos destinados al MINAE, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) ascienden a la suma de ₡47.666,7 millones, lo que representa un porcentaje superior al 95% de los recursos destinados al Sector Ambiental.

4.2.3 Resultados relativos al MINAE

Para el periodo 2007, el MINAE contó con un presupuesto de \$16.897,5 millones, de éstos ejecutó directamente mediante sus 8 programas \$10.521,8 millones, la diferencia por \$6.375,7 millones los trasladó a otros órganos, siendo la más relevante la transferencia por \$6.160,0 millones para el FONAFIFO, según los datos que refleja la siguiente liquidación:

Ministerio de Ambiente y Energía Estado del presupuesto de egresos Al 31 de diciembre de 2007 Según programa En millones de colones				
Partida	Presupuesto autorizado	Presupuesto ejecutado	% Ejecución	
879- Actividades Centrales	1.112,5	822,8	74%	
883- Tribunal Ambiental	170,3	148,3	87,1%	
887- Conservación y Manejo de la Biodiversidad (SINAC)	7.437,1	6.937,4	93,2%	
888- Hidrometeorología Aplicada	824,3	689,5	83,6%	
889- Evaluación y Control Ambiental	492,1	278,2	56,5%	
890- Hidrocarburos, Transporte y Comercialización de Combustibles	115,7	76,5	66,1%	
897- Conservación y Uso racional de la Energía	25,6	5,4	21,3%	
898 Geología y Minas	324,3	256,5	79,1%	
936 Transferencia Asociación Solidarista	19,9	19,9	100%	
Subtotal ejecutado por el MINAE	10.521,8	9.234,5	87,8%	
936-Transferencias a otros entes u órganos	215,7	184,3	85,4%	
936- Transferencia a FONAFIFO	6.160	6.160	100%	
Subtotal ejecutado por otros entes u órganos	6.375,7	6.344,3	99,5%	
Total	16.897,5	15.578,8	92,2%	

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2007 Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2.100

De conformidad con el "Informe de Evaluación Anual de Gestión Presupuestaria", elaborado por el Ministerio de Hacienda, el MINAE y sus órganos descentralizados programaron para el año 2007 un total de 88 productos de los cuales alcanzaron 54, lo que representa un 61,4%. Asimismo, se programaron 35 metas de gestión de las cuales alcanzaron 19, que constituyen un 54,3%.

4.2.4 Resultados relativos al SINAC

Corresponde al SINAC ejecutar los recursos del programa N° 887 del MINAE, así como los del Fondo de Parques Nacionales; de conformidad con lo establecido en la Ley de Biodiversidad N° 7788. El programa N° 887 "Conservación y Manejo de la Biodiversidad", que representa el 70% de los recursos ejecutados por el MINAE, tiene como fin el logro de un desarrollo sostenible, mediante la consolidación de un sistema nacional eficiente y eficaz de conservación del patrimonio natural del Estado y la promoción de una gestión responsable de la biodiversidad y de los recursos naturales, en forma coordinada, planificada y compartida con la sociedad.

Para el año 2007 dicho sistema contó con un presupuesto de \$7.437,1 millones, de los cuales ejecutó \$6.937,4 millones. En el caso de los recursos no ejecutados (\$499,7 millones) se argumenta falta de personal en la Proveeduría Institucional y atrasos en el proceso de contratación administrativa, quedando pendientes de adquirir algunos bienes y servicios, situación que se ha presentado en el MINAE desde el año 2006, sin que se haya corregido la debilidad, a pesar del compromiso de las autoridades ministeriales para solventar la

problemática, según se indica en el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público¹.

Es importante resaltar que los \$1.000 millones presupuestados para el pago de tierras, se giraron en su totalidad.

4.2.5 Fondo de Parques Nacionales

Al Fondo de Parques Nacionales le corresponde administrar y desarrollar las áreas silvestres que han sido declaradas para la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. La liquidación presupuestaria reporta un ingreso real de \$5.601,1 millones y un gasto real de \$3.019,8 millones, produciendo al final del periodo un superávit de \$2.581,2 millones, que representa un 46,1% de los recursos disponibles. La composición del gasto total por partida se muestra en el siguiente cuadro.

Fondo de Parques Nacionales
Estado del presupuesto de egresos por partida
Al 31 de diciembre de 2007
En millones de colones

Partidas	Presupuesto Final	Egreso Total	Saldo
Remuneraciones	1.085	982,5	102,5
Servicios	1.034,5	659,4	375,1
Materiales y suministros	484,3	331	153,3
Bienes duraderos	1.063,2	686,4	376,8
Transferencias corrientes	463	360,6	102,4
Transferencias de capital	461,3	0	461,3
Asignaciones Globales	72,4	0	72,4
Total	4.663,7	3.019,9	1.643,8

Cuadro 2.101

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la República, 2007 Ministerio de Hacienda.

Las limitaciones que originaron el superávit obtenido se atribuyen a que el SINAC es una Institución relativamente joven, en proceso de desconcentración, por lo que está por conformar y capacitar el equipo humano que a partir del año 2008, asumirá la Proveeduría Institucional; mientras tanto las compras se realizan mediante la Proveeduría del MINAE, que tiene una capacidad limitada para atender la demanda del Ministerio.

En razón de las necesidades del Sistema y de acuerdo con la generación de ingresos percibidos anualmente por el Fondo de Parques Nacionales, durante los años 2005, 2006 y 2007, la Administración ha debido solicitar y justificar ante la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda el levantamiento del tope presupuestario para cada uno de esos períodos. Dicha autorización no siempre se otorgó con tiempo suficiente para el trámite de solicitud y adquisición de bienes y servicios que realiza la Proveeduría del MINAE.

En cuanto a la transferencia de capital por la suma de \$461,3 millones, que no se ejecutó, el Fondo de Parques Nacionales está a la espera de que la Junta Directiva del Fideicomiso del Parque Nacional Manuel Antonio les remita las explicaciones por el extravío y pérdida de

¹ Publicado en setiembre de 2007 por la Contraloría General de la República, página 133.

recursos, ocasionado supuestamente por un miembro de la citada Junta Directiva, aspecto que se encuentra en estudio por parte del Ministerio Público.

CONVENIOS Y CONTRATOS DE COOPERACIÓN FIRMADOS ENTRE EL SINAC Y ENTES PRIVADOS

Recuadro 2.11

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) se crea como un sistema de gestión y coordinación institucional, descentrado y participativo, cuyo propósito es definir políticas y estrategias de acción integrales para la conservación de los recursos naturales, ofrecer un mejor servicio al cliente, maximizar de forma creciente los recursos disponibles, contar con mayores niveles de información para la toma de decisiones e involucrar de manera más efectiva a los diferentes sectores de la sociedad. En un afán de cumplir con los objetivos establecidos, el SINAC cuenta con beneficios recibidos principalmente mediante donaciones, transferencias y cooperaciones.

La Contraloría General ha reconocido que, si bien los convenios de cooperación constituyen un medio por el cual las instituciones públicas realizan la ejecución de proyectos de interés público, estos requieren de la especificación de parámetros mínimos que orienten la actuación de las partes. Entre ellos se encontraría el detalle de los derechos y obligaciones concretas que asumen las partes, lo que delimita la participación de éstas para cumplir cabalmente con los objetivos propuestos y define el marco de responsabilidades, la definición del plazo de ejecución y la cuantificación financiera de los aportes dados por la Administración Pública, que permita, de acuerdo con la legislación vigente, valorar si dichos contratos requieren o no del refrendo contralor.

No obstante lo anterior, el MINAE ha procedido a la firma de diversos convenios y contratos de cooperación con fundaciones y entidades sin fines de lucro, cuyo objetivo es el de regular el manejo y administración de los recursos reunidos por estas entidades no gubernamentales para financiar actividades del SINAC, y en algunos de estos documentos no clarifican ni cuantifican los aportes que corresponden al Estado, o bien las obligaciones a que se compromete se establecen de manera muy genérica y abstracta, por lo que su eficacia jurídica se pone en duda. Por otra parte, el convenio o contrato no establece el plazo en el cual rige, por lo que su vigencia se torna indefinida.

Además, se detectaron otros contratos firmados entre entes privados en los cuales se disponen obligaciones para el MINAE y asumen compromisos que tocan la esfera de acción de entidades públicas, con el consentimiento tácito de las autoridades del MINAE, al ser ellas las que remitieron para referendo los convenios. Tales convenios imponen obligaciones y determinan la forma de ejecución de programas estatales, obviando en su constitución los vínculos directos con las autoridades estatales encargadas de la materia; lo cual resulta imprescindible aunque en la ejecución se de algún grado de participación del Ministerio.

Por último, el estudio detectó que en el SINAC, a pesar de la gran cantidad de beneficios recibidos mediante los aportes descritos, no cuenta con un sistema que integre la información relativa a la gestión de la cooperación recibida, sea esta nacional o internacional.

La Contraloría General dispuso al MINAE, emprender las acciones a fin de corregir la problemática en torno a los convenios y contratos que firma con diferentes entes privados. El Ministro ha cumplido con girar las instrucciones, para especificar en los convenios y contratos el aporte y plazos a los que se obliga la administración del MINAE, así como a no utilizar

recursos humanos y materiales para dar cumplimiento de convenios donde no aparece involucrado el Ministerio. Está en proceso de cumplimiento, lo relacionado con el estudio de los convenios y contratos donde no se especifica la obligación adquirida, con la intención de corregir la situación, así como el establecimiento de un sistema de información para conocer datos de la cooperación nacional e internacional recibida.

4.2.6 Resultados relativos al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) se encarga de las actividades de desarrollo forestal, y es un órgano facultado para el trámite y manejo de su propio presupuesto, dotado de capacidad para su administración; no obstante, durante el periodo 2007 este Fondo no completó integralmente la implementación de su estructura organizacional; lo que requiere de la creación de plazas por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria; la asignación, clasificación y valoración de los puestos por parte de la Dirección General del Servicio Civil; a lo que en parte se atribuye la baja ejecución de los recursos asignados al Fondo. Para corregir la deficiencia citada la Contraloría General le concedió tiempo hasta el 31 de diciembre del 2008.

Los recursos ejecutados por el FONAFIFO y por sus Fideicomisos, presentan un ingreso real por ₡25.168,1 millones y un egreso real que asciende a ₡12.502,5 millones, para un superávit de ₡12.665,6 millones, según el siguiente detalle.

FONAFIFO y FIDEICOMISOS
Liquidación presupuestaria 2007
En millones de colones

Fondo	Ingreso real	Egreso real	Superávit
FONAFIFO 1/	10.122,8	2.423,9	7.698,9
Fideicomiso N° 340 Créditos del Programa de Conservación de Recursos Naturales	127,9	53,7	74,2
Fideicomiso N° 544 Pago de Servicios Ambientales 2/	14.084,1	9.817,4	4.266,7
Fideicomiso N° 550 Créditos a organizaciones con o sin fin de lucro para mejorar y desarrollar el Sector Productivo Ambiental	331,9	77,4	254,5
Fideicomiso N° 551 Créditos para Proyectos de Reforestación y Manejo de Bosques	501,4	130,1	371,3
Total	25.168,1	12.502,5	12.665,6

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2007

1/ No incluye ₡2.231,8 millones transferidos al Fideicomiso N° 544

2/ Incluye los ₡2.231,8 millones transferidos por FONAFIFO en el 2007

Cuadro 2.102

Es significativo el monto del superávit total que muestra el cuadro anterior, enfatizando el que obtiene el propio Fondo y el Fideicomiso para el pago de servicios ambientales, lo que explican las autoridades del FONAFIFO en que al no formalizar su estructura organizacional se imposibilitó ejecutar directamente el pago de los servicios ambientales mediante la Caja Única del Estado. Además, se aduce que fue hasta en julio de 2007 que se publicó el Decreto N° 33852-MINAE, donde se establece la cantidad de hectáreas disponibles para el pago de los servicios ambientales, lo que limitó la ejecución de pagos en ese año.

También, es importante mencionar que de los ₡4.266,7 millones del superávit del Fideicomiso 544 de Pago de Servicios Ambientales, el 75% corresponde a obligaciones financieras existentes con beneficiarios financiados por medio de convenios de aporte financiero con empresas privadas, el restante 25% son recursos del Gobierno Alemán para formalizar nuevos contratos por servicios ambientales del Proyecto Forestal Huetar Norte.

Del análisis de los resultados alcanzados por las entidades y órganos que ejecutaron la mayoría de los recursos públicos destinados al Sector Ambiental, se puede concluir que la gestión integral alcanzó los resultados esperados de forma moderada, como deriva de los resultados físicos (61%) y de gestión (54%) alcanzados por el MINAE, a lo que se suman los problemas de gestión señalados en torno al FONAFIFO y sus Fideicomisos que al final se tradujo en un elevado monto de superávit total, superior al egreso real. Es por ello que el Órgano Contralor considera de suma importancia que el MINAE procure publicar en los primeros meses del año el decreto que establece la cantidad de hectáreas disponibles para el pago de los servicios ambientales, así como fortalecer los procesos de compra y de desconcentración que ha emprendido. Lo anterior, complementado con un mayor control de los órganos a los que traslada recursos, como motivación para alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la ejecución de los recursos.

4.2.7 Estudios de fiscalización en temas específicos

Como parte de la fiscalización que compete al Órgano Contralor se realizaron algunos estudios relacionados con temas de interés, de los cuales se comentan sus principales resultados.

4.2.7.1 Administración del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, se encuentra en el Área de Conservación La Amistad-Caribe (ACLA-C), en el litoral Caribe. Los ecosistemas más importantes que presenta son las playas de arena amarilla y los humedales: pantanos, lagunas, bosques anegados, arrecifes, lechos de plantas fanerógamas marinas y algas.

La conservación y manejo sostenible de estos ecosistemas, se lleva a cabo en forma paralela con la participación de las comunidades, ya que este es el eje central de las acciones de manejo del Refugio Gandoca Manzanillo. Protege cerca de 5 Km² de arrecife frente a puntas Uva, Manzanillo y Mona y el hábitat de especies amenazadas como el manatí y las tortugas marinas. Por sus condiciones naturales y la combinación de paisajes, tierra, playa, mar, sumado a la cultura local hace del sitio un lugar muy atractivo para científicos y visitantes en busca de recreación.

Al respecto, la Contraloría General determinó aspectos relevantes acerca del manejo y operación del citado Refugio. En el recuadro siguiente se comentan los principales resultados.

REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA MANZANILLO

Recuadro 2.12

La operación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo se enmarca en un “Acuerdo de Comanejo” suscrito en junio de 2004, que conformó un “Comité de Comanejo” integrado por representantes de organizaciones comunales y el encargado del Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC) en el litoral Caribe. El acuerdo aclara que el comanejo es una alternativa de gestión donde las comunidades comparten la autoridad, las responsabilidades y la gestión de las áreas protegidas, y señala como uno de los objetivos específicos realizar conjuntamente la supervisión y el control sobre las actividades desarrolladas en el sector costero.

*Recuadro 2.12
(continuación)*

En este sentido la Contraloría General concluyó que si bien es cierto el comanejo es una herramienta que permite compartir responsabilidades, competencias y autoridad en la administración de los recursos protegidos, este instrumento no se puede aplicar en Costa Rica pues no existe normativa expresa que así lo autorice. Según nuestro ordenamiento jurídico, la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde en exclusiva al Estado, mediante el MINAE, y se atribuye a éste actividades esenciales como la definición y seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación, las que resultan indelegables.

Además, es importante indicar que el permiso de investigación concedido por el ACLAC a la Asociación ANAI, para continuar con la investigación en este Refugio acerca de la “Biología reproductiva y manejo de algunas colonias de anidación de tortugas marinas en Sureste Caribeño de Costa Rica”, se otorgó sin exigir como requisito previo la presentación de un estudio técnico científico, a efecto de que sea evaluado y aprobado por las autoridades competentes, tal como lo dispone el artículo 83 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre y su reglamentación.

Dicho permiso se otorgó mediante la Resolución 001-2006-ASP-ACLAC del 27 de febrero del 2006, a fin de recolectar un máximo de treinta y cinco neonatos encontrados muertos en el proceso de exhumación de nidos para realizar biopsias y conocer el origen de la muerte y estadio de desarrollo de esos especímenes.

Ante las disposiciones de la Contraloría General de la República, el MINAE eliminó la operación del Comanejo y corrigió las debilidades en el proceso de otorgamiento de permisos.

4.2.7.2 Políticas y rectoría insuficientes para hacer efectivo el Subsector Hídrico

Preservar los recursos hídricos del planeta, asegurando cantidad y calidad de preciado líquido para el consumo en las actividades del ser humano, se ha llegado al convencimiento de que ésta es cada vez más escasa, debido a factores de contaminación, sobreexplotación y cambios climáticos, y que por lo tanto se deben implementar medidas de protección que permitan un uso sostenible de dicho recurso.

De acuerdo con un informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del año 2003¹, el consumo de agua casi se ha duplicado en los últimos 50 años, y se calcula que un 20% del incremento de la escasez mundial de agua obedecerá al cambio climático. Se refiere además al problema de la contaminación, donde diariamente se vierten dos millones de toneladas de desechos en ríos, lagos y arroyos, estimándose en unos 12.000 Km³ el agua contaminada que existe en el mundo entero, es decir una cantidad superior a la que contienen en total las diez cuencas fluviales más grandes del mundo.

En este sentido la ONU llama la atención al indicar que de todas las crisis sociales y naturales que deben afrontar los seres humanos, la del recurso hídrico es la que más afecta nuestra propia supervivencia y la del planeta, donde ninguna región del mundo podrá evitar las repercusiones de esta crisis, que afecta desde la salud de los niños hasta la capacidad de las naciones para alimentar a sus ciudadanos. También indica que los abastecimientos de agua

¹ Agua para todos, agua para la vida. Informe de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Informe conjunto de los veintitrés organismos de Naciones Unidas relacionados con el agua dulce. UNESCO, WWAP, 2003.

disminuyen, mientras que la demanda crece a un ritmo insostenible, por lo que se prevé que en los próximos veinte años, el promedio mundial de abastecimiento de agua por habitante disminuirá en un tercio.

La Contraloría General consciente por esta realidad, efectuó en el año 2007 un estudio para evaluar la aplicación de las políticas y normativa en materia de recursos hídricos que efectúa el Ministerio del Ambiente y Energía. Así, en el recuadro siguiente, se exponen los principales resultados.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS

Recuadro 2.13

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del actual Gobierno incluye la política hídrica del país en forma muy general, está poco desarrollada en dos ejes temáticos, uno relacionado con la elaboración del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, y el otro con la promulgación de la nueva Ley de Recurso Hídrico, por lo que su comprensión requiere recurrir a otros documentos, decretos y directrices. Esta forma dispersa y difusa en que se presenta, ha hecho difícil su conocimiento por parte de las instituciones del sector.

Se determinó que no existe un subsector hídrico formalmente establecido, por lo que no están claramente definidas las instituciones que lo conforman ni el rol que les corresponde desempeñar. La falta de canales formales de comunicación provoca confusión y descoordinación entre estas instituciones. Esta situación resulta aún más preocupante pues el MINAE no ha ejercido adecuadamente la rectoría política en el tema, mediante la cual podría girar órdenes y directrices a las instituciones para dirigir las acciones hacia la conservación y uso sostenible del recurso hídrico.

Estudios realizados por el MINAE y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, revelan deficiencias importantes en la información disponible para elaborar el Balance Hídrico Nacional, tanto en cantidad como en calidad, así como evidencias de la sobreexplotación de acuíferos importantes del país, situación que amerita tomar las medidas necesarias para fortalecer los procesos de concesión de aguas y permisos de perforación de pozos, de manera que tales autorizaciones estén fundamentadas en datos confiables sobre la disponibilidad real del recurso, aplicando el principio precautorio en aquellos casos en que la información no esté disponible o no sea confiable. Lo anterior es imprescindible para minimizar los riesgos de una mala gestión del recurso, principalmente ante la entrada en vigencia de convenios y tratados internacionales que exigen mayores responsabilidades al país.

Consecuentemente, la Contraloría General ordenó acciones al MINAE, como: definir las entidades que conforman el subsector de recursos hídricos del país y sus roles; recopilar todas las políticas sobre recurso hídrico con el propósito de integrarlas en un solo documento que se comunique a todas las instituciones del subsector mediante una directriz oficial del Poder Ejecutivo; establecer los canales formales de coordinación y comunicación entre el MINAE y las instituciones del subsector; elaborar un plan de acción, con el propósito de solucionar las deficiencias en la cantidad y calidad de la información requerida para elaborar el balance hídrico nacional; definir las acciones a adoptar para solucionar los problemas de sobreexplotación en las aguas subterráneas de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles y de los acuíferos de Colima y Barva; Así como en atención del principio precautorio, denegar las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable, que garantice la disponibilidad del

recurso para el consumo humano actual y futuro; llevar a cabo las medidas correspondientes a fin de prevenir que la vigencia de los convenios internacionales, afecten el carácter de dominio público del agua y el interés social que conlleva su conservación y uso sostenible. Todas las disposiciones a la fecha se encuentran en proceso de cumplimiento.

4.2.7.3 Ausencia de políticas y rectoría para hacer efectivas las acciones sobre Residuos Sólidos

El tema de residuos sólidos¹ posee varias aristas de análisis que van desde las meramente técnico-operativas, hasta el ámbito económico, socio-cultural y político; en éstos intervienen gran cantidad de actores tanto de carácter público como privado. Dichas aristas encuentran un punto común en el hecho de que los desequilibrios que genera una mala gestión de residuos sólidos son difusos y la problemática de dicha gestión tiende a pasar desapercibida en las organizaciones.

En el periodo 2007, la Contraloría General evalúa la gestión de las políticas públicas en el manejo de residuos sólidos por parte de los actores relacionados, cuyos principales resultados se detallan en el recuadro siguiente.

Recuadro 2.14

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS

En relación con el abordaje que el Estado realiza acerca del tema de los residuos sólidos, la Contraloría General determinó la ausencia de una política pública integral que oriente una gestión efectiva de los residuos sólidos. Esta situación se hace evidente pues el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no propone políticas públicas integrales para la gestión de los residuos sólidos; las iniciativas gubernamentales son discontinuas de una administración a otra; y han resultado poco efectivos los órganos deliberativos creados para el manejo de residuos sólidos.

El ordenamiento jurídico no señala de forma expresa un ente rector en materia de residuos sólidos, sin embargo, a criterio de la Contraloría General es el Ministerio de Salud el que ostenta una competencia mayor y hegemónica de dirección política, la cual se debe materializar mediante el ejercicio de las funciones de: a) emisión de disposiciones, directrices, normas y reglamentos; b) control y supervigilancia en cuanto al manejo de residuos sólidos; y c) coordinación entre los diferentes actores. Al respecto, se determinó que la rectoría del Ministerio de Salud es débil, puesto que no emite directrices formales en materia de residuos sólidos, es frágil el ejercicio de la función de control y vigilancia por el escaso control ejercido en los vertederos y la poca vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras.

Además, es deficiente la coordinación de acciones entre los entes y órganos responsables de la gestión de los residuos sólidos, situación evidente ante la emisión de proyectos gubernamentales liderados por entidades distintas, y la emisión de reglamentos en forma descoordinado, sin discusión previa.

¹ La legislación nacional no diferencia entre los términos basura, desecho, desperdicio y residuo, por lo que se utiliza la definición de desechos señalada en el artículo 1 inciso b) del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, Decreto Ejecutivo N°27378-S del 09 de octubre de 1998, que define: "Desecho: Sustancias u objetos muebles, sin uso directo, cuyo propietario requiere deshacerse de ellos o es obligado según las leyes nacionales.". Además, se incluyen los productos o restos de tratamientos, según el Informe de Avance N°1 del Plan Nacional de Residuos Sólidos.

Recuadro 2.14
(continuación)

Finalmente, se considera que la problemática sobre el manejo y gestión de residuos sólidos obedece en parte a esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social. Sin embargo, las acciones tomadas por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía no han logrado un cambio de actitud, ni la formación de conciencia sobre el impacto de la inadecuada gestión de los residuos, tanto en la salud como en el ambiente.

En virtud de las debilidades determinadas por la Contraloría General en el citado estudio, se dispuso a la Ministra de Salud: formular una estrategia que incluya la elaboración e implementación de una política integral para el manejo de residuos sólidos; elaborar y emitir, por los mecanismos correspondientes, una directriz que confirme y fortalezca la función rectora del Ministerio de Salud; ordenar de forma inmediata a los funcionarios que corresponda, la reactivación del “Programa de fiscalización conjunta a vertederos y rellenos sanitarios municipales”; definir los canales de coordinación de ese Ministerio; valorar la conveniencia de impulsar un plan para que el tema de residuos sólidos sea incorporado de forma permanente en la educación formal e informal, proyectos y programas de capacitación, que promuevan el cambio de patrones culturales en la población hacia las mejoras prácticas para la reducción, reutilización, disposición y en general todas las etapas del manejo de los residuos sólidos. En este sentido, las disposiciones están en proceso de cumplimiento.

Es importante resaltar que de conformidad con el resultado del estudio, el Presidente de la República emitió la Directriz 024-S del 17 de diciembre de 2007, señalando que es al Ministerio de Salud, como Ente Rector del Sector Salud, al que compete la rectoría en materia de residuos sólidos.

4.3 Sector Agropecuario

En cuanto al Sector Agropecuario, interesa presentar algunos comentarios sobre la ejecución presupuestaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y su relación con el cumplimiento de metas definidas para el año 2007. Además, es importante hacer referencia dentro de dicho sector al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), al Consejo Nacional de Producción (CNP) y a la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), en temas de formulación y ejecución presupuestaria. En el caso del IDA se destaca los resultados de la fiscalización posterior del año 2007, que efectuara el Órgano Contralor como parte de la estrategia de fiscalización establecida para ese Instituto y como continuación de los estudios realizados durante el año 2006, debido al impacto que tiene en el Sector Agropecuario y en el gasto público la adquisición y adjudicación de tierras, y la dotación de servicios para su desarrollo y explotación.

4.3.1 Acerca de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Los recursos asignados en el Presupuesto Nacional al MAG durante el año 2007 ascendieron a \$18.142,3 millones, que corresponde al 0,6% del total de los recursos contemplados como definitivos en el Presupuesto de la República para ese año. La ejecución de los recursos de este Ministerio experimentó un crecimiento durante el ejercicio económico 2007, respecto al ejercicio económico 2006, presentando a nivel del Ministerio un crecimiento real del 25% con respecto al monto ejecutado en el período 2006, según se muestra en el siguiente cuadro:

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
Presupuesto Aprobado y Ejecutado 2006-2007
En millones de colones

Cuadro 2.103

Partida	2006	2007	Tasa Crec. Real (%) ¹
Gasto Aprobado	13.670,7	18.812,9	24,9%
Gasto Efectivo	13.173,7	18.142,3	25%

(1) Para su cálculo se utilizó el Deflactor Implícito del Producto Interno Bruto.

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la República al 31 de diciembre del 2006 y Liquidación Presupuestaria Ajustada 2007.

Los programas presupuestarios del MAG en el periodo 2007, presentan una alta ejecución ya que en términos generales superan el 90%, con excepción de las Actividades Centrales que ejecutó el 89,2% de los recursos. De conformidad con lo anterior, las metas propuestas para el periodo 2007 deben en consecuencia, mostrar una alta realización. Lo indicado se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.104

Programa	Asignación Presupuestaria según Estructura Programática				
	Montos aprobados inicial y definitivo				
	En millones de colones				
169 Actividades Centrales	2.289,1	2.335,4	2%	2.082,6	89,2%
171 Servicio Fitosanitario	1.164,3	1.168,3	0%	1.122,9	96,1%
172 Investigaciones Agropecuarias	1.653,7	1.654	0%	1.547,8	93,6%
173 Salud Animal	2.614,3	3.394,5	29,8%	3.230	95,1%
175 Direc. Superior de Oper. Reg. y Ext. Agropec.	4.604,1	4.564,4	0,8%	4.477,1	97,4%
176 Desarrollo Rural	190,6	195,6	3,0%	186,3	95,2%
177 Apoyo a Inst. y Org. del Sector Agropecuario	1.749,7	5.134,2	193,4%	5.128,2	99,8%
182 Fomento de la produc. Agropecuaria Sostenible	-	367,5	-	367,5	100%
200 Dirección Programas Nacionales y Sectoriales	125,5	131,5	4,8%	125,6	95,5%
TOTAL	14.265,8	18.812,9	31,8%	18.142,3	96,4%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de la República 2007.

Como se observa en el cuadro, los programas Salud Animal y Apoyo a Instituciones y Organismos del Sector Agropecuario, que resultan sustantivos dentro de la estructura del MAG, mostraron incrementos del 28,9% y 193,4% respectivamente, en relación con la suma asignada inicialmente, y constituyen prácticamente la totalidad de recursos adicionales asignados al MAG durante el periodo.

Por otra parte, de conformidad con lo consignado por el Ministerio de Hacienda en el "Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria", el MAG basó su gestión en tres prioridades, que son: i) El fortalecimiento de los agentes económicos de la producción en agrocadenas prioritarias, ii) El fomento de la calidad, inocuidad y trazabilidad de las agrocadenas prioritarias y iii) La producción en armonía con el ambiente.

El análisis de cumplimiento de las metas de producción y de gestión reportado por el Ministerio de Hacienda muestra un cumplimiento de un 93,7% y un 94,1% respectivamente, lo que permite determinar que según los instrumentos diseñados, los recursos asignados a los programas coadyuvaron al logro de los objetivos que orientaron la gestión institucional del periodo 2007.

Por otro lado, la ejecución presupuestaria a diciembre de 2007, según se muestra en el siguiente cuadro, refleja que el 61,3% de los recursos previstos para este Ministerio se utilizó en el pago de servicios personales, el 28,6% en transferencias corrientes y el 4% en transferencias de capital. Las transferencias relevantes se refieren a los recursos asignados al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) por ₡650 millones, al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA) por ₡1.111,4 millones y al Consejo Nacional de producción (CNP) por ₡3.000 millones. En el caso del CNP se giraron los recursos para el pago de prestaciones, pero no se materializó en virtud de que no se reestructuró la Institución, como se había planeado.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
Liquidación de los egresos del presupuesto nacional período 2007
Millones de colones

Partida	Apropiación Actual 2007	Devengado 2007	Estructura (%)
Remuneraciones	11.581,1	11.115	61,3%
Servicios	870,4	731	4%
Materiales y Suministros	232,5	217,9	1,2%
Intereses y Comisiones	8	8	0,1%
Bienes Duraderos	165,7	141,3	0,8%
Transferencias Corrientes	5.218,1	5.191,9	28,6%
Transferencias de Capital	727	727	4%
Amortización	10	10	0,1%
TOTAL	18.812,9	18.142,3	100%

Cuadro 2.105

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de la República 2007.

4.3.2 Acerca de los aspectos presupuestarios atinentes al IDA

- **Acerca de la ejecución presupuestaria**

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) constituido mediante la promulgación de la Ley N° 6735 de 29 de mayo de 1982, tiene como actividad ordinaria el tráfico de tierras, que comprende la compra, venta, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural.

Para el año 2007, el presupuesto inicial del IDA alcanzó la suma de ₡16.665,6 millones; sin embargo, al finalizar el período la liquidación presupuestaria muestra un nivel de ingresos presupuestados de ₡35.203,8 millones, por cuanto, por vía de variaciones al presupuesto inicial, se incorporó la suma de ₡18.538,3 millones. Además, los ingresos reales fueron superiores en ₡2.125,1 millones, por lo que finalmente se reportan ingresos reales por ₡37.328,9 millones. Tal comportamiento se explica, básicamente, por la incorporación de los recursos de vigencias anteriores que representan más del 50% de ese total, y por la recaudación de intereses producto de los recursos reservados para el pago de sentencias tributarias, así como por el incremento en la recaudación del timbre agrario que se favorece, según reporta el Instituto, por el auge en la construcción a nivel nacional.

En el nivel del gasto, de los ₡35.203,8 millones que finalmente fueron presupuestados, solamente se reportan como ejecutados el 31% de esos recursos -menor a la ejecución del gasto reportada para el año 2006 que fue de 47,4%- para un total de egresos de ₡10.934,1 millones. La distribución de las erogaciones, en las partidas del objeto del gasto se observan en el cuadro siguiente:

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
Liquidación Presupuestaria de Egresos por Partida
Al 31 de diciembre de 2007
Millones de Colones

Partidas	Presupuesto Definitivo	Ejecutado 2007	Porcentaje ejecutado	Porcentaje ejecutado por partida
Total	35.203,8	10.934,1	31,1	100
Remuneraciones	4.869,9	4.344,2	89,2	39,7
Servicios	2.591	2.078,3	80,2	19
Materiales y Suministros	404,4	315,1	77,9	2,9
Activos Financieros	150	4,8	3,2	0
Bienes Duraderos	1.790,6	1.401	78,2	12,8
Transferencias Corrientes	2.924,6	2.790,7	95,4	25,5
Transferencias de Capital	2,3	-	-	-
Cuentas especiales	22.471	-	-	-

Cuadro 2.106

Fuente: Liquidación presupuestaria remitida por el IDA mediante Oficio PE-554-2008 de fecha 12 de febrero de 2008

El 63% del total del gasto presupuestado y que no se ejecutó, corresponde a las previsiones presupuestarias para atender sentencias judiciales y a recursos para cumplir con los principios presupuestarios de equilibrio y exactitud, todo ello incluido en la partida de cuentas especiales. Deriva del cuadro anterior que un 61,6% de lo ejecutado corresponde a gastos administrativos y de operación como salarios, servicios y materiales y suministros, para un total de ₡6.737,6 millones. También se observa que los porcentajes de ejecución superan el 77%, excepto los activos financieros (3,2%), transferencias de capital (0%) y cuentas especiales (0%).

La baja ejecución presupuestaria a nivel global se explica en parte en que el rubro de cuentas especiales, que representa el 63% del presupuesto total del año 2007, tiene origen en la incorporación al presupuesto como "cuentas sin asignación presupuestaria" cuya única finalidad es guardar el equilibrio presupuestario, que para incorporarse al gasto institucional requiere de variaciones presupuestarias. La subejecución de la partida de activos financieros se fundamenta en los acuerdos de Junta Directiva tomados en atención a disposiciones de la Contraloría General para analizar la posibilidad de suspender los Servicios de la Caja Agraria, hasta no haber realizado una evaluación que permita reenfocar los objetivos o modificar el sistema de trabajo. En este tema, la Administración informó haber realizado gestiones para fortalecer la gestión de cobro, tales como la instauración de un sistema automatizado de Crédito Rural en la subregionales, capacitación de personal y la recuperación de los saldos morosos determinados por el Órgano Contralor, lo que explica la ejecución de ₡ 4,8 millones que se reporta para esa partida.

Por otra parte, el Instituto también da cuenta de que en la partida de bienes duraderos, el grupo de terrenos presentó una baja ejecución en virtud de que la adquisición de tierras inicialmente programada no se realizó, por los ajustes formulados a las metas relacionadas con ese tema, en atención a las disposiciones contenidas en los informes DFOE-ED-7-2007 y DFOE-ED-32-2007 de la Contraloría General. En este sentido, el Órgano Contralor otorgó tres meses para corregir las debilidades determinadas como condición para reactivar el proceso de compra de tierras, no obstante, las acciones para el cumplimiento de los dispuesto no fueron suficientes al 31 de diciembre del 2007. Cabe señalar que posteriormente mediante oficio N° 2961 del 7 de abril del 2008 la Contraloría General rehabilitó la posibilidad de compra de tierras por parte del IDA.

- **Acerca de la ejecución presupuestaria por programas**

La ejecución real de los recursos por el monto de \$10.934,1, se realizó en tres programas presupuestarios: Desarrollo de Asentamientos que absorbe el 50% de los recursos, seguido del programa denominado Actividades Centrales con un 32% y por último Formación y Asentamientos con el 18%.

El programa de Actividades Centrales considera las actividades administrativas y de apoyo a la formación y desarrollo de los asentamientos; y los otros dos programas son los encargados de organizar y supervisar los procesos relacionados con las áreas agrarias y de consolidación de asentamientos campesinos, cuya ejecución relaciona el Instituto con el efecto de los grupos de partidas sin asignación presupuestaria y el acatamiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General, lo que principalmente viene a explicar el nivel de ejecución por programas, en donde Desarrollo de Asentamientos ejecutó el 66% del gasto total esperado, Formación de Asentamientos el 41% y Actividades Centrales solo el 16%, este último afectado en mayor medida por el tema de las referidas partidas sin asignación presupuestaria.

Al respecto, se debe aclarar que lo dispuesto por el Órgano Contralor si bien amerita la readecuación de algunas metas para el año 2007, lo que abarca es el proceso de compra de tierras en el Programa de Formación de Asentamientos y el de Caja Agraria en el Programa de Desarrollo de Asentamientos; pero existen otras funciones y actividades sustantivas para las que no fue solicitada la suspensión sino solamente mejoras. Es decir, la ejecución relativa a esas funciones y actividades presentó algún rezago por cumplir con lo solicitado por el Órgano Contralor, pero no pueden justificar en su totalidad un nivel no razonable de ejecución.

- **Acerca del cumplimiento de objetivos y metas a nivel programático**

Las acciones estratégicas del IDA se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el Sector Productivo y en el Sector Social y de Lucha contra la Pobreza. Al respecto, la Administración señaló en su "Informe de Evaluación de la Gestión Institucional" que su aporte "...al desarrollo nacional está definido por los productos que genera como consecuencia del ejercicio de las funciones de planes anuales operativos que se enmarcan en la Estrategia de Atención, Desarrollo y Consolidación de Asentamientos Campesinos Período 2006-2010, aprobado (sic) por la Junta Directiva mediante, artículo 15 de la sesión 024-06, celebrada el 25 de julio de 2006..." .

En este sentido, el Instituto deberá tomar las acciones pertinentes a fin de que ese marco estratégico sea redefinido de conformidad con los términos de los diversos informes de fiscalización realizados por el Órgano Contralor y en arreglo con las orientaciones que ha definido el Gobierno, ya que si bien en el informe de evaluación citado se reconoce que a partir de los informes de la Contraloría General se reorientó el área agraria, en aspectos de adquisición y adjudicación de fincas, titulación de predios y desarrollo de asentamientos, resulta indispensable contar con una nueva estrategia de carácter global, que integre de manera detallada los nuevos términos de organización y de gestión que han resultado de los compromisos entre el Gobierno y las autoridades de ese Instituto, como consecuencia de los estudios de fiscalización señalados.

Otras metas, muestran subejecuciones importantes y según expresa la Administración, se debe al requisito establecido en la Ley N° 7779 de Manejo y Conservación de Suelos, relativo a la aportación del certificado de uso conforme de suelos, así como el requisito de visado

municipal necesario para la emisión de títulos de propiedad. En punto a lo anterior, interesa destacar que acciones que no se venían ejecutando fueron reactivadas como consecuencia de la fiscalización del Órgano Contralor; por ejemplo en el proceso de supervisión y fiscalización agraria, con el objetivo de vigilar la sana posesión y uso adecuado de las tierras adjudicadas a beneficiarios, se emitió los acuerdos de Junta Directiva para iniciar procesos legales orientados a la recuperación de aproximadamente 426 predios, de los cuales 61 provienen de revocatorias, 304 de nulidades y 61 de renuncias.

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria¹ (STAP) señaló que el informe remitido por el IDA sobre el cumplimiento de metas a nivel programático no cumplió con aspectos necesarios; por ejemplo en el caso del Programa de "Actividades Centrales", en la matriz de metas de gestión no se hace un análisis sobre el efecto de las actividades de capacitación en la mejora de procesos de las unidades administrativas y su contribución a los programas sustantivos del Instituto. Además, indica la Secretaría que los objetivos específicos carecen de metas puntuales, lo que según la STAP origina la carencia de parámetros para evaluar la gestión del programa. En el caso de los programas sustantivos, señala la ausencia de metas específicas cuantificables, entre otros aspectos de forma y contenido.

La Contraloría General mediante el Informe DFOE-ED-7/2007, describe debilidades similares al indicar que el IDA no cuenta con indicadores para evaluar la gestión ligado a la misión que le otorga el ordenamiento jurídico, lo que impide conocer el aporte a la productividad nacional, la emancipación económica lograda por sus adjudicatarios, impacto en la pobreza, distribución de la tierras, entre otros.

- **Principales resultados de los estudios de fiscalización**
 - Acerca de la situación de dos asentamientos conformados por el IDA

Un informe sobre los asentamientos Las Brisas y El Triunfo, ubicados en Turrialba, determinó que el asentamiento Las Brisas, planeado como el primer proyecto modelo en la zona para la dotación de granjas familiares y lotes, se convirtió en un proyecto poco exitoso, lo que se evidencia en el eventual incumplimiento de los beneficiarios respecto del uso y explotación de esas tierras, pues la mayoría de los adjudicatarios no residen en el lugar, alquilan sus viviendas o no las han construido. Además, el modelo de granja familiar desarrollado se orientó a resolver problemas habitacionales y un supuesto autoconsumo, en contra de las normas que disponen el desarrollo de granjas para planes de explotación intensiva en las tierras aledañas a los centros de población.

En el asentamiento El Triunfo, se determinó una importante cantidad de parcelas con incipiente desarrollo productivo y otras en total abandono, con la consecuente inobservancia de los fines fundamentales de la Ley de Creación del IDA.

La situación que presentaron ambos asentamientos obligó a la Contraloría General a ordenar a las autoridades del IDA que ejercieran acciones para revocar estos traspasos y así retornarlos al patrimonio institucional y establecer las responsabilidades que resulten pertinentes. Aunado a lo anterior, se solicitó realizar una investigación preliminar, a fin de determinar si podría existir responsabilidad de los funcionarios que participaron en las actuaciones contenidas en dicho informe y en el evento de que se confirmaran irregularidades, se procediera a la apertura de los procedimientos disciplinarios necesarios.

¹ Oficio STAP-0337-08 de 25 de febrero del 2008.

Al respecto, la administración del IDA reporta haber iniciado en octubre de 2007 los procesos de revocatoria de las parcelas de ambos asentamientos, así como la investigación preliminar para determinar si correspondía la apertura de procedimientos administrativos para determinar las responsabilidades del caso, concluyendo que para un funcionario correspondía tal apertura, trasladando el caso a la Unidad de Relaciones Laborales.

- Acerca del cumplimiento de funciones por parte del IDA

El Informe DFOE-ED-7-2007 contiene resultados relativos al cumplimiento de las funciones del Instituto, fundamentalmente en la compra de tierras con capacidad productiva suficiente para procurar la emancipación económica del agricultor y para contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional.

En cuanto a la compra de tierras se concluyó que ese Instituto no ha garantizado los mejores predios para sus adjudicatarios, ya que se han comprado terrenos cuyos estudios técnicos presentaban recomendaciones negativas con el consecuente fracaso en los asentamientos. Se han usado recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para beneficiar a personas que no tenían la condición de escasos recursos, con el agravante de que se ha venido dando una inadecuada concentración de decisiones de compra de tierras en la figura del Presidente Ejecutivo.

También terrenos de asentamientos desarrollados se han utilizado en actividades distintas al fin previsto en las leyes, unos están en abandono, sin vivienda, aún cuando es obligatorio, en arrendamiento o con un trabajo mínimo a la espera de que transcurra el tiempo y ganen plusvalía. Se han realizado inversiones de recursos en asentamientos con predios abandonados, y el mecanismo de financiamiento al beneficiario denominado "Caja Agraria" presenta una morosidad del 63.37% con un nulo potencial de mejora y apoyo al campesino.

Esta situación fue propiciada en parte por el mecanismo aprobado por la Junta Directiva en 1990, denominado "Ley del Burro", mediante el cual en varias oportunidades, se aprobó la adjudicación, segregación y traspaso de tierras en un solo acto, lo que transgredió el ordenamiento jurídico y debilitó el sistema de control interno, provocando irregularidades como: la selección inadecuada de beneficiarios, la adjudicación de fincas a asociaciones no vinculadas con el agro y a personas que tienen otras ocupaciones de tiempo completo, tales como: comerciantes, empleados públicos y funcionarios del IDA. En este sentido, ese Instituto tiene identificado al menos a 91 empleados y ex empleados, a los que se les ha adjudicado tierras o a sus familiares, sin que correspondiera.

Resulta necesario destacar también debilidades en cuanto a que el IDA ha asumido funciones de otras entidades de sectores como vivienda, ambiente y municipal, y ha omitido permisos y coordinaciones con el MINAE, la Comisión Nacional Indígena, el ICAA y Municipalidades, fomentando problemas en asentamientos en reservas indígenas, contaminación ambiental, alteración de los recursos naturales, invasión de áreas de protección hídrica, áreas de reserva forestal parceladas y adjudicadas para desarrollar actividad agraria. En este sentido, se debe prestar atención al traslado de tierras al Patrimonio Natural del Estado que administra el MINAE, a la titulación de terrenos en zonas de reserva nacional y franja fronteriza.

Por tanto, el Órgano Contralor recomendó a la Asamblea Legislativa prestar atención a lo incluido en este informe, ante eventuales trámites de reformas legales asociadas con el Sector Agropecuario y le solicitó al Consejo de Gobierno el cierre ordenado del IDA y trasladar a otras instituciones lo relativo al incremento en la productividad nacional y la emancipación

económica del campesino; o que presente otra opción siempre que satisfaga el requisito de erradicar prácticas inefficientes e irregulares. Asimismo, se le ordenó a la Junta Directiva no aprobar compra de tierras y controlar directamente las operaciones de adjudicación, traspaso y titulación de terrenos, entre otras medidas, hasta que se recuperara y fortaleciera el sistema de control interno y se erradicaran las citadas prácticas.

Al respecto, el Consejo de Gobierno acordó no cerrar el IDA, sino más bien transformarlo en un Instituto de Desarrollo Rural que amerita especial atención por parte de la Asamblea Legislativa, y como se citó mediante oficio N° 2961 del 7 de abril del 2008 la Contraloría General rehabilitó la posibilidad de compra de tierras por parte del IDA.

- Acerca del avance en el cumplimiento de disposiciones emitidas al IDA y necesidad de fortalecer el control interno

El informe DFOE-ED-32-2007 de esta Contraloría General contiene los resultados de la verificación al cumplimiento de las disposiciones del informe DFOE-ED-7-2007, y también se emiten disposiciones complementarias sobre la necesidad de fortalecer el sistema de control interno.

Como consecuencia de la decisión del Consejo de Gobierno de no cerrar la entidad sino más bien de transformarla en el Instituto de Desarrollo Rural, y al considerar que tal propósito se concretará al menos en un mediano plazo, resultó imperante fortalecer los controles internos para evitar que durante este periodo se sigan presentando las irregularidades, debilidades y prácticas inefficientes descritas en los informes anteriores. Además, se resaltó la importancia de continuar con la labor de recuperación de predios y establecimiento de las responsabilidades que correspondan a funcionarios que han violentado el ordenamiento jurídico, por lo cual se reiteran las disposiciones del informe N° DFOE-ED-7/2007 complementadas con aspectos de control interno.

- Acerca de la gestión de la Auditoría Interna del IDA

Mediante informe DFOE-ED-60-2007 se comunicaron los resultados de la evaluación de los servicios, instrumentos y procesos de gestión de la Auditoría Interna del IDA, y se determinó que dicha unidad no contaba con una planificación estratégica y el plan anual de trabajo considera un universo auditável desactualizado.

Esta Auditoría Interna tiene insuficiencia de personal para el cumplimiento de sus objetivos y no es sino hasta julio de 2007 cuando la Junta Directiva toma el acuerdo de comisionar a la Presidencia Ejecutiva para que realice un estudio para atender lo solicitado por el señor Auditor en el informe de autoevaluación de calidad de la Auditoría Interna para el período 2006. En este sentido, se extraña la ejecución de acciones más contundentes tanto de parte de la Administración como de la Auditoría Interna para solventar la carencia de personal, importante para mantener un nivel de control suficiente para detectar las oportunidades de mejora en la gestión institucional.

Se constataron deficiencias sobre contenido y estructura básica de los programas específicos de auditoría, de las cédulas y papeles de trabajo, y de los informes, originadas principalmente en la falta de estandarización por medio de políticas y procedimientos internos. Además, resalta la importancia de que se evidencie la supervisión efectuada a los estudios para permitir la corroboración del cumplimiento de las observaciones y recomendaciones realizadas en el proceso de supervisión.

En cuanto al seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, se comprobó que es hasta el año 2007, cuando la Administración Superior muestra un claro interés en dar seguimiento a los acuerdos de Junta Directiva en el tema, y hacerlos cumplir.

En virtud de lo anterior, la Contraloría General dispuso a la Junta Directiva emitir la normativa interna que regule lo referente a los informes de labores que esa Auditoría Interna debe presentarles, en cuanto a contenido y periodicidad, de manera que coadyuve en la toma de decisiones de ese órgano colegiado, así como el establecimiento de un efectivo sistema de seguimiento de acuerdos de Junta Directiva para garantizar el cumplimiento de éstos, lo que incluye aquellos relacionados con las recomendaciones de la Auditoría Interna. Al Auditor General se le dispuso formular e implementar una planificación estratégica y un plan de trabajo anual basados en criterios razonables y fundamentados congruentes con el universo auditabile, la valoración del riesgo y los objetivos de la organización, así como políticas y procedimientos necesarios para la adecuada administración de los estudios de auditoría.

5 Administración Financiera de la República.

5.1 Ministerio de Hacienda

5.1.1 Análisis de la ejecución presupuestaria

- Aspectos generales del presupuesto**

Para el ejercicio económico 2007, se le aprobó al Ministerio de Hacienda un presupuesto por \$58.445,5 millones, que representa el 2% del total presupuestado para el Gobierno Central, el cual muestra un crecimiento real del 57,7% en relación con el presupuesto definitivo correspondiente al período 2006.

Los gastos incluidos en dicho presupuesto se financiaron en un 85,2% (\$49.777,3 millones) con ingresos ordinarios, en un 8,9% (\$5.213,3 millones) con deuda interna, y el 5,9% restante (\$3.454,9 millones) con recursos externos.

En el período 2007, el presupuesto del Ministerio de Hacienda fue modificado en la suma de \$7.420,8 millones, a través de nueve decretos ejecutivos y una ley extraordinaria de presupuesto (Ley N° 8593¹ del 10 de agosto de 2007). Por medio de la citada Ley y el Decreto Ejecutivo N° 33709-H del 9 de abril de 2007, se incorporaron recursos y gastos, incrementando en un 14,5% el monto total presupuestado inicialmente. De estos recursos, el 46,6% (\$3.454,9 millones) corresponden a sumas provenientes del BID que fueron revalidadas, automáticamente, en el Programa "Administración Central" para la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro. El resto de los decretos no modificó el monto presupuestado, dándose una compensación entre las rebajas y los aumentos en los mismos programas.

Mediante la ley de presupuesto extraordinario se incrementó principalmente la partida de Reintegros y devoluciones por la suma de \$3.300 millones.

¹ Publicada en el Alcance N° 4 a La Gaceta N° 164 del 28 de agosto de 2007.

De la misma forma que en años anteriores, el 97,1% de las sumas autorizadas para gastar, se destinan a la realización de gastos por concepto de Remuneraciones (41,4%), Servicios (22,2%), Transferencias corrientes (25,7%), y Bienes duraderos (7,8%).

A continuación se presenta un cuadro resumen de la liquidación del presupuesto del 2007 correspondiente a ese Ministerio:

Ministerio de Hacienda Estado del Presupuesto de Egresos del Ejercicio Económico Al 31 de diciembre de 2007 Según programa presupuestario En millones de colones					
Programa-Subprograma	Presupuesto aprobado		Presupuesto ejecutado	% 100	% ejecución
	Ordinario	Definitivo			
TOTAL	51.024,7	58.445,5	44.050,1	100	75,4
131 Regularización del Catastro y Registro	0	3.454,9	3.454,9	7,8	100
132 Actividades Centrales	6.153,8	6.446,8	5.430,6	12,3	84,2
134 Administración de Ingresos	33.812	37.104,9	28.107,1	63,5	75,8
13401 Dirección y Coordinación General	63	63	50,5	0,1	80,2
13402 Gestión de Ingresos Internos	23.399,1	26.392	20.410,8	46,3	77,3
13403 Gestión Aduanera	8.034,4	8.334,4	6.454	14,7	77,4
13404 Asesoría Hacendaria	1.034,1	1.034,1	665,4	1,5	64,3
13405 Investigaciones Fiscales	1.281,4	1.281,4	526,4	1,2	41,1
135 Tribunales Fiscal y Aduanero	1.049,9	1.049,9	791,3	1,8	75,4
13501 Tribunal Fiscal Administrativo	654,4	654,4	514,2	1,2	78,6
13502 Tribunal Aduanero	395,5	395,5	277,1	0,6	70,1
136 Administración Financiera	3.680,9	3.734,9	2.581,1	5,9	69,1
13601 Dirección y Coordinación General	55	55	47,7	0,1	86,7
13602 Direcc. y Coord. del Proceso Presupuestario Sector Público	1.297	1.325,7	1.046,3	2,4	78,9
13603 Regulación y Coord de la Contratac. Administ.	451,5	451,5	301,4	0,7	66,8
13604 Gestión de Caja del Gobierno Central	1.295,9	1.301,2	746,3	1,7	57,4
13605 Regulac y Regis Contable de la Hacienda Pública	581,5	601,5	439,4	1	73,1
138 Administración Tecnológica	6.328,1	6.654,1	3.685,1	8,4	55,4

Fuente: Liquidación del presupuesto de egresos del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda. Al 31 de diciembre de 2007.

Cuadro 2.107

Como se observa en el cuadro anterior, es al programa “Administración de Ingresos” al que se le asigna la mayor cantidad de recursos (₡37.104,9 millones), suma que representa el 63,5% del presupuesto total del Ministerio; constituyéndose, desde el punto de vista de la asignación de los recursos, en el programa más importante del Ministerio de Hacienda.

• Sobre la ejecución del gasto

En relación con la ejecución del presupuesto, se puede indicar que el Ministerio de Hacienda ejecutó un 75,4% del gasto total asignado en el presupuesto del 2007, lo cual se muestra en el cuadro inmediato anterior. El gasto ejecutado, determinado por el gasto devengado¹, presenta un incremento real de un 53,6% con respecto al 2006.

Desde el punto de vista de los programas presupuestarios, y al igual que en el año anterior, el programa “Administración de Ingresos” es el que tiene una mayor participación dentro del total del gasto ejecutado, que para el 2007 asciende a ₡28.107,1 millones, y que representa el 63,8% del total gastado en ese ministerio. Este programa atiende uno de los asuntos prioritarios del Ministerio de Hacienda, como es el de la Administración Tributaria, que tiene como finalidad la correcta percepción de los tributos y la represión de aquellas conductas de los administrados tendientes a la evasión fiscal.

El 72,6% (₡20.410,8 millones) de los gastos ejecutados en el citado programa de Administración de Ingresos se realizaron en el subprograma “Gestión de Ingresos Internos”; y se aplicaron principalmente en los rubros de transferencias corrientes (39,3%), remuneraciones (38,9%), y

¹ Al 31 de diciembre de 2007 la liquidación del presupuesto de egresos sin ajustar, refleja la existencia de compromisos con terceros (gastos comprometidos pero no devengados) por ₡4.940 millones (columna del comprometido), que representa el 8,45% del presupuesto aprobado.

servicios (18%). Para el año 2007, el programa contiene un total de 1.921 puestos, de los que 1.046 corresponden a puestos asignados al citado subprograma "Gestión de Ingresos Internos".

De la misma forma, del monto total que quedó sin ejecutar (\$14.395,4 millones), el 41,5% (\$5.981,2 millones) se encuentra en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", específicamente en las partidas de Servicios y Remuneraciones.

Asimismo, es el programa "Administración Tecnológica" el que presenta la ejecución más baja (55,4%). Como se mencionó en el documento denominado "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer Semestre del 2007", presentado a la Asamblea Legislativa en el año anterior, la ejecución presupuestaria del programa Administración Tecnológica fue la más baja en ese periodo; situación que se mantuvo en el transcurso del año 2007.

Del mismo modo, los subprogramas de "Investigaciones Fiscales" y de "Gestión de Caja del Gobierno Central", presentan también una ejecución baja del 41,1% y del 57,4%, respectivamente.

En el siguiente gráfico se presenta una comparación entre el presupuesto definitivo y ejecutado al 31 de diciembre de los años 2005, 2006 y 2007.

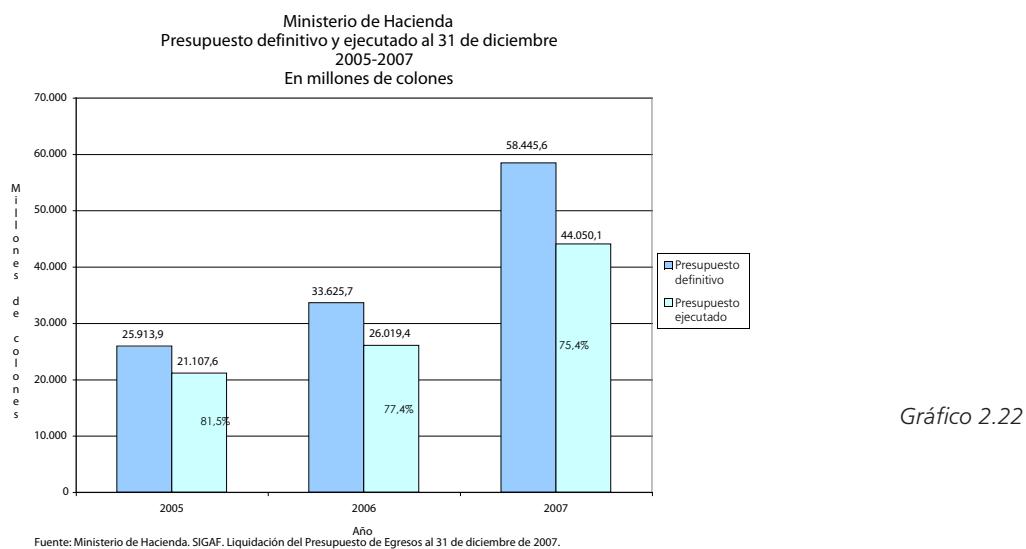
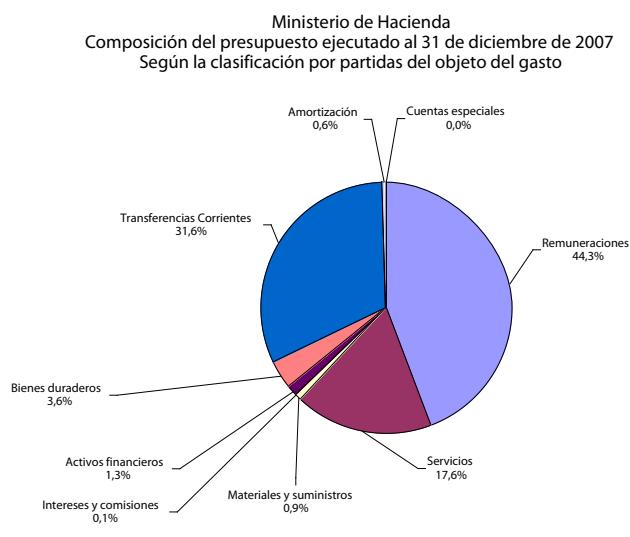


Gráfico 2.22

Como se nota en el gráfico anterior, a pesar de que el presupuesto ejecutado muestra un incremento en relación con los años 2006 y 2005, se aprecia una baja en términos porcentuales con respecto a esos mismos años. Según señala el "Informe Anual de Evaluación de la Gestión Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, correspondiente al Ejercicio Económico del año 2007", este porcentaje "refleja la gestión en términos presupuestarios realizada durante el año 2007, por lo que, la misma se considera satisfactoria, sobretodo si se parte de la premisa fundamental, que el presupuesto es un límite de gasto; además, porque dicha ejecución permitió el desarrollo normal de la labor de la institución, sobretodo se hizo frente a los pagos de servicios públicos, contratos de alquileres, mantenimiento, salarios y cargas sociales, que son vitales para la operación del Ministerio".

A partir de la clasificación por partidas del objeto del gasto, se determinó que la distribución de los gastos ejecutados por el Ministerio de Hacienda se destina en su mayor parte (97,1%), a cubrir las partidas de: Remuneraciones (44,3%), Transferencias corrientes (31,6%)¹, Servicios (17,6%), y Bienes duraderos (3,6%), lo cual se observa en el siguiente gráfico.

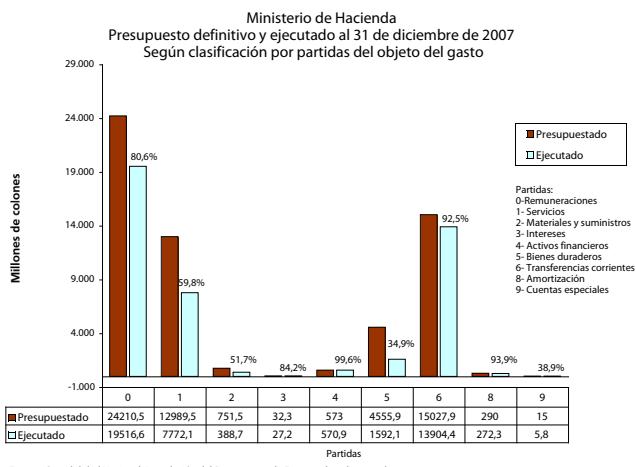
Gráfico 2.23



Fuente: Contabilidad Nacional. Liquidación del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2007.

El porcentaje de ejecución de cada partida presupuestaria, se ilustra en el gráfico siguiente, en el cual se presenta una comparación entre el presupuesto asignado y el ejecutado al 31 de diciembre. Como se observa, las partidas que menos ejecución presentaron fueron: Bienes duraderos (34,9%), Cuentas especiales (38,9%), Materiales y suministros (51,7%), y Servicios (59,8%).

Gráfico 2.24



Fuente: Contabilidad Nacional. Liquidación del Presupuesto de Egresos al 31 de junio de 2007.

¹ Corresponde principalmente a la transferencia a la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro, por la suma de ₡3.454,9 millones; y al rubro "Reintegros o devoluciones", del cual se ejecutó una suma de ₡8.328 millones. De esta última suma, un 95,2% (₡7.928,5 millones), contenido en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", se destinó al pago de devoluciones a los contribuyentes según artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y Transitorio II de la Ley 7900.

Del análisis realizado, se determinaron los siguientes aspectos:

- En el año 2007 se ejecutó el presupuesto en un 75,4%, quedando sin ejecutar la suma de ¢14.395,4 millones (24,6%); destacándose la subejecución más relevante, en el subprograma Gestión de Ingresos Internos (¢5.981,2 millones), la cual se encuentra, específicamente, en las partidas de Servicios y Remuneraciones, que representan el 18,4% y el 11,6%, respectivamente, del monto total que quedó sin ejecutar.
- Es importante señalar que para este periodo, el subprograma Gestión de Ingresos Internos implica el 46,3% del gasto total ejecutado del presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- Por su parte, en lo que respecta a los gastos por partida, al 31 de diciembre de 2007, se debe indicar que sólo el 80,6% de la partida de remuneraciones, que es la más representativa del presupuesto del Ministerio de Hacienda, fue ejecutada¹. Al igual que en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2007, son los subprogramas de Investigaciones Fiscales y Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa los que presentan la ejecución más baja en la subpartida de Sueldos para cargos fijos, de un 51,8% y un 63,2%, respectivamente.
- Según el resumen general de la Evaluación contenida en el referido Informe, una de las razones que contribuyó en los porcentajes de ejecución es que algunos programas continúan con problemas para llenar el 100% de las plazas asignadas, por la dificultad de lograr candidatos que reúnan todos los requisitos con el nivel académico y experiencia requerida. Señala además, que un aspecto que ha incidido adicionalmente a empeorar la situación de los nombramientos, es la ubicación por reestructuración de las Áreas de Ingresos y Egresos, así como el prolongado tiempo que ha llevado la Dirección de Servicio Civil en el concurso externo del Ministerio del año 2005.

Como ilustración de lo anterior, se cuenta con información suministrada por la Unidad de Proceso de Reclutamiento, Selección e Inducción del Ministerio de Hacienda, que indica que de las 526 plazas nuevas asignadas a este título en el Presupuesto de la República para el 2006 e incorporadas en el presupuesto del 2007, 495 (94,1%) correspondían al Programa 134-Administración de Ingresos. Al 31 de diciembre de 2007, la situación de estas plazas es la siguiente: 378 puestos ocupados en forma interina o en propiedad, y 117 vacantes. En las observaciones señaladas por esa Unidad, se indica se produjeron atrasos en los nombramientos, ya que las 80 ternas de los puestos nuevos correspondientes a la Dirección General de Tributación Directa ingresadas en el mes de marzo, se devolvieron en razón de que algunos candidatos no marcaron en la oferta de servicios la condición de la casilla 82 (todo el país), provocando que la Dirección General de Servicio Civil tuviera que hacer nuevamente el registro de elegibles. Señala además, que a inicios del mes de junio ingresaron al Departamento de Recursos Humanos un total de 79 nóminas y ternas incluyendo los diferentes puestos de la Dirección General de Tributación para efecto de nombrar en propiedad, y que a partir de esa fecha se ha venido trabajando en el proceso de

¹ El Ministerio de Hacienda cuenta con 2.877 puestos, de los cuales, 2.476 están ocupados, y 401 están vacantes.

selección establecido para dichos nombramientos, y que algunas de las nóminas y ternas han sido devueltas a la Dirección de Servicio Civil, entre otras, por la ausencia de integrantes de las nóminas, condiciones salariales, condiciones geográficas; la Dirección General de Servicio Civil no ha enviado las ternas de la Dirección General de Aduanas; y que los nombramientos en forma interina de la Policía Control Fiscal se reanudaron a partir del mes de octubre de 2007.

- En el presupuesto del año 2007, el siguiente gasto más relevante lo constituye el incorporado en la partida de "Transferencias corrientes", con una ejecución de un 92,5% ($\$13.904,4$ millones), que representa el 31,6% del total del gasto ejecutado. De estos gastos, el 97,3% se destinó: 25,2% a la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro, 12,2% al pago de Indemnizaciones, y 59,9% al pago de Reintegros o devoluciones.
- Respecto a las partidas de servicios, materiales y suministros, intereses y comisiones, activos financieros, transferencias corrientes, amortización, y cuentas especiales, las que en conjunto representan el 55,7% ($\$24.553,6$ millones) del total ejecutado, se debe indicar, que presentaron un 71,7% de ejecución.
- De la partida de Servicios, que corresponde al 17,6% del total devengado, solamente se ejecutó un 59,8%. Esto se puede deber a que algunas de las subpartidas que tienen más participación dentro del presupuesto de esta partida, como son las de Alquiler de edificios, locales y terrenos; Alquiler de equipo de cómputo; la de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos; y la de Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información, muestran algún grado de subejecución, de un 14,2%, 66,5%, 52,7% y 34,1%, respectivamente.

En relación con la subpartida "Alquiler de edificios, locales y terrenos", se debe indicar que el 96,4% de los gastos por este concepto se realizaron en el programa de Administración de Ingresos, el cual ejecutó un 86,1% ($\$2.060,9$ millones) de la suma fijada en el presupuesto a este rubro. Cabe destacar las contrataciones adjudicadas por la suma de $\$880,3$ millones y $\$816,6$ millones para el alquiler del edificio donde se ubican las oficinas de las Administraciones Tributarias. Señala el mencionado informe, que "el porcentaje no ejecutado corresponde a la previsión de ampliaciones a contratos que faltó la aprobación contractual correspondiente".

De la subpartida "Alquiler de equipo de cómputo", a la cual se asignó la suma de $\$1.264,2$ millones, únicamente se ejecutó un 33,5% ($\$423,8$ millones). Esta baja ejecución se presenta en los programas "Administración de Ingresos" y "Administración Tecnológica". Se indica en el caso del subprograma Gestión de Ingresos Internos, el cual presenta una ejecución del 18,3%, "que a la fecha varios contratos se encuentran en trámite de refrendo ante la Contraloría General de la República", y en caso del programa "Administración Tecnológica" que presenta una ejecución del 47,5%, que la ejecución en esta subpartida fue menos del 50%, por cuanto el contrato para alquiler de servidores, fue readjudicado a finales del año 2007.

Sobresale la baja ejecución de la subpartida "Servicios de desarrollo de sistemas informáticos" incluida en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", ya que de los \$2.190 millones asignados, sólo ejecutó \$1.128,7 millones (51,5%). La razón que se da en el citado informe para justificar el porcentaje de ejecución alcanzado, "es que mediante la Licitación Pública 2006LN-0003-14302, se consiguió la firma del contrato con la empresa Bearing Point México en el mes de setiembre, logrando avanzar en el proyecto y pagar gran parte de lo previsto. La primera erogación contempla: el pago de las licencias para las herramientas de desarrollo, los cursos de capacitación técnica inicial impartidos a todos los funcionarios de la Dirección General de Tributación, los servicios de adaptación e implementación de la solución, el plan de comunicación del proyecto, y el diseño de la arquitectura técnica de la solución"¹. Destaca el informe de evaluación de este subprograma, que el desarrollo de la nueva plataforma tecnológica del Modelo de Gestión Tributaria Digital inició formalmente a partir del 12 de setiembre del 2007, una vez refrendado el contrato por parte de Contraloría General de la República, por lo que, el porcentaje establecido como meta para el 2007, se desfasó a consecuencia del trámite de contratación administrativa.

En la subpartida de Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos, se nota una ejecución de un 69,1% (\$1.518,7 millones) en el programa Administración Tecnológica. Las justificaciones señalan que se cubre un alto porcentaje por contratos ya firmados, que se logró concretar además un mantenimiento de infraestructura tecnológica de Integra y Sigaf, y de aplicaciones de todas las plataformas de los sistemas con que cuenta el Ministerio.

- La partida de Bienes duraderos representa un 7,8% del presupuesto asignado al Ministerio de Hacienda. Para el año 2007 muestra una subejecución de un 65,1% (\$2.963,8 millones); es decir, sólo se ejecutó el 34,9% de los recursos asignados. Esta baja ejecución se presentó en casi todas las subpartidas que la constituyen, principalmente en las subpartidas de Edificios (1,1%), Equipo sanitario, de laboratorio e investigación (3,9%), Equipo de comunicación (10,6%), y Maquinaria y equipo diverso (10,7%). Sin embargo, por el volumen de recursos asignados, las subpartidas que preocupan más son las de Equipo y programas de cómputo que muestra una ejecución de un 40,8%, y la de Equipo de transporte con una ejecución de un 44%.

Las subejecuciones en esta partida se dan principalmente en el programa de Administración de Ingresos (61,4%), Administración Financiera (85,5%), y Administración Teconológica (67,5%).

Es el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" el que tiene una mayor asignación de recursos para la adquisición de Equipo de transporte (\$486,8 millones), el cual tuvo una ejecución de un 28,5%; que según las justificaciones se debe a que "los procesos de compra realizados en el año 2007 están en proceso de entrega por las empresas adjudicadas".

¹ El contrato de "Servicios para el desarrollo e implementación de un modelo integral de gestión tributaria digital y la solución tecnológica que lo soporta la Dirección General de Tributación Directa" por un monto de \$20.241.103,17 (aproximadamente \$10.525,4 millones), fue refrendado por la Contraloría General mediante el oficio N° 10368 del 6 de setiembre de 2007.

Asimismo, sobresale en este último subprograma, la baja ejecución en la subpartida de Equipo y programas de cómputo, a la que se le asignó la suma de ¢813,3 millones y únicamente ejecutó ¢386,9 millones (47,6%). En la evaluación anual correspondiente a este subprograma, se indica que el "Se está pendiente de adjudicación y de refrendo de varias licitaciones que debido a los procesos de contratación no fue posible concluir las en éste año".

En lo que respecta a la subpartida de "Equipo y programas de cómputo", debe señalarse que en el programa "Administración Tecnológica", cuya asignación presupuestaria corresponde al 53,4% del monto asignado a este rubro, sólo se ejecutó el 40,3% (¢502,8 millones).

Cabe resaltar, que según reporte del Sistema de la Actividad Contractual (SIAC), al 31 de diciembre de 2007 se tenían pendientes de adjudicar, aproximadamente \$1.370,9 millones, por concepto de "Maquinaria, equipo y mobiliario".

- **Análisis de la gestión física**

Las funciones del Ministerio de Hacienda están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND)¹, en el Sector Financiero y en el Sector Coordinación Gubernamental, teniendo la responsabilidad de desarrollar en el año 2007, un total de ocho acciones estratégicas establecidas en ese Plan; tres correspondientes al Sector Financiero y cinco al Sector Coordinación Gubernamental, las cuales se plasman en la Matriz de Programación Institucional (MAPI). Las acciones estratégicas correspondientes al Sector Financiero presentan 17 acciones estratégicas institucionales y 21 metas de acción estratégica institucional con sus respectivos indicadores. En el caso del Sector Coordinación Gubernamental, contiene ocho acciones estratégicas institucionales y ocho metas de acción estratégica institucional con sus respectivos indicadores.

Esas 29 metas de acción estratégica institucional formuladas para el periodo 2007, están relacionadas, entre otras acciones, con el fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera y el combate al fraude fiscal; la conclusión de la implementación del TICA en las aduanas del país; la presencia fiscalizadora en donde se realiza la actividad aduanera; la prevención y represión del contrabando; fiscalización para aumentar la recaudación; disminución de la evasión fiscal; la puesta en ejecución del Modelo Integral de Gestión Tributaria; fortalecimiento de un plan integrado de control tributario; establecimiento de una plataforma tecnológica en la Tesorería Nacional (Proyecto Tesoro Digital); cumplimiento de la Política de Endeudamiento; la implementación de CompraRed en todas las proveedurías institucionales, darles acceso al Sistema para que publiquen su plan anual de adquisiciones, e implementación del registro de proveedores en línea; desarrollo de carteles tipo que permitan simplificar y agilizar los procedimientos de compras.

¹ Cabe destacar el Plan Estratégico elaborado por el Ministerio de Hacienda para el período comprendido entre los años 2007-2012, para sus procesos de planificación institucional de mediano plazo. Está constituido por ocho objetivos estratégicos necesarios para cumplir con la misión y la visión establecidas; debiendo atender los siguientes asuntos: Administración Tributaria, Administración Financiera, y Administración de la Deuda Pública Interna y Externa.

Según el resultado observado en la “Matriz anual de resultados institucionales 2007”¹, cuatro² de las metas no alcanzaron el resultado establecido (tres relacionadas con el Sector Financiero y una con el Sector Coordinación Gubernamental). Se señalan entre otras, las siguientes limitaciones para el cumplimiento de las metas:

- Respecto a la realización de 874 actos finales de liquidación de oficio realizados, relacionados con la acción estratégica institucional de “Mejorar la fiscalización para disminuir la evasión fiscal”, se indica que se alcanzó un 95%, y que no se cumplió con la meta debido a la ausencia de la cantidad auditores programados para ejecutar el Plan Anual de Fiscalización.
- En cuanto al 100% de cumplimiento de la Política de endeudamiento, meta que no se cumplió, y que está relacionada con la acción estratégica institucional de “Formular y dar seguimiento a la política de endeudamiento público, procurando que deuda pública total no sea mayor al 56.12% con respecto al PIB”, se indica que “la política de endeudamiento a pesar de estar elaborada, discutida al interno de la Tesorería Nacional y en proceso de discusión con la alta Dirección del Ministerio, no se ha enviado a la Autoridad Presupuestaria para su futura aprobación por parte del Presidente”. Según lo señalado, “el hecho de no contar con un documento oficializado, no ha impedido que implícitamente se incorporen los conceptos sustanciales y los principales lineamientos expuestos en la política de endeudamiento al quehacer de la Tesorería Nacional en el ámbito del financiamiento público”.
- En relación con la meta relacionada con la vinculación en un 50% del Plan Nacional de Inversiones con la Política de Endeudamiento, en la citada Matriz al 31 de diciembre de 2007, se observa que no presenta ningún resultado, señalando que el cumplimiento de esta acción estratégica institucional no corresponde en su totalidad a la Tesorería Nacional, y que su ejecución es determinada por el SNIP (Sistema Nacional de Inversiones).
- Acerca de lograr que un 10% del total de los contribuyentes inscritos presentaran los formularios de inscripción mediante el uso de medios digitales utilizando TRIBUNET, se indica que se logró un 3,2%, y que “el no cumplimiento de la meta se debe a que, para promover la presentación de los formularios de inscripción por TRIBUNET, se requiere el cambio de servidores, lo cual es indispensable para evitar la saturación del sistema”.

También en la mencionada Matriz se destacan entre los resultados obtenidos en los proyectos formulados para el 2007 y que están vinculados con las acciones estratégicas del PND, la implementación del Sistema de Tecnología Informática para el Control de Aduanas (TICA) en dos aduanas del país; la realización de 215 operativos con el fin de prevenir y reprimir

¹ Respecto a la meta de contar con un “Documento con las directrices que definen los requerimientos y necesidades integrales de formación, en contratación administrativa, que permitan homologar y certificar los cursos de capacitación impartidos por sector público y sector privado”, mediante oficio N° DM-319-2008 del 11 de marzo de 2008, remitido por el Ministro de Hacienda a MIDEPLAN, se indica que dicho documento fue oficializado, cumpliendo con la meta establecida.

² De estas cuatro metas no cumplidas, hay una que en la Matriz se da por cumplida. Para la resolución de los recursos de apelación interpuestos contra los actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas a través de la emisión de sentencia, se estableció una meta de un 95% (332/348); sin embargo, el resultado al 31 de diciembre de los recursos resueltos/recursos ingresados es de un 83% (349/420).

el contrabando; promoción de un mayor cumplimiento tributario; un 35% de avance en el desarrollo del nuevo modelo de gestión tributaria (Modelo Integral de Gestión Tributaria Digital), con el fin de incrementar la recaudación; el avance de un 25% de la primera etapa del Proyecto Tesoro Digital (plataforma tecnológica que permitirá a la Tesorería Nacional brindar un servicio eficiente y eficaz a todas las instituciones participantes en la Caja Única del Estado); la implementación de tres fases del proyecto de mantenimiento del Sistema de Administración de la Gestión Financiera (SIGAF); la implementación de un Modelo de Programación Macroeconómica; la implementación de un Presupuesto Plurianual; la utilización de CompraRed por parte de 73 instituciones de la Administración Central; y el desarrollo de una propuesta integral para la creación de nuevas categorías salariales para los profesionales del Gobierno Central, en la Dirección General de Servicio Civil, entre otros.

Según lo indicado en el Resumen General contenido en el citado “Informe Anual de Evaluación de la Gestión Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, correspondiente al Ejercicio Económico del año 2007”, de las 98 metas evaluadas para el ejercicio económico 2007 (18 metas de producción física y 80 metas de gestión) cumplieron 75 (14 de producción y 61 de gestión), que representa el 76,5% del total de las citadas metas. Es decir, no se cumplió con el 23,5% de ellas. Como se indica en el informe, se considera que una meta es alcanzada cuando logra el 70% o más de lo programado para el año, por lo que el porcentaje de logro de las metas alcanzado fue un “porcentaje muy productivo, que permitió que las labores de la institución se llevaran a cabo satisfactoriamente, ya que existió un desarrollo normal de la actividad en cada uno de los programas y subprogramas, pero en la mayoría de los casos por situaciones ajenas a los mismos no se pudo cumplir con el 100% programado”.

Asimismo, entre las razones más relevantes que impidieron el cumplimiento de las metas, se encuentra el retraso en la aprobación de proyectos de ley; en el caso concreto del subprograma Asesoría Hacendaria se debió al incumplimiento contractual de la empresa encargada de desarrollar e implementar el Sistema EXONET; en algunos casos estuvo relacionado con el hecho de que no se dio la capacitación técnica que requerían los funcionarios para lograr la meta propuesta; la falta de la coordinación interinstitucional, que incidió en el no cumplimiento de metas en el Programa Administración Tributaria, ya que no se realizaron las campañas de promoción implementadas en centros educativos para incentivar la cultura tributaria, ya que el Ministerio de Educación no gestionó un espacio; el ingreso de personal nuevo, no se pudo concretar la adquisición de recurso humano, y no fue aprobado tiempo extraordinario.

Por otra parte, se destacan entre los logros más significativos obtenidos en el 2007 por parte del Ministerio de Hacienda, los siguientes:

- 59.982 actuaciones de control tributario; la presentación de 520.987 declaraciones digitales de un total de 1.875.344;
- recaudación de aproximadamente ₩3.752,25 millones por impuestos aduaneros por medio del control posterior, superando en un 158,4% la meta programada para el año 2007, que fue de ₩1.452 millones;
- recaudación de ₩771 millones, por concepto de impuestos en Aduana, lo que ha sido posible también por la implementación del proyecto TIC@;;
- 167 actuaciones de fiscalización aduanera, de 120 que fueron las programadas para todo el año 2007; reducción de la evasión fiscal;
- cumplimiento del 100% con los recursos de apelación que ingresaron o fueron interpuestos por la población usuaria del sistema tributario;

- revisión de la estructura programática presupuestaria del Gobierno Central, lo que permitió entre otras cosas, la eliminación de los programas de transferencias presupuestarias en el Presupuesto 2008 (se pasó de 115 programas a 101), imputando las asignaciones presupuestarias de los gastos indirectos (transferencias), a los centros gestores de acuerdo con el principio de revelación suficiente;
- inclusión de una visión plurianual en la formulación del Presupuesto de la República 2008,
- incorporación en la contratación administrativa, de figuras como la oferta electrónica, subasta a la baja y convenio marco y la utilización del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (CompraRED)¹ para realizar y dar publicidad a sus procedimientos de contratación, dando con ello efectivo cumplimiento a la utilización de medios electrónicos y llegando a la población objeto;
- elaboración de una propuesta de política de endeudamiento, que fue discutida a lo interno de la Tesorería Nacional y quedó en proceso de discusión con la alta Dirección del Ministerio, para posteriormente ser enviada a la Autoridad Presupuestaria para su futura aprobación por parte del Presidente;
- asesorías o estudios contables entre otros, lo que le permite a las autoridades del Ministerio y otros contar con información veraz y confiable para la toma de decisiones, así como a la ciudadanía en general cuando así lo han requerido;
- implementación de nuevos requerimientos en seis sistemas, como son el Sistema de Consolidación de Cifras de la Secretaría Técnica Presupuestaria (SICCNET), el Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), el Sistema de Bienes (SIBINET) y el Sistema de Gestión de Información de Valores de Automóviles -ArancelNet y ValorNet (CARTICA)-, mejorando así los procesos de gestión y administración del Gobierno Central y aumentando su nivel de eficiencia.

5.1.2 El Subsistema de Contabilidad presenta importantes debilidades y no cumple con sus objetivos.

De acuerdo con la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Subsistema de Contabilidad Pública estará 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. Constituyen objetivos del Subsistema, a) proveer información de apoyo para la toma de decisiones; b) promover el registro sistemático de las transacciones que afecten la situación económico-financiera; c) obtener información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable; y d) posibilitar la integración de las cifras contables con el Sistema de Cuentas Nacionales.

No obstante la importancia de dicho Subsistema, en el año 2007¹ se establecieron debilidades de control interno y situaciones que afectan negativamente la exactitud e integridad de los registros y la calidad de algunos de los datos reflejados en los balances de comprobación mensuales y en el balance general que se elabora a partir de ellos.

Dichas debilidades tienen relación con los siguientes hechos: la realización del proceso contable durante el período comprendido entre enero y setiembre de 2007 sin disponer aún de un

¹ Informe N° DFOE-SAF-19-2007 del 21 de diciembre de 2007.

marco normativo técnico y de aplicación integrada y uniforme¹, incluyendo la no disposición durante el ejercicio de un catálogo de cuentas actualizado y de una clara definición de las políticas contables, instrumentos que se encuentran en proceso de conclusión; la necesidad de revisar y actualizar los manuales de procedimientos para el registro y verificación contable de distinto tipo de transacciones y cuentas; la no emisión, publicación y uso interno de informes financieros básicos en fechas intermedias y la necesidad de valorar el formato de presentación del balance general.

En cuanto al registro contable de las “disponibilidades”, se determinó la existencia de deficiencias en los procedimientos escritos empleados para ese propósito, en la elaboración y archivo de la documentación respectiva, la existencia de debilidades en las conciliaciones del fondo general y los fondos especiales y en los procedimientos de registro de fondos fijos de cajas chicas y la inclusión de fondos de caja chica en el balance general del Poder Ejecutivo que no corresponden a esa entidad contable.

Respecto de las cuentas por cobrar se observaron situaciones deficientes asociadas con debilidades en los procedimientos escritos respectivos, existencia de saldos que permanecen sin movimiento durante períodos significativos, ausencia de adecuadas provisiones por incobrables, y la existencia de partidas o derechos por montos significativos no reconocidos en los registros contables.

En relación con el registro contable de los activos fijos existen aspectos que inciden en su reconocimiento, medición y valuación, tales como falta de integración de los sistemas SIBINET con el SIGAF, uso de procedimientos de registro y ajuste anual que no garantizan la corrección y actualización de los datos, ausencia y debilidades en los procedimientos escritos para el registro contable y la verificación de saldos y la imposibilidad de comprobar y verificar saldos contables por concepto de activos fijos. Además, se comprobaron deficiencias en cuanto a los procedimientos escritos utilizados para el registro de la deuda pública, la confección, revisión y archivo de los asientos de diario relacionados y el reconocimiento y medición del pasivo correspondiente a la contribución estatal a los partidos políticos y el registro oportuno de instrumentos de deuda emitidos para su pago. Asimismo, se apreciaron debilidades en el proceso de reconocimiento y registro de otras obligaciones o pasivos, existiendo algunos por importes significativos que no se habían incorporado en los registros contables del Poder Ejecutivo.

En virtud de las situaciones expuestas, la Contraloría General dispuso al Ministerio de Hacienda, en su condición de rector del Sistema de Administración Financiera de la República, y superior jerárquico del Subsistema de Contabilidad Pública, las acciones correctivas correspondientes, con el fin de subsanar las debilidades indicadas, además ha dispuesto otros estudios con el fin de profundizar sobre la operación de dicho Subsistema.

¹ Mediante el Decreto Ejecutivo N° 34029-H, publicado en la Gaceta N° 196 del 11 de octubre de 2007, se dispuso la adopción e implementación de dieciocho (18) Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en el ámbito costarricense, las cuales entrarán en vigencia el 1 de enero de 2009.

5.1.3 El Sistema de Información y Gestión de Administración Financiera: Presentaba algunos riesgos tecnológicos y operativos importantes

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF) constituye una aplicación crítica para el Ministerio, en virtud de que por medio de ésta se procesan todas las operaciones relacionadas con los egresos del Gobierno de la República.

No obstante, en el año 2007¹, dicho Sistema presentaba riesgos tecnológicos y operativos muy importantes.

-Riesgos asociados con la Gestión y operación de la seguridad de tecnologías de información (TI). Al respecto, se estableció que no se contaba una política y un plan de seguridad de TI actualizados, formalizados, divulgados, con actividades exhaustivas de capacitación y debidamente documentados, que específicamente cubra en todos sus extremos la operación del SIGAF. Al respecto, se determinó que la DGI había previsto desarrollar durante el año 2007 un plan de informática que comprenderá aspectos de seguridad informática para todo el Ministerio.

-Riesgos de continuidad de las operaciones. No obstante el tiempo transcurrido desde el inicio de operaciones del SIGAF en enero del 2003, y de que la DGI ha realizado esfuerzos para identificar riesgos y definir un plan de continuidad institucional, no se había consolidado un plan completo, estructurado, integrado y oficial, que asegure la continuidad de los servicios de TI.

-Riesgos de Administración y organización. El SIGAF aún no estaba integrado con algunas de las otras aplicaciones de información del Ministerio, por ejemplo, con los sistemas relacionados del área de ingresos (Tributación y Aduanas). El SIGAF únicamente soportaba los servicios relacionados con los egresos, el presupuesto, algunos aspectos de contabilidad y de contratación administrativa. Esta situación abre la posibilidad de que existan riesgos de integración funcional, con la consecuente atomización de esfuerzos, procesos informáticos desunificados, eventual inexactitud de la información e ineficiencia del uso de los recursos del Ministerio.

-Riesgos de administración de la Plataforma Tecnológica, infraestructura y capacidad. Pese a que en el portafolio de proyectos para los años 2006 y 2007 se indicaba una iniciativa sobre mejoras en la gestión tecnológica, la DGI aún carecía de un plan formal e integral de administración del dimensionamiento de sus plataformas tecnológicas, al nivel de hardware, comunicaciones y software, en particular para el caso del SIGAF. Como complemento, debe tenerse presente de que el plan de dimensionamiento es necesario pues el mismo SIGAF tiene costos periódicos de mantenimiento y crecimiento.

Se detectó también riesgos de capacidad funcional relacionados con rotación del personal que funge como usuario experto, necesidad de mayor cantidad de personal en el centro de apoyo tecnológico de la DGI y necesidad de incrementar la capacidad de uso del sistema en los usuarios finales.

-Riesgos relacionados con el seguimiento y evaluación de la implementación del SIGAF. En materia de seguimiento y evaluación de la implementación del SIGAF, no se observó una revisión formal y profunda de la implementación del referido sistema. Según

¹ Informe DFOE-SAF-2-2007 del 26 de enero de 2007.

una encuesta realizada, se observó una serie de temáticas de interés para los usuarios del sistema que no habían sido de alguna manera consideradas por los administradores del sistema, en este caso, el Ministerio de Hacienda por medio de sus unidades rectoras del SAF. Algunas de estas temáticas se refieren por ejemplo a: la falta de amigabilidad, así como la falta de integridad de los manuales de procedimientos. Además, al no indicarse fecha ni versión de la actualización de tales manuales, el usuario no puede tener certeza de su validez. Los usuarios no podían realizar sus propios respaldos, lo cual, aunado a falta de procesos incluidos en el SIGAF, y la falta de confiabilidad de la información habían provocado que algunos de ellos mantuvieran sus antiguos sistemas de control o simplemente “hojas de cálculo” para llevar su control, situación que se esperaba que con el SIGAF no se daría. Finalmente, la falta de capacitación continua provoca poco conocimiento de los reportes que el sistema permite y que podrían ser de apoyo a la gestión de cada usuario.

Sobre el particular, este Órgano Contralor notó la ausencia de un proceso formal, uniforme y debidamente estructurado, para evaluar integralmente el funcionamiento del SIGAF, lo cual evidencia el riesgo de incapacidad para determinar los riesgos operativos de este sistema y brindar las soluciones pertinentes.

En relación con lo expuesto, la Contraloría General dispuso las acciones correctivas correspondientes, y el Ministerio de Hacienda ha venido desarrollando diversas medidas, entre las cuales se encuentran acciones de mantenimiento de dicho sistema, sobre lo cual se realizarán evaluaciones posteriormente según corresponda.

5.2 El Sistema de Planificación Nacional: Necesidad de una visión y operación sistémica

El proceso de planificación debe concebirse desde una perspectiva sistémica, debiendo ser un proceso integral, racional y continuo de previsión, organización y voluntad de uso de los recursos disponibles, dirigido por el gobierno, con la intención de lograr determinados objetivos, que se interpretan como compartidos socialmente; construyendo de esta forma el camino para alcanzar el desarrollo de un país. Este proceso desde su visión sistémica, se inserta en la administración pública y presupone una coordinación e interacción dinámica entre diferentes componentes funcionales y orgánicos, donde cada uno debe cumplir eficazmente el papel que le corresponde para el logro eficaz y eficiente de sus objetivos y productos.

En este marco, el Sistema de Planificación Nacional (SNP) desde su perspectiva de sistema integral, debe estar compuesto por cuatro niveles, la planificación global o nacional, la sectorial, regional e institucional; y transversal a estos niveles se encuentra el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Dicho sistema constituye un componente fundamental del SNP, el cual impone el carácter de racionalidad al uso de los recursos públicos, derivándose en aportes reales al desarrollo de los países y constituyéndose además, en un componente esencial de la gerencia pública requiriendo integrar tres procesos, la planificación, la presupuestación y la parte financiera.

El ordenamiento jurídico costarricense establece un SNP, que abarca los distintos niveles de la planificación, el nacional, el sectorial, el regional y el institucional, el cual debe operar según los lineamientos que MIDEPLAN establezca, ya que como rector del sistema debe definir los instrumentos, metodologías, normas de asesoría, información y coordinación necesarias para cumplir con las tareas que la misma Ley le encomienda.

Al valorar la operación del SNP y la gestión de MIDEPLAN como rector de este sistema, se concluye que si bien se registran esfuerzos para el fortalecimiento del Sistema¹, se presentan situaciones importantes que requieren una atención por parte de las autoridades, para el logro de un proceso sostenible de desarrollo económico-social que atienda las necesidades de la población en el corto, mediano y largo plazo.

5.2.1 Situación de la planificación nacional y sectorial

En enero del 2007 se emitió el PND 2006-2010, el cual se construyó bajo un esquema sectorial, con el objetivo de empezar a recuperar las funciones de rectoría que corresponden al Poder Ejecutivo y de enfocar la acción del sector público dentro de un marco global y unitario; así como fortalecer la rectoría de los ministros sobre su respectivo sector y favorecer la colaboración de instituciones para la definición de metas comunes.

La administración actual ha dado énfasis a la planificación y organización sectorial, ello se evidencia al observar la estructura del PND vigente, así como lo establecido en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo². Este Reglamento, según señalan sus considerandos, busca simplificar la organización del Poder Ejecutivo, con el fin de agilizar el funcionamiento de la Administración Pública y establecer mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas. En concordancia con lo anterior se establecen los consejos sectoriales, se definen rectorías sectoriales y se determinan los diferentes sectores en que se agrupan las instituciones del sector público. Con respecto a los sectores, en el artículo N° 2 de dicho Decreto, establece 12 sectores institucionales, y posteriormente en el texto del PND detalla 4 sectores más, hasta llegar a un total de 16 sectores³.

No obstante, la Contraloría estableció que en la práctica, y en la mayoría de los sectores establecidos, la estructura y organización sectorial no estaba operando a cabalidad, lo que limita el esquema sectorial de planificación y organización que se intenta implementar. La mayoría de los consejos sectoriales no están funcionando formal ni sistemáticamente, según se desprende de consulta realizada por este Órgano Contralor a los ministros rectores sectoriales.

De acuerdo con las respuestas recibidas de catorce rectores, se desprende que solo en dos sectores a saber el Sector Social y el Sector Salud, se ha conformado y opera oficialmente el Consejo Sectorial; aunque en este último, según lo informado a noviembre del 2007, sólo una reunión se había realizado. Con respecto al resto de sectores, aunque se manifiesta en algunos casos que se han realizado algunas reuniones como por ejemplo en el de Infraestructura, Cultura y Productivo, no ha habido una operación sistemática y formal de tal Consejo. Esta situación le resta efectividad a la organización y planificación sectorial, y

¹ Entre ellos la elaboración del PND 2006-2010, con un esquema de planificación y organización sectorial, apoyada en el Decreto 33151-MP y sus reformas; la emisión de los Lineamientos Técnicos y Metodológicos de planes operativos institucionales, los cuales establecen matrices de programación que pretenden una visión más estratégica de la función pública; además de esfuerzos para elaborar un Programa de Nacional de Inversiones Públicas y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Inversiones Públicas; y en el área de planificación regional actividades de elaboración de estudios sobre brechas regionales y de la estructura de regionalización,

² Decreto Ejecutivo N° 33151-MP. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, del 08 de mayo de 2006.

³ A saber: Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Sector Educación, Sector Salud, Sector Seguridad ciudadana y Prevención de la Violencia, Sector Cultura, Sector Financiero, Sector Productivo, Sector Comercio Exterior, Sector Turismo, Sector Infraestructura y Transportes, Sector Ciencia y Tecnología, Sector Trabajo y Seguridad Social, Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera, Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Sector Coordinación Gubernamental y Sector Política Exterior.

denota que existen debilidades en la implementación de este esquema sectorial, lo cual merece un análisis profundo por parte de MIDEPLAN como rector del SNP, que le sirva de insumo para gestionar ante las autoridades superiores del Gobierno de la República, las acciones pertinentes en relación con esta situación.

Por otra parte, el Reglamento del Poder Ejecutivo, Decreto 33151-MP y sus reformas es omiso con respecto a las funciones del Consejo Sectorial y las responsabilidades del Ministro rector, sin llegar a operacionalizar lo señalado en la LGAP y la Ley de Planificación Nacional, en cuanto a las funciones de dirección y coordinación. Asimismo, tampoco la normativa dispone o establece la elaboración de planes sectoriales, los cuales serían instrumentos de importancia para integrar las políticas sectoriales con un horizonte amplio de tiempo que proporcione la estrategia a seguir por las diferentes instituciones que conforman el sector, para el logro de los objetivos y metas comunes sectoriales, de conformidad con el PND.

Finalmente, el proceso de evaluación y seguimiento por parte de los rectores hacia el sector no está explícitamente en ninguna normativa y no estaba claramente establecido el procedimiento a seguir.

5.2.2 Situación de la Planificación Regional

El PND no aborda la dimensión regional de manera sistemática¹, no formando parte de su estructura; como lo indica el mismo documento del PND ya mencionado, quedando por tanto el proceso de desagregación de acciones regionales en el nivel institucional. Lo anterior aunado a que los Lineamientos de los planes operativos institucionales (POI) no contienen un tratamiento estructurado de la dimensión regional de la planificación, puede conllevar a que se pierda el direccionamiento de la política y acción pública hacia áreas y problemáticas prioritarias que se requieran abordar regionalmente, existiendo el riesgo también de que no haya efectividad en la consecución de objetivos en dicho nivel.

Con respecto a la planificación regional, MIDEPLAN informó a este Órgano Contralor que en este campo se tiene programado realizar un nuevo esquema de regionalización del territorio nacional y la homogenización de la diversidad de esquemas regionales institucionales existentes en la actualidad, programando su conclusión para finales del 2007. No obstante, es menester llamar la atención que también es necesario que se establezcan planes de acción, para que los instrumentos de planificación nacional integren en el marco de la Ley de Planificación Nacional, la dimensión regional.

Es importante reiterar que el ordenamiento jurídico costarricense establece un SNP, que abarca los distintos niveles de la planificación, el nacional, el sectorial, el regional y el institucional, asimismo la doctrina y diferentes estudios² han establecido la necesidad de complementar

¹ Las acciones estratégicas sectoriales del PND que explícitamente presentan la dimensión regional son mínimas, encontrándose en sectores como Sector social y de lucha contra la pobreza, Sector productivo, Sector salud, Sector ambiente, energía y telecomunicaciones, Sector cultural, Sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia, Sector infraestructura y transportes, Sector ciencia y tecnología.

² Al respecto, véanse los estudios de Nuhn, Helmunt. "Regionalización de Costa Rica: Para la planificación del desarrollo y la administración"; Meoño Segura, Johnny. "Programa de Monitoreo de la Gestión Pública. Informe del Año 2006. Estado de la Gestión Pública. Universidad de Costa Rica" y "Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia." Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Julio 2005; Carvajal Alvarado, Guillermo. "La Implantación de Políticas de Regionalización en Costa Rica". Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica, 1997; Barquiero Picado Jorge, García Rodríguez Carlos y otros. "El Proceso de Regionalización en Costa Rica: Análisis y Evaluación de sus Resultados". Memoria de Seminario de Graduación, Escuela de Administración

las políticas globales de planificación, a través del desarrollo de políticas y planes a niveles de mayor desagregación, así como la importancia de propiciar mecanismos que contrapesen las distorsiones económicas y sociales que afectan los niveles territoriales; de forma que se garantice a los habitantes de las diferentes regiones menos favorecidas, el aseguramiento de acceso a los beneficios que genera la sociedad como un todo.

5.2.3 Situación del sistema de inversiones públicas

El SNIP que se desprende de la Ley de Planificación Nacional y la LAFRPP y su Reglamento, se encuentra en proceso de reactivación, no contándose aún con un Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), existiendo labores de MIDEPLAN encaminadas a su formulación.

En relación con el establecimiento del SNIP, recientemente MIDEPLAN ha dado muestras de reactivar este tema, incluyendo en el PND una acción estratégica dentro del sector de coordinación gubernamental referente a "Priorizar, racionalizar e incrementar la eficacia de las inversiones públicas, mediante la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas", asimismo elaboró un inventario de Proyectos solicitando información a 36 instituciones, entre ellas 7 ministerios y 29 instituciones descentralizadas y órganos desconcentrados, señalándoles que "El objetivo es solicitar el apoyo de su institución para que las unidades encargadas de los proyectos de inversión, identifiquen y envíen la información de los proyectos que su institución viene programando para ser ejecutada en los presupuestos del 2006-2010; conforme a las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del sector al cual corresponde su entidad."

Producto de la primera encuesta, el banco integrado de proyectos incluye un total de 767 proyectos. Además, MIDEPLAN informó que en el mes de noviembre del 2007 se realizó una segunda encuesta que va dirigida a cubrir otro grupo de instituciones. En este contexto, la Unidad de Inversiones de MIDEPLAN tiene definido un programa de trabajo que comprende como producto final, a partir de la elaboración de las dos encuestas sobre proyectos de inversión, la formulación, autorización y publicación del PNIP 2008-2010 y la creación y desarrollo del funcionamiento del SNIP, esto para abril-mayo del 2008.

No obstante, el Plan de Trabajo que preparó MIDEPLAN para poner en funcionamiento el SNIP y elaborar el PNIP es muy general y tiene una perspectiva más de corto plazo, no llegando a detallar los puntos estratégicos de mediano y largo plazo para concretar el funcionamiento del SNIP y la formulación y ejecución de un PNIP, teniendo en cuenta la complejidad de este proceso; así, las acciones que se emprendan deben considerar el desarrollo de normativa, metodologías, instrumentos y procedimientos para el funcionamiento y evaluación del SNIP, lo cual no se ha definido formalmente.

Por otra parte, según lo ha informado MIDEPLAN, el levantamiento de información sobre proyectos de inversión pública es parte del proceso de elaboración del PNIP; sin embargo, MIDEPLAN debe considerar en la metodología utilizada, que ese Plan incluya los proyectos que requiere el sector público para contribuir al desarrollo económico social del país, y no solo un grupo de proyectos que la institución viene programando, ya que pudiera ser que algunos de ellos no sean los que el país requiere para su desarrollo y otros de suma importancia no se encuentren allí incluidos.

Pública, UCR, 1990, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, PNUD, UCR, 2007.entre otros; en los cuales se ha plasmado la temática de brechas regionales y la necesidad de contar con un ámbito de planificación regional.

Se concluye entonces, que se requieren esfuerzos para el logro de un proceso de planificación integral, ya que el PND 2006-2010 no incluye la dimensión de planificación regional. Asimismo la estructura y organización sectorial está presentando debilidades en su funcionamiento y apoyo técnico y no obstante que se registran una serie de acciones para fortalecer la normativa que le sirve de apoyo, debe atenderse a tiempo, pues podría afectar el logro de los fines de la planificación sectorial y la consecución de los objetivos y metas que se han trazado en el PND. Por otro lado, prevalece la necesidad de fortalecer la planificación en el ámbito regional, en el contexto de la planificación nacional que atienda eficazmente las brechas existentes en las regiones y potencie las oportunidades. Asimismo, se requiere el desarrollo de un SNIP que opere de conformidad con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y su Reglamento y la elaboración de un PNIP; en un ámbito de coordinación eficaz con el Ministerio de Hacienda, el cual como rector del Sistema de Administración Financiera se convierte en un componente fundamental del SNP.

Como resultado de lo anterior, este Órgano Contralor dispuso al MIDEPLAN, entre otros aspectos:

- Finiquitar, en el marco de sus competencias, el proceso de elaboración de la propuesta de ajuste al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 33151-MP y sus reformas, con el fin de que dicha modificación se concrete a la brevedad posible y contemple, entre otros aspecto, el ampliar la normativa sobre los deberes y potestades del ministro rector de sector y el funcionamiento de los consejos sectoriales, estableciendo con claridad los objetivos que tiene la organización sectorial y las responsabilidades de cada uno de los miembros del sector y de la estructura técnica que le da soporte, en los procesos de planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación sectorial;
- Formular una propuesta, y elevarla a las instancias competentes, con el fin de que se concrete una reforma normativa que incorpore las acciones que correspondan dentro del Sistema Nacional de Planificación, de manera que los sectores institucionales cuenten con un instrumento que defina de forma integral la planificación sectorial, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y con las disposiciones establecidas en la Ley de Planificación Nacional y la LAFRPP. Además, formular un plan de acción para el desarrollo de la planificación regional, que comprenda la elaboración de la metodología, procedimientos y mecanismos de coordinación, para poner a operar dicha planificación en consistencia con la Ley de Planificación Nacional, la LAFRPP y demás normativa aplicable;
- Finiquitar la elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas y concretar la definición de las acciones que se consideren necesarias para la implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y el establecimiento de la normativa que corresponda para el desempeño y regulación de dicho sistema, conforme a lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional, la Ley de la Administración Financiera de la República y demás normativa aplicable.

5.3 Ingresos Públicos del Gobierno Central

5.3.1 Es necesaria una reforma del sistema tributario

No obstante un importante desempeño que han tenido los ingresos públicos en los últimos años, la Contraloría General ha venido señalando, entre otros aspectos, la necesidad de una reforma al sistema tributario costarricense, lo cual constituye una tarea pendiente. Diversos retos y desafíos persisten todavía hoy, que repercuten sobre su eficiencia y equidad, los cuales están asociados con la reducción de la evasión, la equidad y eficiencia del sistema, el fortalecimiento del marco jurídico y la gestión tributaria, la construcción de una cultura tributaria más sólida y democrática, y una mejora en la calidad y el control del gasto público.

Es importante reiterar que la revisión del sistema tributario persiste, no sólo porque algunos cambios previstos en años anteriores aún no han sido culminados, sino porque la creciente globalización de la economía mundial está obligando al país a efectuar transformaciones que hasta hace poco no habían sido previstas.

Algunos de los principales retos surgen de que la mayor parte del comercio internacional transcurre en el interior de las subsidiarias de corporaciones transnacionales y no entre empresas independientes, por lo que los precios no se establecen necesariamente en el mercado, sino que son fijados por las corporaciones (precios de transferencia) y que pueden ser utilizados para trasladar utilidades hacia distintas jurisdicciones tributarias, situación que le plantea un gran desafío a los gobiernos y a las administraciones tributarias. A esto se agrega que la movilización de los factores productivos, las finanzas y la tecnología, tiene consecuencias muy importantes para los sistemas tributarios, porque hace mucho más complejo su diseño y el control tributario.

Ahora bien, ¿qué consecuencias tienen estas transformaciones sobre las políticas y los sistemas tributarios?

En primer lugar, el margen de maniobra para la definición de la política tributaria tiende a restringirse. Por lo tanto, para el diseño de nuevas opciones es muy importante conocer los sistemas tributarios de otros países y esbozar estrategias que tomen en cuenta sus características y las de los agentes económicos que se quieren gravar con los impuestos. En este caso, la alta movilidad de ciertos factores como el capital y de trabajadores calificados incide en el diseño del sistema.

En segundo término, las condiciones internacionales hacen más difícil contar con sistemas tributarios progresivos que modifiquen la distribución a favor de grupos de menores ingresos, sobre todo tomando en consideración que los grupos de mayores ingresos tienen una alta movilidad.

En tercer lugar, la globalización promueve la competencia creciente entre los países para proteger sus bases tributarias y atraer la inversión.

En cuarto lugar, y en forma paralela a la competencia entre los países, surge la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en materia tributaria.

Finalmente, las transformaciones surgidas demandan una mejor organización de las instituciones fiscales, ya que se debe fortalecer su capacidad de formular y ejecutar políticas

con una dimensión internacional creciente y de negociar acuerdos y convenios con países y entidades muy diversas. Por otra parte, las administraciones tributaria y aduanera tienen que modernizarse y mantenerse al día respecto de innovaciones tecnológicas, que van desde el desarrollo de la informática hasta el uso de técnicas de auditoría para el comercio electrónico y el control tributario, aspecto sobre el cual la Contraloría General ha venido insistiendo ante las autoridades hacendarias desde hace varios años, y se vienen emprendiendo algunas acciones importantes.

En esta importante temática, no está de más insistir en que, dada la naturaleza de los desafíos, si bien el Ministerio de Hacienda tiene un deber de iniciativa y profundización en la búsqueda de soluciones efectivas a estas situaciones, la atención de estos asuntos demanda también acciones desde los distintos poderes de la República, conforme a sus competencias y facultades.

5.3.2 Impuesto sobre las Utilidades: Escasa contribución de los profesionales liberales a este tributo

En años anteriores, la Contraloría General ha venido señalando la escasa contribución de importantes actividades económicas en relación con el Impuesto a las Utilidades, así como la imperiosa necesidad de una reforma normativa y de cambios cualitativos en la Administración Tributaria, respecto de dicho tributo.

Con el propósito de ahondar nuevamente sobre este imperativo, y en complemento a los estudios realizados sobre esta temática en años anteriores, en el año 2007 se profundizó sobre el Impuesto a las Utilidades que declaran las personas físicas y jurídicas, con actividad económica lucrativa, que prestan servicios profesionales.

El estudio realizado pone de manifiesto otra vez los desafíos y limitaciones que tiene el sistema tributario costarricense.

Así, debe indicarse que no obstante que el Ministerio de Hacienda ha venido realizando un conjunto de acciones para mejorar la gestión y la recaudación tributaria, entre las cuales destacan una mayor integración del control tributario; un impulso al establecimiento de nuevas plataformas tecnológicas en las áreas de aduanas y tributos internos; el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Administración, mediante la dotación de una cantidad importante de plazas nuevas, equipo e infraestructura física, en el estudio realizado por esta Contraloría en el año 2007, del Impuesto sobre las utilidades reportado por los contribuyentes que conforman varias de las actividades económicas, con actividad lucrativa, que prestan servicios profesionales, se determinó, según la información general suministrada por la Administración Tributaria, que en el año 2006, el 64.4% (18.977), en promedio, de los contribuyentes pertenecientes a las actividades económicas de Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura, Abogacía, Notariado, Contabilidad, Auditoría, Informática y Veterinaria no declararon Impuesto sobre las utilidades, como se muestra en el siguiente cuadro.

Dirección General de Tributación

Contribuyentes que no declararon Impuesto sobre las utilidades en el periodo 2006

Actividad profesional	Declaraciones del Impuesto sobre las utilidades		
	Declaraciones presentadas	Contribuyentes que no reportaron impuesto del periodo	
	Cantidad	Cantidad	%
Medicina y Odontología	6.073	3.538	58,3%
Abogacía y Notariado	5.962	3.616	60,7%
Arquitectura e Ingeniería	8.004	5.099	63,7%
Contabilidad y Auditoría	6.240	4.455	71,4%
Informática y afines	2.683	1.988	74,1%
Veterinaria	514	281	54,7%
Total	29.476	18.977	64,4%

Cuadro 2.108

El 64% que figura en la línea "Total" corresponden al promedio de todos los porcentajes consignados en la respectiva columna.

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el 94% de los contribuyentes declararon, en promedio, ₡25.684 de impuesto en el citado periodo; mientras que el 1.9% (557) de los contribuyentes declararon el 69.7% del impuesto reportado por la totalidad de los contribuyentes. La escasa contribución que hacen una gran cantidad de contribuyentes de las citadas actividades económicas al pago del Impuesto sobre las utilidades, evidencia desigualdad en relación a lo que pagan las personas asalariadas por tal concepto. Así por ejemplo, un asalariado que devengó un ingreso bruto de ₡600.000 mensuales en el 2006, pagó, aproximadamente, ₡217.000 de impuesto; mientras que más de un 64% de los citados contribuyentes, en promedio; no pagó impuesto alguno, y un 94% de tales contribuyentes, en promedio, reportaron, en promedio, ocho veces menos impuesto que lo pagado por el asalariado, como se muestra en los dos cuadros inmediatos siguientes.

Dirección General de Tributación
Impuesto sobre utilidades a pagar y declarado por actividad lucrativa (94% de declarantes)
Periodo 2006

En millones colones corrientes

Actividad profesional	Contribuyentes			Impuesto del periodo declarado por:		
	Total contribuyentes	Impuesto a pagar	Total declarantes	Declarantes / Contribuyentes	Total declarado	Declarado / Contribuyentes (1)
Medicina y Odontología	6.073	908	5.633	92,8%	182	32.310
Abogacía y Notariado	5.962	1.661	5.449	91,4%	172	31.565
Arquitectura e Ingeniería	8.004	2.032	7.464	93,3%	204	27.331
Contabilidad y Auditoría	6.240	329	6.128	98,2%	96	15.666
Informática y afines	2.683	278	2.588	96,5%	40	15.456
Veterinaria	514	163	460	89,5%	18	39.130
TOTAL	29.476	5.371	27.722	94,1%	712	25.684

Cuadro 2.109

Fuente: Elaboración propia

(1) Promedio en colones.

La relación entre los gastos e ingresos de los declarantes de las actividades económicas estudiadas, esto es un 97% y un 76% en promedio, para las personas jurídicas y físicas, respectivamente, y, por otra parte, la relación entre el impuesto del periodo y la renta bruta, la cual es de un 1.4%,y un 1.8%, en promedio, para las personas jurídicas y físicas, en ese orden, evidencia, en la práctica, un margen tributario reducido, para efectos del cálculo y el cobro de dicho tributo.

Dirección General de Tributación (1.9% de declarantes)
Impuesto sobre utilidades a pagar y declarado por actividad lucrativa
Periodo 2006
En millones colones corrientes

Cuadro 2.110

Actividad profesional	Contribuyentes		Impuesto del periodo declarado por:			
	Total contribuyentes	Impuesto a pagar	Total declarantes	Declarantes / Contribuyentes	Total declarado	Declarado / Contribuyentes (1)
Medicina y Odontología	6.073	908	115	1,9%	461	50,8%
Abogacía y Notariado	5.962	1.661	177	3,0%	1.223	73,6%
Arquitectura e Ingeniería	8.004	2.032	186	2,3%	1.582	77,9%
Contabilidad y Auditoría	6.240	329	32	0,5%	176	53,5%
Informática y afines	2.683	278	29	1,1%	184	66,2%
Veterinaria	514	163	18	3,5%	115	70,6%
TOTAL	29.476	5.371	557	1,9%	3.741	69,7%

Fuente: Elaboración propia

(1) Promedio en colones.

La información estadística que se muestra en el informe que realizó esta Contraloría sobre esta temática¹, refleja contradicciones sobre la tributación de las citadas actividades, la prácticamente inexistente renta gravable en más de un 95%, como en el caso de las personas jurídicas, debe constituir una señal de alerta para la Administración. Además, nuestro sistema tributario actual no contempla los incentivos para el usuario de dichos servicios, de pedir el comprobante (factura) por las sumas cobradas.

La cantidad de actuaciones de gestión y de fiscalización realizadas por la Administración Tributaria en los períodos 2004, 2005 y 2006, son escasas, si se comparan con los 57.505 contribuyentes inscritos, aún cuando se entiende, perfectamente, que la fiscalización debe hacerse, sin duda, con criterios de selección y de riesgo; y con un uso intensivo de la tecnología, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.111

Descripción	Período		
	2004	2005	2006
Contribuyentes inscritos	40.465	47.796	57.505
Actuaciones de fiscalización realizadas por la Dirección General de Tributación	109	98	59
Importes determinados en las actuaciones de fiscalización (millones de colones)	141.3	134.6	133.4

Fuente: Oficio DGT-1353-2007, del 30 de octubre del 2007

Dado lo anterior, se dispuso que la Dirección General de Tributación, conforme a sus competencias y facultades, establecer las acciones correspondientes para profundizar tales resultados y para aumentar la cobertura de fiscalización de las empresas y personas físicas, con actividades económicas lucrativas, que brindan servicios profesionales, así como las medidas que se emprenderán sobre contribuyentes que muestren una limitada contribución en el pago del Impuesto a las utilidades, de conformidad con su potencial tributario, para lograr una mayor presencia fiscal y sensación de riesgo, la aplicación del marco sancionatorio tributario, si procede, y se apliquen las demás medidas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable.

¹ Informe DFOE-SAF-17-2007 del 21 de diciembre de 2007.

Asimismo, se reiteró la necesidad e importancia de efectuar una revisión a la ley del Impuesto sobre la renta, con el fin de lograr una ampliación de la renta neta sujeta para potenciar dicho tributo, además, procurar modificaciones a otros regímenes tributarios de nuestro ordenamiento jurídico, que favorezcan los controles cruzados y la recaudación del Impuesto sobre las utilidades, entre otros aspectos.

5.3.3 La gestión del riesgo aduanero: Un aspecto vital en la operación del sistema de aduanas

Dentro de la estructura del Servicio Nacional de Aduanas, se estableció la Dirección de Gestión de Riesgo Aduanero (DGRA). Como parte de sus funciones se establecen la identificación, análisis, evaluación y valoración de los riesgos aduaneros; la evaluación permanente del desempeño y eficacia de las fases del proceso de análisis de riesgo; la administración de los sistemas manuales o informáticos que aplican y controlan la operatividad de los perfiles de riesgo aduanero puestos en vigencia dentro del SNA; la obtención de la evaluación y el análisis estadístico de la información, los indicadores, tendencias y patrones de comportamiento que impliquen riesgos para el interés fiscal y aduanero, permitiendo a su vez la definición y mantenimiento de perfiles de riesgo aplicados a las operaciones aduaneras; coordinar con otras dependencias del Ministerio de Hacienda y otras instituciones públicas el intercambio de información de carácter aduanero y tributario, o de otro tipo que sea susceptible del análisis de riesgo aduanero; y recolectar, donde exista o esté disponible, la información que sea necesaria para los fines del análisis de riesgo.

Con la implementación del Sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA) a partir de julio del 2005, la gestión del riesgo aduanero se modificó debido a que la selección de las operaciones aduaneras de importación definitiva para el control inmediato físico y/o documental, se efectúa automáticamente por medio del módulo de riesgos – desarrollado en el año 2003 - con que cuenta dicho sistema, mediante la aplicación de reglas de riesgo¹, las cuales son creadas a partir de perfiles de riesgo aduanero previamente construidos por la DGRA. Por lo anterior, las reglas en mención, constituyen los criterios que orientan el ejercicio del control y fiscalización que se ejecuta en las aduanas y por las demás dependencias del SNA encargadas de ejecutarlo.

En el estudio realizado sobre el trámite y control de declaraciones aduaneras tramitadas por la Aduana de Caldera, consignadas en una solicitud de estudio presentada a la Contraloría, las cuales están referidas en su mayoría a la importación de vehículos y de maíz, se observó que algunas de ellas no fueron seleccionadas para una revisión física y documental, contrario

¹ Las reglas de riesgo son los controles incluidos en el módulo de riesgos del sistema TICA, las cuales, contienen una descripción de la regla, la acción recomendada u orientación para la actuación del funcionario de aduanas, la vigencia de la misma y los enunciados técnico-matemáticos necesarios para su funcionamiento. Como ya se mencionó, dichas reglas son construidas a partir de perfiles de riesgo, previamente diseñados en la DGRA, los cuales, contienen el conjunto de información sobre un riesgo (identificación de los sectores e indicadores de riesgo), la estimación del grado del riesgo y su consecuencia, así como las medidas que deben adoptarse para enfrentarlo. El propósito de la aplicación de reglas en el módulo de riesgos del TICA, es permitir el uso de criterios selectivos de riesgo de forma dinámica y sencilla de registrar, mediante los cuales, se haga una adecuada determinación selectiva y aleatoria de sujetos, mercancías u operaciones aduaneras, para ser objeto de verificación en el control inmediato o posterior. De acuerdo a lo antes comentado, la adecuada gestión del riesgo aduanero está fundamentada en la definición de apropiados perfiles de riesgo y su oportuna inclusión al citado módulo, a través de reglas de riesgo, para ser utilizadas posteriormente en la evaluación de los DUA's transmitidos por los auxiliares de la función aduanera en verificación el sistema TICA y la determinación de aquéllas que serán objeto de revisión física y/o documental. Cabe señalar, que al momento de este estudio solo se tenían en operación reglas de riesgo relacionadas con el régimen de importación definitiva.

a lo que correspondía de acuerdo con las reglas de riesgo que se encontraban activas en su oportunidad en el módulo de riesgos.

Si bien la Contraloría General corroboró que en tales casos se cancelaron los impuestos respectivos y que las anotaciones registrales de los bienes correspondían efectivamente con las características consignadas en las declaraciones aduaneras respectivas, en los casos en que esto procedía, el análisis de la Contraloría General permitió concluir que el módulo de riesgo en operación en la Dirección General de Aduanas presentaba una serie de problemas y limitaciones muy importantes, que requerían la atención de las autoridades del Ministerio de Hacienda.

Entre otros aspectos, se estableció que el módulo de riesgos con que contaba la DGA, y que se encontraba enlazado al sistema TICA¹, no satisfacía en forma óptima los requerimientos de la DGA en cuanto a selección de transacciones para el control inmediato físico y/o documental. Además, debido a las características técnicas y a la forma como está funcionando el referido módulo, en ocasiones se producía saturación a las aduanas con declaraciones sujetas a dichos tipos de revisión, lo que obligaba a reducir los porcentajes de selectividad de algunas reglas, con el consecuente efecto en el control y la eficiencia de la gestión aduanera.

En relación con lo anterior, se presentaron limitaciones en los procesos de construcción, inclusión y modificación de las reglas al módulo de riesgos; el referido módulo no estaba supliendo todos los informes o reportes que requería la Dirección de Riesgo Aduanero para una adecuada gestión del riesgo, por lo que dicha Dirección había tenido que acudir a extraer la información de la base de datos, la cual era manipulada con ayuda de software adicional para preparar la información según la forma y en el formato que se requería; existía dispersión en las normas que regulaban la materia de riesgo aduanero, y algunas de ellas habían sido emitidas con posterioridad a la implementación del sistema de riesgo, lo cual evidentemente y según normas de control interno debió haberse realizado de previo; el módulo de riesgos fue desarrollado, previo a la implementación del TICA y en el marco del Proyecto FOMIN/BID/CIAT, en la versión 7.5 del generador de aplicaciones Genexus, mientras que el sistema TICA al que se enlazó posteriormente dicho módulo estaba desarrollado en la versión 8.0 de ese mismo generador de aplicaciones, diferencia de versiones que estaban incidiendo en el desempeño del módulo de riesgos. Además, no se tenía personal interno suficiente capacitado en esa herramienta para efectos del mantenimiento del módulo; existía una alta rotación del personal a cargo del mantenimiento del módulo, y no se contaba con toda la documentación de soporte del sistema debidamente ordenada y custodiada, con lo cual tampoco había sido posible una adecuada apropiación y transferencia de conocimiento sobre la aplicación.

Esta situación reviste gran relevancia, por cuanto el nuevo modelo de gestión aduanera que se está impulsando en el país, que persigue una mayor eficiencia en las operaciones y una adecuada fiscalización de las transacciones aduaneras, tiene como uno de sus ejes fundamentales, el establecimiento de un sistema automatizado de riesgo. Esto resulta fundamental también para el debido cumplimiento de las funciones esenciales de las aduanas, como son: la facilitación del comercio, la recaudación fiscal, el control del tráfico de mercancías, y la generación de información para el desarrollo de la inteligencia y transparencia de mercados y para la ejecución de una fiscalización inteligente capaz de optimizar los recursos empleados en el control aduanero.

¹ Sistema Tecnología de Información para el control Aduanero, originado por la adopción del sistema informático conocido como GIA/LUCIA.

En relación con lo expuesto en este informe, la Contraloría General dispuso al Ministerio de Hacienda las acciones correspondientes para corregir las situaciones señaladas, las cuales han sido objeto de seguimiento, y serán profundizadas posteriormente según proceda. Además, se ha dispuesto al Ministerio de Hacienda se incorpore en los próximos planes de trabajo de la Auditoría Interna, evaluaciones que verifiquen el control interno y operaciones relativos al proceso de gestión de riesgo aduanero en el Servicio Nacional de Aduanas.

5.4 Deuda Política

5.4.1 Fundamento jurídico y particularidades del proceso de revisión de gastos

La contribución estatal a los partidos políticos se encuentra regulada en la Constitución Política, el Código Electoral, los reglamentos sobre el pago de los gastos de los partidos políticos, emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Contraloría General, así como por la jurisprudencia dictada por ese órgano electoral.

La Contraloría General participa en el proceso de comprobación de los gastos acatando disposiciones legales específicas, las cuales le encomiendan colaborar con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), llevando a cabo la revisión de la documentación presentada por los partidos políticos como fundamento de su pretensión de reconocimiento del aporte estatal, la cual sirve de insumo a dicho Tribunal para resolver lo que corresponda.

En lo que corresponde a la campaña electoral 2002-2006, el TSE resolvió fijar la contribución del Estado para el gasto de los partidos políticos en \$13.956,1 millones, y a partir de ese monto, con base en el resultado de las elecciones celebradas el 5 de febrero de 2006, se tiene que 10 de los 11 partidos políticos con derecho al aporte estatal presentaron en total 58 liquidaciones de gastos, cuya revisión dio lugar a la emisión de 92 informes por parte de este Órgano Contralor, de los cuales 58 se refieren a los resultados de cada una de las liquidaciones revisadas, 11 a la determinación de resultados parciales, 13 a las subsanaciones de gastos, y 9 al resultado final por partido del total de gastos liquidados, así como a 9 oficios en los que la Contraloría General emitió criterio respecto de las apelaciones presentadas por las agrupaciones políticas.

Considérese al respecto que el monto del aporte estatal a los gastos de los partidos políticos muestra una tasa de crecimiento real de un 92,7% entre las campañas electorales del 2002 y 2006, al pasar de \$4.915,0 millones a \$13.956,1 millones, lo que representa prácticamente duplicar en términos reales, de dicho monto, situación que contrasta con lo observado en las campañas de los períodos 1994-1998 y 1998-2002, en que se dieron disminuciones de un 6,7% y de un 5,3% en términos reales, respectivamente.

Ahora bien, a partir de la experiencia derivada de la revisión de gastos que realiza la Contraloría General, se considera que dicha labor, salvo por su volumen que es significativamente alto, no reviste mayor complejidad técnica, ya que consiste fundamentalmente en verificar que éstos cumplan con los requisitos que tanto el Código Electoral como el propio Tribunal Supremo de Elecciones han establecido mediante diversas resoluciones, y comprobar que los justificantes que sustentan tales gastos cumplan algunas formalidades y requisitos establecidos en diversa normativa.

En este sentido es dable considerar que el TSE, en aras de la optimización del valor agregado de dicho proceso, está en posibilidad de asumirlo como parte de su estructura administrativa, o mediante otros mecanismos alternos que se ajusten dentro del marco jurídico aplicable, para lo cual hasta podría valorarse la posibilidad de que en un primer proceso a su cargo, se cuente con la asesoría por parte de funcionarios de la Contraloría General sobre dicho particular.

Además, es criterio de la Contraloría General que tal labor de revisión de gastos resulta atípica al ámbito natural de competencias que la Constitución Política otorga a este Órgano Contralor; lo anterior, siendo que la realización de esa función revisora de gastos corresponde a una labor que por su naturaleza quedaría reservada exclusivamente al Tribunal Supremo de Elecciones, por estar ligada directamente con sus competencias y atribuciones de vigilancia de todo lo relativo al ámbito electoral.

Sobre este asunto, considérese que colocar a la Contraloría General de la República en la posición de revisor, y creador de insumos, para la ejecución de una labor propia del Tribunal Supremo de Elecciones, inmersa en su ámbito de competencia sobre la materia electoral, compromete y distrae recursos que bien pueden dedicarse a la fiscalización integral que este Órgano Contralor debe llevar a cabo sobre la totalidad de funciones a cargo del propio Tribunal y la forma en que emplea los fondos de la Hacienda Pública destinados al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

En este contexto, dada la cuantía de los fondos públicos involucrados y su incidencia en la transparencia respecto de la utilización de los recursos del aporte estatal, el proceso de revisión de gastos se constituye en un tema relevante para la Contraloría General, desde la perspectiva de la fiscalización de la Hacienda Pública, como parte de una eventual labor a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones, en su condición de administración activa responsable del mismo.

5.4.2 Necesidad de un proceso integral de control de ingresos y gastos de los partidos políticos.

En relación con este tema, la Contraloría General ha sido consistente en señalar la enorme importancia de que el Tribunal Supremo de Elecciones cuente con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de las agrupaciones políticas, para lo cual ha propugnado la tesis de que es posible y conveniente que el Tribunal Supremo de Elecciones planifique y asuma las tareas vinculadas con su ámbito de competencia, incluidas las referentes a la contribución del Estado y el financiamiento privado de los partidos políticos, en forma directa o por medios alternos que el ordenamiento permita.

Lo anterior, con el propósito de que el TSE se constituya en el punto de control que permita precisar la correspondencia que guardan los ingresos y los gastos de las diferentes agrupaciones políticas, en aras del fortalecimiento de los principios de publicidad y transparencia, los cuales constituyen pilares fundamentales para el mantenimiento de nuestro sistema democrático. En ese contexto, se estaría evitando la fragmentación del análisis de la actividad económica de los partidos políticos, siendo que actualmente el TSE debe llevar a cabo el control de los ingresos, y la Contraloría General asume el de los gastos, esto último en lo que se refiere únicamente a la contribución estatal, situación que se origina en el hecho de que los partidos políticos no están en la obligación de presentar la totalidad de los gastos ante ese Tribunal, ante lo cual no resulta posible determinar con la precisión requerida el costo real que tienen las campañas electorales y el control cruzado con el financiamiento total de éstas.

Ante tal ausencia de elementos básicos que permitan el desarrollo de un proceso integral de control de ingresos y gastos de los partidos políticos, ejercido por una misma dependencia, de manera ágil, oportuna y efectiva, se priva a nuestra sociedad de fuentes que permitan establecer, a partir de información cruzada respecto de la correspondencia que guardan los ingresos y los gastos de las agrupaciones políticas, así como de su origen y aplicación, puntos de control que alerten respecto de posibles ingresos de fondos que puedan comprometer la autonomía de los partidos y de las autoridades políticas en el desarrollo de sus funciones. En ese contexto hasta podría verse desvirtuada la razón esencial de la contribución estatal, en su función protectora de la independencia de los partidos políticos en su condición de actores protagónicos del sistema democrático.

Ahora bien, es menester aclarar que la concentración o integración de mecanismos de control del financiamiento público y privado de dichas agrupaciones en el TSE -en relación con el financiamiento de los partidos políticos-, no significa en modo alguno que la Contraloría General pretenda desatenderse de ejercer control sobre la temática en comentario; por el contrario, la depuración del marco normativo permitiría a este Órgano Contralor orientar su labor hacia una fiscalización integral de las diversas acciones, planes y programas que debe llevar a cabo ese Tribunal, tanto en lo referente al financiamiento estatal como al privado, como en lo relativo a las obligaciones que competen a los partidos políticos y que el TSE se encuentra llamado a controlar.

5.4.3 El control de los gastos de los partidos políticos: Un ejercicio parcial.

De conformidad con la normativa electoral vigente, únicamente los partidos que optan por la contribución estatal están obligados a comprobar sus gastos ante el TSE, y solamente por el equivalente al monto máximo de ese aporte a que tengan derecho; lo anterior, a pesar de la conveniencia de que, en aras de la rendición de cuentas y la transparencia por parte de las agrupaciones políticas que participan en un proceso electoral, éstas presenten ante ese órgano electoral la totalidad de sus gastos.

Respecto de lo anterior, resulta importante hacer notar que bajo ese escenario propuesto, se tendría a disposición de cualquier interesado, y para el ejercicio del control que tal información permita, el costo total de sus campañas, derivándose de ello, en consonancia con lo señalado en el apartado inmediato anterior, un importante insumo para el análisis comparativo con los ingresos reportados por los partidos políticos, elemento que sin duda propicia el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas que en materia de obtención y aplicación de recursos fortalece todo sistema democrático.

Sobre este asunto, considérese que en lo correspondiente a la campaña político-electoral 2002-2006, no se conoce el detalle de los gastos en que incurrieron algunos partidos, al no tener que presentarlos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, ya sea por renuncia a algún porcentaje del aporte que les corresponde, por no haber alcanzado el derecho a optar por ésta, o simplemente porque no hay ninguna norma que los obligue a reportarlos en su totalidad.

En este orden de ideas, los partidos con derecho a la contribución estatal deberían liquidar la totalidad de sus gastos y no solo los que estiman redimibles con los recursos de la contribución estatal. En todos estos casos, se desconoce el monto y destino de lo gastado por dichos partidos, ya sea total o parcialmente, lo cual debe enmendarse en favor de los principios de publicidad y transparencia que deben orientar a toda agrupación política, mediante la

homologación, para el caso de los gastos, de lo establecido en materia de contribuciones privadas por los artículos 96 constitucional y 176 bis del Código Electoral.

En el cuadro siguiente se muestra el resultado de la revisión de los gastos de los partidos políticos con derecho al aporte estatal, efectuada por la Contraloría General, en el que además se incorpora lo resuelto por el TSE con motivo de las apelaciones presentadas por dichas agrupaciones.

Campaña electoral 2002-2006

Resultado de la revisión de los gastos de los partidos con derecho a contribución política (1)

(en millones de colones)

Partida	Cantidad de liquidaciones	Monto máximo del aporte	Total revisado	Total aceptado	No subsanable
PLN	8	5.881,80	4.980,90	3.802,60	1.178,30
PAC	9	4.949,20	1.830,50	1.508,30	322,20
PML	9	1.339,50	1.461,70	799,30	662,40
PUSC	8	862,60	1.292,10	655,70	636,40
PRN	5	154,30	146,60	47,01	99,59
PRC	2	183,80	203,30	178,29	25,01
PFA	2	83,20	79,10	76,37	2,73
PASE	6	120,50	96,80	68,99	27,81
PUN	7	313,60	444,50	313,60	130,90
PUAC	2	44,10	57,40	0,00	57,40
PGI (2)		23,50			
TOTAL	58	13.956,10	10.592,90	7.450,16	3.142,74
			100%	70,3%	29,7%

Cuadro 2.112

Fuente: Elaboración propia

(1) Considera resoluciones emitidas por el TSE ante apelaciones presentadas por los partidos políticos.

(2) Se incluye el Partido Guanacaste Independiente, aunque esa agrupación política no optó por la contribución estatal, a pesar de que su derecho ascendió a ¢23.5 millones.

6 Sector Municipal

Las acciones de fiscalización emprendidas por la Contraloría General de la República en el Sector Municipal durante el periodo 2007 han tenido como objetivo principal contribuir al mejoramiento de la gestión de este sector, siendo consecuentes con los señalamientos que se han venido realizando en las últimas memorias, así como en los informes de fiscalización, a efecto de que generen cambios positivos en su accionar y contribuyan en su gestión administrativa y financiera, en los sistemas de control interno, en la prestación de servicios, el desarrollo de infraestructura, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

A continuación se comentarán los resultados más relevantes obtenidos a través de los procesos de fiscalización presupuestaria, estudios especiales y de fiscalización posterior realizados durante el año 2007. Dichos resultados muestran debilidades y deficiencias en los procesos de planificación y presupuesto, en los sistemas de administración financiera, en la organización y gestión del recurso humano y la tributaria, en la prestación de servicios y construcción de infraestructura. Tal y como se comentó en la Memoria 2006, estas debilidades y deficiencias muestran a un sector que continúa teniendo limitaciones

importantes para gobernar y administrar adecuadamente los intereses y servicios cantonales, según lo establece el artículo 3 del Código Municipal.

6.1 Resultados de la gestión presupuestaria y financiera

Según información digitada en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) por 76 municipalidades¹ y 8 Concejos Municipales de Distrito, durante el año 2007 administraron ₡186.801,1 millones, ₡39.693,9 millones más que en el 2006 y ₡63.961,0 millones más que en el 2005. Este ingreso muestra con respecto al año 2006, un crecimiento nominal de 27,0% y real de 15,2%, este último mayor que el del 2006 en relación con el 2005 que fue de 7,6%.

Si se analiza la representación de los ingresos administrados por los gobiernos locales respecto del Gobierno Central, se tiene que estos representan sólo un 8,9%, porcentaje que ha venido disminuyendo ligeramente en los últimos dos años, pues en el año 2006 representó un 9% y en el 2005 un 9,3%. En relación con el Producto Interno Bruto. Los ingresos municipales representan un 1,4% del PIB, porcentaje similar al de los años 2006 y 2005 (1,3% en ambos casos), lo que refleja una baja participación de los gobiernos locales dentro de la producción nacional, tal como se ha venido señalando en memorias anteriores.

MUNICIPALIDADES Y CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO									
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS									
PARA LOS AÑOS 2007, 2006 y 2005									
En millones de colones									
	2007	%	2006	%	2005	%	2007-2006	2006-2005	Variación real
	Monto		Monto		Monto				
TOTAL GENERAL DE INGRESOS	186.801,2	100%	147.107,2	100%	122.840,1	100%	15,2%	7,6%	
INGRESOS CORRIENTES	116.770,0	63%	100.488,2	68%	79.733,4	65%	5,4%	13,3%	
Ingresos Tributarios	72.363,1	39%	60.961,1	41%	46.500,0	38%	7,7%	17,8%	
Impuestos sobre la propiedad	23.292,7	12%	20.082,3	14%	15.174,4	12%	5,3%	18,9%	
Impuestos sobre bienes y servicios	11.985,5	6%	9.240,6	6%	5.176,9	4%	17,7%	60,4%	
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos	31.888,0	17%	27.024,4	18%	20.800,1	17%	7,1%	16,8%	
Otros ingresos tributarios	5.196,9	3%	4.613,8	3%	5.348,6	4%	2,2%	-22,5%	
Ingresos no Tributarios	40.367,5	22%	37.165,3	25%	30.975,1	25%	-1,4%	7,8%	
Venta de bienes	5.160,6	3%	4.289,4	3%	3.411,8	3%	9,2%	13,0%	
Venta de servicios	25.045,3	13%	22.407,5	15%	17.442,5	14%	1,4%	15,5%	
Renta de activos financieros	2.448,7	1%	3.488,3	2%	3.922,6	3%	-36,3%	-20,1%	
Otros ingresos no tributarios	7.712,9	4%	6.980,1	5%	6.198,2	5%	0,3%	1,2%	
Transferencias Corrientes	4.039,4	2%	2.361,8	2%	2.258,3	2%	55,2%	-6,0%	
INGRESOS DE CAPITAL	21.299,0	11%	12.515,6	9%	43.106,7	35%	54,4%	-73,9%	
Venta de activos	850,5	0%	734,0	0%	364,7	0%	5,2%	80,9%	
Transferencias Capital	20.381,3	11%	11.730,9	8%	10.886,2	9%	57,7%	-3,1%	
Otros ingresos de capital	67,2	0%	50,8	0%	28,9	0%	20,0%	58,0%	
FINANCIAMIENTO	48.732,2	26%	34.103,4	23%	31.826,9	26%	29,7%	-3,7%	
Financiamiento interno	2.276,7	1%	950,1	1%	1.336,1	1%	117,5%	-36,1%	
Recursos vigencias anteriores	46.455,5	25%	33.153,3	23%	30.490,7	25%	27,2%	-2,3%	
TOTAL GENERAL DE EGRESOS	125.946,3	100%	102.332,1	100%	90.774,8	100%	11,7%	1,3%	
Remuneraciones	51.832,1	41%	44.630,2	44%	37.986,3	42%	5,4%	5,6%	
Servicios	23.070,3	18%	17.362,9	17%	16.123,4	18%	20,6%	-3,2%	
Materiales y suministros	16.439,7	13%	13.790,1	13%	13.999,4	15%	8,2%	-11,5%	
Intereses y comisiones	1.017,0	1%	1.131,0	1%	1.056,0	1%	-18,4%	-3,7%	
Activos financieros	353,1	0%	356,5	0%	628,4	1%	-10,1%	-49,0%	
Bienes duraderos	16.987,0	13%	11.541,4	11%	9.849,3	11%	33,6%	5,3%	
Transferencias corrientes	12.749,9	10%	9.997,4	10%	8.444,2	9%	15,7%	6,4%	
Transferencias de capital	2.193,2	2%	2.254,4	2%	1.091,4	1%	-11,7%	85,7%	
Amortización	1.296,2	1%	1.258,6	1%	1.596,5	2%	-6,5%	-29,1%	
Cuentas especiales	7,8	0%	9,8	0%	0,0	0%	-27,4%		
RESULTADO FINAL (INGRESOS-EGRESOS)	60.854,9	33%	44.775,16	30%	32.065,27	26%	23,3%	25,5%	

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) al 7 de marzo de 2008.

Notas:

1/ Se excluyen las municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tibás, Carrillo y León Cortés, por cuanto la información digitada en el SIPP al 7 de marzo de 2008, se encontraba incompleta. En el caso de la Municipalidad de León Cortés, no se digitó información durante el año 2007.

2/ Las Municipalidades de Carrillo y Tibás no presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2007 según lo establecido en el artículo 105 del Código Municipal.

3/ No se tiene evidencia de que la liquidación presupuestaria del periodo 2007 de las Municipalidades de Coto Brus, Garabito, San Pablo y el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas, hayan sido aprobadas por el Concejo Municipal respectivo, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

4/ Los datos digitados en el SIPP por las Municipalidades de Aserri, Dota, Palmares, Parrita, San Ramón y Talamanca, así como los Concejos de Distrito de Cobán y Paquera, muestran diferencias que sobrepasan el ₡1,0 millón con respecto a los datos incorporados en los informes de ejecución presupuestaria del periodo 2007.

5/ Esta información corresponde únicamente a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, no incluye otras entidades de gobiernos locales.

6/ El "Financiamiento" como rubro aparte dentro de los ingresos de capital empezó a regir en los presupuestos del 2006; sin embargo en el presente cuadro, específicamente en lo que respecta al año 2005, se han agregado los renglones que lo componen, con el fin de facilitar la comparación.

Cuadro 2.113

¹ Se excluyen las municipalidades de Carrillo, Los Chiles, León Cortés, San Mateo y Tibás, por cuanto la información digitada en el SIPP se encontraba incompleta al 7 de marzo de 2008.

En el cuadro anterior se presenta la liquidación presupuestaria –ingresos menos gastos- de las municipalidades para el ejercicio económico 2007, comparada con los períodos 2005 y 2006.

6.1.1 Comportamiento de los ingresos

Al analizar el comportamiento vertical de la estructura de ingresos de los gobiernos locales en el periodo 2007, se observa con respecto al periodo 2006 que la participación de los ingresos corrientes disminuyó en 5 puntos porcentuales, pasando de un 68% a un 63%. Por el contrario, los Ingresos de capital aumentaron en 2 puntos porcentuales su representatividad y el ingreso por Financiamiento aumentó en 3 puntos.

a) Aumento en la participación relativa de los Ingresos de Capital y Financiamiento

La tasa real de crecimiento de los ingresos totales del año 2007 fue de un 15,2%, -el doble de la variación real presentada entre el año 2006 y el 2005 de 7,6%- que obedece a un aumento importante en las Transferencias de Capital que pasaron de \$11.730,8 millones a \$20.381,3 millones, mostrando un crecimiento real de 57,7% y que corresponden, en un 79%, a las transferencias provenientes del Gobierno Central, según lo dispuesto en la Ley N° 8114.

El comportamiento creciente que muestra el renglón de Financiamiento interno (117,5%), es otro factor, que explica el comportamiento de los ingresos, pues las municipalidades han optado por adquirir recursos mediante empréstitos para sus proyectos de inversión y adquisición de maquinaria y equipo, situación contraria a la acontecida en el año 2006 y comentada por la Contraloría General en el informe “Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2006”¹.

b) Disminución en la participación relativa de los Ingresos Corrientes

Llama la atención el comportamiento de los ingresos corrientes, pues los renglones más importantes para el sector municipal muestran una tasa de crecimiento real menor en el año 2007 con respecto a la observada en el 2006. Es así como la tasa variación de los ingresos tributarios pasó de un 17,8% entre el 2005 y el 2006 a tan solo un 7,7% en el 2006-2007, de lo que se infiere que la recaudación de los ingresos por concepto del Impuesto sobre bienes inmuebles, construcciones, patentes municipales, entre otros, muestra un ritmo de crecimiento inferior al del periodo 2006.

Los ingresos no tributarios, donde se ubican renglones como la venta de servicios de agua potable y de servicios comunitarios tales como recolección de basura, aseo de vías, cementerios, parques y obras de ornato, entre otros, muestran un decrecimiento respecto del comportamiento del año 2006, puesto que la variación real del 2007 respecto de ese año, fue de -1,4%, lo anterior ocasiona que dichos ingresos sean insuficientes para cubrir el incremento de los precios que se dio durante el año 2007, situación que origina una prestación deficitaria de servicios, como se comentará más adelante.

El mayor crecimiento que se visualiza en los Ingresos Corrientes es el de las Transferencias corrientes, las cuales muestran una variación de 55,2% en el año 2007 respecto del 2006; sin embargo, su representatividad en la estructura de ingresos es tan solo un 2%.

¹ Informe DFOE-SM-17-2007 del 17 de julio de 2007.

La variación en la estructura de ingresos antes comentada, muestra una mayor posibilidad de financiar proyectos de inversión en los municipios del país, producto del aporte proveniente del Gobierno Central; sin embargo, también refleja un ligero deterioro en los ingresos de generación propia de los gobiernos locales, situación que debe ser analizada a profundidad por cada gobierno local.

6.1.2 Comportamiento de los egresos

La estructura de egresos, verticalmente muestra un comportamiento similar respecto del año 2006; con excepción de la representatividad de las partidas de Servicios y Bienes Duraderos, que pasan de un 17% y un 11% en el 2006, a un 18% y un 13% en el 2007, lo que conlleva a una representatividad menor de las Remuneraciones, pasando del 44% a 41%.

La partida de Bienes Duraderos muestra el mayor crecimiento en términos reales (33,6%), comportamiento esperado, en virtud de lo ya comentado respecto del crecimiento de los ingresos de capital y financiamiento. Por el contrario, las partidas de Intereses y Comisiones y Amortización decrecen en términos reales; pese a que los ingresos por Financiamiento interno aumentaron; sin embargo, tal comportamiento podría responder a que la carga financiera de los empréstitos adquiridos se registra una vez concluido el periodo de gracia convenido en cada caso.

Lo más importante observado respecto de la ejecución del gasto es que, en términos reales, se dio un crecimiento del 11,7% en el 2007 respecto del 2006, mientras en el año 2006 respecto al 2005 apenas había sido de un 1,3%. De hecho, el aumento en la ejecución del gasto entre los años 2006 y 2007, fue de \$23.614,2 millones, mientras que entre 2005 y 2006 fue de \$11.557,3 millones.

Los recursos ejecutados por los gobiernos locales durante el periodo 2007 se destinaron en aproximadamente \$49.500 millones (39,3%) a la atención de gastos administrativos y transferencias a terceros por disposición legal; \$42.000 millones a la prestación de servicios comunales (33,3%) y \$34.450 millones (27,4%) a la realización de obras y programas de inversión. Esa distribución de recursos, comparada con la del 2006, muestra un mayor crecimiento absoluto en el programa de inversiones y en el programa administrativo, -este último incluye las transferencias según lo antes indicado- y un crecimiento menor en el programa de servicios comunales, tal como se observa en el siguiente gráfico.

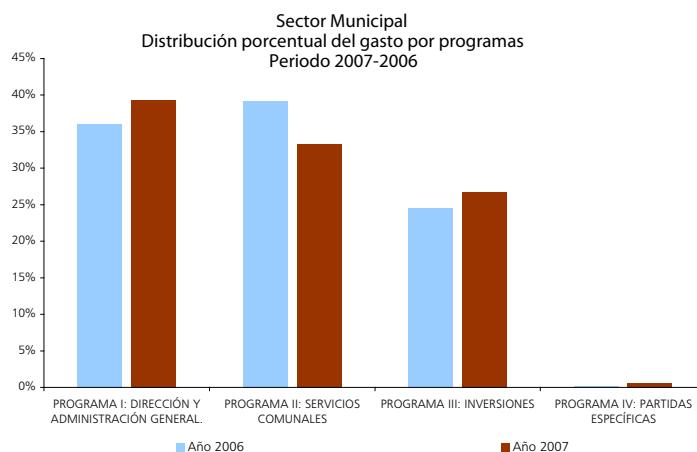


Gráfico 2.25

6.1.3 Superávit en el Sector Municipal

Resulta paradójico que un sector que se caracteriza por la limitación de recursos cierre con un superávit de \$60.854,9 millones, pasando de un 30% en el 2006 a un 33% en el 2007, aún cuando en términos reales se aprecie una leve mejoría pues esa subutilización de recursos decreció de un 25,5% entre el 2006 y 2005 a un 23,3% entre el 2007 y 2006.

Probablemente un factor que explica el crecimiento del superávit, es la nueva forma de registro de los recursos en Caja Única del Estado, definida por el Ministerio de Hacienda, pues con anterioridad al periodo 2007 no se reflejaban en los informes de ejecución presupuestaria de las municipalidades y es a partir de ese año cuando se incorporan como un ingreso real, desde luego que esta situación no justifica la no utilización dado que las municipalidades tienen disponibles esos recursos para su aplicación inmediata.

Por tanto, únicamente para efectos de comparación, si se excluye del ingreso real la suma de \$14.030,7 millones correspondiente a los saldos en caja única al 31 de diciembre de 2007, en vista de que en el ingreso real del año 2006 los mismos no estaban incorporados, se tiene que el porcentaje de recursos no utilizados del año 2007 se ajustaría de un 33% a un 27,1%, lo que implica que efectivamente las municipalidades lograron una leve mejoría en la aplicación de sus recursos.

Las sumas de recursos sin aplicar siguen afectando entre otros la prestación de los servicios comunitarios y las obras de inversión e implican que los ayuntamientos deben incrementar esfuerzos por mejorar la adquisición de bienes y servicios y planificar adecuadamente la realización oportuna de programas y proyectos de inversión en beneficio de sus habitantes.

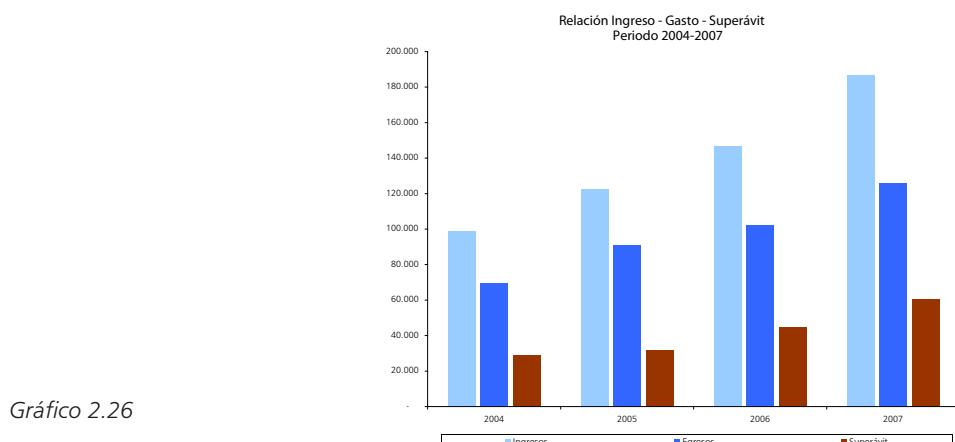


Gráfico 2.26

6.1.4 Aumenta el número de municipalidades que administran más de \$1.000,0 millones anuales.

A partir del año 2006, se clasificó a las municipalidades del país¹ en cuatro estratos, según los ingresos administrados por cada una de ellas en cada ejercicio económico. Es así como en el periodo 2006 respecto del 2005, seis municipalidades lograron pasar de los estratos 3 y 4 a los de mayor nivel (1 y 2) y en el año 2007, se duplicó ese número, siendo doce los

¹ Incluyendo los Concejos Municipales de Distrito.

gobiernos locales que lograron movilizarse en esos estratos, según se puede observar en el siguiente cuadro.

**Clasificación de las Municipalidades por estratos
en función del ingreso recaudado
-en millones de colones-**
Periodos 2006 y 2007

Estrato	Rangos según ingreso real	Nº Municipalidades		Variación	% recursos que administran	
		Año 2007	Año 2006		2007	2006
1	Más de 5.000,0	7	3	4	38%	29%
2	Más de 1.000,0 y hasta 5.000,0	45	37	8	50%	55%
3	Más de 500,0 y hasta 1.000,0	23	27	-4	9%	13%
4	Menos de 500	14	22	-8	2%	4%
Total Municipalidades		89	89		100%	100%

Cuadro 2.114

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) y Liquidaciones Presupuestarias 2006.

Asimismo, es preciso hacer notar que en el año 2006, 40 municipalidades administraban el 84% de los recursos del sector; mientras que en el 2007, fueron 52 municipalidades las que administraron el 88% de esos recursos.

Las municipalidades de Escazú, Heredia, Puntarenas y Santa Cruz pasaron a recaudar sumas superiores a los ₡5.000,0 millones para el 2007, uniéndose a Alajuela, Cartago, y San José, que en el año 2006 ya mostraban ingresos superiores a ese monto. En el caso de estos municipios, los ingresos principales son los tributarios, especialmente el Impuesto sobre bienes inmuebles, Impuesto sobre construcciones y las Patentes municipales, que representan más del 30% de sus ingresos totales, convirtiéndolos en gobiernos locales con un mayor grado de autonomía financiera.

Con respecto a las variaciones registradas por algunos gobiernos locales ubicados en el estrato 2, se tiene que el crecimiento de los ingresos de Buenos Aires, Cañas, Coto Brus, El Guarco, Orotina y Talamanca (las cuales pasaron del estrato 3 al 2), responde principalmente, a la inclusión de los recursos provenientes de la Ley N° 8114 (suma que considera los recursos en Caja Única del Estado), así como a un crecimiento de los recursos de vigencias anteriores. También, es preciso indicar que en el caso de las municipalidades de El Guarco y Talamanca, adicionalmente incorporaron recursos de un crédito por ₡250 millones, en el primer caso, y una transferencia de JAPDEVA por ₡255,5 millones y un préstamo por ₡51 millones, en el segundo caso.

Gran parte de las variaciones que se muestran en estos estratos, responden al crecimiento de los ingresos producto de la nueva forma de registro de los recursos de Caja Única, según se comentó anteriormente, y que implica para algunos municipios, un crecimiento importante en sus ingresos, que no responde a una mayor recaudación de ingresos propios –que dependen directamente de su gestión- sino a una situación extraordinaria.

6.1.5 Los ingresos percibidos por concepto de las tasas municipales son insuficientes para la prestación de los servicios comunales.

La actualización de las tasas por la prestación de los servicios debe realizarse cada vez que los costos para su prestación sean afectados¹, de manera que se garantice los ingresos suficientes para poder brindar esos servicios con calidad, oportunidad y sostenibilidad. Sin embargo, la práctica ha sido que cuando los costos de operación son superiores a los ingresos percibidos, las municipalidades recurran a otras fuentes de ingresos, en perjuicio de otros programas y proyectos importantes para el desarrollo del cantón.

Según las solicitudes de actualización de tasas, presentadas por los gobiernos locales para la aprobación de la Contraloría General, durante el año 2007, correspondientes a los servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos, sólo 31 gobiernos locales de los 77 que brindan el servicio de aseo de vías (40,3%) y 37 de los 86 municipios² que prestan el servicio de recolección de basura (43%) actualizaron la tasa.

Esta situación ha generado un importante déficit en la prestación de estos servicios, lo cual no es novedad en el sector municipal y se ha advertido en repetidas oportunidades por la Contraloría General, la cual incluso ha dispuesto la obligación de formular planes de acción para brindar servicios en forma sostenible. De hecho, al analizar la información suministrada en una muestra de 29 municipalidades que administraron la mayor cantidad de recursos del sector (73,2%)³, se determinó que 25 de ellas brindan el servicio de recolección de basura en forma deficitaria y 28 el de aseo de vías y sitios públicos. Es importante advertir que la alta morosidad observada en una muestra de 30 municipalidades, unida al rezago en la actualización de tasas, constituyen los principales factores que inciden en el déficit de estos servicios. Esta situación influyó en que la aplicación de recursos en el programa de servicios haya crecido menos que la de los programas de administración y de inversiones, tal como se comentó anteriormente.

Municipalidades como Desamparados, Goicoechea, Grecia, Heredia, La Unión, Liberia, Montes de Oca, Pococí, San Ramón, Santa Ana, Santa Cruz, Sarapiquí, Siquirres y Turrialba, muestran una morosidad superior al déficit en el servicio de recolección de basura, por lo que es de pensar que recuperando esos recursos lograrían cubrir la totalidad del déficit de este servicio. Por el contrario, el déficit en recolección de basura que registran las municipalidades de Cartago, Curridabat, Escazú, Limón y Pérez Zeledón, es superior al pendiente de cobro de las tasas que aplican, por lo que ni recuperando dicho pendiente se podría cubrir la diferencia. Este dato es de suma importancia y se debe considerar al tramitar el proyecto de reforma al Código Municipal en este aspecto en particular, por cuanto una reforma que facilite aumentar las tasas de los servicios, podría ir en contra de los contribuyentes que se mantienen al día con el pago de sus obligaciones, la solución en varios de los casos podría no estar en aumentar las tasas sino en el cobro eficiente de los servicios prestados.

Las únicas municipalidades que prestan el servicio en forma superavitaria son Alajuela, Puntarenas, San Carlos y San José; sin embargo, llama la atención el caso de la Municipalidad

¹ Artículo 74 del Código Municipal.

² Incluye los Concejos Municipales de Distrito.

³ Alajuela, Belén, Cartago, Desamparados, Corredores, Curridabat, Escazú, Garabito, Goicoechea, Golfito, Grecia, Heredia, La Unión, Liberia, Limón, Montes de Oca, Nicoya, Puntarenas, Pérez Zeledón, Pococí, San Ramón, Santa Ana, Santa Cruz, Santo Domingo, Sarapiquí, Turrialba, Siquirres, San Carlos y San José.

de San José, ya que el superávit en este servicio asciende a ¢762,7 millones, suma muy por encima del 10% de utilidad que debe existir para su desarrollo, según lo dispuesto en el artículo 74 del Código Municipal. Además, es preocupante que se mantengan estas sumas sin ser ejecutadas, considerando los problemas que ha enfrentado esta Corporación Municipal en la prestación de este servicio en el transcurso del presente año, según se ha informado en los medios de comunicación nacional.

Por su parte, la Municipalidad de Montes de Oca es el único gobierno local de la muestra que refleja superávit en el servicio de aseo de vías y sitios públicos, superávit que es poco relevante (¢28,8 millones), lo cual podría reflejar un servicio con una sostenibilidad razonable. Esta municipalidad logró salir del déficit en el servicio que mostró en el 2006.

Lo anterior, es una síntesis de comportamientos basados en los datos presupuestarios remitidos por los gobiernos locales; sin embargo, existen problemas de mayor relevancia en el tratamiento integral de los desechos sólidos, que son tratados en la primera parte de la presente Memoria, específicamente en el capítulo de “Opiniones y Sugestiones”, en el que se incluye un análisis relacionado con este tema.

6.1.6 Disminuye el número de municipalidades con déficit presupuestario

El déficit presupuestario se debe, en gran medida, a problemas de planificación, presupuestación, gestión y control, lo que provoca que los recursos sean insuficientes para atender los gastos, originando con esto un faltante en las finanzas que debe ser cubierto en los siguientes ejercicios económicos.

En la Memoria del año 2006, se informó que 14 municipalidades presentaron déficit presupuestario, sin contar a esa fecha con información de las municipalidades de Parrita y Los Chiles, que también presentaron esa situación, según se pudo verificar posteriormente. A ese número de 16 municipalidades debe agregarse la Municipalidad de Limón, la que aún cuando se informó en la precitada Memoria que después de siete años consecutivos de cerrar con déficit, reportaba un superávit de ¢18,3 millones, una vez verificados los resultados comunicados por esa municipalidad, se determinó que nuevamente reflejaba un déficit al 31 de diciembre de 2006. Por tanto, los gobiernos locales con déficit presupuestario en el año 2006 ascendieron a 17.

En razón de esa situación, esta Contraloría dispuso a cada una de esas administraciones municipales la formulación de un plan de acciones para amortizar el déficit, lo que influyó para que el número de municipalidades deficitarias disminuyera a nueve –ocho menos que en el 2006¹- y que las municipalidades de Oreamuno, Dota, Guatuso, Los Chiles y el Concejo de Distrito de Peñas Blancas, disminuyeran su déficit. No obstante, en el 2007 se incorpora a la lista de municipalidades deficitarias la de Desamparados con un déficit de ¢40,4 millones, y se mantienen las municipalidades de Alajuelita, Alvarado y Limón, las cuales no mostraron mejoras en relación con la situación presentada en el año 2006; entre otras razones, por no haber logrado los resultados propuestos en sus planes de acción. Estos municipios, registraron un crecimiento en términos reales del déficit con respecto al 2006 de 13,6%, 11,4% y 24,3% respectivamente.

¹ Terminaron con resultados superavitarios: Aserrí, Esparza, Montes de Oro, Moravia, Parrita, Puriscal, Talamanca y los Concejos de Distrito de Paquera y Tucurrique.

Detalle de municipalidades con déficit presupuestario

2007

-en millones de colones-

Municipalidad	Monto	Porcentaje
Alajuelita	-163,48	41,6%
Oreamuno	-60,52	15,4%
Limón	-60,37	15,4%
Desamparados	-40,40	10,3%
Alvarado	-29,88	7,6%
Guatuso	-18,72	4,8%
Dota	-12,50	3,2%
Los Chiles	-4,84	1,2%
Peñas Blancas ^{1/}	-2,21	0,6%
TOTALES	-392,9	100,0%

Cuadro 2.114-a

Fuente: Información electrónica relativa a la liquidación presupuestaria 2007.

^{1/} Concejos Municipales de Distrito. La liquidación presentada

no ha sido aprobada por el Concejo Municipal, según corte
realizado el 3 de marzo de 2008.

Según el informe de gestión presentado por la Alcaldía de Alajuelita, algunas de las acciones propuestas no se cumplieron debido, entre otros aspectos, a la carencia de personal y recursos para su contratación, equipo informático obsoleto o insuficiente para establecer conectividad con el sistema bancario nacional, problemas en la base de datos municipal, falta de criterios unificados en el equipo de trabajo técnico; además, de la situación social y económica del cantón. En dicho informe se señala que diseñarán un nuevo plan de acciones para corregir la situación deficitaria y proponen algunas otras acciones para mejorar su gestión. Sin embargo, tal como lo señaló esta Contraloría en el informe DFOE-SM-17/2007, una gran cantidad de viviendas de interés social y precarios ubicados en ese cantón demandan la prestación de servicios comunales sin que la Municipalidad reciba el pago de impuestos municipales por dicho concepto, realidad que la enfrenta a una crítica situación en cuanto a posibilidades de desarrollo, dejándola sujeta a la acción que en beneficio de sus habitantes puedan ejercer el Gobierno Central y el sector privado.

Por su parte, la Municipalidad de Alvarado, definió un plan de acciones sujeto a acciones ajenas a su gestión, como por ejemplo la reforma de varias leyes y solicitudes a instituciones públicas en materia de planificación urbana, actualización de la tabla de valores y readecuación de deudas. En lo que corresponde a su propia gestión, se propusieron recalificar las tasas de los servicios de agua, recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos y cementerio, aspecto que fue atendido parcialmente, ya que según publicación de La Gaceta, el 27 de marzo y el 23 de mayo de 2007, se actualizaron las primeras dos tasas. En lo que respecta al servicio de aseo de vías, la última actualización fue el 24 de abril de 2006 y el 22 de diciembre de 2005 se aumentó por última vez el derecho de mantenimiento de cementerio. No se cuenta con mayor información sobre el avance de las acciones propuestas, ya que no se adjuntó el informe respectivo a la liquidación presupuestaria 2007.

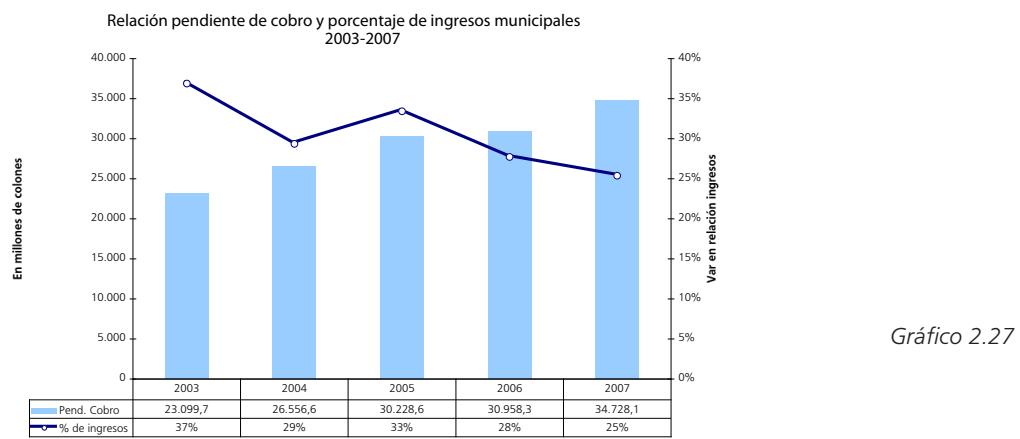
La Municipalidad de Limón por noveno año consecutivo muestra resultados deficitarios, situación que afecta el accionar de la municipalidad en cuanto a planear y desarrollar proyectos para el cumplimiento de sus objetivos, y en detrimento del desarrollo y bienestar del Cantón. En el mes de julio de 2007, presentó el plan de acciones para corregir ese problema, estableciendo como actividades principales la elaboración de un flujo de caja, el control de la ejecución de los ingresos y egresos así como la amortización, en términos

presupuestarios de ese déficit. Si bien el informe de evaluación adjunto a la liquidación presupuestaria 2007 indica que se programó y planificó con un mayor grado de eficiencia, considerando en la ejecución el comportamiento de los ingresos y gastos a través del flujo de caja y otras medidas de control interno, los resultados no son los esperados; no obstante, estas medidas se empezaron a aplicar en el mes de agosto de 2007, lo que pudo incidir en los resultados. También informan que iniciaron la actualización de las bases de datos de los contribuyentes y la aplicación de un manual de procedimientos administrativo y judicial para el cobro de las tasas e impuestos municipales, lo que podría incrementarles esos renglones de ingresos en los próximos años.

Es preciso indicar que existe un grupo de municipalidades que tienen una alta dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central para desarrollar obras de inversión y subvencionar los servicios comunales; recursos que por disposiciones legales, deben considerarse para calcular los aportes a terceros, aportes que se financian con recursos propios, debilitando aún más la distribución de ingresos para atender las erogaciones administrativas e incluso los servicios lo que las afecta llevándolas en forma recurrente a situaciones de resultados deficitarios. Adicionalmente, muchos de esos municipios muestran un bajo desarrollo económico y social, aspecto que influye directamente en la generación de ingresos como el Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre la Construcción, Patentes Municipales y Venta de servicios. Por tanto, en estos casos, la Asamblea Legislativa y el Gobierno Central deben tomar acciones que promuevan un justo reparto de la riqueza, tal como lo define el artículo 50 de la Constitución Política de la República.

6.1.7 La morosidad registrada en el 2007 muestra un menor crecimiento con respecto a los últimos dos años

A partir de una muestra de 29 municipalidades que administran el 73,2% de los ingresos totales del sector, se determinó que la morosidad registrada al 31 de diciembre de 2007 únicamente mostró un crecimiento real del 1,8%. No obstante, si se analiza la relación porcentual de esa morosidad con respecto a los ingresos reales del periodo 2007, se presenta una mejoría respecto de los dos años anteriores pues de representar un 33% en el 2005 y 28% en el 2006, pasó a 25% en el 2007. Estos resultados podrían estar afectados por el registro de recursos de la Caja Única del Estado como ingreso real a partir del año 2007; pues la morosidad sigue creciendo, por lo que le corresponde a cada gobierno local analizar su situación particular y tomar las medidas que sean pertinentes para mejorar su gestión de cobro y con ella los indicadores relacionados.



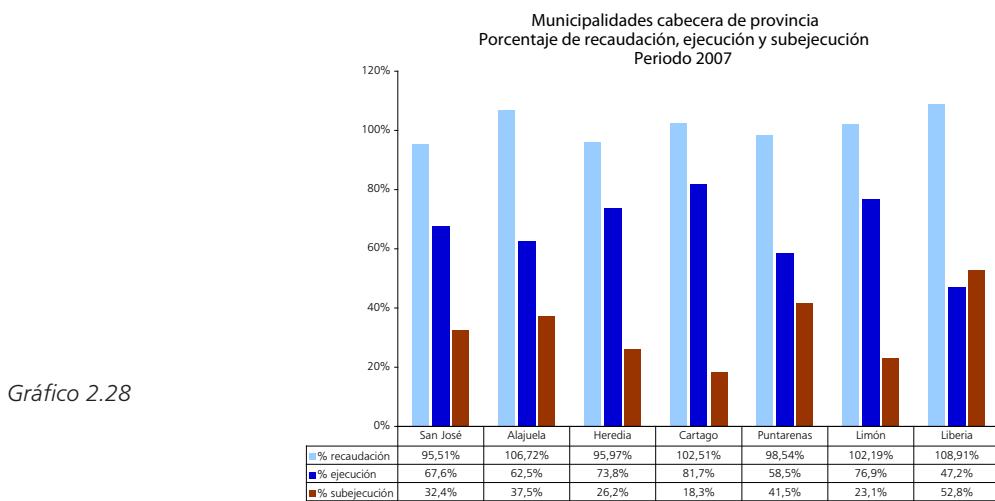
La recuperación de las sumas puestas a cobro en niveles aceptables no es un proceso sencillo, requiere de una serie de acciones que deben concatenarse y ejecutarse por parte de los funcionarios municipales con la anuencia de sus jerarcas. Sin embargo, tal como se comentó el año anterior, los resultados de la fiscalización posterior han evidenciado serios problemas en la gestión de cobro producto de la ausencia de estrategias en ese sentido y la carencia de recursos humanos y financieros en las dependencias de la administración tributaria. No obstante que algunos municipios cuentan con recursos suficientes para ejecutar estrategias que disminuyan esa morosidad, no las han desarrollado y en otros casos, producto de la diversidad del sector municipal, se encuentran gobiernos locales que carecen de recursos humanos, financieros y tecnológicos para enfrentar esta situación, pese a su interés en lograr disminuir su índice de morosidad.

6.2 Análisis comparativo de los resultados obtenidos por las municipalidades cabeceras de provincia durante el año 2007.

Las municipalidades cabeceras de provincia durante el año 2007 administraron ₡71.288,2 millones, lo que representa el 38,2% del total de ingresos reales del sector municipal. La ejecución de estos gobiernos locales fue de ₡48.433,3 millones y el resultado final de los ingresos menos los gastos ascendió a ₡22.791,8 millones, de los cuales ₡11.390,0 millones son saldos específicos.

En materia de ingresos, las municipalidades de Alajuela, Cartago, Limón y Liberia lograron recaudar la totalidad de los ingresos presupuestados y en el caso de San José, Heredia y Puntarenas, la recaudación fue menor al 100% pero superior al 95%. No obstante, la ejecución de esos recursos sigue siendo un problema importante; sobre todo para las municipalidades de Liberia y Puntarenas, las cuales únicamente lograron ejecutar un 47,2% y un 58,5%, respectivamente, del total de recursos presupuestados. Más preocupante aún es el caso de Liberia, pues si se parte del ingreso real, el cual superó en un 8,9% al presupuestado, la ejecución apenas sería de un 43,3%.

En el gráfico siguiente, se puede observar lo antes comentado.



Fuente: Modelos Electrónicos de la Liquidación 2007 y en el caso de Liberia, de los documentos impresos remitidos.

La ejecución de recursos por estructura programática, revela que la Municipalidad de Limón es la que destina mayor cantidad de su gasto al Programa I: Dirección y Administración General (40,8%), aspecto que también se observó en la distribución del presupuesto ordinario 2008, según se comentó en el informe de "Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del periodo 2008" de febrero del año en curso. Por el contrario, la que menor cantidad de recursos destinó a ese programa, fue la Municipalidad de Alajuela, con un 28,1%.

Para la atención de los servicios comunitarios, las Municipalidades de San José y Cartago son las que destacan con un mayor porcentaje de recursos, pues destinan el 52,9% y el 52,3%, respectivamente; mientras que las restantes ejecutan entre el 35,7% y 44% de su gasto real.

En materia de inversiones, la Municipalidad de Alajuela es la que, tanto en términos porcentuales como absolutos, destinó mayores recursos. Sus erogaciones en este programa ascendieron a ₡2.510,8 millones (36,0%), mientras que la Municipalidad de San José, con un ingreso real casi tres veces mayor, destinó sólo ₡1.937,4 millones, suma que representa el 8,3% del gasto real de ese municipio durante el periodo 2007. Vale la pena resaltar que esta Municipalidad realiza muchas obras de inversión a través de aportes a entidades privadas dentro del proyecto denominado "Presupuestación Pública Participativa" y que según informe remitido a la Contraloría General¹, para el año 2007 fueron 133 obras por la suma de ₡773,3 millones.

En el Programa IV: Partidas específicas, la Municipalidad de Limón es la que registra mayor ejecución con ₡60,7 millones y los gobiernos locales de San José, Alajuela y Liberia no registraron erogación alguna.

Seguidamente, se puede observar la distribución porcentual del gasto real por programa realizado por las siete municipalidades cabeceras de provincia.

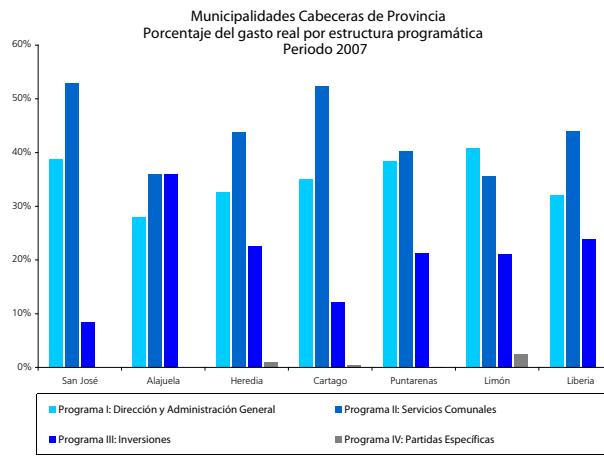


Gráfico 2.28

Fuente: Modelos Electrónicos de la Liquidación 2007 y en el caso de Liberia, de los documentos impresos remitidos.

Respecto de la ejecución física, se tiene que el porcentaje promedio más bajo de cumplimiento en las metas lo registra la Municipalidad de Liberia (38,4%), misma que reportó la menor

¹ Oficio N° 0068-AM-EX08 del 23 de febrero de 2008, suscrito por la Alcaldesa Municipal y la responsable del Subproceso de Desarrollo Social.

ejecución de su presupuesto; por el contrario, la Municipalidad de Cartago es la que registra el mayor porcentaje de cumplimiento con un 90,6% y además la que mostró el mejor porcentaje de ejecución de su presupuesto, según se comentó anteriormente.

Como se comunicó en el “Informe de opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2006”¹, la Contraloría General en conjunto con un grupo de funcionarios municipales, diseñó la Matriz de Indicadores Generales (MIG), la cual considera un total de 12 indicadores que pretenden, en una primera fase, ser punto de partida para los procesos de evaluación de resultados que deben realizar las municipalidades del país cada año. Estos indicadores están referidos al grado de cumplimiento de metas, presupuesto participativo, comunicación de gestión a la ciudadanía, grado de ejecución del presupuesto, gestión de cobro, sostenibilidad de los servicios de recolección de basura y aseo de vías, coeficiente de inversión, ejecución física y financiera de los recursos de la Ley N° 8114 así como de partidas específicas.

De acuerdo con los resultados de esa matriz, la Municipalidad de Heredia es la que muestra un mayor puntaje con un 80%, seguida por Limón con un 78,2%. Los gobiernos locales de San José, Alajuela, Cartago y Puntarenas muestran resultados entre 60% y 70%. En el caso de Liberia, la información remitida se encontraba incompleta en cuanto al cumplimiento de metas por programa y la matriz de indicadores utilizada no responde al modelo diseñado para tal efecto, por lo que no es factible determinar si el porcentaje comunicado es correcto, en cuyo caso, sería el más bajo pues apenas fue de un 33,9%.

Los resultados de esta matriz revelan que los problemas más importantes se identifican en el cumplimiento de las metas relacionadas con objetivos de mejora, los cuales tienen como finalidad mejorar los procesos de producción, coadyuvando al cumplimiento de las áreas estratégicas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, así como al logro de objetivos y metas definidos en procura de mejorar su gestión institucional. También se identifican muy bajos puntajes en el indicador de presupuesto participativo, el cual se refiere a la participación de los Concejos de Distrito y la ciudadanía en la definición de los proyectos de inversión. La ejecución del gasto, la sostenibilidad del servicio de aseo de vías y sitios públicos, así como el cumplimiento de metas y ejecución de recursos de partidas específicas y Ley N° 8114, son otros indicadores que muestran problemas, tal como se comentó con anterioridad.

Si los resultados expuestos se comparan con los obtenidos en el periodo 2006, se tiene una evidente mejoría en los gobiernos locales de Limón y Heredia, que pasaron de 49,4% y 49,1% respectivamente, a 78,2% y 80% en el 2007. Por el contrario, la Municipalidad de Alajuela aunque mejoró en la sostenibilidad de los servicios en relación con el año 2006, mostró una desmejora en los restantes indicadores, pasando de 70% en el año 2006 a 64,9% en el periodo 2007.

Con respecto a la morosidad, nuevamente la Municipalidad de Liberia es la que refleja los resultados más críticos, pues de ₡1.921,8 millones puestos al cobro en el 2007, únicamente recuperó ₡1.092,6 millones, resultando una morosidad de ₡1.222,6 millones que representan un 63,6%. La Municipalidad de Puntarenas también refleja un alto índice de morosidad (53,5%); sin embargo, logró reducirlo con respecto al obtenido en el año 2006 (57,8%) y según el plan operativo anual para el año 2008, se proponen reducir ese porcentaje al cierre del ejercicio económico vigente en un 10%, aplicando políticas adecuadas de cobro.

¹ DFOE-SM-17-2007

La Municipalidad de Limón si bien refleja la morosidad más baja, de un 11,6%, incluso menor a la reflejada en el año 2006 (17,8%), se determinó en un estudio de fiscalización posterior realizado en el año 2007¹, que los montos que reporta como puestos al cobro son únicamente los incorporados al presupuesto, desconociendo cuál es su morosidad real, en vista de que los sistemas con que cuenta no registran ese dato.

La prestación de servicios deficitarios es un aspecto que no escapa en los gobiernos locales cabecera de cantón, pues con excepción de San José, Alajuela y Puntarenas en recolección de basura, Alajuela en acueductos y parques y Limón en parques, los restantes municipios y servicios mostraron al cierre del periodo 2007 resultados deficitarios.

El resultado final de las liquidaciones presupuestarias de estos siete municipios, revela un saldo pendiente de ejecutar de \$22.791,8; suma que representa el 11,9% del total de recursos sin utilizar del sector municipal al 31 de diciembre de 2007. Los saldos mayores, en términos absolutos, los registran las Municipalidades de San José y Alajuela, que entre ambas suman \$13.987,6 millones. Los saldos específicos más relevantes no ejecutados, corresponden al Fondo para el servicio de recolección de basura (San José), Acueducto (Alajuela), Impuesto sobre bienes inmuebles (Heredia), Impuesto sobre tonelada de carga portuaria (Puntarenas), Impuesto de la zona marítima terrestre (Liberia) e Impuesto sobre los combustibles para mantenimiento y restauración de caminos (Cartago y Limón).

La única Corporación Municipal que refleja un superávit libre superior al específico es la de San José, lo que demuestra una estructura de ingresos flexible con respecto a la aplicación efectiva en el gasto; pero a la vez es un indicador de problemas de ejecución en programas y proyectos de iniciativa propia. Situación contraria se observa en las Municipalidades de Cartago, Puntarenas y Liberia, donde el superávit específico es superior al libre, lo que advierte problemas para transferir y ejecutar recursos que por disposición legal tienen un fin específico y que por lo general se orientan a proyectos de inversión. Finalmente, en el caso de Limón, el cerrar con déficit implica que los recursos propios fueron insuficientes para cubrir la actividad ordinaria de la municipalidad, debiendo utilizar recursos de carácter específico para financiar esas erogaciones.

6.3 Resultados de la Fiscalización Posterior

Para el periodo 2007, el Área de Servicios Municipales estableció una estrategia de fiscalización posterior por temas² con un enfoque regional lo que posibilitó una amplia cobertura en 12 municipalidades de manera directa o de primer piso³ y un desarrollo bajo un esquema de segundo piso con la participación de 13 auditorías internas⁴, lo que permitió en primer término, disponer acciones relevantes de mejora en procura de un uso más eficiente de los recursos en el cumplimiento de los objetivos institucionales y en segundo lugar, una mayor cobertura mediante un esquema de fiscalización regional. Asimismo, se emitió el tercer

¹ Informe sobre el sistema de administración financiera de la Municipalidad de Limón, N° DFOE-SM-137-2007 del 19 de diciembre de 2007.

² Sistema de Administración Financiera, Estructura organizativa, Gestión del Recurso Humano, Gestión Tributaria, Prestación del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos, Administración de los recursos provenientes de la Ley N° 8114 y la Gestión sobre la zona marítimo terrestre.

³ Aguirre, Carrillo, Curridabat, Goicoechea, Guácimo, Guatuso, Esparza, Limón, Parrita, San Carlos, Siquirres, Tibás.

⁴ Escazú, Garabito, Guácimo, Liberia, Nicoya, Montes de Oca, Montes de Oro, Oreamuno, Paraíso, Pérez Zeledón, Pococí, San Ramón y Tibás.

informe de opinión sobre la gestión de los gobiernos locales y tres estudios de seguimiento en las municipalidades de Alajuela, Cartago y Heredia. Producto de todo lo anterior, se emitieron 56 informes.

Seguidamente se expondrán los resultados más importantes de la fiscalización posterior en los temas de gestión tributaria, sistema de administración financiera, organización y recurso humano y ejecución de los recursos provenientes de la Ley N° 8114. En este aparte se omiten los comentarios sobre la gestión de la Zona Marítimo Terrestre, cuya fiscalización se concentró en 6 municipalidades de la Región Pacífico Central, y sobre la prestación del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos, por cuanto un análisis de esos temas se incluyó en la Sección de Opiniones y Sugestiones de esta Memoria Anual.

6.3.1 Sistema de Administración Financiera

En las municipalidades de Curridabat, Goicoechea, Carrillo, Esparza, Siquirres y Limón se evaluó el Sistema de Administración Financiera (en todas los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería y en algunas también la Proveeduría) comprobándose que no están cumpliendo con su propósito fundamental de control presupuestario y financiero que ayude y potencie al empleo eficaz de los fondos públicos que ellas administran.

Así por ejemplo, para la formulación del presupuesto anual municipal no se toma como referencia la planificación de mediano y largo plazo, por lo que dicho instrumento de control no es resultado de un diagnóstico real y actualizado de las necesidades comunales e institucionales ni considera la participación ciudadana, tal como lo pregonan las corrientes actuales de gestión pública, convirtiendo así este proceso en una proyección de posibles ingresos y gastos que se sustentan, por lo general, en criterios de funcionarios de la administración y concejo municipales.

Se suma a esta fragilidad del presupuesto, la carencia de un proceso efectivo de evaluación de resultados, que coadyuve, sustente y posibilite la verdadera rendición de cuentas a la ciudadanía. Los actuales procesos se fundamentan básicamente en cuantificar la recaudación y el gasto más que la efectiva ejecución de los recursos en la prestación de servicios de calidad y realización de obras públicas de interés y beneficio comunal.

Por otro lado, las corporaciones municipales fiscalizadas no disponen de un sistema contable que les permita mostrar la realidad de sus actividades financieras, por cuanto sus anotaciones no registran eventos que se están dando alrededor de la vida económica de cada una, e incluso en dos de ellas el sistema no está fundamentado en la premisa de la dualidad económica (partida doble sobre la base de devengo).

Como ejemplo de lo anterior, en dos de las municipalidades fiscalizadas, el rubro de activos fijos, además de no incluir todos los terrenos y edificios municipales, los registrados no reflejan su valor real y se incluyen bienes registrados con valores de ₡1,00, ₡100,00 ₡470,00 y ₡1.000,00, por lo que las cifras registradas carecen de confianza y razonabilidad. En otra municipalidad, la partida “Cuentas por Cobrar” refleja un saldo que no es confiable dado que no considera los verdaderos derechos que puede reclamar por concepto de tributos o servicios adeudados, en virtud de que la base de datos del sistema integrado de facturación contiene datos inconsistentes o erróneos.

Se suma a las debilidades reseñadas la ausencia de políticas de inversión de los recursos en caja, estimulando la concentración de recursos en sus cuentas bancarias. Por ejemplo, al 31

de mayo de 2007, una municipalidad tenía en inversiones la suma de ¢1.006,8 millones, sin contar con una proyección de aplicación de fondos. Por otro lado, los procesos de aprovisionamiento de bienes y servicios muestran diversas fallas que han limitado la labor de compra y ejecución de obras, incidiendo en un aumento de costos y obras sin realizar, en perjuicio del desarrollo de la comunidad respectiva.

Finalmente y común a todas las municipalidades fiscalizadas, se determinaron importantes debilidades en la operación de los sistemas de información, en aspectos como el acceso, identificación y registro de información confiable, relevante, pertinente y oportuna, situación que resalta la importancia de que esas corporaciones municipales realicen los esfuerzos necesarios para contar con sistemas de información integrados, que permitan el control interno y posibiliten el control externo, fomenten la transparencia en la gestión y faciliten la rendición de cuentas. Este tema se complementa con lo señalado en el aparte "El IFAM y los proyectos informáticos del Sector Municipal".

Las debilidades del Sistema de Administración Financiera ocasionan, en alguna medida, que las municipalidades no reaccionen ante la desaceleración del crecimiento de los ingresos corrientes municipales, principalmente de tributos como bienes inmuebles, patentes, permisos de construcción y venta de servicios, aunado al eventual pérdida de interés en allegar soluciones producto de la expectativa de un incremento de los recursos vía transferencia del gobierno central, así como a la falta de acción para combatir la crónica subejecución presupuestaria, de reiterada cita por la Contraloría en las anteriores memorias anuales.

Ante esta realidad, teniendo presentes las cada vez mayores exigencias propias del crecimiento y desarrollo del sector municipal en los últimos años y la necesidad de que tales corporaciones dispongan de instrumentos actualizados en materia de administración financiera que le permitan brindar información oportuna y actualizada, y una mejor prestación de servicios en atención de las necesidades de la comunidad, todo en cumplimiento de los objetivos institucionales, en los respectivos informes de fiscalización dirigidos a los gobiernos locales evaluados, se dispuso la adopción de medidas impostergables e inmediatas para promover una verdadera mejora institucional.

6.3.2 Organización y gestión del recurso humano

Entre las principales debilidades detectadas en dichos estudios de fiscalización, relacionadas con la organización y gestión del recurso humano se observa una desactualización de las estructuras organizativas de las municipalidades; los manuales de organización y funcionamiento señalados en el Título V del Código Municipal están desactualizados o no se aplican o del todo no existen. Tienen frágiles procedimientos para el nombramiento de personal, lo que conlleva que se nombre personal que no reúne las condiciones de idoneidad requeridas para los diferentes puestos a llenar.

Prevalece en la mayoría de las municipalidades auditadas la inexistencia de unidades de recursos humanos o cuando existen presentan debilidades en cuanto a la especialización sobre el tema. Además, se les asigna una serie de funciones consideradas "atípicas" que les restan recursos para desarrollar las actividades verdaderamente importantes. En muchos casos estas unidades se constituyen en oficinas de planillas.

A pesar de que el Código Municipal establece como una obligación de las municipalidades destinar recursos para fomentar el desarrollo y la capacitación de su personal, la constante es que no se cuente con programas estructurados o producto de diagnósticos de necesidades,

para atender esa obligación. Lo que en este campo se desarrolla obedece a situaciones puntuales, producto de las circunstancias del momento.

Es necesario un cambio de actitud de la dirigencia municipal y de otros actores como el IFAM, UNGL, universidades y Asamblea Legislativa para revertir, de manera sistemática y ordenada, la situación de la organización y la administración del recurso humano municipal. Se debe dotar a los municipios de estructuras organizativas modernas a tono con la realidad de sus comunidades, capacitar y motivar al personal para el desarrollo eficiente y eficaz de sus funciones, sustentado en un marco regulador de una relación obrero patronal que eleve los niveles de gestión y vocación al servicio público.

Para lograr lo antes señalado, este Órgano Contralor giró disposiciones a los encargados de las unidades de recursos humanos y a los titulares de las diferentes Alcaldías a efecto de corregir las deficiencias determinadas.

6.3.3 Gestión Tributaria

La principal fuente de ingresos para la mayoría de los gobiernos locales del país, son los ingresos corrientes, que en los últimos cinco años han representado entre el 60% y 70% de los ingresos totales recaudados. Dentro de esos ingresos se ubican el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), las Patentes Municipales y el Impuesto sobre Construcciones, los cuales representaron para el año 2007, el 18%, 27% y 7%, respectivamente, de los ingresos corrientes.

Considerando la importancia que revisten estos ingresos, es imprescindible mejorar su gestión de cobro; no obstante como ya se comentó en el aparte denominado “Comportamiento de los ingresos”, el ritmo de crecimiento real mostrado en el 2007 fue menor al obtenido en el año 2006.

Esa disminución en el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios es preocupante; porque si bien en términos absolutos se sigue reflejando una mayor recaudación; los gobiernos locales parecen no estar aprovechando el evidente desarrollo comercial y auge constructivo que se muestra en algunos cantones del país, lo cual indudablemente debe incidir en forma directa en la generación de ingresos. Claro está, que lo anterior, depende de la materialización y consolidación de una eficiente gestión tributaria, por lo que resulta sumamente importante evaluar que tan sólida es esa estructura y gestión para garantizar la mayor percepción de los recursos que permita a los gobiernos locales, en función del marco jurídico, traducirlos en bienestar y desarrollo de sus comunidades tal como lo establecen los artículos 169 constitucional y 3 del Código Municipal.

En virtud de esto, la Contraloría General analizó el tema en las municipalidades de Curridabat, Goicoechea, Carrillo, Esparza, Siquirres y Limón, enfocado en la gestión realizada en los tres ingresos ya citados, procurando una visión fiscalizadora con orientación regional. Los estudios realizados revelaron importantes debilidades en la administración tributaria, que además de impactar en la recaudación, evidencia que la gestión no responde a las exigencias y dinámica que presenta el entorno económico de los cantones.

Los niveles de morosidad de los principales impuestos (IBI y patentes municipales) son elevados en todos los municipios fiscalizados. Una comparación entre los períodos del 2003 al 2006, demuestra que Curridabat y Goicoechea solo están recaudando en promedio un

64% y 75% respectivamente, generándose un incremento en el pendiente de cobro, que en el 2006 alcanzó ₡260,2 millones y ₡142,2 millones en ese orden.

Las debilidades en la recaudación de los ingresos por concepto del IBI y patentes, ocasiona que solo en esos dos tributos en las municipalidades de Curridabat y Goicoechea se estén dejando de percibir más del 10% del presupuesto municipal. Precisamente por las debilidades en la gestión de cobro y recuperación de deudas por tributos municipales, existen contribuyentes con deudas de más de 5 años que no se han sometido a cobro judicial por la inacción institucional y que eventualmente podrían generar un perjuicio económico a las arcas municipales de aproximadamente ₡33 millones y ₡13,8 millones, respectivamente (sumas estimadas sólo para los casos evaluados).

Contribuye mucho a esta situación el hecho de que las municipalidades no disponen de políticas o estrategias tendentes a promover una efectiva gestión tributaria. Existen debilidades en la inspección municipal, no se aplica una adecuada rotación en el desarrollo de esas tareas, no se tiene programación de las inspecciones y de las rutas y establecimientos o construcciones visitados. Tampoco se cuenta con un plan de capacitación para los inspectores.

Por otro lado, no se dispone de un sistema de información integrado para la gestión tributaria, sino que existen sistemas independientes para el registro y control de los tributos en comentario, así como para los servicios municipales.

En materia de exoneraciones tributarias, éstas se han autorizado para el pago del Impuesto sobre Construcciones sin el debido respaldo, y otras se otorgaron en un porcentaje superior al establecido. En las exoneraciones del IBI, la sustentación y justificación documental es incompleta, y no en todos los expedientes queda evidencia del funcionario que otorga la exoneración al contribuyente. Además, no existe una adecuada segregación de funciones, pues el funcionario que analiza la exoneración es el mismo que hace el ingreso en el Sistema de Bienes Inmuebles.

En cuanto a la determinación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la labor de revisión o verificación para constatar la validez y exactitud de los valores y demás información que se consigna en las declaraciones que brindan los contribuyentes, no garantiza la correcta percepción de ese tributo, además de que no se ejerce un estricto control sobre los contribuyentes que no han declarado o que la declaración presentada haya perdido su vigencia.

Tal es el caso de la Municipalidad de Carrillo, la cual tiene unos 12.167 propietarios que no han declarado el valor de sus bienes inmuebles (omisos), que representan un 78% del total de posibles contribuyentes. Es información que según la base de cobro están desactualizados, incluyendo unas 5.282 propiedades con valor cero y que por ende, no generan ningún ingreso por concepto de dicho tributo. En la Municipalidad de Esparza, a pesar del esfuerzo de su Administración, hay alrededor de 7.268 propiedades no declaradas o con su declaración vencida. La situación de Limón es aún más crítica considerando que en el año 2006 debían declarar aproximadamente 8.529 contribuyentes; sin embargo, únicamente se recibieron 823 declaraciones y 441 solicitudes de exoneración del pago del impuesto, es decir, que sólo un 10% de los potenciales contribuyentes cumplió con dicha obligación. Además, de conformidad con los datos históricos, de 32.325 propiedades inscritas al año 2006 en el cantón central de Limón, a ese año únicamente se habían recibido 19.021 declaraciones de bienes inmuebles, lo que representa un 59%, es decir, que 13.304 propietarios, un 41% del total, no habían presentado la declaración de sus bienes inmuebles.

En materia de prescripción de impuestos se han autorizado peticiones que no corresponden, además de que en ningún caso fue posible confirmar si en el sistema se afectó debidamente el monto declarado como prescrito, pues no queda evidencia de las eliminaciones realizadas.

En relación con la administración del Impuesto sobre Patentes, las leyes que rigen este tributo datan de varios años atrás, sin que a la fecha exista una propuesta de nueva ley o su modificación, por lo que los porcentajes establecidos para el cálculo del impuesto respectivo difieren entre los diversos gobiernos locales, y por ende los ingresos percibidos.

En cuanto a la aplicación y cobro del Impuesto sobre Construcciones, las municipalidades tienen un deficiente control de los permisos de construcción aprobados y por ende su cobro. Es altamente frecuente el inicio y conclusión de un importante número de obras sin que los propietarios solicitaran de previo el permiso de construcción y cumplieran con los requisitos legales y técnicos exigidos en la normativa vigente, como por ejemplo, el pago del impuesto correspondiente.

La falta de mayor rigurosidad municipal para clausurar las construcciones iniciadas al margen de la ley, ha permitido que éstas se desarrollen en forma irregular (sin permiso municipal); pues muchos infractores no atendieron las prevenciones y continuaron las obras, sin que los municipios aplicaran los procedimientos para su clausura además de las gestiones para denunciar los hechos ante los Tribunales de Justicia; es decir, los casos de irrespeto a las órdenes de clausura dictadas por la Municipalidad no fueron denunciadas ante las autoridades judiciales competentes.

Las debilidades expuestas en materia de gestión tributaria evidencian la necesidad impostergable de que la administración municipal brinde una atención inmediata a este tema, pues tales tributos representan fuentes de ingresos que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo local que le corresponde a esa municipalidad promover, y por ende para satisfacer las necesidades propias y las de la ciudadanía del cantón. Eso significa robustecer aún más las acciones que se han venido implementando para impactar significativamente en las cifras de una alta morosidad que se revelan en las liquidaciones presupuestarias.

Para la atención de lo expuesto se giraron disposiciones a las municipalidades, tendientes a fortalecer la gestión de cobro de los diferentes tributos, mediante un fortalecimiento de las labores de inspección sobre patentes y construcciones, establecimiento de estrategias y políticas que permitan atender con mayor efectividad las labores relacionadas con la gestión de los tributos municipales, emisión de procedimientos escritos y un mejor control y recuperación de impuestos como el de bienes inmuebles, patentes y construcciones.

6.3.4 Gestión de los recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, asignados a las municipalidades

Los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114 siguen siendo una fuente relevante de ingresos para las municipalidades del país, las que tienen la obligación de invertirlos adecuadamente en el mantenimiento, rehabilitación, reparación y reconstrucción de los caminos cantonales.

A raíz de la importancia que revisten estos recursos, la Contraloría General realizó tres estudios de fiscalización orientados hacia los procesos de contratación administrativa y a la calidad de los caminos vecinales intervenidos por las municipalidades de Guatuso, San Carlos

y Guácimo, las cuales por la cantidad de recursos que administran en relación con esta ley, deberían disponer de una estructura organizativa adecuada y de los sistemas de control interno necesarios para facilitar el uso eficiente de dichos recursos.

- **Planificación de obra pública y control interno**

Los estudios realizados permitieron determinar que los planes anuales de desarrollo y conservación vial, elaborados por las juntas viales cantonales carecen de información relevante, como el marco de políticas que le dan respaldo, las metas, indicadores de logro y modalidad de ejecución, presupuesto, fuentes de financiamiento, montos por invertir en cada proyecto y el plan de mantenimiento y rehabilitación vial.

Lo anterior es consecuencia de la ausencia de sistemas de información sobre la administración de la infraestructura vial cantonal y en algunos casos, de la información básica –inexistencia de archivos y de expedientes de los proyectos- para que los procesos de planeación y ejecución de los proyectos viales del cantón, se lleven a cabo sobre una base técnica, que considere, entre otros asuntos, las prioridades, el tipo de intervención requerida, el estado actual de los caminos, el tipo de tránsito vehicular y los aspectos socioeconómicos de la población que utiliza la red vial cantonal, lo que también afecta los procesos de contratación administrativa y de ejecución de obras y dificulta la evaluación y la rendición de cuentas.

En materia de rendición de cuentas, las juntas viales cantonales no han tenido por práctica presentar el informe anual respectivo ante el Concejo Municipal y los ciudadanos del cantón sobre las gestiones realizadas en materia de infraestructura vial, informe que exige el Reglamento al artículo 5 inciso b) de la Ley N° 8114.

Con respecto al proceso de ejecución y control de obras, no es factible identificar con claridad los responsables en las diferentes fases de los proyectos desarrollados, pues las funciones, tareas y responsabilidades de los funcionarios de la Unidad Técnica de Gestión Vial no se encuentran formalmente establecidas, careciendo algunas municipalidades del Manual Descriptivo de Puestos y del Manual de Organización y Funcionamiento, tal como se señaló anteriormente al tratar el tema de organización y gestión del recurso humano. Por otra parte, algunas municipalidades ejecutaron obras de manera conjunta con la empresa privada, proceder que dificulta separar los campos de acción de las partes y por ende, el establecimiento de responsabilidades ante eventuales incumplimientos o deficiencias técnicas en las obras ejecutadas por la empresa constructora.

A manera de ejemplo, en la Municipalidad de San Carlos se encontraron varios cheques que permanecían en custodia y pendientes de entregar a finales del período presupuestario, incluso sin respaldo de la factura correspondiente. Además, otros cheques con cargo a la cuenta corriente utilizada para el manejo de los recursos provenientes de la Ley N° 8114, se confeccionaron con la finalidad de cubrir desembolsos ordinarios de la municipalidad.

- **Contratación administrativa y calidad de los proyectos**

Parte fundamental para el éxito de los procesos de obra pública desarrollada por los gobiernos locales, es contar con una proveeduría institucional que brinde apoyo especializado a la Unidad Técnica de Gestión Vial en su labor de contratación administrativa y que se encargue del proceso de abastecimiento de los bienes y servicios necesarios para ejecutar los proyectos de infraestructura vial del cantón; sin embargo, se determinó la inexistencia de esa unidad en la Municipalidad de Guatuso.

Otro problema detectado en el proceso de contratación de bienes y servicios, es la falta de planificación técnica, de tiempos y modalidades de ejecución, pues en los carteles de licitación, en lo relativo al objeto del contrato, no se recogen aquellos proyectos, trabajos u obras de similar naturaleza. Asimismo, en las obras realizadas por administración, no se planifica la compra de materiales en mayor volumen en función de los proyectos a desarrollar, lo que genera un mayor número de procedimientos de contratación directa.

La situación comentada, genera un uso excesivo de la modalidad de contratación directa, proceder que atenta contra los intereses económicos, en virtud de que dicha práctica no favorece el aprovechamiento de las economías de escala que se originan en compras por volúmenes mayores y resulta contrario a lo dispuesto en el marco jurídico vigente, que establece el proceso licitatorio como el mecanismo idóneo para tales efectos. Además, el trámite de la contratación directa en las proporciones señaladas tiende a saturar la proveeduría del ayuntamiento, lo que incide en un incremento en los gastos administrativos asociados que afectan negativamente como un todo el buen funcionamiento de la municipalidad, lo cual también podría repercutir en atrasos en los procedimientos de adquisición de esos bienes y de otros necesarios para el funcionamiento de la corporación municipal.

Existe la práctica de ejecutar ampliaciones a las obras por contrato de superficies duraderas (*asfaltados-carpetas, tratamientos y bacheos- y cementados*), sin adendum ni sus respectivos refrendos, y sin conocimiento ni aprobación de la Junta Vial Cantonal ni del Concejo Municipal. También se determinó la realización de otras contrataciones sin el refrendo interno del ayuntamiento ni de la Contraloría General.

Con respecto a la calidad de los proyectos, se determinaron debilidades en los controles técnicos de las obras, lo que se evidenció en algunos tratamientos y carpetas asfálticas que presentan superficies rugosas que producen vibración al tránsito vehicular. La falta de un programa de aseguramiento efectivo de la calidad para la etapa de ejecución de obras, no garantiza el uso eficiente de la inversión pública en la red vial cantonal.

Los aspectos antes señalados facilitan que sucedan situaciones como la que se comprobó en el caso de Guatuso, en la cual una gran cantidad del material adquirido para un proyecto, se encontró acumulado en un predio y que a lo largo del camino se observaron otras acumulaciones de materiales que han sido depositados por la empresa proveedora, sin que la administración municipal conozca con certeza la cantidad de metros cúbicos de material recibido de la empresa ni lo que está pendiente de recibir conforme con lo contratado.

En el caso de la Municipalidad de San Carlos, se comprobó el robo de activos y la ausencia de otros equipos de los cuales se desconoce su paradero, por lo que se elaboró un informe dirigido al Alcalde Municipal con detalle sobre la situación determinada, en el cual se le ordena que de inmediato, entre otras acciones, proceda a presentar la denuncia ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) e investigar lo sucedido con otros activos desaparecidos. También se ordenó la realización de un recuento físico de todos los activos propiedad de la Municipalidad, con el fin de determinar su existencia, localización y condición, así como sus cantidades y características y posteriormente, analizar las desviaciones y su origen, a efectos de implantar las acciones procedentes en cada caso particular, corregir o ajustar los registros y mejorar o establecer los controles sobre la custodia, uso y protección de esos bienes.

En conclusión, es necesario fortalecer los sistemas de información, los procesos y las unidades responsables de llevar a cabo la planificación, contratación, ejecución y control de tales recursos, de manera que se mejore la gestión integral de éstos, en razón de que cada año

se asigna a las municipalidades mayor cantidad de recursos provenientes de la Ley N° 8114 y dado que las exigencias y necesidades de la comunidad por mantener y mejorar su red vial son cada vez mayores y propias del crecimiento y de nuevas demandas por el desarrollo experimentado en los últimos años en el cantón.

Por lo tanto, la Contraloría General giró las disposiciones necesarias a las administraciones municipales, las cuales deberán estar debidamente cumplidas en los plazos conferidos para tales efectos. Dichas disposiciones van orientadas a que desarrollen y pongan en práctica las políticas, procedimientos, registros y sistemas de información, con fundamento en la normativa vigente y se tomen las acciones correctivas para solventar todas aquellas situaciones que le han impedido a esos ayuntamientos ejercer una gestión eficaz y eficiente de los recursos provenientes de la Ley N° 8114.

6.3.6 Participación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en proyectos de fortalecimiento del Sector Municipal

- El IFAM y los proyectos informáticos del Sector Municipal**

El IFAM, como parte de su misión relacionada con la búsqueda de soluciones que permitan la modernización de los gobiernos locales, se ha convertido en una respuesta viable para el desarrollo de sistemas de información del Sector Municipal, todo en procura de promover el desarrollo y la búsqueda de madurez y hasta donde sea posible estandarización tecnológica¹, teniendo el compromiso de responder a lo que se ha considerado un área prioritaria para el Sector Municipal.

No obstante, cualquier sistema de información que esa entidad brinde a las municipalidades, deberá responder no sólo a las necesidades de las corporaciones, sino que como mínimo debe hacerlo con niveles de seguridad razonable, de tal forma que se resguarden los ingresos municipales mediante procedimientos de recaudación adecuados, confiables y oportunos.

Sobre el particular, es imperativo traer a colación la impostergable necesidad de optimizar el uso de los recursos de financiamiento para el Sector Municipal en especial los asociados con el desarrollo de sistemas de información, en los que por experiencia la mayoría de proyectos de ese tipo se han vuelto lentos e inclusive infructuosos con la consecuente pérdida de recursos necesarios para el desarrollo y modernización del Sector Municipal.

En ese contexto, el IFAM desarrolló el Sistema Integrado Municipal (SIM)² que constituye una herramienta importante para el Sector, que ha sido instalado y está en operación en al menos 59 (73%) de las 81 municipalidades del país. Sin embargo, en una evaluación de la seguridad de dicho Sistema³ la Contraloría determinó que presenta importantes debilidades de seguridad, diseño, implantación, capacitación, asesoría y soporte técnico. Asimismo, que la información financiera manejada en dicho Sistema tiene un nivel de riesgo alto de ser manipulada indebidamente, con el evidente perjuicio de las municipalidades y de cada cantón, limitando así la capacidad de respuesta de las mismas a las demandas de los ciudadanos.

¹ Estandarización promovida también por el Gobierno de la República, en el documento "Sí a la descentralización y al fortalecimiento municipal del régimen municipal costarricense" del 5 de febrero de 2008.

² Su última versión data del 2002.

³ Efectuada en el 2006 por el Área de Servicios Municipales, se elaboraron 9 informes

Las deficiencias detectadas en materia de seguridad son de tal magnitud, que ni siquiera es posible determinar si las corporaciones han sido objeto de una pérdida por eliminación o modificación indebida de datos sobre impuestos, patentes u otros ingresos por cobrar, y mucho menos identificar los responsables de tales irregularidades. Es prioritario solventar el problema de seguridad del SIM, por cuanto alrededor del 30% del total de los ingresos municipales se perciben mediante la utilización de esa herramienta.

El IFAM no dispone de información sobre la cantidad de recursos invertidos en el desarrollo y mantenimiento del SIM; además, desde el 2006 se han estado ejecutando esfuerzos aislados por algunas municipalidades a efecto de sustituir del todo el SIM y desarrollar un sistema propio.

Paralelamente, se han promovido distintas iniciativas con conceptualizaciones y alcances disímiles, como los promovidos por la Unidad Ejecutora de Regularización de Catastro y Registro, sea el complejo "SIFIGEMU" o la solución parcial del "SITRIMU"¹, en un intento que se puede catalogar como "lento" para solucionar los problemas informáticos del Sector Municipal, proyectos que a la fecha no han fructificado, el primero por su alto costo y problemas de financiamiento y el segundo por estar en una etapa de precalificación de oferentes, siendo esta última solamente una solución a la recaudación de tributos².

Si se toma en consideración la escasez generalizada de recursos del Sector Municipal para el desarrollo de sistemas de información, la necesidad de los gobiernos locales de dar un máximo aprovechamiento de cualquier herramienta tecnológica que les facilite la recaudación y finalmente la optimización de los recursos invertidos en una iniciativa de tal magnitud, el IFAM desde un principio debió procurar una coordinación fluida y permanente con la Unidad Ejecutora de Regularización de Catastro y Registro y los gobiernos locales beneficiados con esa iniciativa, de forma tal que se fomentara una participación activa desde la misma etapa de conceptualización y elaboración de los términos de referencia, y lógicamente en las etapas posteriores de ejecución de pruebas y la implementación definitiva de los diferentes módulos del nuevo sistema.

En relación con lo anterior, la Contraloría General, en atención a los alcances e impactos que esta problemática y otras relacionadas con las tecnologías de información puedan generar en el Sector Público y para el caso que nos ocupa en la Hacienda Municipal, emitió las "Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información"³ y actualmente está implementando el Macroproyecto de Fiscalización Transversal de la Gestión de Tecnologías de Información, con el objeto de evaluar la eficacia y economía en el cumplimiento de esas normas.

¹ Iniciativas promovidas por la Unidad Ejecutora de Regularización de Catastro y Registro, responsable de ejecutar el "Programa de Regularización del Catastro y Registro" (Contrato de Préstamo N° 1284/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo).

² Lleva implícito el desarrollo de nuevos módulos (contabilidad, Presupuesto, Recursos Humanos, entre otros) para sustituir y complementar las labores hasta hoy cumplidas por el SIM.

³ Publicadas en La Gaceta N° 119 del 21 de junio de 2007.

FISCALIZACIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO DE PRÉSTAMO N° 1285-OC/CR: PROGRAMA DE REGULACIÓN DEL CATASTRO Y REGISTRO

Recuadro 2.15

El estudio se realizó con el propósito de valorar el estado de la ejecución del Convenio de Préstamo N° 1284-OC/CR, suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, relativo al Programa de Regulación del Catastro y Registro, para el período comprendido entre el mes de octubre de 2002 y el 30 de junio de 2006.

Los resultados se concentran en análisis de tres temas principales, establecidos en función de la ejecución del programa: sobre el avance de las actividades programadas, la ejecución financiera y algunos aspectos básicos de control interno.

La información suministrada no permitió cuantificar o cualificar el avance en el logro de los objetivos del programa, ni en la ejecución de las actividades programadas, contenidas en el decreto ejecutivo que estableció el reglamento operativo.

Se constató que la gestión de la Unidad Ejecutora, por un período prolongado, ha estado centrada en lograr la consolidación de una reestructuración del programa, motivada, entre otros factores, por el reiterado señalamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, en cuanto a que el avance del programa es insatisfactorio.

Al 30 de junio de 2006, transcurrido el 70% del plazo previsto para la ejecución del programa, solo se ha ejecutado el 12,7% del total de los recursos previstos para su financiamiento, con una importante concentración de la ejecución de la contrapartida local y en los gastos de administración.

El estudio del objeto del gasto demostró la importancia relativa de gastos administrativos originados en los gastos por consultorías. Tanto en los gastos de administración del Programa, como en los del componente III, al 30 de junio de 2006, se muestra ejecución de montos no previstos para esos componentes, financiados con recursos de la contrapartida local.

A pesar de que dentro de los objetivos de este estudio no se encontraba la evaluación detallada del sistema de control interno aplicado en la Unidad Ejecutora, el estudio es concluyente en que se debe activar acciones sobre aspectos que en esa materia previó el Convenio y el Reglamento Operativo, particularmente en lo referente a sistemas de información.

El estudio contiene disposiciones al señor Ministro, para que se realice un estudio que permita conocer el avance respecto a la programación que consta en la normativa; la implementación de un sistema que informe sobre el avance del Programa; que se mida la contribución directa de las futuras contrataciones a los objetivos del Programa; y que se cumplan con aspectos de control interno que el convenio y el Reglamento Operativo establecen, así como aclarar los roles de las instancias de seguimiento y control que están definidas en la normativa vigente.

- **Contribución del IFAM al Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE).**

El IFAM como parte de su responsabilidad en el fortalecimiento y asesoría municipal, fue nombrado órgano ejecutor del proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización

(FOMUDE)¹, el que además de sus recursos internos no monetarios, debe aportar la suma de 2.392.200 euros como contraparte del convenio suscrito con la Comunidad Europea.

El propósito fundamental de este proyecto es fortalecer las capacidades políticas y de gestión de las municipalidades y los concejos municipales de distrito, y el IFAM como unidad ejecutora, tiene la responsabilidad de operativizar e implementar las medidas necesarias para su ejecución.

Como parte del seguimiento realizado por esta Contraloría General, se determinó que los recursos presupuestados por el IFAM, para el proyecto FOMUDE, durante el 2007 ascendieron a ₡720,6 millones, suma que incluye el superávit de períodos anteriores. No obstante, ese Instituto incluyó en la partida de Cuentas Especiales la suma de ₡172,2 millones, lo que significa que un 24% de los recursos presupuestados no se direccionaron al cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto, aún cuando las Disposiciones Técnicas y Administrativas de éste contemplan una fase de planificación que supone la programación de las responsabilidades a cargo del IFAM.

Los restantes recursos, que ascienden a ₡548,5 millones, sí fueron asociados a los distintos conceptos de gasto y por tanto vinculados a los objetivos específicos del proyecto para el año 2007, sin embargo llama la atención la poca ejecución que muestran estos recursos, que fue tan solo de ₡211,1 millones (38,5%), de los cuales el 67,2% se destinó a remuneraciones del personal que el IFAM relaciona con el proyecto como gasto de funcionamiento.

Los bajos niveles de ejecución son justificados por el IFAM en las diferencias entre los procedimientos de contratación europeos y los nacionales, aspecto que señalan mejorará durante el periodo 2008.

En materia evaluativa, el informe de liquidación presupuestaria del IFAM muestra limitaciones, en la medida que no permite identificar, concretamente, cuáles son los logros que con recursos del IFAM se han alcanzado durante el año 2007 en este proyecto, en vista de que la evaluación remitida vincula los recursos a fines institucionales sin diferenciar su origen, aspecto que deberá ser corregido.

El hecho de que la competencia institucional del IFAM esté íntimamente ligada con las metas y los objetivos del proyecto, no significa que se prescinda del mecanismo preciso que permita controlar la contribución nacional, esto deberá considerarse en el momento de ejecutar los saldos de la contraparte nacional que mantiene el proyecto.

6.4 Conclusiones

En resumen, y en la línea de continuar el fortalecimiento del sector municipal, es necesario consolidar la reforma del marco jurídico municipal que posibilite entre otros aspectos relevantes el fortalecimiento de los procesos de planificación, evaluación de resultados y rendición de cuentas y redefinir o aclarar las competencias del Concejo, Alcalde y Vicealcaldes.

Por otra parte, en materia de organización y recurso humano, las municipalidades deben aplicar herramientas eficaces que ayuden a materializar una mejor gestión, a potenciar un mayor liderazgo y capacidad gerencial de sus autoridades, a desarrollar destrezas en

¹ Convenio de Financiación N° CRI/B7-310/99/0150, suscrito entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica y la Comunidad Europea.

los funcionarios, mediante programas de capacitación orientados a fortalecer la gestión del gobierno local para atender las necesidades y demandas de los ciudadanos, redefinir procesos para evitar duplicidades, exceso de requisitos y trámites e innovar y adaptarse para asumir mayores competencias y recursos.

Asimismo, es imprescindible que los ayuntamientos continúen mejorando su capacidad de cobro; se promuevan reformas legales para actualizar impuestos; mantener tasas de servicios actualizadas; revisar y de ser el caso modificar sus estructuras de gastos (más recursos para desarrollo comunal, inversión y prestación de servicios), mejorar la capacidad de ejecución y desarrollar sistemas de información, registro y catastro.

En tanto las municipalidades tomen las iniciativas de mejora y superen las debilidades en los temas señalados, se constituirán en verdaderos y sólidos gobiernos locales para el desarrollo de sus comunidades. Para ello también deben acompañarse con acciones concretas de parte del IFAM, principalmente en los temas aquí señalados y de la Asamblea Legislativa en cuanto al trámite de las reformas legales.

7 Seguimiento de Disposiciones y Señalamientos de la Memoria Anual 2006

En esta sección se presenta un resumen del seguimiento efectuado a las disposiciones emitidas en los informes de fiscalización posterior de la Contraloría General, las cuales son de carácter vinculante para las instituciones públicas a las que van dirigidos, así como el estado de los principales señalamientos efectuados en la Memoria Anual 2006, con el fin de mostrar su estado de avance y enumerar las principales acciones tomadas por la Contraloría General con respecto a tales observaciones.

7.1 Seguimiento de disposiciones

De acuerdo con la Estrategia Institucional 2005-2012, se establece como reto para el Órgano Contralor fortalecer la gestión de las instituciones públicas por medio de un férreo control y fiscalización que coadyuve en la búsqueda del buen gobierno, el cual se entiende como el gobierno para el bien común, que sea efectivo para la atención de las demandas ciudadanas y que se ejerza de acuerdo con las leyes establecidas.

La efectividad de la acción fiscalizadora como mecanismo para asegurar una adecuada rendición de cuentas es fundamental; por ello, el seguimiento de disposiciones se incorpora más fuertemente en el trabajo diario de la Contraloría General, constituyéndose en un factor clave de éxito de la estrategia institucional como herramienta para coadyuvar en el cumplimiento de los resultados de la acción fiscalizadora.

En cumplimiento de las metas establecidas para el año 2007 se realizó de manera permanente un seguimiento de las disposiciones emitidas a la Administración Activa. Para ello se verificó mediante el análisis de la documentación recibida, visitas de campo, y pruebas específicas, cuando se consideró necesario, el efectivo cumplimiento de esas disposiciones, de conformidad con las políticas, directrices y procedimientos establecidos para tal efecto.

El mayor acercamiento del Órgano Contralor con la Administración responsable de dar cumplimiento a lo ordenado, mediante una comunicación permanente por medio de llamadas telefónicas, correos electrónicos y oficios, y coordinación constante en reuniones

con los funcionarios de la Administración responsables, permitió verificar la ejecución de las acciones necesarias para el efectivo cumplimiento de las disposiciones, y accionar el régimen sancionatorio pertinente, en caso del incumplimiento de dichas disposiciones. En relación con este último aspecto, en varios casos fue necesario reiterar las disposiciones de algunos informes, y otorgar un nuevo plazo para su cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, a lo cual la Administración respondió oportunamente, con excepción de un caso, en el cual fue necesario la apertura de un procedimiento administrativo por desobediencia a lo ordenado por el Órgano Contralor.

Durante el 2007 la Contraloría General dio seguimiento a un total de 1594 disposiciones emitidas. Se cumplieron el 96% de las disposiciones con plazo de cumplimiento en ese período; el restante 4% corresponde a casos que están en análisis para una ampliación del plazo otorgado originalmente para su cumplimiento, o tienen pendiente una verificación de campo.

Como resultado del seguimiento efectuado a las disposiciones giradas, se han logrado efectos importantes en la gestión pública, la prestación de los servicios, y en general, en el uso de los fondos públicos, en temas tales como reorganización de instituciones, rectoría del sector salud, infraestructura hospitalaria, vialidad, infraestructura portuaria, sistemas de información, telefonía celular, medición y cobro de servicios de acueductos y alcantarillados, inversiones, asignación de recursos para el combate a la pobreza, distribución de tierras dedicadas a la agricultura, protección de tierras patrimonio del Estado, entre otros.

Seguidamente de detallan, de manera sucinta, algunos de los resultados obtenidos en el cumplimiento de las disposiciones giradas por el Órgano Contralor.

7.1.1 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

A raíz de una fiscalización efectuada por la Contraloría General al INVU, éste se abocó al análisis y elaboración e implementación de un plan de acción integral, con el propósito de establecer las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de la entidad, a partir de un análisis total de la institución partiendo de la evaluación de su situación financiera y del ordenamiento jurídico que regula su accionar; así como de un análisis de la estructura organizativa y de los procesos que desarrolla para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Con tal fin el Instituto realizó las gestiones necesarias para que el Fondo de Preinversión del MIDEPLAN financiera mediante un préstamo de hasta 60 millones de colones no reembolsable, la realización de un estudio que atendiera las disposiciones de la Contraloría General. Una vez obtenidos esos recursos se dio a la tarea de contratar el estudio respectivo el cual ya se encuentra en ejecución; como insumo para dicho estudio una comisión denominada de reorganización en la que participan los altos jerarcas del INVU preparó un documento que se está utilizando para el replanteamiento institucional; por otra parte, se conformó como contraparte una comisión integrada por el Presidente Ejecutivo, Gerencia, Directores de Área, entre otros funcionarios. Se espera tener concluido dicho estudio a mediados del 2008.

Lo actuado por la institución en cuanto a la revisión de su gestión es del conocimiento de la Asamblea Legislativa, específicamente de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, dado que en la corriente legislativa hay varios proyectos de ley relacionados con el devenir

de ese Instituto. Por su parte, el Consejo de Gobierno designó al Ministro de Vivienda y Asentamiento Humanos el seguimiento de las actividades realizadas por el INVU.

Lo actuado por la Administración del INVU en procura de cumplir con lo ordenado por la Contraloría General está orientado a un fortalecimiento institucional en los aspectos financiero, jurídico y organizacional, conducente al cumplimiento de su objetivo básico de proporcionar un mayor bienestar económico y social para las familias costarricenses, especialmente de los sectores más necesitados de la población, por medio de una mejor vivienda, servicios conexos y planificación urbana.

7.1.2 Instituto de Desarrollo Agrario

Con respecto al IDA, en atención a disposiciones giradas por la Contraloría General, el Consejo de Gobierno tomó la decisión de transformar dicha institución en el Instituto de Desarrollo Rural, para lo cual presentó un plan de acción que culminaría con un proyecto de ley con ese propósito, el cual, a la fecha, está en proceso de remisión a la Asamblea Legislativa. Asimismo y entre otros asuntos, ordenó realizar las acciones que correspondan para proceder con la derogatoria de los decretos que regulan los programas de titulación múltiple en el IDA.

Como parte de ese proceso de cambio y en cumplimiento de una disposición girada por la Contraloría General, el IDA se abocó a la contratación de una auditoría externa, la cual se encuentra en la etapa de confección y publicación del cartel, para que continúe con la investigación iniciada por el Órgano Contralor de los procedimientos de adquisición y adjudicación de terrenos, a efectos de establecer las responsabilidades de los funcionarios que hayan violentado los procedimientos legalmente establecidos y de entablar las acciones judiciales correspondientes.

Como resultado de las gestiones realizadas por el Instituto para corregir aspectos relacionados con la adjudicación y titulación de tierras, se reactivó la denominada fiscalización agraria, mediante la cual se inició un proceso de revisión que, según la última información remitida a la Contraloría General, ha permitido la fiscalización de 6.671 predios e iniciado 2.175 revocatorias de adjudicación de parcelas. Asimismo se inició el traslado al MINAE de terrenos que forman parte del "Patrimonio Natural de Estado" que, según los datos aportados por esa administración, corresponden al menos 76.456 ha de áreas silvestres protegidas y 4.688 ha de áreas de bosque y de aptitud forestal, que suman en total 81.144 ha.

En vista de que el proceso de transformación de esta entidad supone un horizonte de mediano plazo, actualmente se encuentra en la implementación de una serie de disposiciones tendentes a fortalecer su control interno y en general a mejorar su capacidad para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural, en procura de la emancipación económica del agricultor y para contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional.

En relación con lo actuado por el Instituto sobre concesión de tierras para el agro, esa entidad ha realizado gran cantidad procesos de revocatoria de parcelas y procedimientos administrativos para el establecimiento de responsabilidades por parte de funcionarios; sin embargo, por la complejidad y magnitud de los actos realizados por ese Instituto al respecto, esa administración al día de hoy se encuentra en proceso de cumplimiento de gran cantidad de las disposiciones emitidas por el Órgano Contralor.

7.1.3 Ministerio de Salud

En cuanto a la función de rectoría en el Sector Salud que le compete al MINSA, de conformidad con las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las disposiciones emitidas, las cuales fueron incorporadas en un proceso de desarrollo organizacional que esta institución lleva a cabo, el MINSA ha desarrollado un cambio estructural profundo que pretende corregir las deficiencias y omisiones históricas relativas al planeamiento táctico y operativo, por medio de la definición y ajuste de todas las metodologías para realizar los procesos de las funciones rectoras, entre ellas las de Dirección Política de la Salud y la Planificación Estratégica de la Salud. Todo ello enmarcado en el Modelo Conceptual y Estratégico para la Rectoría de la Producción Social de la Salud formulado por dicho Ministerio. Actualmente se trabaja en el proceso de implementación de lo definido como parte del proceso de desarrollo organizacional, en una etapa denominada preparación para el cambio.

7.1.4 Ministerio de Educación Pública

En cuanto a lo relacionado con la calidad de la educación, específicamente en lo relativo a la educación general básica y a la educación diversificada, el Consejo Superior de Educación, como órgano encargado de la dirección general de la enseñanza oficial, convocó a una consulta nacional con miras a la construcción colectiva de un Acuerdo Nacional por la Educación y su definición como política de Estado, considerando grandes ejes orientadores, entre los cuales están la calidad y pertinencia de la educación costarricense. La segunda fase de ese proceso, en la que se trabajó durante el año 2007, tiene como finalidad proponer los lineamientos estratégicos y las políticas nacionales necesarias para superar los principales retos que enfrenta el sistema educativo nacional; objetivo estrechamente relacionado con la disposición emitida por la Contraloría General, en el sentido de que ese Consejo debe emitir las políticas relacionadas con la calidad de la educación, temática en la que aún se trabaja.

Por su parte, el MEP desarrolla un Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación, como producto de lo ordenado por la Contraloría General. Entre los asuntos que están en proceso en este momento se encuentran el análisis de dicho sistema por un experto en la materia; la aprobación de los elementos del sistema que impliquen una posición política por parte del Consejo Superior de Educación; así como la transformación de los indicadores del sistema en indicadores compuestos por ser más representativos de la medición de la calidad. Todo lo anterior en busca de los ciudadanos que el país requiere para su desarrollo.

7.1.5 Caja Costarricense de Seguro Social

Entre los logros alcanzados en el cumplimiento de su Plan Anual Operativo de Infraestructura en Salud 2005, la CCSS, en cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General, ha realizado un esfuerzo importante en relación con la planificación, dotación de recursos humanos, formación y capacitación del recurso humano especializado, tecnologías de información y comunicaciones, relacionados con la infraestructura hospitalaria; además, se han creado nuevos espacios de análisis y discusión de temas estratégicos, que permitan derivar estrategias institucionales articuladas y se ha diseñado el marco estratégico institucional con visión de mediano plazo (años 2007-2012) y largo plazo (2012-2025) en sus diferentes ámbitos técnicos.

Se ha determinado que en los nuevos proyectos de infraestructura hospitalaria se debe considerar la factibilidad institucional, pues las necesidades son mayores que los recursos disponibles para resolverlas, por ello se ha planteado un modelo de priorización que se

basa en la construcción de indicadores por medio de los cuales se ubica la importancia de un proyecto para la organización. Al respecto, la Gerencia de Operaciones de la CCSS, remitió a la Contraloría General el documento "Priorización de Proyectos en el Área de Infraestructura", en la cual se describe el proceso de priorización para los principales grupos de proyectos de la institución.

Sobre este aspecto, las Políticas Institucionales establecen el compromiso del máximo órgano de gobierno institucional para que el programa de inversión en infraestructura se formule con base en un modelo de priorización, logrando así mayor fortaleza en la fase de planificación del proceso de dotación de infraestructura física. Todo lo anterior con el fin de que la CCSS cuente con una infraestructura hospitalaria que le permita fortalecer la red de salud, a efectos de que los asegurados puedan ejercer su derecho al acceso efectivo y oportuno a servicios de salud de calidad.

En cuanto al tema referido a tecnologías de información y comunicaciones, la CCSS llevó a cabo un proceso de reestructuración en su Dirección de TI, con el objetivo de que esté alineada a las necesidades reales de la institución y dirija sus esfuerzos tecnológicos, con el objetivo de ofrecer a los asegurados mejores servicios, dado el rezago que la institución presentaba en el área tecnológica.

A raíz de dicha reestructuración, se han dado algunos cambios en cuanto a la reasignación del recurso humano en esta área, situaciones que necesariamente han sido consideradas en la normativa interna institucional (manuales, procedimientos). Estos cambios también han obligado a la institución a hacer mejoras y actualizaciones en su proceso de planificación estratégica en tecnología. Hoy en día se cuenta con el Plan Estratégico de Tecnologías de Información actualizado (que cubre el período 2007-2012), el cual ya fue conocido por el Comité Gerencial de Tecnologías de Información y debe ser aprobado por la Junta Directiva para su implementación.

Por otra parte, debido al ambiente tecnológico de los sistemas de información financiera que apoyan la generación de los estados financieros de la CCSS, la entidad se ha visto obligada en primera instancia a adecuar sus procedimientos financieros y posteriormente implementar un nuevo sistema financiero. Dicho proyecto, que requiere una inversión considerable en recursos humanos, financieros y tecnológicos, fue planificado por la institución en cuatro fases, y según las proyecciones efectuadas, finalizará en el año 2011.

En cuanto a la suficiencia y competencia de los controles específicos existentes en los sistemas de información financiera de la CCSS, "Sistema de Comprobante" (SICO) y "Sistema de Asientos de Diario" (SAD), la entidad aseguradora ha venido trabajando en su mejoramiento y las inconsistencias que presentaban ambos sistemas se han ido corrigiendo. En términos generales, la CCSS ha realizado mejoras con el fin de brindar una solución integral a la problemática existente en la institución en materia de sistemas de información, en su plataforma tecnológica y en general en la infraestructura tecnológica (remodelaciones, seguridad física, resguardo de información, entre otros). Lo anterior en procura de un mejor servicio a la población asegurada, apoyado en tecnologías de información para enfrentar el aumento de la demanda de los usuarios, tanto internos como externos, y el crecimiento de los servicios, entre otros, con el objetivo de que se mejore el accionar institucional, al contar con suficiente información de tipo médica, administrativa y financiera para la toma de decisiones estratégicas en los niveles superiores.

Sobre el pago de cuotas obrero-patronales por parte de una empresa privada, la Unidad de Inspección de la CCSS, realizó el estudio solicitado por la Contraloría General y remitió el Informe Resolutivo de Inspección correspondiente, en el cual se confeccionaron planillas adicionales por el periodo de diciembre 1998 a diciembre 2005, cuyo monto de tasación salarial fue de ¢ 141.930.284 y en cuotas obrero-patronales de ¢ 31.224.655 en los seguros de salud e invalidez, vejez y muerte, determinándose incumplimientos por parte de la empresa que hizo un abono de ¢10.030.244 y posteriormente presentó la solicitud de Convenio de Pago ante el Área de Adecuación de Deudas de la Caja por un monto de ¢ 38.579.603.

Con base en dicho estudio se emitió y notificó el aviso de cobro a la empresa, la cual en respuesta a la instrucción girada a la Dirección de Inspección para que actualizara el estudio realizado en el 2002, llevado a cabo a una empresa infractora, dicha área emitió un informe mediante el cual se confeccionaron planillas adicionales para el periodo comprendido entre noviembre del 2001 a setiembre del 2006. Ese informe fue impugnado parcialmente, por tanto la empresa canceló la parte no impugnada y quedó pendiente de resolverse el respectivo reclamo; al respecto se debe mencionar que se han recibido dos pagos de dicha empresa, uno por concepto de Aportes Ley de Protección al Trabajador por un monto de ¢ 62.058.813 y otro en el que se cancelan cuotas obreras y patronales por un monto de ¢204.658.403.

7.1.6 Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

Sobre la gestión de la Secretaría Fiscalizadora del INCOP, sobre los contratos de concesión de la terminal granelera, la terminal de carga general y el servicio de remolcadores en Puerto Caldera, se llevó a cabo una serie de acciones que denotan el interés de la Administración del INCOP por mejorar la administración de ese Puerto. Entre dichas acciones destaca la conformación dentro del organigrama institucional de la Unidad Técnica de Supervisión y Control, trasladando a esta Unidad las labores operativas o administrativas relacionadas con el control sobre la ejecución de los contratos de concesión que actualmente se desarrollan en el INCOP, y dejando a la Secretaría Fiscalizadora como encargada de realizar las funciones de fiscalización general sobre el cumplimiento de las partes en relación con esos contratos y las demás concesiones que se promuevan en el futuro en el INCOP. Asimismo, se nombró el Director de Proyecto y el Inspector Técnico de Obras, quienes coordinarán las tareas relacionadas con la construcción de la terminal granelera. Lo actuado por ese Instituto traerá como resultado mayor eficiencia en el uso y operación de la infraestructura física y de sus operaciones, para atender la demanda creciente de sus servicios.

7.1.7 Consejo de Transporte Público

En cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General sobre la planificación para el desarrollo y modernización del transporte público en la modalidad autobuses, el Consejo de Transporte Público acordó encomendar a la Dirección Ejecutiva de ese Consejo el vigilar el cumplimiento del cronograma, la ejecución de actividades, el respaldo documental de ejecución y avance, la asignación de recursos humanos, materiales y financieros, la verificación del cumplimiento de requisitos y la recepción, custodia y archivo de documentos relacionados con el proceso de renovación, y en los casos que corresponda, de los procesos licitatorios generados en la adjudicación de concesiones de las líneas de autobuses que se estaban tramitando en el año 2007. Además se giró instrucciones precisas a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Transporte Público para que dentro de la definición del contenido de los contratos que se suscriban para la renovación de las concesiones de líneas de autobuses para el periodo 2007-2014, se aseguren que los contratos contengan entre otros aspectos: las condiciones mecánicas y de carrocería de la flota, formación y capacitación

de los choferes, accesibilidad, conservación del medio ambiente en lo relativo a la emisión de gases y contaminación sónica, comodidad y seguridad de los pasajeros, cumplimiento de horarios y frecuencias, tiempos de viaje, contribuciones a la modernización, suministro de información a diversas instancias y régimen sancionatorio. También se estableció un plan de acción, ante la eventualidad de que algún concesionario no pase la fase de evaluación de las empresas, o no desee continuar, y deba concesionarse esa ruta mediante el proceso licitatorio correspondiente para el periodo 2007-2014.

Por otra parte, la Administración de ese Consejo muestra un avance importante en la dotación de recurso humano y materiales para las unidades administrativas que tienen a cargo la atención de denuncias sobre deficiencias de los prestatarios del servicio, que operan tanto bajo la figura de concesión como de permiso, así como a las dependencias que atienden labores ordinarias de inspección y control; de manera que pueda exigirse a esas unidades administrativas, eficiencia, celeridad, oportunidad y una efectiva labor de seguimiento en la atención de los casos que se les asignen.

7.1.8 Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Como resultado del seguimiento sobre la gestión de la dirección de tecnología de información del BPDC en el desarrollo de proyectos de tecnología de información, la Administración de ese Banco ha adoptado una serie de decisiones de orden administrativo y técnico, con lo cual se denota el compromiso de los jerarcas de subsanar las debilidades en los sistemas de información de esa entidad bancaria.

Como parte de las acciones tomadas la Gerencia del Banco giró instrucciones a los Directores para mejorar los controles, orden y contenido de los expedientes de la gestión de proyectos de Tecnologías de Información (TI), directrices sobre la necesidad de coordinar lo pertinente cuando desarrollen proyectos de TI, modificaciones al Reglamento del Comité Gerencial Informático y estrategias para mitigar los riesgos de seguridad detectados en el Edificio Alejandro Rodríguez.

En cuanto a los mecanismos de control y coordinación en las Direcciones, Procesos y Subprocesos de la entidad bancaria para dirigir adecuadamente el Proyecto Core System, el cual abarca las áreas administrativas y de operaciones, así como las sucursales, agencias y oficinas del Banco y su alcance comprende la selección, adquisición, nacionalización e implementación de una Solución Integrada Bancaria (SIB) y de la plataforma tecnológica que soporte dicha solución, la administración ha iniciado el proceso de cambio necesario. En virtud de que para ejecutar ese Proyecto se requiere un plazo de varios años y un seguimiento puntual en ese período, se solicitó al Auditor Interno del Banco, colaboración para la verificación de lo actuado por la administración en la ejecución de ese proyecto.

Sobre otros temas vinculados con valoración de contingencias, planes de continuidad y costos, se definieron cronogramas de ejecución en los cuales, debido al asunto que tratan, establecen plazos que requieren tiempo prudencial para verificar su cumplimiento.

7.1.9 Sector de Asistencia y Promoción Social

En respuesta a un estudio llevado a cabo por el Órgano Contralor sobre la gestión global de los principales programas que absorben recursos del Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS), sea el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP), Fondo Nacional de Becas (FONABE) y Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI), tanto el Ministerio de Vivienda

y Asentamiento Humanos (MIVAH) como rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza como las restantes instituciones responsables de la ejecución de los referidos programas, han iniciado la coordinación tendente a la implementación de acciones estratégicas para integrar los sistemas de información para la identificación y selección de los beneficiarios, reducir la proporción de beneficios que se entregan por demanda del interesado y aumentar la cobertura potencial y efectiva de los programas citados; asimismo para promover que se implementen las medidas administrativas correspondientes para que los recursos acumulados de dichos programas se utilicen en la promoción y desarrollo de las personas en condición de pobreza y riesgo social.

En relación con los recursos acumulados en esos programas, específicamente los recursos que el FODESAF trasladó al INFOCOOP para que se utilizaran en el programa "Fondo Rotativo de Desarrollo Cooperativo", se ordenó al FODESAF realizar los trámites pertinentes ante el INFOCOOP para la recuperación de esos dineros.

Como parte del seguimiento de la Contraloría General y a solicitud de las partes, a finales del año pasado se logró el consenso entre ambas instituciones para que se procediera a elaborar el finiquito del convenio respectivo. De acuerdo con el finiquito del Convenio Bipartito (INFOCOOP-FODESAF) se estima recuperar al menos la suma de ₡207 millones.

Con respecto, a los recursos destinados al PANI para el Fondo para la Reinserción Educativa de las Madres Adolescentes en situación de riesgo social, cuyos dineros provienen del artículo 14 de la Ley de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, se presupuestaron para el 2008 ₡300 millones como transferencia de recursos económicos destinados al FONABE para el otorgamiento de becas a favor de adolescentes madres estudiantes en condición de pobreza, pobreza extrema o de vulnerabilidad social, con el propósito de garantizar su reinserción, permanencia dentro del sistema educativo y derecho a una educación de calidad.

Por su parte, el Ministerio de Salud, para incrementar la cobertura del Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, proyecta financiar un programa por \$5 millones para inversiones en infraestructura: remodelación, reparaciones y construcciones nuevas de los llamados CEN-CINAI, y el incremento en la cobertura de 3000 nuevos beneficiarios entre bebés y escolares; entre otros.

7.1.10 Zona Marítimo Terrestre

Sobre el tema de la ZMT en la Municipalidad de Aguirre, la Administración Municipal ha mostrado un importante avance en la implementación de una serie de acciones de control interno y establecimiento de medidas con el objeto de regular dicho territorio, acciones como el aumento de personal en el Departamento de Zona Marítimo Terrestre, emisión de directrices a lo interno con el propósito de unificar criterios de los funcionarios municipales a la hora de actuar en el tema de ZMT, implementación de un sistema informático para el control de los expedientes de concesiones y solicitudes en esa zona, archivo de solicitudes que no cumplen con los requisitos legales, programación de desalojos y demoliciones en conjunto con la fuerza pública en terrenos que son ocupados de forma ilegal, con lo cual se está ejerciendo el derecho que sobre esas tierras tiene el Estado.

De igual manera en el caso de los terrenos ubicados en Playa Pará, en el Cantón de Aguirre, a pesar de que el ICT tenía conocimiento de la situación y había iniciado algunos procedimientos tendientes a la anulación del Plan Regulador de Playa Pará, su avance no había sido el óptimo,

así las cosas como resultado del seguimiento de lo dispuesto por la Contraloría General se llega a declarar la nulidad de dicho Plan Regulador por parte de la Junta Directiva de ese Instituto, sumado a esto el INVU activó los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para su anulación.

Sumado a los casos anteriores es importante mencionar el caso del Plan Regulador de Playa Matapalo, en donde bajo una coordinación estrecha con la Administración de la Municipalidad de Aguirre y la Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica, se llegó a la declaratoria de lesividad e interposición de demanda de lesividad en los Tribunales de Justicia, proceso que al día de hoy cuenta con la participación de la Contraloría General como coadyuvante en dicho proceso judicial. Asimismo, la expropiación de desarrollos turísticos en el Parque Nacional Manuel Antonio.

En cumplimiento de lo dispuesto a la Municipalidad de Osa, sobre la planificación, administración, vigilancia y protección de zona marítimo terrestre, el Consejo Municipal estableció políticas, lineamientos y prioridades para garantizar el desarrollo ordenado y planificado de la ZMT; además, tomó el acuerdo de posponer el otorgamiento de más concesiones en las zonas donde ya se han aprobado planes reguladores que no cuentan con la clasificación de los terrenos por parte del MINAE, mientras se solicita esa clasificación conforme lo establece la Ley Forestal N° 7575, y también giró instrucciones al Alcalde Municipal para que revise y se definan los criterios municipales para las concesiones o cesiones a personas jurídicas conformadas por las mismas personas físicas que ya cuentan con un derecho sobre terrenos de la ZMT; o bien que sean las mismas personas físicas dueñas del capital accionario y que ya ostenten un derecho de este tipo; lo anterior, en el uso de la facultad discrecional con que cuenta esa Municipalidad de conformidad con lo señalado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° C.157-2001 y demás normativa conexa.

Por otra parte esa Administración Municipal ha demostrado un avance en otras acciones como la dotación de recursos materiales para el Departamento de Zona Marítimo Terrestre para realizar inspecciones, y la ejecución de los planes y cronogramas para la demolición de las construcciones que están ocupando ilegalmente la zona pública de la ZMT, en los sectores costeros de Uvita, Bahía Los Canduchos, Dominical, Limonal, San Martín, Dominicalito, Tortuga (Punta Mala), Drake, Boca Sierpe y Ganado.

7.1.11 Instituto Costarricense de Electricidad

Sobre la gestión del ICE en la planificación de los proyectos de tecnologías del Sector de Telecomunicaciones, la Administración del ICE, en atención a lo ordenado por la Contraloría General, realizó una serie de estudios técnicos tendentes a mejorar los procesos de planificación en materia de tecnologías de información y comunicación, en particular sobre servicios móviles, que permitieron la emisión de los documentos denominados "Plan Expansión y Modernización 2007-2010", "Estudio de Factibilidad del Proyecto Ampliación Red Móvil" y el "Estudio de Factibilidad del Proyecto Servicios Móviles Avanzados".

En el primero de esos documentos se presentan las estrategias y acciones que permitirían al ICE mejorar los servicios que brinda el Sector Telecomunicaciones en telefonía celular, fija e IP, así como su competitividad, fortalecer los servicios y crecer en el mediano plazo. Este documento se constituye en una guía a nivel gerencial para alcanzar los objetivos estratégicos que se ha fijado ese Instituto. En el segundo documento, se presenta el estudio de factibilidad en el que se sustenta la ampliación del contrato que se había suscrito con la empresa Ericsson

de Costa Rica S.A. de 600.000 líneas celulares, que permitiría ampliarlo en un 50%. En el tercer documento relativo al Proyecto de Servicios Móviles Avanzado, se presenta el estudio de factibilidad que respalda la introducción al país de las tecnologías de tercera generación (3G), que permiten brindar servicios de multimedia, caracterizados por transmisión de voz, paquetes de datos, video e internet. El proyecto consiste en poner a disposición de los clientes 1,5 millones de líneas móviles de 3G, lo que permitiría cubrir una demanda de esos servicios por varios años, así como sustituir los teléfonos de versión TDMA.

Las actividades desarrolladas por la Administración de ese Instituto para poner en ejecución los referidos planes estratégicos, condujeron a que con fecha 13 junio de 2007, se remitiera a la Contraloría General el contrato suscrito entre ese Instituto y la empresa Ericsson de Costa Rica para la ampliación de la licitación pública N° 7149-T en 300.000 líneas celulares de tecnología GSM. Dicho contrato, luego de algunos ajustes y ampliaciones solicitadas por la Contraloría General, fue refrendado el 30 de agosto de 2007. Ello permitió al ICE y a la empresa contratante a poner a disposición de los usuarios las 300.000 líneas, acción que se concretó a partir del 17 de diciembre de 2007.

De igual manera, ese Instituto lleva a cabo esfuerzos importantes dirigidos a implementar la red de telefonía celular de tercera generación, cuyo propósito fundamental es poner a disposición del público todos los servicios de multimedia que brinda esa nueva tecnología, los cuales podrán estar a disposición de sus abonados a finales de diciembre de 2008.

7.1.12 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

En relación con la gestión en los procesos de lectura y facturación de los servicios de acueductos y alcantarillados, el AyA ha adoptado una serie de decisiones conducentes a efectuar estudios técnicos y cronogramas de actividades, que permitan en el mediano plazo subsanar las debilidades que en materia de lectura de hidrómetros y facturación de los servicios de acueductos y alcantarillados. En ese sentido, uno de los elementos fundamentales para corregir aspectos vinculados con la lectura implicaba la adquisición de hidrómetros que permitiera la sustitución de gran cantidad de esos dispositivos con muchos años de antigüedad y que estaban generando lecturas anómalas, con el consiguiente perjuicio económico para ese Instituto.

De acuerdo con información remitida a la Contraloría General, se constató que el AyA concretó la compra de 170.000 hidrómetros que permitan llevar a cabo los referidos trabajos de sustitución. Precisamente la Administración del AyA preparó un "Plan de micromedición nacional", aprobado por la Junta Directiva de ese Instituto, en el cual se contempla esa adquisición de nuevos hidrómetros y su correspondiente instalación en servicios nuevos y la sustitución en forma paulatina de aquellos dañados, dicho plan cubre un plazo que va del año 2007 al año 2011. Se espera que con la ejecución de este proyecto se renueve el parque de medidores, con miras a mejorar los procesos de lectura del consumo de agua, lo que evidentemente va a redundar en mayores ingresos para el AyA.

De igual manera, como parte de la mejora en los procesos de lectura y facturación de los servicios que ofrece ese Instituto, se llevan a cabo estudios técnicos conducentes a fortalecer la normativa que regula los ajustes y rectificaciones a la facturación, para propiciar un mayor control y exactitud en esos procesos. En esa misma línea de acción, se realizan estudios técnicos sobre el Sistema Comercial OPEN, dirigidos a fortalecer la seguridad e integridad de la información que administra ese sistema.

7.1.13 Instituto Nacional de Seguros

Respecto de la administración de la cartera de instrumentos financieros del INS, se denotan mejoras significativas en el manejo del portafolio de inversiones, reservas e inversiones; asimismo, en la parte de sistemas de información y comunicación, el Instituto se ha esforzado para generar, capturar, procesar y transmitir información relevante sobre las actividades institucionales de su portafolio de inversiones. Con lo anterior, se consigue un proceso automatizado más ágil y confiable para preparar los estados financieros; contrario al procedimiento de cálculo de manera manual con base en hojas electrónicas que mantenía el Departamento de Inversiones; además, se observa que la Administración ha tomado las medidas pertinentes para mejorar el diseño y operación de los controles en materia de inversiones.

7.2 Balance del impacto de señalamientos realizados en la Memoria Anual 2006

Como resultado del seguimiento al estado de los señalamientos incluidos en la Memoria de la Contraloría General de la República para el año 2006, se han logrado efectos importantes en la gestión pública, la prestación de los servicios y en general en el uso de los fondos públicos. A continuación se comentan, de manera sucinta, algunos de estos resultados.

7.2.1 Sector Municipal

En los últimos años se ha venido señalando la necesidad de que el Sector Municipal mejore en áreas relacionadas con la gobernabilidad, la gestión administrativa y financiera, los sistemas de control interno, la prestación de servicios, el desarrollo de infraestructura y la rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los esfuerzos de fiscalización desarrollados por la Contraloría General han sido constantes mediante la emisión de informes con disposiciones y asesorías, con el objetivo de estimular en los gobiernos locales el deseo de un mejoramiento continuo, así como para sentar las responsabilidades por aquellos hechos que lo ameriten, según el marco normativo vigente. Sin embargo, por la heterogeneidad socioeconómica y en el desarrollo interno de cada uno de los municipios, así como las distintas particularidades de sus territorios, es difícil esperar que los avances y mejoras se den al mismo ritmo en cada uno de ellos.

No obstante lo anterior, se puede señalar que los procesos de planificación continúan mostrando debilidades en la mayoría de las municipalidades. Según estudio realizado en el año 2007, como parte del trámite de aprobación de los presupuestos ordinarios 2008, en aproximadamente 35 municipalidades persisten los problemas para definir las áreas estratégicas y los programas y proyectos que deben impactar el desarrollo de cada municipio así como la definición de los mecanismos de verificación y evaluación de resultados que les permita realizar una rendición de cuentas objetiva a los ciudadanos.

En cuanto a los recursos, en el año 2006 se determinó un ritmo de crecimiento en los ingresos menor al del año 2005; sin embargo, para el año 2007 ese ritmo de crecimiento mejoró considerablemente, en gran parte por las transferencias provenientes del gobierno central y su nueva forma de registro en los presupuestos municipales. No obstante, se determinó que en términos reales, el ritmo de crecimiento de los ingresos de gestión propia (ingresos tributarios y no tributarios) disminuyó en más del 50% respecto del 2006, pasando

los ingresos tributarios de 13,3% a un 5,4% y los no tributarios de 7,8% a 1,4%, situación que puede generar serias consecuencias en las finanzas municipales al depender de recursos provenientes de fuentes ajenas a su gestión, limitando su autonomía financiera e incluso, en casos críticos, llevándolas a déficit presupuestario.

La gestión tributaria y financiera de las municipalidades es compleja porque entremezcla factores internos y externos de los gobiernos locales y necesita de un amplio y prolongado esfuerzo no solo de las municipalidades sino de los organismos de apoyo y fomento al sector.

En ese sentido y como señales positivas que buscan revertir esa realidad señalada reiteradamente por la Contraloría General, el año anterior el IFAM inició el desarrollo de un programa de divulgación y discusión sobre las prácticas vigentes en materia de gestión de cobro, a fin de proponer la adopción de los modelos más eficaces que han permitido a algunas municipalidades reducir sus niveles de morosidad (buenas prácticas). Por otro lado, el Programa de Desarrollo Local que auspicia la Agencia de Cooperación Alemana ha realizado sesiones de trabajo que involucran a municipios de las zonas norte y sur del país, para que implementen planes de acción para mejorar los sistemas de administración financiera y gestión tributaria.

Las altas sumas de superávit que presentan algunas municipalidades han sido uno de los aspectos más criticados del Sector Municipal y ampliamente comentado en memorias anteriores. Si bien para el año 2007 se observa un crecimiento en esos montos (pasando de 30% a un 33%), también es importante destacar que el ritmo de crecimiento del gasto fue mayor al del año 2006, pues pasó de un 1,3% a un 11,7%; no obstante, ese crecimiento no se refleja en el porcentaje de subejecución debido al crecimiento en los ingresos. Estos resultados podrían evidenciar un mejoramiento en los procesos de ejecución por parte de los gobiernos locales, por lo que la Contraloría General continuará brindando el seguimiento debido para monitorear el comportamiento del gasto, tanto en sus estudios de fiscalización posterior como en los análisis internos.

Un aspecto muy positivo para el año 2007 es la disminución de municipalidades con déficit presupuestario, pues pasaron de 17 en el año 2006 a 9 en el 2007 y de esas nueve, cinco lograron disminuir el resultado deficitario del año 2006. Lo anterior, es consecuencia de los planes de acciones implementados por esas municipalidades para amortiguar los resultados negativos, en atención a las disposiciones emitidas por la Contraloría General sobre el particular.

Lamentablemente, un problema que persiste en el Sector Municipal es la falta de actualización de tasas y tarifas para la prestación de servicios como recolección de basura y desechos sólidos y aseo de vías y sitios públicos (sólo un 43% y un 40%, respectivamente, actualizaron estas tasas en el año 2007), pese a la insistencia de la Contraloría General en la necesidad de revertir esta situación en diversos informes de análisis y opinión y de fiscalización. Este asunto podría estar influyendo en el decrecimiento del ritmo de recaudación de ingresos propios y afecta la prestación de los servicios hacia la ciudadanía.

Los porcentajes de morosidad registrados por el Sector Municipal muestran una leve mejoría con respecto al año 2006, pues pasaron de un 33,7% a un 33,3% en el 2007. Sin embargo, a partir de los resultados obtenidos en diversos estudios realizados por la Contraloría General, esta mejoría podría ser ficticia, pues la morosidad registrada por algunas municipalidades

se basa en información presupuestaria y en bases de datos que no están actualizadas o que presentan datos errados.

Con respecto a los sistemas de administración financiera, la Contraloría General continúa desarrollando estudios de fiscalización en los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad, entre otros, con el objetivo de promover el mejoramiento de los procesos de administración tributaria, financiera y de sistemas automatizados de información, dadas las deficiencias que se siguen detectando en este campo.

Otro elemento importante para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales es el rediseño de sus esquemas de organización hacia un modelo menos burocrático, más flexible y orientado a las demandas de los usuarios, con procesos y procedimientos que eviten las duplicidades y el exceso de requisitos y trámites, que permitan la innovación y el cambio que demandan las nuevas condiciones del desarrollo económico y social. Ante este requerimiento del Sector, en junio del año 2007 el IFAM suscribió un convenio con la Dirección General del Servicio Civil con el objeto de ejecutar un programa para fortalecer las estructuras organizativas de 21 municipalidades.

Otro tema, no menos relevante, que se ha tratado en diversos estudios realizados, es la mala gestión de las instituciones estatales para el control efectivo del uso del suelo en la ZMT y graves violaciones a la normativa legal vigente, con una gran carencia de planes reguladores, problemas de invasión de la zona pública, ocupación y construcción de obras en zonas que no cuentan con plan regulador o en bosques y zonas protegidas que pertenecen al patrimonio del Estado, débiles controles internos de los procesos asociados a las concesiones de terrenos, deficiente archivo de documentos y fijación de cánones, entre otras deficiencias.

Ante esta realidad y en atención a las disposiciones cursadas, las municipalidades de las zonas costeras como Santa Cruz, Aguirre, Osa, La Cruz, Nicoya han venido proponiendo a la Contraloría General, planes de acción que pretenden, entre lo más destacable, recuperar las zonas públicas invadidas, implementar planes reguladores en zonas que aún no tienen, aplicación de medidas cautelares al desarrollo de proyectos que no se ajustan a la normativa técnica y jurídica, anulación de acuerdos y declaratoria de lesividad de actos en los cuales se aprobaron planes para el desarrollo turístico en zonas declaradas como bosques o forestales, fortalecimiento de los controles internos y mejoramiento del archivo y control de expedientes.

Es así como las municipalidades fiscalizadas han venido tomando acción en el desalojo de ocupaciones ilegales de la zona pública, y en general, vienen fortaleciendo la estructura administrativa, lo que advierte una intención por revertir la caótica situación que muestra la administración de este bien del Estado, acciones que obviamente la Contraloría General continuará evaluando para potenciar e impulsar una mejora sostenible en este ámbito.

7.2.2 El Sistema de Administración Financiera de la República: avances y desafíos

En el año 2006 la Contraloría General llamó la atención al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional, en su condición de rectores del Sistema de Administración Financiera y del Sistema de Planificación Nacional, respectivamente, sobre la necesidad de un funcionamiento sistémico e integral de ambos sistemas, y ordenó una serie de medidas muy importantes tendientes a su fortalecimiento y mejoramiento.

El seguimiento realizado en el 2007 evidencia algunas acciones importantes por parte de la Administración para avanzar en esta materia; sin embargo, en algunas áreas relevantes de dichos sistemas, persisten rezagos, deficiencias y desafíos relevantes que deben ser valorados y atendidos a la brevedad por tales rectores, en coordinación con otros actores según se requiera.

Así, en el campo de la planificación y evaluación nacionales, en el 2007 se emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 por parte de MIDEPLAN, y se establecieron objetivos nacionales, sectoriales e institucionales de carácter estratégico; se implementó un esquema de organización sectorial; se definieron nuevos mecanismos de planeación y programación institucional; entre otros aspectos. No obstante, es necesario señalar que resulta necesario un esfuerzo por completar la cuantificación y anualización de una cantidad importante de objetivos y metas del PND en lo que resta del período, con el fin de posibilitar y facilitar la evaluación del grado de avance y cumplimiento de tales metas. Además, es necesario fortalecer y consolidar el esquema sectorial y la normativa que lo regula, para asegurar sus propósitos, así como concretar en el menor tiempo posible las estrategias necesarias para la planificación regional y para la puesta en operación del Sistema de Inversiones Públicas, esto último que le permita al país contar con un programa nacional de inversiones públicas.

En lo que se refiere a la evaluación de los resultados físicos y presupuestarios, si bien el Ministerio de Hacienda ha desarrollado nuevos mecanismos, ha venido estableciendo prioridades y planes piloto para la definición de indicadores de desempeño, y ha pretendido desarrollar con el apoyo de organismos internacionales nuevos enfoques metodológicos para la evaluación para el 2008, se observó que en el año 2007 la evaluación se realizó con las metodologías vigentes, que en la práctica han presentado debilidades; además, se observa que el proceso de consolidación de nuevos esquemas y regulaciones sobre la evaluación aún no se ha consolidado en criterio de la Contraloría General.

Por otra parte, en lo referente al Sistema de Administración Financiera, y como resultado de las acciones ordenadas por la Contraloría General, se observa una mejoría en la situación del inventario de bienes de la Administración Central, lo que ha significado un aumento importante en el número y la valoración de los bienes, y en el año 2007 se estaba llevando a cabo un importante esfuerzo para establecer la situación registral y catastral de una gran cantidad de bienes inmuebles del Estado. No obstante, todavía es necesario que varias entidades que no lo han logrado, completen sus inventarios; asimismo, que activos muy importantes que están registrados en montos ínfimos, sean valorados y contabilizados apropiadamente y de acuerdo con la normativa técnica pertinente. Cabe señalar que como resultado de las medidas dispuestas por parte del Órgano Contralor y las acciones de la Administración, la situación del inventario de los bienes ha sido inclusive puesta en conocimiento del Consejo de Gobierno para lograr un compromiso del más alto nivel en la pronta solución de estas situaciones.

Cabe mencionar también que el Poder Ejecutivo no volvió a modificar el presupuesto de la República vía decreto ejecutivo, efectuando traslados entre las partidas de Remuneraciones y de Servicios, luego de que la Contraloría General manifestara su objeción con esa práctica, y para el año 2007 el decreto de las reprogramaciones fue publicado en julio (en el Díraio Oficial La Gaceta N° 144 del 26 de ese mes), mejorando notablemente la situación presentada y cuestionada por la Contraloría General en su Memoria Anual 2006 para el caso del año 2006, en que el decreto respectivo fue publicado a finales del mes de diciembre.

Asimismo, el financiamiento de gastos corrientes con recursos provenientes del endeudamiento, problema reiteradamente señalado por la Contraloría General en su Memoria Anual, se vio subsanado en 2007 con un ahorro en cuenta corriente de \$250 mil millones, que incluso fue suficiente para generar un superávit de \$73 mil millones.

En otro orden, la situación que presenta el Subsistema Contable merece una mención especial, ya que finalmente se logró la emisión de la nueva normativa contable que tendrá plena vigencia a partir del 2009, según lo ha dispuesto el Ministerio de Hacienda, y la Contabilidad Nacional se encuentra laborando en una serie de instrumentos complementarios que resultan de vital importancia para el logro de los propósitos de dicho Subsistema, como lo son un plan general de cuentas, la definición de las políticas contables y los respectivos procedimientos de contabilización. No obstante, la Contraloría General ha venido advirtiendo que este Subsistema muestra rezagos e importantes debilidades en el orden técnico. Además, está señalando a las autoridades competentes su preocupación por la capacidad instalada de la Contabilidad Nacional, para llevar adelante el proceso de preparación, normalización, divulgación e implementación del nuevo marco normativo, que sin duda le impondrá a la Contabilidad Nacional, en su condición de Órgano Rector del Subsistema, enormes retos y desafíos en los próximos años, lo cual es un aspecto que deberá ser valorado y atendido por las autoridades hacendarias.

Finalmente, es importante señalar que, a partir de una serie de señalamientos efectuados por la Contraloría General en los últimos años respecto de nuestro sistema tributario y de temas referidos a la evasión fiscal, el control tributario y la contribución de ciertos sectores al Impuestos sobre la renta, esto aunado a iniciativas importantes del Ministerio de Hacienda en el orden fiscal y tributario, en el año 2007 se generó una mejora significativa en la recaudación de impuestos y en la fiscalización del cumplimiento de los impuestos. Así, la carga tributaria alcanzó el 14,97% del PIB, y se está profundizando la fiscalización tributaria en diversos campos. También se ha venido mejorando la capacidad de la Administración Tributaria en atención a planteamientos emanados de la Contraloría General, de la Asamblea Legislativa y del propio Ministerio de Hacienda, como lo son nuevos sistemas informáticos, el uso de tecnología para el control tributario y nueva dotación de recursos humanos.

No obstante esto, todavía se está lejos de lograrse una situación deseada, por cuanto estudios de la Contraloría General evidencian niveles de evasión fiscal inaceptables, que en parte tienen que ver con el estado de la Administración Tributaria –que poco a poco ha venido mejorando– y en parte con el estado de la Ley Tributaria. Sobre este último aspecto, la situación deviene de un ajuste necesario para corregir inequidades e inefficiencias que se derivan de la ley, y también para acondicionarla a nuevas circunstancias del entorno mundial, que condicionan la movilidad de los factores productivos, la inversión y la capacidad recaudatoria. Así, por ejemplo, en algunos estudios realizados por el Órgano Contralor sobre el Impuesto sobre la Renta en los años 2006 y 2007, se ha evidenciado que resultan necesarias modificaciones a la ley de ese tributo y a otros regímenes tributarios, con el fin de ampliar la renta neta o margen tributario y la base de contribuyentes, mejorar el control tributario y la recaudación de impuestos.

Dado lo anterior, resulta entonces necesario que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional se aboquen a complementar e impulsar las acciones y las soluciones requeridas en relación con las situaciones comentadas, con la participación de otros actores políticos y técnicos según corresponda, y resulta propicio que también se abra el espacio de análisis y discusión crítica desde los órganos parlamentarios y con la participación de los

distintos actores, con el fin de avanzar más rápidamente en la búsqueda e implementación de las medidas y soluciones que correspondan.

7.2.3 Sector Transportes

En la Memoria Anual del año 2006 de la Contraloría General, se comentaron varios resultados de las fiscalizaciones considerados de relevancia para un óptimo funcionamiento de las entidades que contribuyen con su gestión en la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras del transporte, concepto que incorpora los cuatro modos de transporte: marítimo, aéreo, ferroviario y vial.

Como resultado de las disposiciones formuladas con ocasión de la emisión de los respectivos informes de fiscalización, la Ministra de Obras Públicas y Transportes, a quien le corresponde la rectoría del Sector Transportes, ha realizado acciones tendentes a lograr una mejor articulación y eficiencia en el funcionamiento del Sector como un todo. Para estos efectos, dicha Ministra elaboró un cronograma de trabajo que considera el análisis del marco jurídico, estructural y funcional de los órganos y entes que forman parte del sector bajo una perspectiva integral, identificando las competencias y funciones de las unidades o funcionarios que participan y los instrumentos de planificación y control necesarios para fortalecer su accionar.

Complementariamente, el ejercicio de esta rectoría está siendo fortalecido con la implementación del mecanismo de "directriz" para establecer políticas sectoriales de una manera más clara, con lo cual se espera un mejoramiento en la planificación sectorial y de los canales de coordinación y control que podrían generar beneficios para el desarrollo sostenible de la infraestructura de transporte en el ámbito nacional.

En la citada Memoria Anual del 2006, también se resaltó la ausencia de un plan nacional del transporte que articule el desarrollo de todos los modos de transporte. Sobre el particular, la Ministra de Obras Públicas remitió al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la solicitud de financiamiento y los términos de referencia para reactivar hasta por la suma de un millón de dólares, el empréstito para la actualización del Plan Nacional de Transportes para los próximos veinticinco años. A finales del 2009, se espera contar con el documento final de un Plan que contenga, entre otros, lo siguiente:

- La infraestructura vial, aérea, portuaria, ferroviaria y los proyectos más importantes que se encuentren en construcción o se hayan proyectado, así como otros de importancia nacional y regional. Esto incluye la red vial nacional y cantonal, puentes y pasos a desnivel, desvíos, radiales, rutas de travesía, calles y avenidas principales, viaductos, cinturones de circunvalación, expropiación de terrenos, ancho de vías, problemas ambientales, mejoras en la señalización y el sistema de semáforos.
- Recomendar formas de financiamiento de los proyectos, su rentabilidad económica y social y su sostenibilidad ambiental, y
- Delinear políticas y estrategias para el sector transporte.

Se desprende de lo anterior que a finales del 2009 el país podría contar con ese importante instrumento de planificación para dirigir la construcción ordenada y articulada de la infraestructura que el país necesita para contribuir con el desarrollo social y económico del país.

Complementariamente, el MOPT está valorando varias alternativas de reorganización que le permitan solucionar la problemática que adolece en cuanto a la ejecución de actividades no acordes con la materia de transportes o de poca utilidad para los objetivos del Ministerio, acciones que requieren del mediano plazo para su implementación, pues para ello se hace necesario el diseño y aprobación de proyectos de ley que hagan efectivas esas reformas organizativas.

Como se puede observar, el Sector Transporte está experimentando acciones para mejorar el ejercicio de la rectoría, la planificación y la organización de la infraestructura de transporte, sin embargo la naturaleza y el alcance de estas acciones es complejo y requieren de un proceso paulatino y articulado para tener el éxito y el impacto necesario para sacar al Sector del rezago y deterioro en que se encuentra.

7.2.4 Sector social

La CCSS, en relación con el tema de la contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros, ha tomado acciones con el fin de lograr una mejora en sus gestiones y ha realizado las investigaciones y valoraciones para analizar la conveniencia de tal modalidad de prestación; no obstante esa documentación, que fue presentada a la Contraloría General como parte del proceso de seguimiento de las disposiciones, está en proceso de análisis por parte del Órgano Contralor.

En relación con el Proceso de desconcentración de hospitales y clínicas, la CCSS elaboró el Plan Estratégico de Desconcentración, el cual está en proceso de revisión, y su Junta Directiva ha decidido, antes de aprobarlo, promover una fase de reflexión, análisis y discusión institucional con el fin de obtener mayores y mejores insumos que permitan tomar la mejor decisión sobre su futuro desarrollo.

El supraindicado Plan es fundamental para realizar las evaluaciones del caso sobre su desarrollo, por lo que la fase de evaluación está condicionada a la aprobación. Se han realizado actividades que han permitido tener insumos iniciales para la evaluación del Plan, tales como: Diagnóstico de situación del proceso obtenido del FODA comprendido en el Plan Estratégico; ejecución de evaluaciones operativas a los actuales 34 centros de salud desconcentrados, análisis comparativo de competencias y evolución en las regulaciones normativas vigentes entre centros desconcentrados y no desconcentrados y resultados del cumplimiento de planes operativos y estratégicos de los centros de salud (PAO y compromisos de Gestión).

Una vez que el Plan estratégico sea aprobado, las autoridades de la CCSS tienen en agenda, el desarrollo de una nueva metodología para la selección los hospitales y clínicas a desconcentrar, en donde el proceso de selección consistirá en dos etapas: Declaración de elegibilidad y Selección estratégica. Para lo anterior, se ha elaborado un cronograma de implementación aprobado por la Junta Directiva, que se extiende hasta el mes de marzo de 2009, por lo que hay acciones que aún deben implementarse.

7.2.5 Sector de Servicios Económicos para el Desarrollo

En memorias anteriores ha constituido motivo de comentario el problema que enfrenta, y ha enfrentado, el AyA en materia presupuestaria, de donde destaca la baja asignación de recursos y ejecución de los programas de "operación y mantenimiento de alcantarillados" e "inversiones", lo cual podría tener repercusiones en la adecuada prestación de los bienes y servicios propios de la actividad del Instituto. Sobre ese aspecto la Contraloría General ha

mantenido un constante seguimiento tanto en el análisis de las liquidaciones presupuestarias como de los presupuestos, aspecto que se comentó en esta Memoria. De dicho seguimiento se evidencian esfuerzos por mejorar en lo que a prestación de servicios se refiere, pues se han introducido proyectos como el de mejoramiento del alcantarillado del área metropolitana, con un costo cercano a los US\$230 millones, sin que ello constituya la solución esperada a los problemas del AyA.

Por otra parte, se ha advertido desde hace varios años, la existencia de limitaciones en los sistemas de registro para lograr que algunos ingresos puedan ser ejecutados presupuestariamente con criterio de efectivo, lo cual ha motivado la aprobación parcial de los ingresos y la insistencia para que la administración logre una solución satisfactoria a dicha situación. Actualmente, se encuentra en proceso de análisis la información que al respecto fue remitida por la Gerencia General del AyA, con la nota N° G-2008-0699 recibida el 4 de abril del 2007, a partir de la cual se espera una solución definitiva a esta problemática y con ello la información presupuestaria constituya una herramienta adecuada en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a los señalamientos en relación con el ICE, la Contraloría General en la Memoria del año 2006, externó su preocupación sobre las inversiones en energía y que ya había manifestado en el informe de aprobación del presupuesto ordinario, relacionadas con el bajo nivel de cumplimiento de las metas propuestas en proyectos de inversión del Sector Electricidad del ICE en los sistemas de generación y transmisión y que fue señalado por ese Instituto en su diagnóstico institucional. A partir de lo anterior y considerando las razones expuestas por ese Instituto para ese nivel de cumplimiento se recomendó a la administración, la necesidad de formular los respectivos planes de mejora a efectos de establecer las acciones correctivas necesarias.

Sobre este particular, ese Instituto debe evaluar los procesos que al interior del ICE afectan la programación y el desarrollo de los proyectos de inversión y que podrían comprometer el suministro eléctrico a corto, mediano y largo plazo¹. Lo anterior, por cuanto según la liquidación presupuestaria del año 2006 no se logró el cumplimiento de algunas metas, y en algunos proyectos su realización se trasladó para los años 2008 y 2009. Para el año 2007 se refleja un porcentaje de ejecución mayor (87,6%) con respecto del monto presupuestado para el desarrollo de proyectos de generación y en el grupo de proyectos de transmisión se ejecutó el 90,0%, aspecto que se mencionó en esta Memoria².

Además, sobre ese mismo tema de las inversiones de energía, el Órgano Contralor señaló debilidades importantes en lo relativo al alcance y profundidad de la supervisión y el control que debió efectuar el ICE en el Proyecto Hidroeléctrico La Joya, específicamente sobre el proceso diseñado para el control y supervisión de las figuras contractuales conocidas como BOT por parte de la Administración de ese Instituto; así como, la falta de normativa interna para regular las actuaciones administrativas correspondientes. Ese Instituto acató las recomendaciones realizadas por la Contraloría General, elaborando la normativa interna referida al control y supervisión de los proyectos BOT, subsanando, entonces, las debilidades señaladas por el Órgano Contralor.

¹ Lo anterior se le indicó al ICE en el Informe N° DFOE-ED-26-2007 del 08/10/2007.

² Para el año 2006 la ejecución de los recursos asignados para los proyectos en esos sistemas, fue de un 82,9% en generación y de un 90,4% en transmisión.

Sobre las inversiones en Telecomunicaciones, ésta Contraloría General ha venido señalando importantes debilidades en la fase de planificación de sus proyectos, en donde no se ha logrado demostrar, con la claridad debida, que ese Instituto hubiese realizado los estudios necesarios para fundamentar la viabilidad y rentabilidad de los proyectos seleccionados para satisfacer la demanda por servicios de infocomunicaciones. Estos aspectos fueron profundizados en el estudio N° DFOE-ED-16-2007 del 11 de julio del 2007¹, en donde no solo se corroboran tales debilidades sino que se demuestra el impacto negativo que ha generado en los tiempos de respuesta para satisfacer con calidad la demanda por este tipo de servicios, así como las debilidades en cuanto al alineamiento de los proyectos seleccionados en relación con la estrategia institucional.

En relación con estos estudios el ICE ha reportado avances significativos en la elaboración de las políticas, reglamentos y sistemas internos que le permitan una mejor planificación de sus proyectos de inversión. Se está a la espera del documento final para su estudio.

En relación con la calidad y cobertura de la tecnología móvil, en la que se le señaló al ICE sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos contractuales adquiridos por ese Instituto y la empresa adjudicataria, para la ejecución del contrato de arrendamiento, con opción de compra, de los equipos, los servicios y demás componentes asociados, para brindar 600.000 soluciones integrales telefónicas inalámbricas con la tecnología GSM en la banda de los 1.800 MHz, así como la oportunidad de las actividades desplegadas por el Instituto para asegurar el recibo a satisfacción del objeto contractual respectivo, el Órgano Contralor emitió una Relación de Hechos en la que ordenó a la Administración la apertura de los respectivos procedimientos administrativos, al observar hechos que podrían configurar una eventual responsabilidad para funcionarios de dicha entidad. Además, le reiteró a la administración del ICE la necesidad de que se cumpliera cabalmente las condiciones ofrecidas por los arrendatarios y, en caso contrario, se aplicaran las multas y sanciones que fueran pertinentes. Sobre este particular, el ICE eximió de toda culpa y responsabilidad a los funcionarios investigados en el procedimiento administrativo instaurado a la luz de esa Relación de Hechos.

Con respecto a la aplicación de las multas, la Contraloría General solicitó en varias oportunidades informes actualizados sobre las decisiones concretas relacionadas con los trámites y cobros efectivamente realizados para la cancelación de multas contractuales originadas en los incumplimientos de la ejecución del proyecto en referencia, informando ese Instituto al Órgano Contralor sobre tres cobros por multas que realizó a la empresa Ericcson de Costa Rica por los incumplimientos observados en la ejecución del contrato suscrito para ese proyecto.

En la Memoria del año 2006 la Contraloría General de la República realizó algunas indicaciones relacionadas con debilidades en los procesos de planificación, formulación y ejecución del presupuesto de inversiones de RECOPE, las cuales le fueron comunicadas oportunamente. Ante este señalamiento esa empresa pública elaboró una política que considera aspectos relacionados con la formulación, ejecución, control y seguimiento del presupuesto de inversiones; en donde se establecieron parámetros claros para su ejecución considerando un sistema de rendición de cuentas más estricto. Además, de la presentación a la Junta Directiva de informes bimestrales sobre la ejecución de los proyectos de inversión.

¹ Informe sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones.

En el año 2007, como un elemento sustancial de planificación estratégica para mejorar el cumplimiento de los objetivos y metas se elaboró por parte de RECOPE un diagnóstico institucional, con el propósito de analizar la situación de la empresa, disponer de mayor información para superar las dificultades presentadas y conocer con detalle elementos del entorno institucionales en cuanto a organización y estructura. Como resultado, existe una propuesta de una nueva estructura organizativa¹ que pretende disponer de una mayor y mejor capacidad para enfrentar el futuro institucional y mejores herramientas técnicas para superar el rezago que tiene esta empresa pública en el campo de las inversiones. Con estos cambios estratégicos se procura una eficiencia en la gestión de la ejecutoria de los proyectos de inversión de infraestructura al contar con una organización ágil y flexible apta para la toma de decisiones oportunas; la implementación de estos cambios se harán a partir del año 2008, por tanto es de esperar que las condiciones de desarrollo de los proyectos mejoren sustancialmente.

En lo que se refiere a la ejecución del presupuesto de inversiones como se refirió anteriormente, RECOPE no cumplió con el nivel programado en el plan anual operativo para el año 2007 pero sí presentó un incremento con respecto a la ejecución del año 2006, de lo que se puede concluir que esa empresa pública ha implementado una serie de medidas cuyo propósito ha sido el ejecutar con celeridad y oportunidad los proyectos de desarrollo. No obstante lo anterior y al igual que en el año 2006, esta Refinadora, además de las dificultades relacionadas con los procesos de planificación y programación ya descritos, continúa enfrentándose a situaciones problemáticas relacionadas con los procesos licitatorios como lo son las apelaciones, aclaraciones, falta de oferentes, entre otros, que provocan que la ejecución de las obras de inversión no puedan realizarse conforme a lo programado.

En lo pertinente a las disposiciones emitidas por la Contraloría General en el Informe N° 2-2006 del 6 de febrero del 2007, relacionado con el Sistema Nacional de Distribución de Hidrocarburos de RECOPE, se indica que se le dio el seguimiento respectivo y se cumplieron las disposiciones emitidas; relacionadas con la consolidación de programas de mantenimiento de los sistemas contra incendio y de los tanques de almacenamiento, análisis sobre los procedimientos y factores que inciden en la eficiencia de los procesos de operación y administración del sistema de embarque y desembarque de hidrocarburos.

Con respecto al informe N° DFOE-FEC-13-2006 sobre la actividad contractual del BPDC para los años 2005 y 2006, la Contraloría General, dio por cumplidas las diferentes disposiciones contenidas en él².

Específicamente con respecto al cumplimiento de algunas de las disposiciones emitidas en ese informe, se tiene que la Contraloría General solicitó a la Auditoría Interna del BPDC que incluyera dentro de su programa de trabajo para los años 2006 y 2007, los estudios necesarios para revisar los gastos que se ejecutaron o se estaban efectuando por concepto de contratación de consultorías y servicios profesionales, compra de equipo de cómputo y sistemas de software, compra y alquiler de edificios, pago por servicios de información y publicidad, compra de mobiliario y equipo de oficina y compra de papel y cartón, disposición que fue cumplida por dicha Auditoría con la realización y emisión del informe N° AIRI-16-2007 de julio del 2007, en el que se concluye que se presentan retrasos por debilidades en el proceso de contratación, debilidades en la supervisión para monitorear el cumplimiento de los requisitos para las contrataciones y ausencia de controles para obtener alertas al

¹ Aprobada por la Junta Directiva en el artículo 6 de la Sesión Ordinaria N° 4163-119 del 27/06/2007.

² Ver Oficio DFOE-SD-044 del 28/01/2008.

cumplimiento de los plazos predefinidos para los procesos de la contratación. Para cada una de esas situaciones, se emitieron las respectivas recomendaciones.

Producto también del seguimiento desplegado al informe DFOE-FEC-13-2006, pero como un aspecto independiente a ese informe, la Contraloría General le solicitó a la Auditoría Interna que en el transcurso del año del 2008, realice un estudio puntual enfocado en la contratación de servicios profesionales de personas físicas, a fin verificar si para dicho tipo de contrataciones, se está respetando la normativa legal y reglamentaria aplicable, el cual ya se encuentra debidamente programado.

En cuanto a lo señalado en la Memoria Anual 2006 con respecto al INS y en vista del impacto que significa la actividad de reaseguramiento sobre su gestión, en el año 2006 se emitieron tres informes de fiscalización relacionados con las actividades del reaseguro cedido, cotización, colocación, renovación y modificación de contratos de reaseguro del tipo facultativo, selección de compañías reaseguradoras y de intermediación de reaseguros, el análisis de cláusulas de mejoramiento de riesgo y en forma muy específica, la negociación, colocación y control de los pagos relativos al contrato facultativo de la Póliza U-500 del ICE.

Sobre las disposiciones emitidas al INS en esos informes, documentalmente se determinó el cumplimiento de las mismas, con la única excepción de dos aspectos relacionados con el contrato facultativo de la Póliza U-500, relativos a la justificación del incremento significativo en el precio de la citada póliza y el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, asuntos que actualmente continúan bajo seguimiento a través de una estrecha coadyuvancia con funcionarios del Ministerio Público en la preparación e investigación del caso.

8 Avances en la aplicación de la Ley General de Control Interno

La Ley General de Control Interno (LGCI), N° 7428, entró en vigencia el 4 de setiembre del 2002, momento a partir del cual en las instituciones públicas se han generado procesos y actividades orientados a dar cumplimiento a las responsabilidades que, con respecto a los sistemas de control interno institucionales, competen a cada entidad pública.

Cabe destacar que la LGCI se da en un contexto de grandes retos, que surgen en una sociedad cada vez más compleja, y que exigen que el Estado realice cambios y ajustes que inciden en sus distintos campos de acción. Ello conlleva la preocupación del Estado por responder apropiadamente a las tareas que le han sido asignadas y la consecución de sus fines, para lo que es fundamental actualizar y fortalecer los mecanismos de control de la Hacienda Pública.

Con la promulgación de LGCI se introdujo en la gestión pública una serie de conceptos y mecanismos que son la base para el desarrollo de una nueva cultura de gestión pública. De esta forma, se da un giro en materia de control de la Hacienda Pública, planteándose con una clara orientación al cumplimiento de objetivos, con un enfoque sistémico y proactivo, en donde se precisan las responsabilidades de los actores y en los que los controles están inmersos en la gestión, son parte de ésta.

En ese sentido, es de sumo interés que, a cinco años de la emisión de la LGCI, se realice un recuento de los avances que se han dado con respecto a su aplicación, tema que es objeto de este aparte, y para lo cual se ha estimado necesario, con miras a una mejor comprensión de la amplitud de dichos avances, referirse a las generalidades del control interno, las acciones

realizadas por la Contraloría General sobre el particular y los logros en la implementación de la citada Ley.

8.1 Generalidades del control interno

La LGCI “establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno” (artículo 1).

Mediante esta Ley se conceptualiza el sistema control interno como el conjunto de acciones ejecutadas por la administración activa, en procura de asegurar la consecución de objetivos relacionados con la protección del patrimonio público, la confiabilidad y oportunidad de la información, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico (artículo 8, LGCI). En este sentido, la razón de ser del control interno es el cumplimiento de objetivos, y se constituye como un medio y no un fin en sí mismo.

Se establece a la administración activa y a la auditoría interna como componentes orgánicos del sistema de control interno. La Administración Activa es la responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, así como garantizar su efectivo funcionamiento; de esta manera, se constituye en la principal ejecutora de las acciones necesarias para el debido funcionamiento del sistema de control interno. Por su parte, La auditoría interna debe evaluar el cumplimiento, la validez y la suficiencia de ese control interno; es una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano y contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales.

Así también, la LGCI establece los deberes fundamentales que deben observarse con respecto al sistema de control interno. Dentro de ellos se destacan los referidos al ambiente de control, el cual consta de todos los factores del ambiente organizacional para el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno; y los deberes institucionales de, primero, contar con un sistema de valoración del riesgo que permita identificar y priorizar los riesgos relevantes en el logro de los objetivos, y, segundo, realizar autoevaluaciones anuales para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno.

8.2 Acciones de la CGR para procurar la implementación de la Ley General de Control Interno

La Contraloría General, en cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, ha realizado acciones orientadas a promover el cumplimiento del mandato que dicha Ley le establece en materia del control interno a las instituciones públicas. Lo anterior, en aras de cumplir con los objetivos institucionales y coadyuvar a una gestión más eficiente de las instituciones públicas, con estricto apego a sanos principios y normas de control interno.

Las acciones ejecutadas se dirigieron a los citados componentes orgánicos del sistema: administración activa y auditoría interna, y tuvieron como propósito fundamental crear una mayor conciencia y compromiso, y procurar el debido direccionamiento sobre la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, que corresponde a todos los jerarcas, titulares subordinados y demás funcionarios públicos. Estas acciones se pueden clasificar en tres grandes líneas de trabajo: desarrollo de normativa, formación y capacitación, y fiscalización.

8.2.1 Desarrollo de normativa

Esta línea de acción procura el establecimiento y desarrollo de un marco normativo que coadyuve a la debida observancia de la LGCI, al proporcionar una sólida base para dirigir el actuar de las organizaciones para la consecución de sus objetivos, y proveer criterios que se constituyen en el principal fundamento de la comprobación de su cumplimiento.

En cumplimiento de la facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno, conferida a la Contraloría General mediante los artículos 3º, 12, 18, 23, 29 y 35 de la LGCI, en el período 2002-2007¹ se emitieron regulaciones dirigidas a la administración activa y a la auditoría interna.

Con respecto a la Administración Activa, se destaca la emisión de la siguiente normativa:

- “Normas generales de control interno”², en la cual se desarrollan en forma detallada los principios y normas aplicables con respecto a cada uno de los componentes funcionales del control interno: ambiente de control, valoración de riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento.
- “Directrices para el fortalecimiento del control en la gestión pública”³, en las que se plantea que debe generarse un cambio en la visión del control dentro de la gerencia pública (tanto en la administración activa como en la auditoría interna) para que se asegure la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad, entre otros fines.
- “Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general”⁴
- “Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo (SEVRI)”⁵, las cuales aportan las bases para el establecimiento y el funcionamiento de ese sistema, las cuales son concordantes con las mejores prácticas mundiales en la materia.

En lo atinente a la actividad de auditoría interna, se resalta la emisión del “Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público”⁶, con el cual fundamentalmente se promueve un amplio rango de referencia para el valor agregado que la auditoría interna debe proporcionar a la gestión institucional, y se instituye una base común que oriente y sustente los esfuerzos para un mejoramiento continuo de cumplimiento de sus competencias.

¹ En el año 2002 se contempla a partir de la entrada en vigencia de la LGCI, y los años siguientes se consideran períodos completos.

² Manual sobre normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización”, publicado en La Gaceta 107 de 5 de junio del 2002. Cabe aclarar que no obstante que este manual se emitió de previo a la promulgación de la LGCI, posee el enfoque de control interno al que esa Ley da sustento jurídico.

³ Publicadas en La Gaceta 248 de 20 de diciembre del 2004

⁴ Publicadas en La Gaceta N° 228 del 22 de noviembre de 2004).

⁵ Publicadas en La Gaceta N° 135 del 12 de julio del 2005.

⁶ Publicado en La Gaceta N° 221 de 11 de noviembre del 2004.

8.2.2 Formación y capacitación

Las acciones de formación y capacitación tienen el objetivo principal fortalecer, formar e incrementar el conocimiento y compromiso en materia de control interno, a efectos de promover la debida implementación de la LGCI, tanto por parte de la administración activa como de la auditoría interna.

Al respecto, en el período 2002-2007¹ se realizó un total de 274 actividades de formación y capacitación, con la concurrencia de aproximadamente 9.200 participantes de distintas instituciones públicas, representadas en su mayoría por funcionarios de la administración activa.

Dichas actividades se han efectuado en diferentes modalidades y han comprendido principalmente lo siguiente: divulgación de la LGCI y del Manual sobre normas generales de control interno, cursos de control interno, ética en la función pública, valoración de riesgo, regulaciones para el ejercicio y mejoramiento de la auditoría interna y otros temas de interés para las auditorías internas.

Se destaca la realización de proyectos de sensibilización sobre las responsabilidades que con respecto al control interno corresponde a la administración activa y a las auditorías internas, los cuales se ejecutaron con la participación de los nuevos jerarcas institucionales con ocasión de los cambios de Gobierno de los períodos 2002-2006 y 2006-2010.

También interesa resaltar la ejecución de programas de formación de instructores en materia de control interno y valoración de riesgo, a efectos de que en cada institución, con sus propios recursos, se efectuaran labores de capacitación en esas materias y se promoviera una mayor cobertura de dichas actividades, y así se impulsara la formación de redes institucionales de aprendizaje con un efecto multiplicador.

Por otra parte, con respecto a la actividad de auditoría interna, se instauró la modalidad de foros periódicos en los que participan todos los auditores internos del sector público. En ese sentido, en el período en comentario (2002-2007), se han realizado 70 foros, producto de los cuales se destaca el fortalecimiento de relaciones entre las auditorías internas y de estas con la Contraloría General, la obtención y actualización de conocimientos sobre temas relacionados directamente con el ámbito de acción de esas unidades, y el intercambio de experiencias y propuestas de mejora.

Congruente con lo anterior, se destaca la realización de los dos primeros Congresos Nacionales de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, cuyos lemas fueron "El control una responsabilidad de todos" (2004), y "Sanas prácticas para el fortalecimiento de la gestión y el control institucional: Buscando el buen gobierno" (2006).

8.2.3 Fiscalización

Las acciones de fiscalización, en general, tienen el objetivo fundamental de verificar el cumplimiento de las responsabilidades que sobre el control interno corresponden a la administración activa y a la auditoría interna. Cabe indicar que dado un marco normativo apropiado y el conocimiento y formación necesarios por parte de los distintos responsables

¹ En el año 2002 se contempla a partir de la entrada en vigencia de la LGCI, y los años siguientes se consideran períodos completos.

en la administración pública, se dan condiciones fundamentales que propician la debida implementación de la LGCI, y por tanto constituyen la base principal para la fiscalización.

Específicamente, se procuró el fortalecimiento de los sistemas de control interno institucionales, con el propósito fundamental de contribuir a que, de manera integrada y paulatina, el sector público costarricense implemente acciones que propicien mejoras significativas en su gestión. Lo anterior, mediante una fiscalización que promueve que los sujetos componentes del sistema de control interno cumplan apropiadamente con sus responsabilidades.

En lo concerniente a la Administración Activa, por medio de las auditorías internas se obtuvo información sobre el estado de los sistemas institucionales de control interno. Así también, como parte de estudios específicos de fiscalización, la Contraloría General ha verificado el control interno inherente a procesos sustantivos de diferentes entidades.

En materia de auditoría interna, se derivaron acciones concretas a su fortalecimiento, a la luz de las oportunidades de mejora identificadas por medio de fiscalizaciones sobre el ejercicio y la observancia del marco regulador que le aplica a la auditoría interna; así también, la verificación en la totalidad de las auditorías internas¹ –por medio de certificaciones aportadas por estas unidades–, sobre los procesos de autoevaluación de calidad que anualmente deben efectuar, en procura de su mejoramiento continuo.

8.3 Avances en la aplicación de la Ley General de Control Interno

Los esfuerzos de la Contraloría General y de las instituciones públicas para propiciar el cumplimiento de lo dispuesto en la LGCI han generado avances en su implementación. La administración activa ha ejecutado una serie de acciones orientadas, fundamentalmente, al establecimiento, operación y evaluación del sistema de control interno; y las auditorías internas han apoyado esos procesos por medio de la prestación de diversos servicios.

Los principales avances y retos en la implementación de la LGCI se comentan a continuación:

8.3.1 Administración activa

En lo concerniente a la calidad del funcionamiento del sistema de control interno, se consideró en el 2007 una muestra de 35 instituciones públicas de los diferentes sectores, como etapa inicial de un proceso que pretende cubrir a 200 instituciones. El alcance del análisis comprendió por un lado a ese sistema como un todo, y por otro, lo relativo a la valoración de riesgo y la autoevaluación anual de ese sistema; todo ello en cuanto a lo que compete a la administración activa y el valor agregado de la auditoría interna al respecto.

Sobre el particular, de acuerdo con información aportada a inicios del segundo semestre del 2007, por parte de las auditorías internas de las instituciones seleccionadas en la muestra (35), se tiene lo siguiente:

- En cuanto al sistema de control interno en general, todas esas instituciones han emprendido acciones para su establecimiento, mantenimiento y evaluación, lo

¹ Se refiere a las 152 auditorías internas que tenían la obligación de completar su autoevaluación anual de calidad a más tardar el 15 de junio de 2007, de conformidad con las directrices emitidas al respecto por la Contraloría General.

cual se constituye en un paso de gran relevancia, tomando en cuenta que la administración activa es la principal responsable por el control interno y que el contar con un adecuado sistema de control interno es un factor clave en el logro de los fines institucionales.

Cabe indicar que dichos avances, en su mayoría (14 o sea el 40%), responden a procesos sistemáticamente instaurados en las organizaciones y que propician una clara orientación hacia los objetivos previstos. Por su parte, otras instituciones (10 o sea el 29%) presentan sus avances en una fase inicial, lo que significa que no obstante que ya han dado sus primeros pasos, requieren esfuerzos adicionales para contar con un sistema fortalecido. Finalmente, las instituciones restantes (11 o sea el 31%) han emprendido esfuerzos considerados como aislados, que ameritan un mejor direccionamiento y esfuerzo para poder contar con un sistema de control interno apropiado a las necesidades de la entidad.

Lo anterior, se resume en el siguiente gráfico:

Acciones para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar
el sistema de control interno institucional

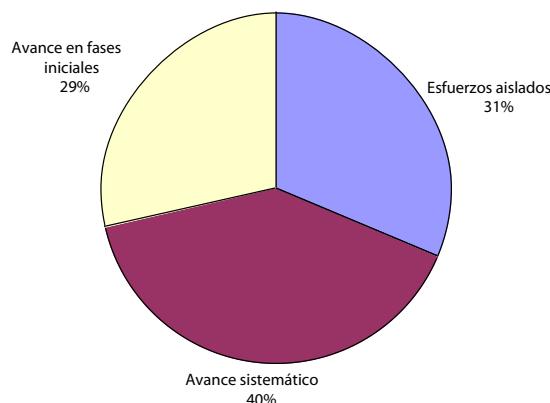


Gráfico 2.29

Fuente: Información por aportada por las auditorías internas de una muestra de 35 instituciones públicas

- En cuanto a la autoevaluación del sistema de control interno, la cual debe efectuarse anualmente (artículo 17, inciso c de la LGCI), se indica en relación con el período 2004-2006, que en términos generales ésta ha sido realizada por la mayoría de las instituciones (29). Lo anterior, posibilita su mejoramiento sistemático en el tiempo, por medio de la implementación de acciones de mejora planificadas.
- En cuanto a la valoración del riesgo, se considera que de las instituciones de la muestra, 26 han realizado esfuerzos para establecer y operar el SEVRI, de conformidad con las directrices emitidas por la Contraloría General¹.

La instauración de un sistema de valoración de riesgo representa una labor de gran complejidad, que involucra una serie de acciones que deben ejecutarse paulatinamente, durante varios períodos. Se desprende que de acuerdo con

¹ Resolución R-CO-64-2005, "Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI" (D-3-2005-CO-DFOE)

la muestra, gran parte de las instituciones presentan avances en el tema; sin embargo, en un grupo de instituciones (9) no se visualiza mayor progreso sobre el particular.

En relación con los servicios brindados por las auditorías internas que forman parte de la muestra, sobre los temas de control interno citados, se reporta que en general se han proporcionado diversos servicios de asesoría, advertencia, auditoría, capacitación y otros relacionados. No obstante, que la administración activa realiza esfuerzos para fortalecer el sistema de control interno, se señala que algunas entidades no han implementado ni atendido en su totalidad las recomendaciones y advertencias giradas por la auditoría interna, situación que resulta preocupante tomando en cuenta que ello constituye el principal producto de la auditoría interna y su no observancia puede generar un efecto adverso en el sistema de control interno.

En virtud de lo anterior, dada la importancia del cumplimiento de los deberes que en materia de control debe realizar la administración activa de cada institución pública, resulta fundamental que se realicen acciones adicionales por parte de la administración activa de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Se destaca la valoración del riesgo, cuyo fortalecimiento viene a contribuir de manera importante a una mayor transparencia en la gestión pública, al explicitar el nivel de riesgo a que está expuesta la organización y las medidas que se están tomando para su adecuada administración, lo anterior como insumo para un diseño de control interno que contribuya al cumplimiento de los objetivos institucionales.

A efectos de continuar con los esfuerzos en comentario y con el objetivo primordial de fortalecer los sistemas de control interno institucionales, para el período 2008-2010 se ha programado estudiar tales sistemas en otras instituciones, de forma tal que al finalizar el período se hayan realizado análisis de la totalidad de las instituciones públicas que comprende el proyecto (200). Asimismo, se ha previsto cubrir cada institución en forma bienal, para valorar el avance y mejoramiento en sus sistemas de control interno en dos momentos diferentes.

8.3.2 Auditoría interna

La auditoría interna, como participante en el control interno, debe impulsar una serie de acciones para asegurar la calidad de esa actividad y del cumplimiento de las normas para el ejercicio de la auditoría interna y por ende, en el fortalecimiento de los sistemas de control interno institucionales.

En ese sentido, en la medida en que las instituciones públicas cuenten con una actividad de auditoría interna de alta calidad, está en posibilidad de contar con sistemas de control interno más efectivos y que respondan a las necesidades institucionales, y en consecuencia, funcionen de conformidad con lo dispuesto en la LGCI.

Con la evaluación anual de calidad de la auditoría interna realizada obligatoriamente a partir del 2007, las auditorías internas han valorado su calidad y definido las acciones de mejora necesarias para su fortalecimiento. Congruente con ello, en las fiscalizaciones puntuales efectuadas por la Contraloría General, sobre el accionar de las auditorías internas, se han verificado condiciones que muestran un cumplimiento parcial del marco regulador aplicable, producto de lo cual se han generado iniciativas para que mediante la clara identificación de

las correspondientes oportunidades de mejora, se tomen las acciones pertinentes en procura del fortalecimiento de su gestión.

Los productos de las citadas autoevaluaciones y fiscalizaciones, representan un logro relevante para el mejoramiento sistemático de las auditorías internas, ya que se propicia que estas unidades paulatinamente vayan perfeccionando sus procesos y adoptando otros que permitan el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Lo anterior, tiene un impacto importante en los sistemas de control interno institucionales, y se constituyen en un avance en la implementación de la LGCI, ya que, por un lado, la auditoría cumple de una mejor forma con su cometido previsto en esa Ley; y, por otro, coadyuva con la responsabilidad de la administración activa de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional que preceptúa dicha Ley.

Finalmente, cabe señalar que como parte de las labores definidas para el período 2008-2010, la Contraloría General va a continuar con las verificaciones con respecto a la autoevaluación anual de calidad de las auditorías internas –en la totalidad de esas unidades– y las fiscalizaciones sobre la actividad de auditoría interna en una muestra de instituciones públicas, con el fin de que dar continuidad a las acciones iniciadas para el fortalecimiento de la actividad de auditoría interna en el sector público costarricense.

9 Avances en la aplicación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422

La corrupción ha dejado de ser un problema principalmente local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. Por ello se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenirla y combatirla eficazmente; en los tiempos modernos los mecanismos de control deben ser de carácter universal, para que dicho esfuerzo coseche sus frutos. Es en este contexto que Costa Rica ha suscrito diversos convenios internacionales orientados a la lucha contra la corrupción, los que se comentan en este aparte. Además, se abordan aspectos relevantes de los principales esfuerzos que viene realizando la Contraloría General de la República, en el tema anticorrupción.

9.1 Compromisos internacionales

9.1.1 Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)¹

Este instrumento internacional surgió por la convicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de que la corrupción es un fenómeno que socava la legitimidad de las instituciones públicas y que atenta contra la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo integral de sus pueblos. De acuerdo con el artículo décimo cuarto de esta Convención, dichos Estados deben prestarse asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la Convención.

¹ Suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Costa Rica la firmó ese mismo día, pero recibió la aprobación legislativa el 17 de abril de 1997 por la Ley N° 7670.

Por ello, Costa Rica¹ suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC² (MESICIC) que persigue la promoción de la implementación de la Convención, contribuir al logro de los propósitos establecidos en su artículo II, dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención, analizar la forma en que están siendo implementados, facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

En el *"Informe final relativo a la implementación en la República de Costa Rica de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda"*³, se informa que Costa Rica, cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a la contratación de funcionarios públicos, regulaciones en cuanto a la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (Sistema Integrado de Actividad Contractual, Sistema de Información de Presupuestos Públicos, Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Financiera, Ley de Control Interno, entre otros), sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción⁴disposiciones relativas a la tipificación de los actos de corrupción (Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422), y como medida para fortalecer la Contraloría General, como órgano de control superior, en lo concerniente a las funciones que desarrollan en relación con el control del efectivo cumplimiento de las disposiciones de la Convención, se creó el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas⁵ en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

9.1.2 Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)⁶.

Este instrumento internacional establece un marco que permite a los Estados colaborar en la lucha contra la corrupción, cuestión que se considera uno de los obstáculos más importantes al desarrollo sostenible. La Convención tiene un capítulo dedicado a la prevención que contiene medidas de amplio alcance destinadas a los sectores público y privado. Además, los Estados deben velar por que sus funciones públicas estén sujetas a salvaguardias que promuevan la eficiencia, la transparencia y la contratación basada en el mérito. Una vez contratados, los funcionarios públicos deberían estar sujetos a códigos estrictos de conducta. Además, exhorta a los países a que alienten y promuevan activamente la participación de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria, así como la de otros elementos de la sociedad civil, y a que despierten la conciencia pública ante la corrupción y lo que puede hacerse frente a ella.

¹ Ver la página Web: <http://www.apecsec.org.sg/>. Son miembros ante el Comité de Expertos el Lic. Ronald Víquez Solís (como experto titular), el Lic. Miguel Cortés Chaves, la Licda. Tatiana Gutiérrez Delgado y la Licda. Andrea Calderón Gassmann, todos Procuradores de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República.

² El cual fue suscrito el 4 de junio de 2001. Visitar la página Web:http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_corr_arg.htm.

³ Dicho informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 g) y 26 del Reglamento y Normas de Procedimiento, en la sesión plenaria celebrada el 28 de junio de 2007, en el marco de su undécima reunión, lo cual tuvo lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos, del 25 al 29 de junio de 2007.

⁴ Resolución R-CO-96-2005, lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la CGR).

⁵ Resolución R-CO-66-2005 de las 10:00 horas del 4 de julio de 2005.

⁶ La misma fue adoptada el 31 de octubre de 2003, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. En Costa Rica recibió la aprobación legislativa el 29 de noviembre de 2006, por la Ley N° 8557, publicada en La Gaceta N° 242 del 18 de diciembre del 2006, pero la misma fue ratificada hasta el 9 de enero de 2007, mediante el decreto ejecutivo N° 33540.

Un avance importante es que los países se pusieron de acuerdo sobre la recuperación de activos, que se señala expresamente como principio fundamental de la Convención. Los países quedan obligados a prestarse formas concretas de asistencia judicial recíproca en orden a reunir y transmitir pruebas para presentarlas ante los tribunales y extraditar a los delincuentes. También deben aplicar medidas que faciliten la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto de la corrupción¹.

9.2 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422.(LCCEIFP)

Los fines que persigue esta Ley son más amplios que los establecidos en la anterior "Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos", N° 6872, la cual sólo indicaba prevenir y sancionar el enriquecimiento ilícito. En cambio, la Ley N° 8422 no solo tiene como fines prevenir y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública, sino también detectarla, bajo los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas, lo que resulta concordante con el compromiso adquirido en los instrumentos internacionales.

Resulta importante señalar que actualmente en la corriente legislativa se encuentran cinco proyectos de reforma a esta Ley, cuatro de los cuales hacen referencia a reformas parciales y uno de ellos a una reforma integral, promovida por la Fundación Adenauer Sitiftung, presentado el 21 de agosto del 2007.

9.3 La declaración jurada sobre la situación patrimonial.

El deber de los funcionarios públicos de dar cuenta de los bienes no es reciente. Desde la Constitución Política de 1949 aparece una norma relacionada con las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos. En el artículo 193 se dispone que el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos estén obligados a declarar sus bienes.

Posteriormente, el 14 de junio de 1950 se promulga la Ley N° 1166, "Ley de Declaración Jurada Funcionarios Públicos". En el año 1983, el régimen de la declaración jurada de bienes es modificado por la "Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos", N° 6872 del 17 de junio de 1983, y el 29 de octubre de 2004 se promulga la referida ley N° 8422, con la cual nuestro país buscó satisfacer el compromiso de establecer legislativamente, las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

La LCCEIFP en su artículo 22°, establece varios tipos de declaración jurada sobre la situación patrimonial del funcionario público:² la declaración inicial, anual y final.

En el 2007 se recibieron un total de 11.534 declaraciones juradas, con un incremento importante de documentos recibidos en el mes de mayo –aproximadamente un 70% más respecto del año anterior–, lo que refleja el incremento de la eficacia con que se manejó este proceso. De ese total de declaraciones juradas recibidas, 8.595 fueron declaraciones anuales, 1.891 declaraciones iniciales y 1.058 finales.

¹ Ver la página Web:www.unodc.org

² "La finalidad fundamental de estas declaraciones es la de sacar a la luz, posibles conflictos de interés y disminuir las oportunidades de corrupción". Thompson, Dennis F. La ética política y el ejercicio de cargos públicos. Barcelona, 1999, página 196.

El funcionario público que no cumpla con su deber de rendir la declaración jurada de bienes puede incurrir en responsabilidades administrativas, civiles y penales¹. Por esta situación en el 2007, la Contraloría General elaboró 133 relaciones de hechos y 1 denuncia penal relacionada con la presentación de la declaración jurada sobre la situación patrimonial.

Del total de Relaciones de Hechos elaboradas en el 2007, solo 6 casos (7%) fueron absueltos. Cabe aclarar que de estos, 5 fueron absueltos por considerarse que existían errores de trámite, como por ejemplo, que Unidades de Recursos Humanos no habían reportado incapacidades, o que en el sistema apareció como pendiente de entrega de la declaración jurada, cuando en realidad sí estaba presentada. De los funcionarios sancionados el (95%), de las sanciones que se aplicaron fueron por escrito sin publicación, amonestación por escrito en el Diario Oficial, suspensión por 8, 20, ó 30 días, suspensión sin goce de salario –en caso de la presentación tardía de la declaración jurada–, cancelación de credenciales, despido sin responsabilidad patronal y prohibición de ingreso y reingreso –en caso de no presentación de la declaración jurada–. Adicionalmente el artículo 70 del Reglamento a la LCCEIFP dispone que para ejercer un cargo público que origine la obligación de rendir declaración jurada de bienes, es requisito que no exista ninguna declaración jurada pendiente de ser presentada ante la Contraloría General de la República, disposición de la cual se exceptúan los cargos de elección popular.

Lo anterior evidencia que el sistema de responsabilidades que genera la presentación tardía o no presentación de la declaración jurada sobre la situación patrimonial es efectivo en su aspecto sancionador.

10 Denuncias.

Según la resolución R-CO-96-2005 de las 9:00 horas del 28 de noviembre de 2005, se emiten los “Lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República”, los cuales tienen como objetivo informar a las personas los requisitos que deben reunir para presentar una denuncia ante la Contraloría General y el procedimiento que se empleará valorar si es procedente verificar los hechos que se denuncian.

En los lineamientos se establece que el ámbito de competencia del Órgano Contralor será sobre posibles hechos irregulares o ilegales en relación con el uso y manejo de fondos públicos o que afecten la Hacienda Pública y lo regulado por la “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422”.

Según los datos estadísticos de la Contraloría General, desde el mes de mayo del año 2000, cuando se empezaron a registrar las denuncias recibidas, hasta el mes de diciembre de 2007, se recibieron 4.527 denuncias, lo cual se muestra en el siguiente gráfico:

¹ Ver los artículos 38, 39, 40, 41 y 59 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (Ley N° 8422 del 6 de octubre de 2004).

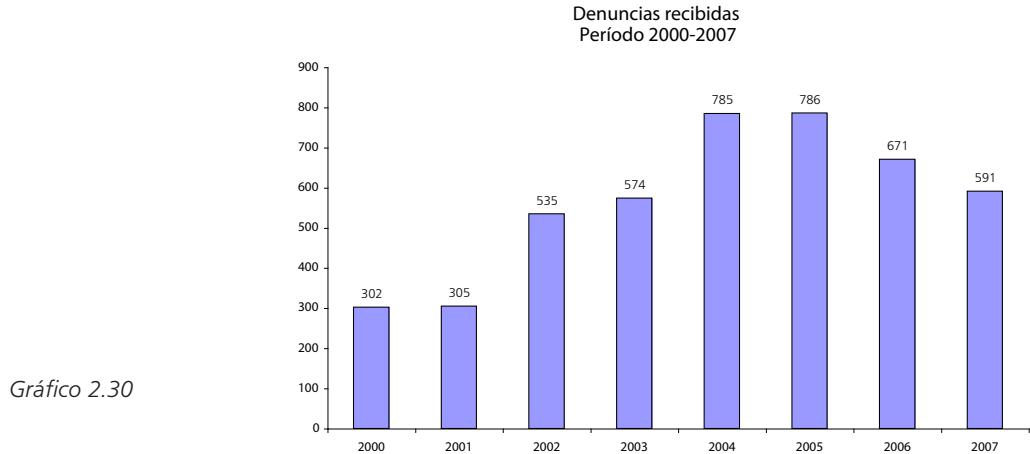


Gráfico 2.30

Con base en el registro que sobre el particular se lleva, se tiene que de las denuncias admitidas durante el último año, la mayor cantidad de denuncias proviene del Sector Municipal, aspecto que históricamente ha venido ocurriendo.

Del análisis de las denuncias admitidas en el año 2007, con base en las variables denunciante, denunciado, temas e instituciones, los reportes estadísticos permiten señalar lo siguiente:

- En cuanto al tipo de denunciante, el principal corresponde a particulares, en segundo lugar están los miembros de Concejos Municipales y el tercer lugar denuncias anónimas. Sobre este tema es importante mencionar que este tipo de denunciante anónimo se ha venido presentando a través de los años; aspecto que la Contraloría General institucionalmente incorporó en los *"Lineamientos para la Atención de Denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República"*¹, en su artículo 9, en el que se establece que las denuncias anónimas serán atendidas en el tanto aporten elementos de convicción que permitan iniciar la investigación.
- En cuanto a los denunciados, se presenta un cuadro que contiene las diez principales variables según esta clasificación:

Cuadro 2.115

Clasificación por Denunciante	Total general	Porcentaje con respecto al total recibido (591)
Otro funcionario público	133	22,50
Alcalde	84	14,21
Otro funcionario municipal	58	9,81
Miembro de Concejo Municipal	55	9,31
Funcionario de Institución Autónoma	35	5,92
Funcionario de Nivel Gerencial	34	5,75
Miembro de Junta Directiva	22	3,72
Auditor Interno	20	3,38
Funcionario de Ministerio y Adscritas	20	3,38
Representante de otras personas jurídicas	15	2,54

Considerando el total de los diez principales tipos de denunciado (476), los funcionarios relacionados con las Municipalidades representan un 41.39%

¹ Resolución N° R-CO-96, publicada en La Gaceta N° 238 del 9 de diciembre de 2005.

(197), pues tal y como se señaló anteriormente de dicho sector es del cual se reciben la mayor cantidad de denuncias, situación que se ha mantenido a través de los años.

- En relación con las instituciones denunciadas, en el siguiente cuadro se presenta un listado de las diez instituciones sobre las cuales se recibió la mayor cantidad de denuncias durante el año 2007:

Institución denunciada	Total por institución	Porcentaje con respecto al total recibido
Municipalidad de Tibás	30	5,08
CCSS	25	4,23
Municipalidad de San José	21	3,55
IDA	20	3,38
MOPT	18	3,05
ICE	17	2,88
AyA	15	2,54
MEP	14	2,37
INS	11	1,86
Municipalidad de Puntarenas	11	1,86

Cuadro 2.116

Fuente: Estadísticas, Reporte "Para instituciones principales y secundarias" – año 2007.

- En relación con los principales temas denunciados, en el siguiente cuadro se muestran aquellos que tuvieron mayor incidencia en el periodo en evaluación:

Clasificación por Tema	Total general	Porcentaje con respecto al total recibido (591)
Asuntos laborales	97	16,41
Contratación Administrativa	92	15,56
Control Interno	39	6,6
Incumplimiento de Deberes	30	5,08
Obras Públicas	24	4,06
Permisos Municipales	20	3,38
Zona Marítimo Terrestre	20	3,38
Presupuesto	19	3,21
Solicitud de Estudio o Auditoria	19	3,21
Nulidad de Actos Administrativos	15	2,54

Cuadro 2.117

Como se desprende del cuadro anterior, el principal tema denunciado corresponde a aspectos relacionados con los *"asuntos laborales"*, el enfoque dado al tratamiento de dichas denuncias se orienta a que las mismas primordialmente competen ser resueltas por la Administración Activa de cada ente donde ocurrieron los presuntos hechos irregulares. En virtud de lo anterior, de los 97 casos clasificados bajo ese tema se tiene que el 39% fue trasladado externamente.

Por otra parte, nuestro sistema jurídico contiene una serie de mecanismos a los cuales los denunciantes pueden acudir para resolver asuntos de índole laboral; bajo esta posición se resolvió un 32% de las citadas denuncias y se archivó un 22%.

Cabe mencionar que el 7% de las denuncias clasificadas bajo el tema de *"asuntos laborales"* fueron trasladadas a lo interno del Órgano Contralor, lo anterior en consideración de aspectos como: denunciante o hechos denunciados. Según el seguimiento interno brindado a dichos trasladados se tiene que de las 7 denuncias, 4 fueron debidamente atendidas en el año 2007 y 2 continúan en investigación.

Durante al año en evaluación, el segundo tema más denunciado correspondió a aspectos relacionados con la “*Contratación Administrativa*”, con 92 denuncias. De estas se utilizó principalmente, la resolución directa en un 42%, como mecanismo de atención de las citadas denuncias, y en segundo lugar, el traslado externo en un 39%. Por otra parte , un 19% fue resuelto utilizando otros mecanismos de atención, como el archivo o el traslado a lo interno de la Contraloría General. De los trasladados efectuados internamente un 92% fue resuelto en el año 2007, y se mantiene pendiente de resolver un 8%.

En el período en estudio se recibieron 16 denuncias por infracciones a la LCCEIFP, relacionadas con infracciones al régimen de prohibición e incompatibilidades, reguladas en el capítulo II de la ley de cita.

10.1 Propuestas

Para el año 2008, se propone la implementación del mecanismo de denuncia electrónica, la cual pretende mejorar la captación de denuncias mediante la utilización de los avances tecnológicos, en cuanto al registro de los datos del denunciante, denuncia y prueba. Esta herramienta permitirá al denunciante consultar el trámite de su denuncia a través del sitio Web de la CGR, utilizando para ello el número dado a su denuncia.

También se implementará la reforma de los artículos 1º incisos 15 y 16, así como de los artículos 11º, 24º, 25º, 54º, 55º, 56º, 57º, 60º, 62º, 63º, 65º, 66º, 71º, 72º, 75º y 81º; además la adición de tres incisos en el artículo 1, un artículo 25º bis y un artículo 84º del Reglamento a la LCCEIFP. Dicha reforma procura depurar la lista de funcionarios públicos afectos a la obligación de presentar la declaración jurada sobre la situación patrimonial, en ese entendido serán declarantes los establecidos en el primer párrafo del artículo 21º de la LCCEIFP, y los funcionarios que estén directamente relacionados con la función aduanera, los que tramitan compras públicas y los que manejan fondos públicos.

Capítulo IV

Evolución de las finanzas públicas

1 Situación fiscal del Gobierno

Por varios años los resultados financieros del Gobierno han seguido una tendencia a menor déficit financiero y deuda consolidada, situación que en el 2007 se ha profundizado sensiblemente al presentarse un superávit financiero. De esta forma, el proceso de reducción del cociente deuda/PIB que se observa a partir del 2005 se manifiesta como sostenido y con perspectivas de continuar en el 2008.

Un primer análisis causal de esa dinámica se realiza por el método de descomposición. Al igual que en el número anterior de la Memoria Anual, se toma un período de relativa estabilidad en el cociente deuda/PIB como fueron los años 2001-2004, contra el cual se compara el valor que ha alcanzado en el último ejercicio 2007. Los factores explicativos son: un aumento de la tasa de crecimiento del PIB, un incremento en la recaudación como porcentaje del PIB y en la contención del gasto en relación con el PIB; asimismo ajustes a la ejecución del gasto que inciden en deuda, como la operación de la caja única versus cambios de deuda extraordinarios, y como último elemento el descenso de tasas y pagos de interés (inclusive ajuste cambiario).

Como señalan los siguientes dos cuadros, el cociente deuda/PIB ha bajado 13,7 puntos del PIB desde diciembre 2004 a diciembre 2007. Hay una repartición bastante igualitaria en los factores que explican ese descenso, en aproximadamente 3 puntos cada cual entre: mayor crecimiento del PIB, mayor recaudación tributaria, menor ejecución del gasto, y ahorro de intereses. Éste último ha incidido mucho más que en la baja 2004- 2006. El factor restante, por caja única contra nuevas fuentes de deuda no incluidas en el déficit financiero, explica un tanto menor.

Composición de la disminución de Deuda/PIB según factores

Período 2004-2007

En porcentajes

	2004-2006	2004-2007
Disminución total	-8,01	-13,71
Tasa de crecimiento del PIB	-2,33	-3,45
Aumento de ingresos/PIB	-0,91	-2,83
Contención de gasto/PIB	-2,20	-3,01
Caja única y aumentos exógenos 1/	-1,02	-0,83
Factor de intereses 2/	-1,54	-3,58

Cuadro 2.118

1/ Pagos o documentaciones de deuda no incluidas en el déficit financiero.

2/ Residuo, incluye factor cambiario.

Comparado con el método en 2006 se ha cambiado la agrupación de los dos últimos factores, y el cambio del cociente de deuda se hace contra diciembre 2004 (no el promedio 2001-2004).

Como es evidente, no existe entre 2004 y 2007 una causa predominante sino un conjunto de factores que han actuado en el mismo sentido para reducir la deuda. Para el 2008 se espera que sigan incidiendo en igual dirección, y de persistir los valores observados de

carga tributaria, actividad económica, contención del gasto y bajos intereses, se anticipa una tendencia de mediano plazo hacia un continuo descenso de la deuda. Incluso alzas moderadas del gasto no interrumpirían esa dinámica, de no haber variaciones drásticas en los otros componentes cuya incidencia, en cualquier caso, sería paulatina.

Se reitera la llamada de atención para que las holguras que presenta la situación fiscal se aprovechen para un adecuado uso de los recursos disponibles, fortaleciendo la capacidad de planificación y ejecución de las instituciones.

Igualmente, corresponde advertir que con estas tendencias hay otras fuentes de presión inminente o subyacente sobre las cuentas fiscales, como son los destinos específicos no cumplidos (o depositados en caja única) y el desequilibrio patrimonial del Banco Central de Costa Rica (Cuadro siguiente). Como ya se ha presentado en números anteriores y en el Informe Técnico para el Proyecto de Presupuesto 2008, en una visión retrospectiva el Gobierno no habría podido atender esas presiones sin haber incurrido en niveles de deuda insostenibles, los cuales sólo en los últimos años se habrían estabilizado en niveles de alta vulnerabilidad (c. f. Informe Técnico, página 61).

Sin embargo, los resultados fiscales de esta segunda mitad del decenio son mucho más holgados que los de cinco años atrás, por lo que las extrapolaciones en caso de asumir la carga financiera de tales pasivos o quasi pasivos, no tendrían el carácter alarmante que se habría observado en el pasado. Puede verse en el siguiente Cuadro que el nivel de déficit operacional de sostenimiento de la deuda no ha sido sobrepasado por varios años, por lo que el cociente deuda/PIB ha estado disminuyendo (considerando operaciones efectivas no reflejadas en el déficit).

Lo anterior no implica una sugerencia para que el Gobierno asuma directamente esas cargas, pues igualmente deben realizarse las reformas que permitan un control en sus orígenes. Es así que, en el caso de los pasivos internos no monetarios del Banco Central, su generación se atribuye a la política monetaria en un contexto de entrada de capitales y tipo de cambio controlado, lo que ha sido objeto de una reforma paulatina que, en la opinión de algunas fuentes (c. f. informe del FMI, El Financiero No. 661) debería ser intensificada (véase Memoria Anual 2007 del Banco Central, pág. 52 ss).

Es probable que una mayor flexibilidad cambiaria sea un elemento necesario para atacar la generación de pérdidas del Banco Central, puesto que otras medidas como la reducción de tasas de interés estarían dando signos de agotamiento. No obstante, el ritmo al cual debe completarse la reforma cambiaria y de política monetaria, responde a un conjunto de medidas que se han de ejecutar coordinadamente, incluyendo la eventual expresión fiscal de la capitalización del Banco.

Por el momento, el costo financiero de la deuda pública ha disminuido sensiblemente, en parte por el proceso mismo de transición en el régimen cambiario. Como perspectiva de mediano plazo, sin embargo, es conveniente que el país cuente con la suficiente flexibilidad del tipo de cambio y de otros precios fundamentales para asimilar las fluctuaciones de la economía. Lo anterior, visto que la tendencia experimentada por la deuda interna del Banco Central ha sido de aumento pronunciado por varios años (c. f. Memoria Anual 2007 de esa institución, pág. 51).

Gobierno de la República
Déficit financiero y Déficit de Base Amplia 1/
En millones de colones

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos % PIB	12,4	13,4	13,4	14,0	13,6	13,9	14,2	15,5
Gastos sin intereses % PIB	11,8	12,4	13,5	12,6	12,2	11,9	11,3	11,9
Intereses % PIB	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8	3,1
Déficit (-) o superávit (+) financiero	-147.208	-162.781	-265.390	-198.840	-219.964	-199.017	-104.021	73.107
% PIB	-3,0	-3,0	-4,4	-2,8	-2,7	-2,1	-0,9	0,5
Déficit (-) o superávit (+) operacional	-57.803	-97.792	-164.881	-96.477	-81.555	35.570	152.148	476.875
% PIB	-1,2	-1,8	-2,7	-1,4	-1,0	0,4	1,3	3,5
Nivel de sostenibilidad	-0,5	-0,3	-1,1	-2,3	-1,5	-2,1	-2,7	-1,9
Fuentes adicionales de deuda								
Operaciones efectivas no reflejadas	114.857	162.029	0	-20.721	105.245	0	0	84.934
Aumento deudas flotantes	31.353	43.617	76.644	25.052	50.060	137.441	72.444	164.409
Variación de valor deuda indexada	59.087	76.644	114.909	203.301	207.316	169.317	101.497	-20.021
Aumento neto BEM	13.305	-153.271	139.823	93.036	33.041	246.359	319.980	348.934
Aumento neto otras deudas BCCR	121.534	115.747	55.021	111.209	-13.915	70.909	-26.213	-77.534
(Aumento deudas flotantes de tesorería) 2/	128	-2.249	7.143	7.398	46.304	44.664	40.230	58.835
= Déficit de base amplia	-487.344	-407.548	-651.788	-610.717	-601.711	-823.042	-571.730	-427.615
% PIB	-9,9	-7,6	-10,8	-8,7	-7,4	-8,7	-5,0	-3,2
= Déficit operacional de base amplia	-272.420	-202.967	-358.213	-208.733	-96.930	-231.679	-30.227	180.613
% PIB	-5,5	-3,8	-5,9	-3,0	-1,2	-2,4	-0,3	1,3
Nivel de sostenibilidad	0,0	-0,5	-1,5	-3,5	-2,4	-3,2	-4,6	-3,4
Deuda de base amplia	2.370.403	2.876.229	3.548.130	4.104.546	4.704.855	5.415.031	6.082.278	6.483.942
Documentada interna y externa	1.666.067	2.168.050	2.561.319	2.881.041	3.365.860	3.576.664	3.837.469	3.744.490
Flotante	124.656	168.273	244.917	269.969	320.028	457.470	529.914	694.323
BEM	317.189	163.918	303.741	396.777	429.818	676.177	996.157	1.345.091
Otras deudas BCCR	254.047	369.794	424.815	536.025	522.110	593.019	566.806	489.272
Flotante de Tesorería	8.443	6.194	13.337	20.735	67.039	111.703	151.932	210.767
% del PIB	48,2	53,3	58,5	58,8	57,8	56,9	52,8	47,8
% del PIB documentada	33,9	40,2	42,3	41,3	41,3	37,6	33,3	27,6
% del PIB consolidada con BCCR	32,4	37,7	39,8	38,9	39,6	36,5	32,4	27,0

1/ Documentada y de otra naturaleza, como flotante y deuda interna del Banco Central.

2/ Cifra informativa, ya incluida en el déficit.

Cuadro 2.119

Sector Público
Déficit financiero
En millones de colones

	2006		2007	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
Déficit del Gobierno de la República	-104.021	-0,9%	73.107	0,5%
Superávit Gobiernos Locales	12.149	0,1%	13.614	0,1%
Déficit o Superávit Órganos Desconcentrados 1/	26.350	0,2%	-790	-0,0%
Déficit o Superávit Instituciones Descentralizadas 1/	40.361	0,4%	-4.619	-0,0%
Déficit del Gobierno General 2/	90.866	0,8%	293.188	2,2%
Superávit Empresas Públicas No Financieras	-21.112	-0,2%	-15.464	-0,1%
Déficit del Sector Público No Financiero	69.754	0,6%	277.724	2,1%
Superávit de Instituciones Públicas Financieras	83.086	0,7%	86.200	0,6%
Déficit del Sector Público	152.839	1,3%	363.924	2,7%
Pérdidas del Banco Central de Costa Rica	-131.346	-1,1%	-96.269	-0,7%
Déficit del Sector Público Combinado 3/	-61.592	-0,5%	181.455	1,3%

1/ Incluye adquisición de valores del Gobierno.

2/ No es la suma simple de las anteriores, por efecto de consolidaciones no compensadas como la mencionada en nota 1.

3/ Sector Público No Financiero y Banco Central.

Cuadro 2.120

2 Déficit financiero del Sector Público

Los déficit financieros por grupos institucionales se visualizan en los Cuadros 31 y 32 del Suplemento Estadístico, donde también podrán verse los déficit y superávit generales de la ejecución anual (es decir, considerando también las fuentes de financiamiento y el pago de deuda). En forma resumida, sobre el déficit financiero se observa en el Cuadro siguiente que, aparte del Gobierno cuyos resultados mejoraron ostensiblemente, en el resto del sector público no se dan variaciones de esa naturaleza y, más aún, hay cierto aumento del déficit financiero o disminución del superávit financiero en los órganos descentralizados y las instituciones descentralizadas no empresariales.

En perspectiva consolidada, el Gobierno es un generador de transferencias al resto de subsectores, mismos que son ejecutores netos por medio de tales recursos. En conjunto las instituciones y poderes del Gobierno General aumentan el superávit financiero sensiblemente.

La actual conformación de los Cuadros 31 y 32, donde se incluye el financiamiento, destaca los Recursos de Vigencias Anteriores, que tienen alta presencia en el sector público descentralizado, no así en el Gobierno cuya fuente principal de financiamiento es el crédito. Dichos Recursos de Vigencias Anteriores no se traducen en erogaciones sino que alimentan el superávit general del ejercicio en forma acumulativa, de manera que para una correcta valoración de resultados debe observarse el aumento neto del superávit general (“Resto de financiamiento” en los mencionado cuadros).

De todas formas, el superávit general acumulado de las instituciones es de elevada magnitud. Para el Sector Público No Financiero supera los ¢ 700.000 millones, en términos no consolidados (Cuadro 32). Correspondrá analizar más detenidamente la conformación de estos recursos, el tanto en que esté comprometido para obligaciones futuras (pensiones, inversiones, y otras), o en que se conforme por obligaciones recíprocas entre entidades públicas (títulos del Gobierno, y otras).

3 Ingreso y gasto

Para el sector público no financiero, el aumento del superávit financiero se asocia, entre otros elementos, a un incremento de la recaudación, mayormente en el Gobierno Central, al punto que disminuye mucho su recurso al financiamiento de crédito. En las entidades descentralizadas y empresas públicas la recaudación no aumenta y más bien disminuye como relación del PIB. El gasto por su parte disminuye en forma más difundida, con una recomposición de gastos corrientes a gasto de capital. También el Gobierno es el que ofrece mayores variaciones, asociado a transferencias de capital que, por su parte, se refleja en inversión física de los órganos descentralizados. El resto del sector descentralizado tuvo avances poco significativos en formación de capital.

Sector Público No Financiero
Resumen de Ingreso, Gasto y Déficit o Superávit Financiero 1/

	Gobierno Central		Gobierno General		Empresas Públicas No Financieras	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Millones de colones						
Ingresos totales	1.638.344	2.104.701	2.669.403	3.322.723	1.920.641	2.239.165
Gastos totales	1.742.365	2.031.594	2.578.538	3.029.535	1.941.753	2.254.629
Corrientes	1.636.130	1.858.302	2.400.287	2.790.179	1.704.271	1.958.163
De capital	106.235	172.746	165.239	229.230	235.308	293.956
Resto	0	546	13.011	10.119	2.174	2.510
Déficit o superávit	-104.021	73.107	90.866	293.188	-21.112	-15.464
Porcentajes del PIB						
Ingresos totales	14,2%	15,5%	23,2%	24,5%	16,7%	16,5%
Gastos totales	15,1%	15,0%	22,4%	22,4%	16,9%	16,6%
Corrientes	14,2%	13,7%	20,8%	20,6%	14,8%	14,4%
De capital	0,9%	1,3%	1,4%	1,7%	2,0%	2,2%
Resto	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Déficit o superávit	-0,9%	0,5%	0,8%	2,2%	-0,2%	-0,1%

1/ Sin financiamiento ni amortización de deuda.

Aunque el gasto consolidado del Gobierno General tuvo poca variación como relación del PIB, se observa una sensible recomposición funcional. Se reduce la porción de los Servicios Públicos Generales, lo que se asocia a la baja de los intereses de la deuda, mientras aumenta la participación de los servicios sociales.

Cuadro 2.121

GOBIERNO GENERAL
COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO, 2006 - 2007
-en millones de colones-

	2006			2007		
	Monto	% del Gasto	% del PIB	Monto	% del Gasto	% del PIB
PRODUCTO INTERNO BRUTO	11.515.368			13.554.148		
TOTAL CONSOLIDADO 1/	2.570.226	100,00%	22,32%	3.029.534	100,00%	22,35%
Generales	641.511	24,96%	5,57%	667.817	22,04%	4,93%
Servicios Públicos Generales	485.935	18,91%	4,22%	479.394	15,82%	3,54%
Orden Público y Seguridad	155.575	6,05%	1,35%	188.423	6,22%	1,39%
Económicos y medio ambiente	205.731	8,00%	1,79%	258.720	8,54%	1,91%
Asuntos económicos varios 2/	26.137	1,02%	0,23%	26.135	0,86%	0,19%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	32.040	1,25%	0,28%	37.129	1,23%	0,27%
Transporte y comunicaciones	124.827	4,86%	1,08%	165.944	5,48%	1,22%
Protección del medio ambiente	22.727	0,88%	0,20%	29.511	0,97%	0,22%
Sociales	1.722.984	67,04%	14,96%	2.102.998	69,42%	15,52%
Vivienda y servicios comunitarios	54.240	2,11%	0,47%	49.071	1,62%	0,36%
Salud	485.575	18,89%	4,22%	608.468	20,08%	4,49%
Recreativos, deportivos, culturales y religiosos	24.942	0,97%	0,22%	26.680	0,88%	0,20%
Educación	516.614	20,10%	4,49%	611.126	20,17%	4,51%
Protección social	641.611	24,96%	5,57%	807.652	26,66%	5,96%

Cuadro 2.122

1/ Dato de 2006 tomado de la Memoria Anual 2006.

2/ Asuntos económicos, laborales, comerciales en general, Turismo, Minería, Combustibles, Manufactura y Construcción, y Asuntos económicos no especificados.

● Tercera Parte
Informe de Labores



Tercera Parte

Informe de labores

Introducción

La Contraloría General de la República, conforme su marco constitucional y legal, es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa encargado de fiscalizar el origen y uso de los fondos públicos. Dentro de este mandato y como ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización y Control, tiene como aspiración garantizar a la sociedad costarricense la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública para mejorar la gestión y contribuir con el control político y ciudadano.

En este contexto las funciones que ejecuta la Contraloría están dirigidas a la auxiliaridad de la Asamblea Legislativa; a la fiscalización directa, tanto de carácter previo como posterior y de la organización de los actores del Sistema de Fiscalización y Control de la Hacienda Pública, a saber: la administración pública y las auditorías internas.

Como todo ente público, la Contraloría debe basar su accionar sobre los mejores principios, normas y prácticas de gestión pública que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales. En concordancia con su responsabilidad de rendir cuentas ante la Asamblea Legislativa y la ciudadanía, en esta sección se resumen las principales acciones ejecutadas durante el año y se muestran los logros alcanzados e identifican los retos pendientes para mejorar su gestión.

Se desarrolla un primer apartado sobre los insumos de la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, el segundo orientado a la fiscalización integral, tanto posterior como previa, y el tercero dedicado a los aspectos de índole administrativo.

Respecto al papel de la Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, se presenta un resumen del estudio de proyectos de ley, audiencias y nuevos productos que se han desarrollado para atender de forma más oportuna e integral la asesoría al Congreso, esperando que éstos contribuyan a la toma de decisión y control político de los legisladores.

En cuanto al apartado dedicado a la fiscalización integral, este se ha dividido cubriendo en una primera parte el control posterior y en otra lo atinente a la fiscalización previa. En ambos se resumen los principales logros y retos del proceso de fiscalización, tendentes a determinar y concentrar esfuerzos en aquellas áreas de mayor riesgo e impacto para la Hacienda Pública y mejorar la cobertura sobre el universo de fiscalización¹.

Es importante agregar que esta escogencia exige una estrecha coordinación con las Auditorías Internas y la habilitación de esquemas adecuados de asignación de responsabilidades a la administración. En particular obliga a mejorar el desempeño de las auditorías, para lo cual, se iniciaron procesos de autoevaluación de la calidad con miras a una futura acreditación

¹ Se compone de instituciones, procesos, normas, patrimonios, derechos y otros activos y pasivos públicos, que demandan de la institución una valoración de riesgos de fiscalización.

externa, cuyos resultados, y la consecuente corrección de debilidades identificadas, permitirían garantizar a la sociedad costarricense el efectivo ejercicio de ese control.

Un cambio en la visión no tradicional del concepto de Hacienda Pública ha permitido enfocarse en aquellas áreas de riesgo social que se relacionan más con el patrimonio de los costarricense que con la visión de flujos monetarios; ejemplo de esto son la responsabilidad del sector público en la vigilancia y protección de la Zona Marítimo Terrestre y la obligada reflexión pública sobre instituciones cuyo fundamento formal difiere de la misma necesidad social o de instituciones públicas de larga data que pierden el rumbo para lo cual la sociedad costarricense las creó. Esta sección se complementa con un resumen de importantes estudios de fiscalización, el seguimiento de disposiciones emitidas por el ente contralor y la atención de denuncias y declaraciones juradas.

En cuanto a la fiscalización del presupuesto se muestran los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del 2007, en el que Costa Rica obtiene por segunda ocasión el primer lugar, siendo las variables mejor evaluadas aquellas relacionadas con el papel de la Contraloría en la fiscalización presupuestaria.

Asimismo se subrayan productos novedosos, tales como: a) el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, por medio del cual el ciudadano puede acceder en línea a la información presupuestaria; b) la primera edición para la Asamblea Legislativa del informe de medio periodo sobre la ejecución y evaluación del presupuesto, que apoya de manera más oportuna el control político; y c) la elaboración y presentación del Informe de Aprobación Presupuestaria de los Sectores Descentralizados y Municipal del Periodo 2008¹, que analiza los resultados globales del proceso de aprobación presupuestaria y su vinculación con los resultados fiscales.

Estas y otras acciones permiten concluir que en materia de transparencia presupuestaria el país va en la dirección correcta, aunque quedan importantes variables por mejorar, como son la participación ciudadana y la rendición de cuentas, sobre los cuales la Contraloría, como se verá en el informe, se encuentra trabajando en conjunto con los países de Centroamérica y Latinoamérica.

La sección vinculada a la fiscalización previa da inicio con un resumen de los presupuestos aprobados por la Contraloría. Posteriormente se resalta los resultados y cambios en materia de la contratación administrativa, en particular el nuevo Reglamento de Contratación Administrativa, que entró a regir a inicios del año 2007 y cuya principal orientación es la oportuna y eficiente consecución de los fines públicos, cambio normativo que como se verá más adelante se complementó con la emisión del nuevo Reglamento de Refrendo, cuyos ejes más relevantes lo constituyen la concentración del refrendo en los negocios estratégicos del Estado, la delimitación, alcance y naturaleza del análisis de refrendo, las responsabilidades administrativas en el ámbito del sistema de control interno y la eficiencia en los procesos de contratación administrativa.

Se entiende que tales cambios normativos darán frutos en el mediano y largo plazo pues requieren la adaptación paulatina de la administración pública, sus Auditorías Internas y la

¹ Remitido a la Asamblea Legislativa el 28 de febrero de 2008 (CO-0068-2008).

propia Contraloría. Para ello se han dado importantes pasos procurando una administración pública que gestione mejor sus compras, teniendo claro que uno de los retos más relevantes en esta materia es la gestión electrónica de compras estatales, lo que permitirá incrementar la cantidad de oferentes, disminuir las barreras que experimentan las pequeñas y medianas empresas ante la reducción de costos de información y transacción, una mayor eficiencia en la gestión de compras traducida en menores precios y mejoras en la calidad de los bienes y servicios que se adquieren y finalmente una mayor transparencia en los procesos de contratación administrativa.

A través de las diferentes secciones se puede observar el esfuerzo de la Contraloría en generar información accesible al ciudadano a través de apoyos tecnológicos. Es así como podríamos citar varios ejemplos, tales como el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, el Sistemas de Sancionados de la Administración Pública y el Sistema de Información sobre las Compras Públicas, en el cual todas las instituciones depositan la información sobre sus compras y se encuentra listo para poner a disposición de los ciudadanos.

La capacitación al sector público es una función que cumple un importante papel en la fiscalización preventiva. Los esfuerzos en esta materia se incrementaron durante el 2007. El reto consiste principalmente en pasar de programas de capacitación tradicionales a talleres de aprendizaje e introducir con mayor fuerza la capacitación virtual. Lo anterior, en vista de que la capacitación presencial presenta limitaciones de cobertura institucional y restricciones por la dificultad y costo de sustitución del personal en capacitación y del desplazamiento por la ubicación geográfica.

En lo que a capital humano se refiere, la Contraloría en lo esencial cuenta con el mismo personal con el que ha logrado importantes resultados a través de los últimos años y esto constituye su principal fortaleza institucional. De gran importancia resulta ahora destacar la inserción de ese personal en un modelo de cambio permanente, lo cual es consecuente con la necesidad de la institución de responder de mejor forma a los constantes cambios en su entorno para lograr la mejora en el sector público costarricense.

La institución está invirtiendo en la actualización de sus funcionarios por medio de la capacitación y la acreditación inicial de sus profesionales en materia de contaduría y de auditoría, materias cuyos cambios normativos de los últimos años obligan a mantenerse en constante actualización. En este campo y reconociendo que el personal que posee representa la principal fortaleza de la institución, resulta importante el esfuerzo por mantener un personal motivado, alineado con los objetivos de la institución y capacitado para que pueda atender las metas de la institución.

Finalmente, la Contraloría ha tomado acciones concretas para mitigar un reclamo común a su tendencia a coadministrar, que deviene de diversas funciones que el marco normativo le obliga a asumir y que reduce espacios a la administración pública para gestionar con libertad. Una es un cambio de visión institucional apoyado en la derogatoria de normas internas de larga data y que respondieron en gran parte a situaciones y contextos ya superados. Otra, la necesidad de revisar funciones atípicas que amparadas en normas legales obligan a la Contraloría a intervenir en la gestión pública. Al respecto, en el año 2007 la institución logró el apoyo para que las jefaturas de fracción y la presidencia de la Asamblea Legislativa

presentaran un primer proyecto de Ley que elimina funciones impropias y conducentes hacia la coadministración.¹

1 La Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa

El papel de órgano auxiliar se traduce en varios tipos de acciones entre las cuales se encuentran la asistencia a comparecencias legislativas, las audiencias a legisladores y órganos de la Asamblea Legislativa, las asesorías activas en comisiones legislativas, la atención oportuna de consultas de proyectos de ley, la atención de solicitudes de estudios de fiscalización y las solicitudes de información en general.

Para el año 2007, la Contraloría se planteó como objetivo llevar a cabo una atención proactiva y oportuna de la discusión legislativa de proyectos de ley. Para esto, se propuso iniciar el análisis de los proyectos de ley antes de ingresar la consulta legislativa, lo cual ha provocado una mejora en oportunidad y calidad de los aportes técnicos y profesionales que se llevan a la discusión legislativa.

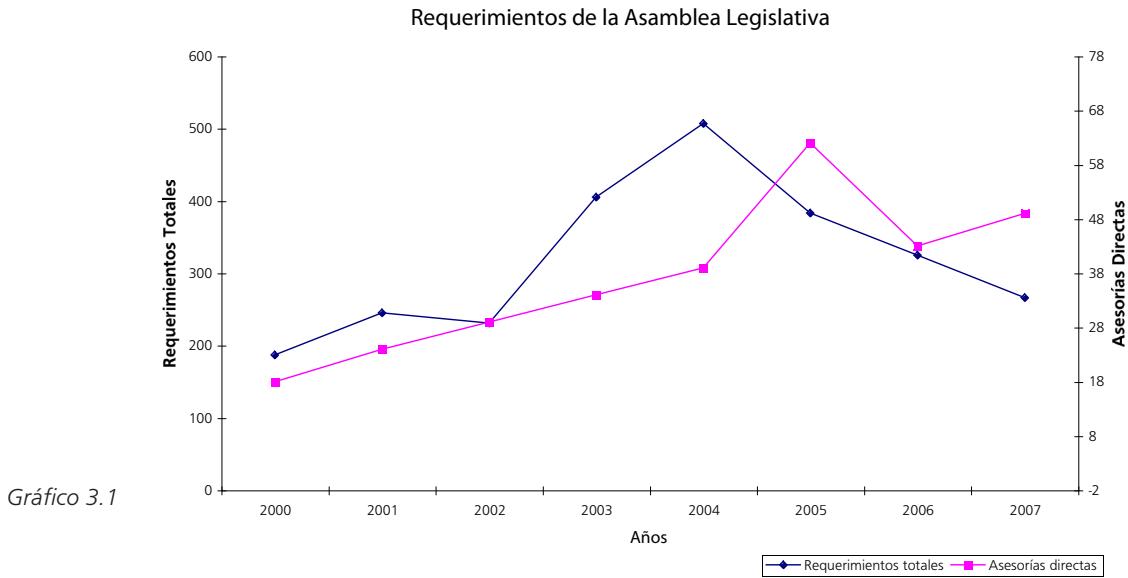
Materia	Cantidad de requerimientos generados por la Asamblea Legislativa							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solicitud de información	69 37%	100 41%	125 54%	256 63%	374 74%	202 53%	158 49%	122 46%
Consultas sobre proyectos de ley	53 28%	70 29%	64 28%	74 18%	50 10%	82 21%	88 27%	66 25%
Audiencias realizadas	14 7%	15 6%	16 7%	17 4%	23 5%	41 11%	28 9%	35 13%
Solicitud estudio de fiscalización	47 25%	51 21%	13 6%	41 10%	44 9%	37 10%	36 11%	29 11%
Asistencia a comparecencias	4 2%	8 3%	8 3%	11 3%	9 2%	15 4%	10 3%	9 3%
Asesoría a Comisiones Legislativas	0 0%	1 0%	5 2%	6 1%	7 1%	6 2%	5 2%	5 2%
Total	187 100%	245 100%	231 100%	405 100%	507 100%	383 100%	325 100%	266 100%

Cuadro 3.1

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de las diferentes unidades.

En cuanto a consultas de proyectos de ley durante el año 2007 se apoyó la labor legislativa en proyectos de gran trascendencia para el país, entre los que interesa destacar el “Acuerdo entre los Gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos de América sobre Cooperación Ambiental”, la “Ley Reguladora del Mercado de Seguros”, la “Ley Reguladora del Contrato de Seguros”, la “Ley General de Telecomunicaciones” y la “Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones”, todos estos relacionados con el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Otros Proyectos de Ley importantes en los que se emitió criterio fueron la “Ley de Competitividad Internacional de la Banca Pública Nacional”, la “Ley del sistema de banca para el desarrollo” y la “Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)”.

¹ Expediente Legislativo N° 16.790.



Como parte del apoyo que se brinda a la Asamblea Legislativa, se emitió el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2008, función establecida en el artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el cual se utilizó como insumo en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2008. Dicho documento expuso diversos temas de gran interés nacional, referidos al proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional, aspectos fiscales y financieros y otros aspectos específicos.

Asimismo y como resultado de un esfuerzo por proporcionar nuevos y mejores insumos al proceso legislativo, durante el año 2007 se elaboró lo que se denomina “Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre del 2007”, el cual comprende un análisis general y de carácter evaluativo, sobre la evolución fiscal y presupuestaria del sector público costarricense, así como de la ejecución financiera y física de un conjunto de entidades estratégicas, que abarcan una proporción relevante de recursos públicos y que forman parte de los distintos subsectores del Sector Público: entidades descentralizadas, Gobierno Central y municipalidades.

Otra forma concreta de apoyo a la labor legislativa se concreta en las comparecencias de la Contraloría General de la República en las diversas comisiones para explicar y asesorar sobre temas a solicitud de la Asamblea Legislativa o que de oficio la Contraloría considera relevantes para mejorar la discusión legislativa. Las comparecencias versaron sobre diversas temáticas, entre las que interesa resaltar el Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, el proyecto de Ley de Banca para el Desarrollo, Reformas Electorales y Partidos Políticos, Reformas a la Ley de CONARROZ, discusión del Presupuesto Ordinario de la República en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

También, las diversas áreas y unidades de la institución brindan asesoría a las comisiones legislativas, proporcionando información en forma permanente y mediante la asistencia de funcionarios a las sesiones de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y sirviendo de enlace entre esta Comisión y las diversas áreas de la Contraloría para el suministro de información relevante.

De la misma forma, se presta apoyo con la presentación de la Memoria Anual y del Informe Técnico en las comisiones respectivas de la Asamblea Legislativa. Para esto, es importante destacar la presentación de los resultados de la Memoria Anual 2006 a cada una de las fracciones legislativas, lo cual, además de proporcionar insumos para el control político, representa un importante canal de información y retroalimentación sobre la visión y abordaje futuro de la fiscalización de la Hacienda Pública.

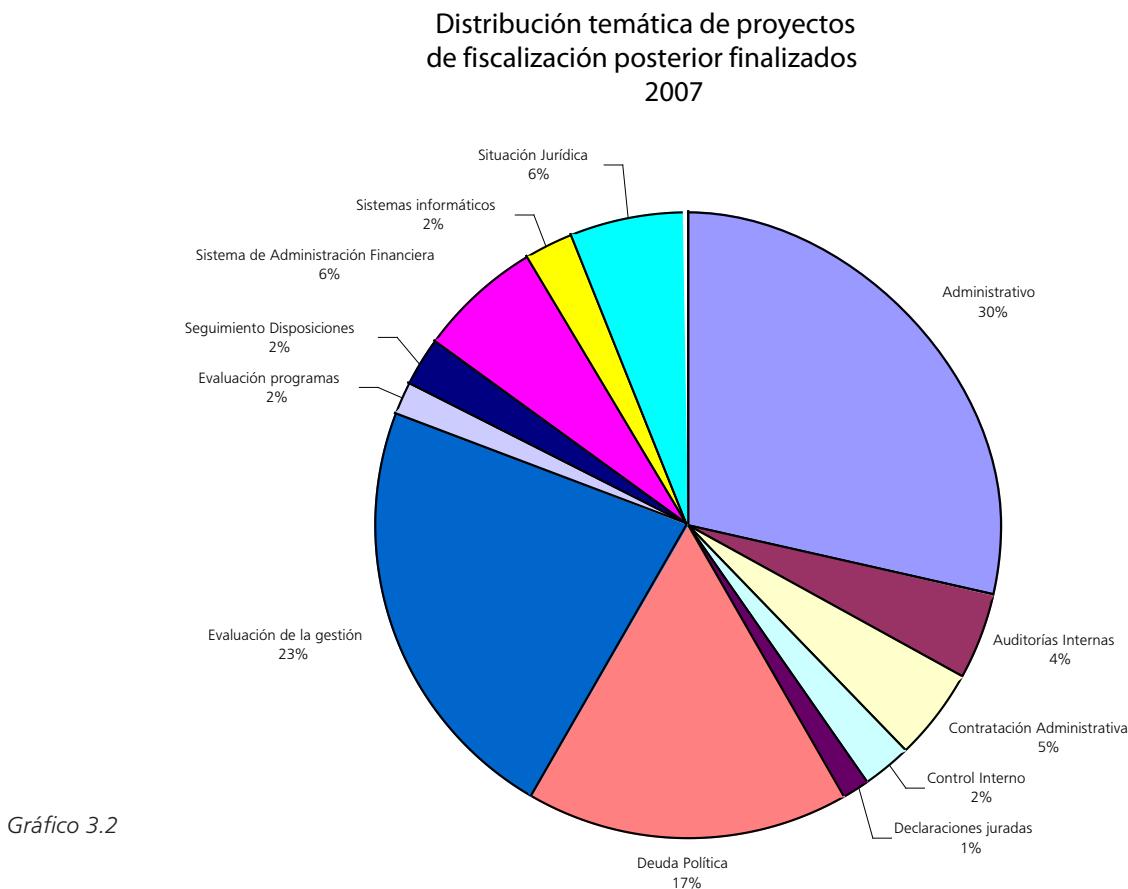
2 Fiscalización integral sobre la captación y utilización de los fondos públicos

La fiscalización directa que realiza el órgano contralor es la que se ejerce por medio de controles previos o posteriores a la ejecución de los fondos públicos por parte de la administración.

2.1 Fiscalización posterior

En relación a la fiscalización posterior, ejecutada por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), se emitieron 161 informes de fiscalización posterior durante el 2007¹. Por clasificación temática, la mayor cobertura se presentó en el ámbito administrativo (30%), en el cual se contemplan todos los proyectos de fiscalización relacionados con planificación y presupuestación de las instituciones públicas. El segundo tema al que se le dio mayor importancia fue la evaluación de la gestión de las instituciones públicas (23%), que incluye la realización de auditorias sobre la prestación de servicios públicos y el avance en proyectos de gestión de interés nacional. Como tercer punto, resulta importante resaltar el alto porcentaje de distribución de estudios relacionados con la Deuda Política, tema que coyunturalmente y de acuerdo con el ciclo político, ocupó considerablemente a la Contraloría en el 2007.

¹ El dato no incluye la atención de las denuncias, tema que será tratado en el apartado de Denuncias y Declaraciones Juradas



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Dentro de los estudios de fiscalización posterior efectuados sobresalen algunos por su relevancia e impacto sobre la Hacienda Pública, los cuales se comentan seguidamente¹.

2.1.1 Gestión Municipal

En materia de gestión municipal destacan dos temas: la Zona Marítimo Terrestre y la gestión tributaria.

Estudios de la Zona Marítimo Terrestre realizados particularmente en las Municipalidades de Aguirre, Osa, Santa Cruz, La Cruz y en los Concejos de Distrito de Cóbano y Paquera, revelaron irregularidades en la aprobación de planes reguladores, otorgamiento de concesiones, y en la planificación, administración, vigilancia y protección de esa Zona.

En general, los resultados de los estudios sobre el Zona Marítimo Terrestre confirman que el sistema institucional definido para su control y administración no tiene la capacidad

¹ Con el propósito de generar mejores insumos al proceso legislativo, todos los productos de fiscalización se han puesto a disposición de cada uno de los diputados en el momento de su emisión y pueden ser encontrados en la página Web de la Contraloría General de la República.

para garantizar el cabal cumplimiento y observación de las normas referentes al dominio, planificación, aprovechamiento, uso y desarrollo de la Zona Marítimo Terrestre, lo cual ha implicado para la Contraloría el establecimiento de las disposiciones pertinentes con el fin de corregir las deficiencias encontradas y mitigar los riesgos identificados.

En cuanto a gestión tributaria municipal, se determinaron debilidades en la gestión de cobro y control de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles, construcciones y patentes, lo cual dificulta un desarrollo sostenible de los gobiernos locales.

Asimismo, se determinó en algunas municipalidades la ausencia de reglamentación interna, políticas y procedimientos que normen las actividades relacionadas con la gestión tributaria, destacando problemas en los procesos de notificación de cobro administrativo; control de la labor de abogados externos contratados para realizar el cobro judicial, y control sobre la antigüedad de saldos adeudados, provocando altos niveles de morosidad de los principales impuestos.

2.1.2 Seguridad Ciudadana.

En materia de seguridad ciudadana, la realidad y estudios de fiscalización sobre el tema, muestran que los esfuerzos emprendidos por distintas administraciones no han logrado desalentar una tendencia alcista del fenómeno criminal, ni mitigar la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos. Otros factores relevantes afectan la atención integral de la seguridad ciudadana, como la débil regulación para la coordinación y cooperación entre los Poderes del Estado, la inoperancia del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano legal encargado de girar políticas generales a los cuerpos de policía, la limitada composición de la estructura del Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, la carencia en el país de un sistema integrado de información que facilite la obtención oportuna de datos confiables y suficientes para la toma de decisiones y las limitaciones de índole presupuestaria que han afectado la disponibilidad de recursos para tales propósitos.

Por otra parte, la administración del recurso humano policial presenta una serie de deficiencias en los mecanismos de programación y asignación de recursos, por parte del Ministerio de Seguridad Pública, contrarias a sanas prácticas administrativas y de control en la distribución, asignación, y aprovechamiento de ese recurso.

Los estudios de fiscalización desarrollados en esta materia, contienen disposiciones para que el Ministerio de Seguridad defina políticas viables en el campo de la seguridad ciudadana, y disposiciones para el cumplimiento de normativa específica sobre la distribución y asignación del recurso humano policial.

2.1.3 Residuos sólidos.

El tema de los residuos sólidos fue abordado tanto en el ámbito municipal como en el de las políticas públicas relacionadas y la rectoría que le corresponde ejercer al Ministerio de Salud.

Las municipalidades de Limón, Pococí y Tibás revelan importantes problemas en materia recolección y tratamiento de los residuos sólidos. En el caso de la Municipalidad de Limón, las actividades administrativas y financieras desarrolladas para la prestación de los servicios de recolección y disposición de los desechos sólidos presentan fallas sustanciales y denotan la escasa planificación de las actividades, problemas de organización, una inadecuada administración financiera con insuficiencias en el manejo presupuestario y contable, en la adquisición de bienes y servicios y el proceso de gestión de cobro a los contribuyentes; aunado, lo anterior, a un problema de registro de la información que no brinda garantía alguna sobre su veracidad.

En este campo se concluye que los gobiernos locales fiscalizados no han administrado este servicio público de manera que garantice la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, situación que contraviene el derecho constitucional de mantener un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

Por otra parte, un estudio para evaluar la rectoría del Ministerio de Salud en materia de residuos sólidos, determinó la ausencia de una política pública integral. Además, un análisis jurídico realizado determina que dicho Ministerio cuenta con las competencias para ejercer esa rectoría, pese a lo cual ejerce un frágil ejercicio de la función de control y vigilancia que le corresponde¹.

En virtud de lo anterior, la Contraloría ha girado diversas disposiciones al Poder Ejecutivo, para solventar esa problemática.

2.1.4 Recursos hídricos

En el tema del recurso hídrico, se evaluó la función rectora del Ministerio de Ambiente y Energía, y se determinó que la política relacionada con los recursos hídricos, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, es muy general y poco desarrollada en los ejes temáticos respectivos, no define un subsector hídrico formal que incluya las instancias institucionales y sus respectivos roles ni los canales formales de comunicación, lo cual genera confusión y descoordinación.

Asimismo, se determinó que el MINAE no ha regulado suficientemente esta materia por lo tanto se limita la posibilidad de sentar responsabilidades por manejo inadecuado del recurso hídrico.

Por otra parte, es prioritario tomar medidas para fortalecer los procesos de concesión de aguas y permisos de perforación de pozos, utilizando datos confiables sobre la disponibilidad real del recurso hídrico para minimizar los riesgos de una mala gestión; por lo tanto es necesario mejorar la información disponible para elaborar el Balance Hídrico Nacional.

¹ El estudio además incluye al Ministerio de Ambiente y Energía.

2.1.5 Funciones asignadas al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

Se evaluó el cumplimiento de funciones del IDA, fundamentalmente las relativas a la compra de tierras con capacidad productiva para procurar la emancipación económica del agricultor y para contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional, comprobándose que en la actualidad esa Institución no cumple con ese cometido.

Al respecto, ese Instituto no ha logrado los mejores predios para sus adjudicatarios, ya que ha comprado terrenos cuyos estudios técnicos presentan recomendaciones negativas para su adquisición, con el consecuente fracaso en los asentamientos; se han utilizado mecanismos de adjudicación, segregación y traspaso de tierras que irrespetan el ordenamiento jurídico y debilitan el sistema de control interno, y provocar irregularidades como la selección inadecuada de beneficiarios. Además, el IDA tiende a incursionar en funciones de sectores como vivienda, ambiente y municipal.

Por tanto, este Órgano Contralor recomendó a la Asamblea Legislativa prestar atención a este caso para las necesarias reformas legales que procedan, y solicitó al Consejo de Gobierno una evaluación para optar por el cierre ordenado de la institución o bien por la presentación de una alternativa para satisfacer en una forma más eficiente el incremento en la productividad nacional y la emancipación económica del campesino; lo anterior con miras a erradicar prácticas ineficientes e irregulares como las comentadas. Además ordenó a la Junta Directiva, medidas cautelares de protección de la Hacienda Pública, como la limitación a la compra de tierras hasta que se recupere y fortalezca el sistema de control interno y se erradiquen las irregularidades e ineficiencias de esa institución.

En abril de 2008, mediante oficio N° 2961, la Contraloría General levantó la prohibición de compra de tierras.

2.1.6 Impuesto sobre Utilidades

Estudios en esta materia permitieron determinar que, a pesar de que algunos sectores económicos del país muestran importes cuantiosos de activos netos y de renta bruta, el Impuesto sobre utilidades se determinó que no guarda relación adecuada con la cuantía de esos activos y rentas. De una cantidad importante de contribuyentes de algunas de esas actividades no declaran impuesto a pagar o lo hacen en cantidades muy reducidas, por debajo de lo que corresponde. Además, un número importante de grandes contribuyentes han venido presentando una renta neta negativa en los últimos años. Ante ello, se instruyó a la Administración para complementar el estudio y establecer las acciones para aumentar la cobertura de fiscalización de los grandes contribuyentes, así como determinar las medidas que se emprenderán sobre las distintas actividades económicas del país y contribuyentes que muestren una limitada contribución en el pago del Impuesto sobre la renta, y de aquellos contribuyentes que estén declarando pérdidas, todo lo anterior en aras de lograr una mayor presencia fiscal, y la aplicación del marco sancionatorio tributario, si procede.

Por otra parte, un análisis sobre la contribución al pago del Impuesto sobre las Utilidades que efectúan las personas físicas y jurídicas, con actividad económica lucrativa, que prestan servicios profesionales (Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura, Abogacía, Notariado, Contabilidad, Auditoría, Informática y Veterinaria), y las actuaciones de fiscalización realizadas por la Administración sobre dichos contribuyentes, derivó en instrucciones a la Administración para que aumente la cobertura de fiscalización en este tipo de personas y actividades.

2.1.7 Programas de asistencia y promoción social

Una fiscalización sobre la gestión global de tres programas del Sistema de Asistencia y Promoción Social (SAPS), que absorben el 26% de sus recursos, a saber, el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP), el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI), y de cinco programas que han acumulado importantes superávit de recursos (\$8.200 millones o el 5,6% de la inversión total del SAPS del 2005), evidencia que esos programas presentan deficiencias sobre el acceso a los servicios, los montos de los subsidios que otorgan, los sistemas de captura y administración de la información de la población objetivo, los mecanismos de calificación y de selección de beneficiarios, el seguimiento de los beneficios otorgados y la cobertura potencial y efectiva.

Cabe destacar que la acumulación del superávit señalado obedece, entre otras causas a la falta de una visión de conjunto de los programas del SAPS, la cual se mitigaría si existiera una efectiva rectoría del Sector que articule e integre los programas complementarios o sustitutos.

Como resultado, se giran disposiciones al Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza y a los jerarcas de las instituciones que ejecutan esos programas, para que coordinen la implementación de acciones estratégicas e integren los sistemas de información para la identificación y selección de los beneficiarios, reducir la proporción de beneficios que se entregan por demanda del interesado y aumentar la cobertura potencial y efectiva, de los programas Régimen No Contributivo de Pensiones, Nutrición y Desarrollo Infantil y Fondo Nacional de Becas. Específicamente al Ministro Rector, se le indica que debe promover la implementación de las medidas administrativas y de ser necesario proponer las reformas legales requeridas, para que los recursos acumulados en los cinco programas indicados se utilicen para la promoción y el desarrollo de las personas en condición de pobreza y riesgo social.

2.1.8 Obras de infraestructura en el Sector Social

Al respecto se abarcaron dos grandes temas: infraestructura y equipamiento educativo, e infraestructura de salud de mediana y alta complejidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En el caso de obras de infraestructura educativa, se destacan las siguientes deficiencias: ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de las obras de infraestructura y equipamiento educativo (en las etapas de planificación, contratación, construcción y mantenimiento); debilitamiento de la rectoría en el proceso de desarrollo de las edificaciones educativas, incapacidad técnica y administrativa que presentan las Juntas de Educación de las escuelas y las Juntas Administrativas de los colegios para administrar fondos públicos destinados a ese propósito; duplicidad de funciones; subejecución de los recursos

destinados para la infraestructura educativa y deterioro de los centros educativos; debilidades en el proceso constructivo y desigualdades y falta de oportunidad en la distribución del mobiliario.

La Contraloría General estima pertinente que el MEP y el MOPT analicen los beneficios que ha generado el pasar de un modelo centralizado de contratación para infraestructura educativa a uno descentralizado, llevado a cabo por las Juntas, que no cuentan con capacidad suficiente para ejecutarlo.

Para el caso del sistema de infraestructura de salud de mediana y alta complejidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), se determinó la necesidad de fortalecer este proceso en las etapas de Planificación Estratégica y la de Puesta en Operación.

Considerando que la Administración se encuentra realizando esfuerzos de mejora, la Contraloría General dispuso complementarlos con el diseño de un modelo para el desarrollo de la infraestructura, de modo que se satisfaga las necesidades de servicios de salud de la población.

2.1.9 Gestión de Recurso Humano en el Ministerio de Educación Pública (MEP)

Se determinaron inconsistencias importantes en la gestión del recurso humano en el MEP, entre las que destacan el pago improcedente de salarios a funcionarios del Ministerio y los problemas para la selección y nombramiento de personal docente idóneo.

La falta de oportunidad en el trámite y aplicación de acciones de personal en el Sistema para la Gestión de los Recursos Humanos (SIGRH), relacionadas con el cese de funciones, genera pagos irregulares de salarios y otros extremos laborales a funcionarios que no se encuentran desempeñando sus puestos por motivo de renuncia, permiso sin goce de salario, pensión o fallecimiento.

La vulnerabilidad de la gestión de pagos se muestra también por la falta de controles manuales y lógicos en el actual sistema, la ausencia de control y supervisión durante el proceso de nombramiento y trámite de planilla y ausencia de procedimientos en algunas rutinas del proceso, lo que provoca errores en el ingreso de la información en el SIGRH, nombramientos dobles y otras irregularidades en el nombramiento de personas.

No obstante que el MEP ha efectuado algunas gestiones para mitigar los riesgos que presenta el sistema de pagos, como el proyecto "MEP DIGIT@L", que se encuentra en proceso y que pretende brindar una nueva solución tecnológica integral y confiable, el avance es muy lento, y los resultados no han sido del todo satisfactorios. En consecuencia, resulta imprescindible que se adopten medidas que reduzcan el riesgo que implica la generación y trámite de la planilla bajo las condiciones actuales. Asimismo, el MEP deberá gestionar la recuperación oportuna de aquellos sobregiros que se lleguen a determinar.

En materia de selección y nombramiento de personal docente, se determinaron limitaciones para nombrar personal idóneo, derivadas de un registro de elegibles proporcionado por la Dirección General del Servicio Civil, que no califica a los aspirantes, más que por grupo profesional; aspecto que también genera errores y atrasos en los movimientos de personal tramitados por la Dirección General de Personal del MEP.

Asimismo, se determinaron debilidades de control y supervisión en la administración de los datos almacenados, lo cual provocó nuevamente la práctica administrativa de nombrar docentes que no se encuentran en el registro de elegibles.

También, se observó que de un total de 51.199 plazas de docentes activas, las cuales se encuentran asignadas a 45.759 docentes, el 45.25% se encontraban ocupadas interinamente, además de que estas plazas interinas se otorgan, en gran medida, en forma recurrente, lo que a juicio de este órgano contralor evidencia que el Ministerio ha adoptado como práctica administrativa la permanente utilización de la figura del nombramiento interino de docentes, cuando la normativa vigente, la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República plantean que este debe ser un mecanismo temporal y de uso excepcional. Por último, cabe destacar la ausencia de vigilancia y control efectivos que debe ejercer la Dirección General de Servicio Civil sobre los procesos evaluados, la cual indudablemente debe garantizar no sólo una eficiente gestión de parte de ese Ministerio en la administración de sus recursos humanos, sino también, el cumplimiento técnico y legal de la normativa aplicable en materia de selección y nombramiento de docentes en esa cartera ministerial.

Ante esta situación, se dispuso realizar un análisis integral de las plazas autorizadas a ese Ministerio y su estado de ocupación, las necesidades de recurso humano en el campo de la docencia actual y proyectado, así como la cantidad de plazas que en razón de situaciones de excepción o especiales, deberá disponer el MEP para ocupar en forma temporal, con el propósito de ir eliminando la referida práctica de nombramientos interinos.

2.2 Seguimiento de Disposiciones

Para asegurar la oportunidad y efectividad en el cumplimiento de las disposiciones giradas como resultado de los estudios de fiscalización posterior y así contribuir al mejoramiento de la gestión pública para el logro de un “Buen Gobierno”, la Contraloría creó un Área de Seguimiento de Disposiciones, la cual durante el año 2007 definió sus orientaciones estratégicas, elaboró un Manual de Procedimientos, desarrolló un sistema de información de seguimiento de disposiciones y trabajó en la definición del régimen sancionatorio por incumplimientos a las disposiciones emitidas por la Contraloría General. Además, esta área se propuso lograr un 80% de cumplimiento anual de las disposiciones, meta que logró con creces al obtener un 96%.

Como resultado adicional del seguimiento de las disposiciones está un mayor conocimiento sobre el quehacer de las instituciones que permitirá efectuar un seguimiento aún más oportuno y efectivo de su cumplimiento y valorar en el corto plazo el efecto sobre la mejora en la administración de los recursos públicos.

En este campo, queda pendiente una segunda fase, constituida por uno de los retos de las entidades de fiscalización de avanzada, cual es la cuantificación del valor público generado por la implementación de las disposiciones.

Estadísticas sobre Disposiciones Emitidas 2006 - 2007

Disposiciones emitidas en períodos anteriores pendientes al 31-12-2006	470
Cumplidas en el 2007	183
En proceso de cumplimiento	287
Disposiciones emitidas 2007	1124
Cumplidas en el 2007	227
En proceso de cumplimiento	897

Cuadro 3.2

Fuente: Áreas de Fiscalización

2.3 Atención de Denuncias

Durante el año 2007 se recibieron 591 denuncias. De este total únicamente 10 se trasladaron para su atención en el 2008 ya que se presentaron en los últimos días del año 2007. Todo esto es producto de una mejora en los plazos internos de atención, de modo que las denuncias fueran analizadas y atendidas, al menos, en su fase de admisibilidad, en un plazo no mayor de 15 días hábiles.

Del total de denuncias atendidas durante el año se resolvieron directamente 514¹ casos, es decir que un 86.97% del total admitido fue resuelto satisfactoriamente en la etapa de admisibilidad, lo cual incidió de modo positivo sobre el trabajo de las Áreas de Fiscalización, encargadas de ejecutar funciones de fiscalización posterior, al permitir una mayor dedicación de los recursos a la atención de los temas que se priorizaron previamente en los programas anuales de trabajo².

¹ Resuelto y Archivado 348, Traslado a Auditorías Internas o Administración Activa 166 denuncias.

² Del total de denuncias ingresadas se trasladaron 41 denuncias de mayor complejidad e importancia (6,94% del total) a las Áreas de Fiscalización para iniciar procesos de fiscalización posterior de mayor alcance.

Con base en registros internos, las denuncias admitidas durante el último año, clasificadas por Área de Fiscalización, presentaron el siguiente comportamiento.

Clasificación temática de las denuncias atendidas para el año 2007

Tema	Cantidad	Porcentaje
Asuntos Laborales	97	16%
Contratación Administrativa	92	16%
Control Interno	73	12%
Bienes muebles e inmuebles	53	9%
Asuntos Municipales	39	7%
Obras Públicas	37	6%
Consultas y solicitudes de estudio diversos temas (1)	34	6%
Incumplimiento de Deberes	30	5%
Corrupción, Enriquecimiento ilícito y declaraciones juradas (LEY 8422)	26	4%
Zona Marítimo Terrestre	20	3%
Presupuesto	19	3%
Nulidad de Actos Administrativos	16	3%
Desvío de Fondos	14	2%
Sin clasificar (2)	11	2%
Auditoría Interna	10	2%
Medio Ambiente	10	2%
Privadas	5	1%
Cuadro 3.3 Impuestos	5	1%
Total	591	100%

Fuente: *Estadísticas del Área de Denuncias y Declaraciones Juradas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.*

Tal como ha sucedido en años anteriores, la mayor cantidad de denuncias ingresadas proviene del Sector Municipal¹, aunque la participación proporcional ha ido disminuyendo.

En cuanto al seguimiento prestado a las denuncias que son trasladadas externamente para que sean atendidas, ya sea por la Administración Activa o por las Auditorías Internas, durante el 2007 se efectuaron 165 traslados externos, de los cuales se dio seguimiento externo a los 26 casos más importante (15.75%) y se comprobó que a final de año 10 casos estaban activos y en proceso de investigación.

¹ Sin ser exhaustivos, en relación con este punto la experiencia indica que algunas de las causas de esta situación, podrían obedecer principalmente a una debilidad en los sistemas administrativos y de control interno municipales; aspecto que a su vez tiene una estrecha relación con el nivel profesional y de capacitación actualizada de los funcionarios municipales, tanto en la administración activa como en las auditorías internas.

Por otra parte, la Contraloría se encuentra en procesos de mejoramiento continuo en materia de atención de denuncias, dirigidos hacia la exploración de mecanismos generadores de denuncias de mejor calidad, la automatización del proceso de atención de denuncias y la eventual implementación del mecanismo de denuncia electrónica a partir de la denominada firma digital, para lo cual se está desarrollando una aplicación informática, con el propósito de mejorar la calidad de la gestión pública y los esfuerzos por disminuir los niveles de impunidad existentes en materia de manejo de recursos públicos.

2.4 Declaraciones Juradas

En cuanto al proceso de recepción, custodia y administración de las declaraciones juradas, durante el año ingresaron 11.534 declaraciones, lo que implicó un importante esfuerzo de logística para mejorar el servicio al declarante durante el periodo de recepción, como por ejemplo el envío de declaraciones con firma digital, la opción de remitir la declaración jurada vía "courier" y la disposición de un centro de consultas para centralizar la atención de dudas.

Durante el año 2007 se elaboró y notificó un total de 702 prevenciones por omisión al deber de declarar, de las cuales se han notificado un total de 653 (93.02%). La diferencia obedece, entre otras causas, a la dificultad para localizar y notificar al declarante o por tratarse de declarantes con incapacidades, situación de excepción que contempla el Reglamento a la citada Ley.

Por otra parte, se elaboró un proyecto de reforma al Reglamento de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública que fue emitido en el año 2008. Además, se logró obtener una posición jurídica en torno al tema de la firma digital para determinar si era factible imponer dicho sistema como único medio para recibir declaraciones juradas. Como resultado, se determinó que su utilización es viable, siempre y cuando su adscripción sea voluntaria. Se estableció parámetros claros y objetivos que permitan a las Unidades de Recursos Humanos de las Instituciones identificar qué funcionarios deben o no estar afectos al deber de declarar su situación patrimonial.

Adicionalmente, en el segundo semestre se desarrolló la primera etapa de un "proyecto de conectividad"¹, lo que llevó a importantes pasos para establecer redes de acceso de información del Registro Nacional, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Consejo de Seguridad Vial, el Instituto Nacional de Seguros, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad. En su segunda etapa se continuará con un conjunto de acciones para obtener acceso a otras bases de datos del sector público, lo que incidirá favorablemente en la función que realiza la Contraloría en cuanto a la verificación y análisis de la información declarada.

Como parte de la verificación del deber de declarar, se inició la investigación a 20 funcionarios públicos que fueron omisos en sus declaraciones de bienes, con el propósito de determinar si las causas de dichas omisiones se contemplan dentro de las responsabilidades tipificadas en la Ley.

¹ Denominado también "Proyecto de conectividad de las bases de datos externas con nuestros sistemas de información".

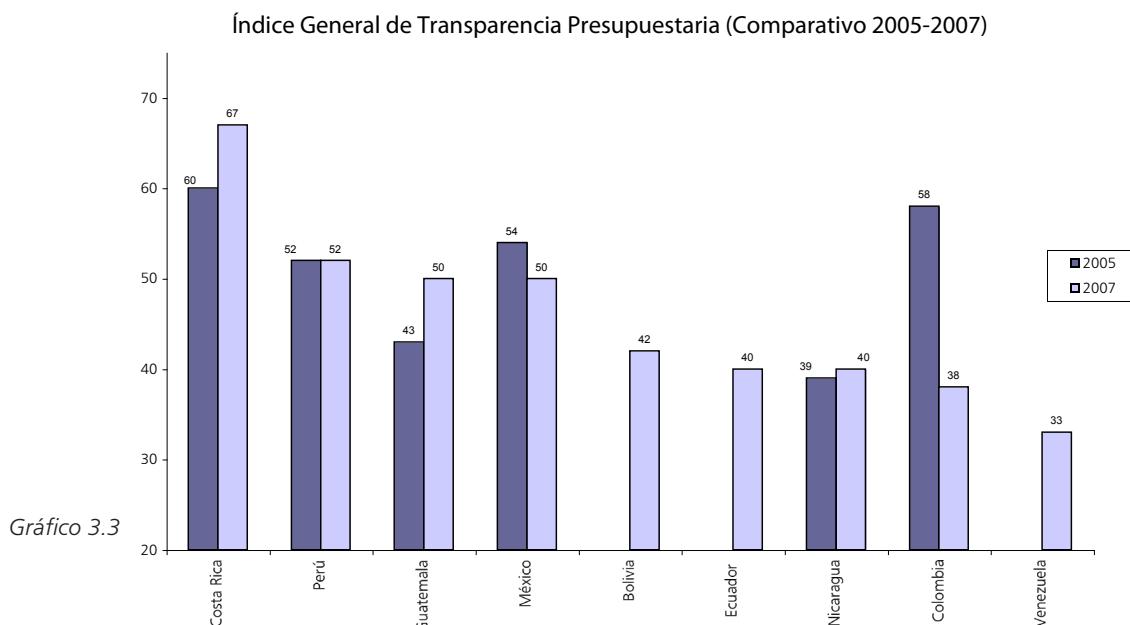
Asimismo, se iniciaron 20 investigaciones en materia de enriquecimiento ilícito originadas en otras fuentes, tales como denuncias verbales o escritas y requerimientos internos, 7 de las que se concluyeron en el año.

2.5 Transparencia presupuestaria

En cuanto a la fiscalización de los presupuestos, la Contraloría ha venido desarrollando en los últimos años un esfuerzo sistemático orientado hacia el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria, es decir, hacia la mejora en la accesibilidad, claridad y comunicación de las distintas decisiones y acciones en relación con esta materia.

Las actividades implementadas se han traducido en resultados importantes para el país, tal y como lo refleja el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria¹. Este índice tiene como objetivo general el contar con información que permite evaluar el grado de transparencia en las prácticas presupuestarias en un conjunto de países y se ha calculado en tres ediciones, la última de ellas en el año 2007.

Costa Rica se ha ubicado -en las dos últimas versiones del índice- en el primer lugar dentro de los países evaluados y en el 2007 la calificación general es 7 puntos más alta que la registrada en el 2005. En la última versión del índice los dos mejores aspectos evaluados para nuestro país correspondieron a los denominados "Fiscalización del presupuesto" y "Capacidad del órgano de control externo", ambos relacionados de manera muy estrecha con la labor realizada por el Órgano Contralor, de hecho el Índice del 2007 señala que: "*En el caso costarricense, ha sido claro el preponderante papel que la Contraloría General de la República ha jugado en el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria de ese país.*"



Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos de los informes.

¹ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (2007). Centro de análisis e investigación. 1a. Managua. CISAS. Pág.20.

Como parte de este fortalecimiento, la Contraloría ha implementado una serie de proyectos que han facilitado el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con el presupuesto. El diseño e implementación del Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) constituye el primero de ellos. Este sistema tiene dos objetivos: capturar y sistematizar información presupuestaria dispersa, así como ponerla a disposición de la ciudadanía en un formato sencillo, comprensible y actualizado.

En el año 2007, con el apoyo del Ministerio de Hacienda, se integró en el SIPP la información del Presupuesto de la República, que junto con la de instituciones cuyos presupuestos aprueba la Contraloría, permite al ciudadano contar con información mucho más completa y actualizada. Asimismo, se realizaron mejoras en la generación de los reportes relacionadas con la agilidad y facilidad de interpretación, lo cual redunda directamente en la accesibilidad de la información presupuestaria.

La Contraloría General también ha intensificado su trabajo de comunicación de la información presupuestaria por medio de la elaboración de informes de análisis que facilitan la comprensión de la materia por parte de la ciudadanía en general y favorecen tanto el control ciudadano como el político en relación con la gestión pública. Dentro de estos, y aparte de la Memoria Anual y el Informe Técnico sobre el proyecto de Presupuesto de la República, se destacan en el 2007 la tercera versión del informe de opinión sobre la gestión financiera presupuestaria de los gobiernos locales, así como el primer informe de "Evolución fiscal y presupuestaria del sector público", ambos disponibles en la página Web de la Contraloría General. En esta misma línea de trabajo, a partir del año 2008 la Contraloría pone a disposición de la ciudadanía y del Congreso un nuevo informe anual relacionado con la aprobación presupuestaria de las instituciones cuyos presupuestos requieren de su aprobación.

En materia de transparencia presupuestaria, este Órgano Contralor tiene el reto de fortalecer los avances alcanzados, así como el incorporar elementos novedosos en el proceso para promover un nuevo salto en los logros obtenidos. Sobre lo primero, se identifican al menos tres aspectos a abordar: a) mejorar la información suministrada en los sistemas de información, particularmente por medio del SIPP y Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC), en términos de su mayor comprensión para la ciudadanía; b) mayor ámbito de fiscalización de la deuda y c) mayor alcance en la fiscalización de la rendición de cuentas en las instituciones y de la evaluación que deben realizar los rectores en materia de planificación y presupuesto.

Asimismo, dentro de los elementos novedosos se identifican áreas de trabajo para la Contraloría con base en los resultados que se derivan del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, particularmente asociados con los temas de menor calificación para el país, a saber: participación ciudadana en el presupuesto, rendición de cuentas y asignación del presupuesto. En este sentido, se requiere incorporar en el SIPP la información relacionada con los objetivos y metas que pretenden alcanzar las instituciones del sector público con los recursos presupuestarios aprobados, transparentando con ello los criterios o parámetros de la asignación de recursos y la vinculación con la planificación de largo plazo, en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Además, se identifica la necesidad de continuar revisando la normativa presupuestaria a efectos de adaptarla a las exigencias que la gestión pública moderna impone, incorporando con ello elementos relacionados con los espacios de participación ciudadana en el proceso presupuestario, así como el enfoque de presupuestos plurianuales en el sector descentralizado, entre los aspectos más relevantes.

Finalmente, la Contraloría General se ha planteado como reto institucional el fortalecer su propia transparencia presupuestaria y, por tanto, su rendición de cuentas, para lo cual se encuentra en un proceso de mejora de la información que suministra a la ciudadanía sobre el valor público de su fiscalización, es decir, sobre la medida en que logra el cumplimiento de su misión o razón de ser, proceso poco explorado dentro de las Entidades de Fiscalización Superior y sobre el cual requiere una alta cuota de investigación previa.

2.6 Control previo en materias de presupuesto y de contratación administrativa

En materia de fiscalización presupuestaria, durante el año 2007 se sometió a aprobación presupuestaria un total de 283 gestiones presupuestarias, de las cuales 240 fueron aprobadas, 40 con aprobación parcial y 3 documentos presupuestarios improbadados.

El volumen global de los presupuestos aprobados durante el año 2007 para el ejercicio económico del 2008 es de 7.295.417 millones de colones (2,1 veces el Presupuesto de la República). Tal y como se indicó en líneas anteriores, a partir de este proceso de aprobación, se elaboró por primera vez el Informe de Aprobación Presupuestaria de los Sectores Descentralizados y Municipal del período 2008, el cual tiene como objetivos primordiales, por un lado, proporcionar información ex ante sobre el impacto del gasto público aprobado a la Asamblea Legislativa, a las autoridades fiscales y monetarias, y por otro lado, mejorar la transparencia presupuestaria como elemento que, en conjunto con el informe de evaluación de medio período, permitirá la oportuna toma de decisiones en la gestión pública.

Presupuestos Aprobados e Improbados

Período 2008

En millones de colones

Grupo institucional	Monto Aprobado	%	Cantidad de presupuestos recibidos			
			Total	Aprobados	Aprobados parcialmente	Improbados
Total	7.295.417,0	100,0	283	240	40	3
Empresas Públicas No Financieras	3.033.651,8	41,6	15	12	3	0
Instituciones Públicas Financieras	1.896.368,2	26,0	27	21	6	0
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	1.788.242,7	24,5	31	29	2	0
Órganos Desconcentrados	276.728,1	3,8	36	36	0	0
Gobiernos Locales y otros	171.097,1	2,3	100	70	27	3
Fideicomiso	102.289,0	1,4	28	26	2	0
Sector Privado	27.040,1	0,4	46	46	0	0

Cuadro 3.4

Fuente: Sistema de Información Presupuestaria

En materia de contratación administrativa, las principales acciones ejecutadas se resumen en el siguiente cuadro:

Contratación Administrativa

Principales Productos

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resolución de Recursos de Apelación	324	416	311	274	296	248	270
Resolucion de Recursos de Objeción al Cartel	446	397	432	446	540	441	289
Solicitud de Contratación Directa	888	1121	905	1031	853	435	488
Refrendo de Contratos	3001	3809	2882	2534	2548	2464	2054

Cuadro 3.5

Fuente: *Estadísticas de la División de Contratación Administrativa*

La cantidad de objeciones al cartel atendidas en Contraloría presenta un decrecimiento del 34% respecto al año 2006, pasando de 441 gestiones en el año 2006 a 289 en el año 2007. Esta reducción puede encontrar su explicación en el cambio introducido a la ley de Contratación Administrativa, mediante la ley N° 8511, que concentró las atribuciones de la Contraloría General en el ámbito de la licitación pública.

Al respecto se emitieron 335 fallos y por las características del proceso, una resolución puede generar más de un fallo. En consecuencia, de 289 resoluciones emitidas, se declararon sin lugar o fueron rechazadas 182, de modo que un 63% de los fallos mantienen los requerimientos y condiciones establecidas por la administración, evitando cuestionamiento en etapas posteriores salvo motivos de nulidad absoluta.

Asimismo, en 45 fallos se declararon con lugar los argumentos presentados por los objetantes y en 106 parcialmente con lugar, de manera que el 36% de los fallos conllevó a la administración el deber de revisar y ajustar el cartel en los términos analizados en la resolución respectiva. 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 impugnación¹.

Es preciso indicar que si bien es cierto, se redujo en un 38% las impugnaciones declaradas con lugar o parcialmente con lugar en relación con el año anterior, la administración podría procurar mayor eficiencia en los procesos de compras, lo cual reduciría el riesgo de impugnación a sus carteles. En este orden de ideas, la administración debe trabajar con mayor énfasis en la planificación del proceso de compra, lo que implica una adecuada determinación de la necesidad por satisfacer así como de las alternativas que el mercado le puede brindar. En algunas ocasiones, por ejemplo, el uso de la herramienta de audiencia previa introducida en la ley de Contratación Administrativa, puede permitir mayor calidad en la elaboración del cartel.

Para ilustrar la problemática señalada, el siguiente cuadro muestra las instituciones cuyos carteles fueron más recurridos y el resultado de la gestión por institución.

¹ Por otra parte, en el 2007 hubo una gestión que se dio por desistida y otra que se archivó, lo cual representa menos del 1% del total emitido.

Cuadro 3.6

**Fallos emitidos en objeción al Cartel
por instituciones más recurridas en el año 2007**

Instituciones	Con Lugar	Parcialmente con lugar	Rechazo	Desistido	Sin Lugar	Archiva Gestión	Total
Banco de Costa Rica	4 19%	5 24%	7 33%	0%	5 24%	0%	21 100%
Banco Nacional de Costa Rica	2 17%	3 25%	6 50%	0%	1 8%	0%	12 100%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2 7%	8 27%	12 40%	0%	8 27%	0%	30 100%
Caja Costarricense de Seguro Social	6 15%	17 43%	10 25%	0%	7 18%	0%	40 100%
Consejo de Seguridad Vial	2 22%	1 11%	4 44%	0%	2 22%	0%	9 100%
Instituto Costarricense de Electricidad	5 12%	11 26%	17 40%	1 2%	8 19%	0%	42 100%
Instituto Nacional de Seguros	2 17%	2 17%	5 42%	0%	2 17%	1 8%	12 100%
Ministerio de Educación Pública	0%	4 44%	4 44%	0%	1 11%	0%	9 100%
Municipalidades	6 16%	15 39%	9 24%	0%	8 21%	0%	38 100%

Fuente: Estadísticas de la División de Contratación Administrativa

Al igual que el año pasado la CCSS resultó ser una de las instituciones más recurrida. Se presentaron impugnaciones contra sus carteles en 36 ocasiones, lo que implicó que se dictaran 40 fallos, de los cuales en un 58% (23) se dio la razón total o parcialmente al recurrente. En el año 2007, hubo una disminución relevante en relación con el año anterior en lo que a impugnaciones declaradas con lugar se refiere, lo que resalta una mejora en la formulación de los carteles de los procedimientos promovidos por esa institución.

Se destaca también la situación del ICE, cuyos carteles fueron objetados en 33 ocasiones, generándose como resultado 42 fallos, de los cuales en un 38% (16) fue necesario que esta institución modificará sus pliegos cartelarios.

Respecto a los recursos de apelación durante el 2007, fueron emitidas 270 resoluciones, que implicaron 283 fallos. De éstos, 233 (82%) confirman el acto y 50 (18%) anulan el acto de adjudicación. Se observa que el porcentaje de resoluciones confirmatorias no presenta cambios significativos, por cuanto en el 2006 se ubicó en el 83%, lo que confirma que este aspecto continúa siendo sensible de mejora en el proceso de compras del sector público.

En cuanto a las solicitudes de contratación directa, durante el 2007 se atendió un total de 488, de las cuales 321 (66%) fueron autorizadas y 147 (28%) fueron denegadas. El monto de las contrataciones directas autorizadas ascendió a la suma de 89.319,79 millones de colones. Se observa un crecimiento del 11% en la cantidad de gestiones atendidas con respecto al año 2006, se registra también un incremento del 31% en el monto autorizado.

Entre las gestiones de mayor cuantía de este proceso se destacan la autorización de urgencia dada al ICE para adquisiciones relativas al Plan de Contingencia del Sector Electricidad, por crisis de suministro eléctrico por 140 millones de dólares (US); además, la contratación en forma directa a la empresa GBM de Costa Rica S.A. la ampliación del sistema de enrutadores, que actualmente opera como núcleo de la Red Internet Avanzadaza (Red IP), por un monto máximo de 19.9 millones de dólares (US).

En el siguiente cuadro, el monto total de los presupuestos de compras de bienes y servicios correspondientes a las instituciones que solicitaron autorizaciones de contratación directa se muestra por sectores. En dicho cuadro se observa que un 4% fue ejecutado por la vía de la contratación directa autorizada por la Contraloría General, lo que implica un aumento del 0,8% en relación con el período anterior.

Contratación directa como proporción del presupuesto de compras
-En millones de colones-

Sector	Presupuesto de compras /1	Contratación Directa	
		MONTO	%
Sector Obra Pública	107.514,52	29.534,92	27%
Sector Municipal	51.114,13	6.013,40	12%
Sector Públicos Generales	79.852,59	7.695,00	10%
Económico para el Desarrollo	2.199.924,00	117.655,14	5%
Sector Social	386.342,24	20.018,03	5%
Administración Financiera de la República	18.298,44	513,75	3%
Total general	2.843.045,92	111.531,85	4%

Cuadro 3.7

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 ante la CGR.

En cuanto a la cantidad de gestiones sometidas al proceso de refrendo, como puede observarse en el gráfico siguiente, se mantiene la tendencia de reducción que se inició en el 2003.

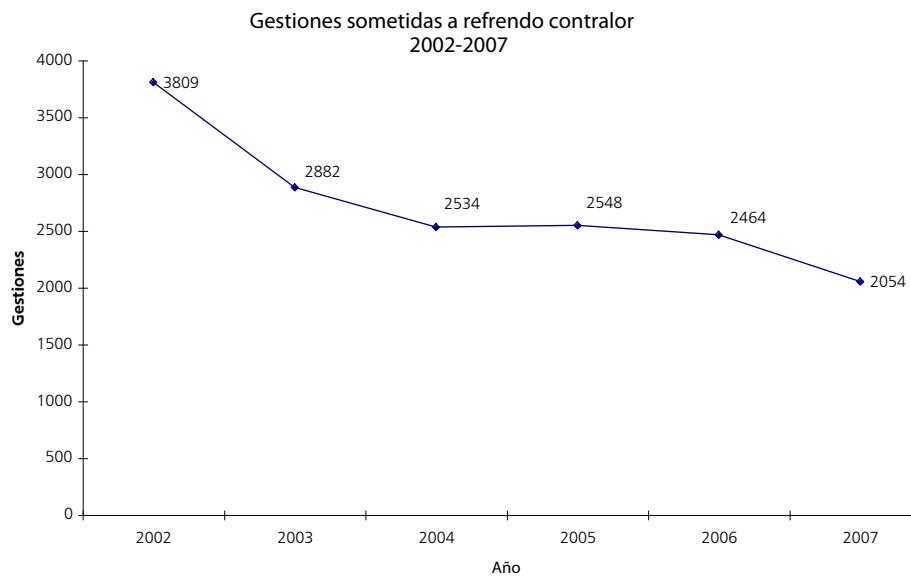


Gráfico 3.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos de la División de Contratación Administrativa.

Específicamente en lo que se refiere al 2007, se atendieron 2054 refrendos. Del total de éstos se otorgó la aprobación en 1601 de los casos (78% del total) y se improbaron 271 (13%). Hay un 8% devueltos sin trámite, retirados 0,83% y archivados 0,15%. Asimismo, de ese total de gestiones, 1281 fueron contratos, 222 adendas, 227 convenios, 379 contratos

vinculados a la compra de medicamentos de la CCSS, 3 borradores de escritura, 2 rescisiones contractuales y 2 cesiones de contratos. La tasa de reingresos del 2007 en lo que a refrendo se refiere se ubicó en 4,5%.

Como casos relevantes, pueden citarse: la aprobación del contrato para la Construcción y Equipamiento del Nuevo Hospital de Heredia suscrito entre la CCSS y la Constructora EDICA LTDA; la adenda al contrato de concesión de obra pública con Servicios Públicos de la Carretera San José – Caldera Sociedad suscrito entre el Consejo Nacional de Concesiones y la Empresa Concesionaria Autopistas del Sol, S.A; el contrato de Fideicomiso P. T. Garabito, suscrito entre el ICE y el Banco de Costa Rica, el 07 de junio del 2007 y el Convenio de cooperación para la rehabilitación de la Capitanía de Puertos de Puntarenas suscrito ente el Instituto Costarricense de Turismo y el INCOP.

En esta misma dirección, se encuentra en proceso de implementación y actualización el SIAC que tiene el propósito de proveer información para satisfacer la demanda que los diferentes sectores de la comunidad nacional e internacional tienen sobre la actividad contractual.

En términos generales, la gestión de los procesos de control y fiscalización previa en materia de contratación administrativa, no solo implicó el cumplimiento de las atribuciones que constitucional y reglamentariamente han sido asignadas a la Contraloría General, sino también la mejora y fortalecimiento de esos procesos en apego a criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, oportunidad y flexibilidad.

Por último, durante el período se realizaron importantes esfuerzos para mejorar el marco normativo legal al ser publicado el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, en el Diario Oficial La Gaceta N° 202 del 22 de octubre del 2007. Este cambio reglamentario tuvo como parte de sus finalidades la concentración del refrendo en compras más relevantes, dar certeza jurídica al alcance del análisis de legalidad y regular algunas medidas de control interno. No sólo se elaboró y publicó la nueva reglamentación, sino que se efectuaron 14 eventos de capacitación con una cobertura de más 1870 funcionarios públicos.

2.7 Materia Consultiva

De conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, corresponde a este Órgano Contralor atender las consultas que le formulen los diputados de la Asamblea Legislativa así como los sujetos pasivos de su fiscalización, consultas que en su presentación deben sujetarse a los requerimientos establecidos en la Circular N° CO-529 del 26 de mayo de 2000, los cuales tienen por objeto no solo ordenar dicho proceso, sino también potenciar los pronunciamientos por emitir.

Cabe mencionar, que la atención de consultas tiene un impacto considerable en punto al recurso humano y material necesario para su óptimo desarrollo, y una gran relevancia como medio de difusión de criterios y posturas institucionales con relación a temas y materias asociados con nuestro ámbito funcional de competencias, definido por la Constitución Política y perfilado por nuestra Ley Orgánica, todo lo cual ha llevado a la Contraloría General a implementar acciones dirigidas a su mejoramiento y fortalecimiento.

Como parte de estas acciones, destaca el diseño e instauración de una fase de admisibilidad, en la que se analiza la vinculación de la temática de las consultas con la órbita funcional de competencias de la Contraloría General, así como la prevención en el cumplimiento de los requerimientos contenidos en la circular antes mencionada.

En ese sentido, no podemos dejar de advertir el impacto positivo que esta fase de admisibilidad ha tenido para las Divisiones, Áreas y Unidades internas a quienes son trasladadas las consultas para su atención, pues su aplicación como filtro ha permitido detectar que aproximadamente un cincuenta por ciento de las consultas ingresadas a la Contraloría General, no guardan una relación con nuestras competencias, sea por tratarse de temas ligados con el marco de atribuciones de otras entidades u órganos, o bien asuntos concretos que deben ser resueltos por las entidades consultantes.

Sobre este último aspecto, y sin venir en demérito del gran valor que el proceso consultivo conlleva para los gestionantes que requieren de un apoyo técnico-jurídico especializado que les permita un mejor accionar en sus respectivos campos de acción, en esta fase de admisibilidad se ha podido comprobar la existencia de muchas administraciones públicas con una clara tendencia a no asumir directamente la responsabilidad por el ejercicio de las atribuciones y competencias que les confiere el ordenamiento jurídico, tratando por la vía consultiva de trasladar dicha responsabilidad al órgano contralor, con lo cual se presenta un atraso en la adopción de las decisiones administrativas y, en consecuencia, una afectación al interés público.

En cuanto al plazo de respuesta, conviene apuntar que ni legal ni reglamentariamente existe una regulación concreta sobre el particular, no obstante la Contraloría General establece como meta interna un plazo máximo de cuarenta días hábiles, el cual ha venido cumpliéndose de manera satisfactoria, al punto que para el año pasado el plazo promedio institucional fue aproximadamente de veinticinco días hábiles, en temas tan variados como presupuestos públicos, contratación administrativa, recursos públicos, etc.

Resta acotar, que para la Contraloría General, suministrar a quienes apelen a nuestra potestad consultiva un producto idóneo en su contenido y rendido de manera oportuna, reviste una especial importancia y por ello apostamos por un mejoramiento continuo del proceso, esfuerzo que se ve recompensado con el aporte a una mejor y más eficiente gestión pública y el apoyo a las decisiones que inciden en ella.

Siempre sobre este particular, no debe pasar inadvertido el carácter instrumental que guarda la potestad consultiva, y particularmente los criterios que al amparo de ésta se emiten, pues su contenido sirve de insumo y antecedente necesario a las decisiones que las entidades consultantes deben adoptar dentro del marco de sus atribuciones, extremo que por si solo pone de relieve su importancia, todo esto sin dejar de lado desde luego, el régimen de responsabilidad aplicable merced al carácter vinculante que tienen dichos pronunciamientos de conformidad con la norma legal antes relacionada.

2.8 Procedimientos Administrativos

Acorde con sus competencias constitucionales y legales, la Contraloría General cuenta con potestades para incoar procedimientos administrativos sancionatorios, los cuales tienen por génesis una relación de hechos, en la cual se describen las irregularidades cometidas y se identifican a los presuntos responsables. Es justamente durante el curso del procedimiento que se determina la verdad real de los hechos, se concede el pleno respeto a las garantías del debido proceso y se llegan a establecer las responsabilidades que correspondan.

Internamente, la Contraloría General se establece el plazo de treinta días hábiles para determinar la apertura del procedimiento y de doscientos setenta días naturales para su conclusión. Estas metas obedecen en gran medida a la aplicación del nuevo reglamento de procedimientos administrativos y a la experticia que han ido alcanzando los funcionarios que atienden estos procesos.

Procedimientos finalizados por año de inicio y según clasificación del resultado obtenido

Resultado	Año de inicio						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Amonestación escrita					9	15	24
Cancelación de credenciales		1		1	3	7	12
Despido sin responsabilidad patronal			1		6	5	12
Suspensión					3	28	31
Prohibición				1		4	5
Absolutoria			1		1		5
Cuadro 3.8 Total	1	1	2	2	25	60	91

Fuente: *Registros internos de la División de Asesoría y Gestión Jurídica*

Como se observa del cuadro que antecede, durante el año 2007 se finalizaron 91 procedimientos de responsabilidad administrativa, con sanciones que se concretan en suspensiones (principal resultado), amonestaciones escritas, cancelación de credenciales, despidos sin responsabilidad laboral y prohibiciones de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública. Además, un 7,6% de los procedimientos resultó en absolutoria. De todos esos procedimientos sancionatorios, la gran mayoría tienen su origen en inconsistencias en la presentación de las declaraciones juradas de bienes que preceptúa la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

En cuanto a procedimientos de responsabilidad civil, cuya finalidad es la recuperación del daño ocasionado al Erario, solo se sancionó en una oportunidad obligando a un alcalde a pagar una suma superior a los 49 millones de colones. Si bien la resolución se encuentra en firme en sede administrativa, el proceso de cobro se encuentra en sede judicial.

Es importante recalcar que durante el año 2007, el 66% de los casos resueltos iniciaron y concluyeron en el mismo período, en tanto el 44% restante inició el trámite en años anteriores. Ese desfase obedece, esencialmente, a que varios de esos procedimientos dieron inicio durante el segundo semestre de 2006, así como a la práctica de los intimados de recurrir constantemente ante la jurisdicción constitucional por la vía del recurso de amparo, lo cual ha generado atrasos innecesarios en varios de los procedimientos tramitados.

En cuanto a la documentación emitida durante este año, se actualizaron las guías de nulidades y responsabilidades en Derecho Administrativo, los cuales son documentos que facilitan la mejor comprensión del tema de responsabilidades y que pueden ser utilizadas tanto, por los funcionarios internos, como por cualquier servidor de los sectores público o privado, dado que pueden ser consultadas en nuestra página electrónica vía internet.

Por otra parte, durante el año 2007 se realizó una publicación conjunta con la Procuraduría General de la República de una “Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, anotada y concordada”, que pueda ser utilizada como material de referencia tanto a lo interno del órgano contralor como a lo externo de este. Esta publicación puede ser igualmente consultada en nuestra página electrónica vía internet.

Finalmente, entró en funcionamiento el Sistema de Información de Registro de Sanciones Administrativas (SIRSA), cuyo acceso se encuentra en la página Web de la Contraloría. El sistema contiene una base da datos en la cual se irán incorporando las sanciones administrativas dictadas en contra de servidores de la Hacienda Pública, por faltas en contra de la misma.

2.9 Costo de fiscalización

Un ejercicio por aproximar el costo de la fiscalización superior de la Hacienda Pública y considerando únicamente las funciones de fiscalización posterior, permite concluir que durante el año 2007 el costo medio por colón fiscalizado disminuyó, principalmente como producto del incremento en la cobertura de la fiscalización con respecto al total del universo fiscalizable, especialmente en las áreas de fiscalización de servicios sociales (MEP, CCSS y UNA) y Servicios Municipales. El costo estimado de la fiscalización correspondió a 20 céntimos por cada 100 colones fiscalizados, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

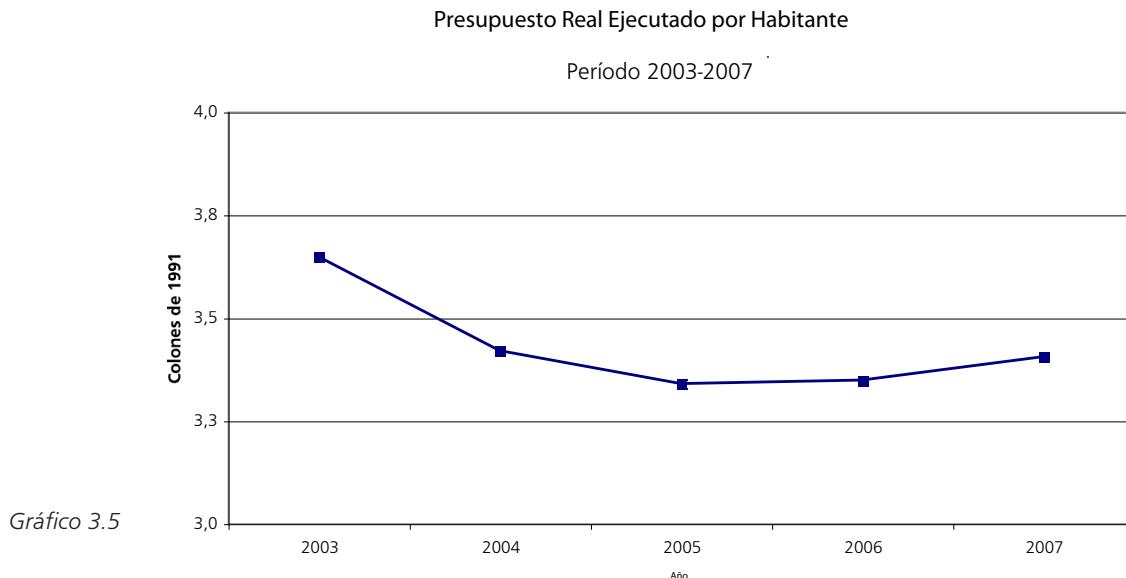
**Costo por colón fiscalizado
2005-2007**

Año	Presupuesto Ejecutado CGR	Fondos Fiscalizados	Costo por colón fiscalizado	Costo por cada ¢100
2005	₡7.924,01	₡3.557.279,60	₡0,002	₡0,223
2006	₡8.891,26	₡3.486.744,74	₡0,003	₡0,255
2007	₡10.221,29	₡4.981.054,09	₡0,002	₡0,205

Cuadro 3.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos internos

Por otro lado, la evolución del costo de la fiscalización de la Contraloría General por habitante, durante el periodo 2003-2007 muestra un costo medio por habitantes de 3,4 colones de 1991, lo cual implica un leve incremento con respecto al año 2006. Esta relación se ilustra en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos del INEC

3 Rectoría del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República asigna al Órgano Contralor la rectoría del Sistema de Control y Fiscalización Superiores de la Hacienda Pública. Esta rectoría tiene como propósito fundamental contribuir a la consecución de la finalidad de dicho Sistema, referida a la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos; lo anterior mediante el establecimiento de un marco de actuación y un direccionamiento de acciones de la Administración Activa y la Auditoría Interna en procura de dicha finalidad.

Durante el año 2007, la Contraloría General mejoró el marco normativo que debe aplicar tanto la Administración Activa como las Auditorías Internas en relación con la Hacienda Pública sobre materia presupuestaria, control interno, contratación administrativa y responsabilidad de los funcionarios públicos.

En relación con la Administración Activa, los avances más significativos en la normativa en cada una de esas materias fueron, la simplificación en materia presupuestaria, la actualización en temas relacionados con la gestión y control de tecnologías de información y contratación administrativa, entre otras.

La simplificación de la normativa presupuestaria tuvo como objetivo promover una mayor transparencia y claridad en su aplicación por parte de los sujetos pasivos. Se obtuvo como

resultado la derogación de 235 circulares y la elaboración de un compendio actualizado con la identificación clara de la normativa emitida por la CGR desde el año 1974. Este compendio se encuentra disponible en página Web de la Contraloría General.

Por su parte, se actualizaron las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de Información, las cuales constituyen un instrumento para promover que la gestión de las tecnologías de información (TI¹) se oriente al cumplimiento de los objetivos para los cuales se desarrolla. Lo anterior mediante un marco normativo orientado al ciclo de gestión de las TI considerando la estrategia institucional y su marco de actuación, los términos de calidad, riesgos y seguridad, la necesidad de una adecuada planificación, el control necesario para la implementación de soluciones y la prestación de servicios, así como el debido seguimiento. Durante el 2007, se publicaron dichas normas y se divulgaron mediante 24 eventos en los que participaron 503 funcionarios públicos.

En materia de contratación administrativa se presentan dos cambios normativos de gran relevancia que impactan fuertemente sobre la Administración Activa y su responsabilidad dentro del esquema de control interno. En primer lugar, nuevo Reglamento de Contratación Administrativa, más orientado hacia la consecución de los fines públicos y exige una gestión pública que responda a las necesidades de la sociedad. En segundo lugar, la emisión del nuevo Reglamento de Refrendo, que entró a regir en enero de 2008 y va dirigido hacia la concentración del refrendo en los negocios estratégicos del Estado, a delimitar el alcance y naturaleza del análisis de refrendo para contribuir con la seguridad jurídica del tema contractual, a reforzar las responsabilidades administrativas en el ámbito del sistema de control interno y a promover eficiencia en los procesos de contratación administrativa.

En lo que respecta a la Auditoría interna, el instrumento normativo de mayor relevancia que se elaboró en el año 2007 se refiere a la definición de un marco orientador para el proceso de aseguramiento de la calidad, específicamente por medio de las "Directrices para la autoevaluación anual de la calidad de las auditorías internas del sector público", así como el desarrollo de un conjunto de herramientas para facilitar la realización de dicha autoevaluación. Esto permitió principalmente una reducción significativa en la duplicidad de esfuerzos que implicaría el planteamiento por cada auditoría interna de los alcances y mecanismos de su propia evaluación, lo que se estima que generó un ahorro neto a la Hacienda Pública de 156.5 millones de colones.

Finalmente, en materia de procedimientos administrativos resulta imprescindible citar el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General que busca, por medio del establecimiento de un marco normativo que regule los procedimientos administrativos que aplicará la Contraloría General en materia de responsabilidad y nulidad de actos o contratos administrativos, así como disminuir los niveles de impunidad.

¹ Las Tecnologías de información son el conjunto de tecnologías dedicadas al manejo de la información organizacional. Es un término genérico que incluye los recursos de: información, software, infraestructura y personas relacionadas.

Normativa emitida en el año 2007 por parte de la Contraloría General

Materia	Nombre	Objetivo
Presupuestaria	Resolución mediante la cual se derogaron varias circulares emitidas por la CGR en materia presupuestaria. R-CO-64-2007.	Mejorar la transparencia y claridad en las regulaciones, los requisitos, procedimientos y condiciones que rigen dicha materia.
Presupuestaria	Modificaciones a las circulares Nos. 14298, 14299 y 14300, relativas a las regulaciones sobre la fiscalización y control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna otorgados a sujetos privados, así como a la presentación de su presupuesto para la aprobación de la CGR. R-CO-21-2007	Establecer un mecanismo de actualización del monto a partir del cual los sujetos privados deben presentar su presupuesto a la aprobación del órgano contralor, basado en una unidad de cuenta referencial.
Control interno	Normas técnicas para la gestión y control de tecnologías de información. N-1-2007-CO-DFOE	Promover que la gestión de las tecnologías de información se oriente hacia el cumplimiento de los objetivos para los cuales se desarrolla.
Control interno	Directrices que deben observar la CGR y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización para elaborar la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones. D-1-2007-CO	Servir de orientación a la Administración, en el proceso de regulación interna en materia de cauciones, como sanas medidas de control interno.
Control interno	Directrices para la autoevaluación anual de la calidad de las auditorías internas del sector público. D-2-2007-CO-DFOE	Brindar un marco de acción para la realización de la autoevaluación anual de la calidad
Control interno	Directrices que deben observar las auditorías internas para la verificación del cumplimiento de las disposiciones emitidas por la CGR.	Regular la colaboración que deben dar las Auditorías Internas para la verificación de cumplimiento de las disposiciones, en particular su relación de coordinación con el Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR.
Contratación administrativa	Modificación de las Directrices para el registro, la validación y el uso de la información sobre la actividad contractual desplegada por los sujetos pasivos del control y la fiscalización de la CGR. R-CO-66-2007.	Simplificar los mecanismos propios de aplicación y resolución de las Directrices.
Contratación administrativa	Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. R-5-2007-CO-DCA.	Concentración del refrendo en los negocios estratégicos del Estado, delimitar el alcance y naturaleza del análisis de refrendo para contribuir con la seguridad jurídica del tema contractual, reforzar las responsabilidades administrativas en el ámbito del sistema de control interno y brindar eficiencia a los procesos de contratación administrativa.
Responsabilidad	Reglamento de Procedimientos Administrativos de la CGR. R-2-2007-CO-DAGJ.	Mejorar la transparencia y claridad en las regulaciones, los requisitos, procedimientos y condiciones que rigen dicha materia.

Cuadro 3.10

Fuente: *Registros de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa*

En el ejercicio de la Rectoría desde el ámbito de los componentes orgánicos, durante el año 2007 la CGR solicitó a las Auditorías Internas, en 27 instituciones, la realización de un conjunto de estudios. De estas instituciones, 13 corresponden al Área de Servicios Municipales, lo que obedece a la ejecución del plan de fiscalización para incidir en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales a que se hizo referencia en el Informe de Labores de la Contraloría General del año 2006.

Distribución de los estudios realizados por medio de las Auditorías Internas por Área de Fiscalización

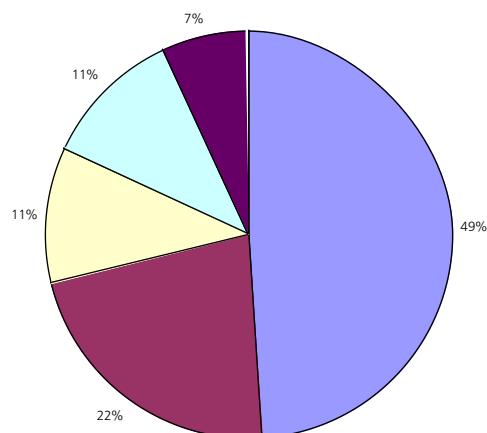


Gráfico 3.6

■ Servicios Municipales ■ Servicios Económicos para el Desarrollo ■ Servicios Sociales ■ Servicios Públicos Generales ■ Servicios de Obra Pública

Fuente: Elaboración propia con base en información de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Las áreas abordadas en los estudios por las auditorías internas se refieren a administración financiera (25,6%), prestación de servicios (20,5%), gestión tributaria (15,4%), recursos humanos (15,4%), transferencias a sujetos privados (7,7%), fideicomisos (7,7%) y otros (7,7%). Este tipo de trabajos, además de contribuir a una mejora en la gestión de la institución, también constituye un medio para el fortalecimiento de las auditorías internas a partir de la asesoría, metodología y capacitación práctica que el Órgano Contralor brinda en el proceso. Para el año 2008, se tiene previsto continuar con este tipo de esfuerzos integrados, orientándose fundamentalmente a las instituciones de mayor riesgo de la Hacienda Pública.

4 La Contraloría General en el ámbito internacional

Las acciones que ha emprendido la Contraloría General en el ámbito internacional le han permitido conocer otros modelos de gestión del control y la fiscalización, lo que ha facilitado ejecutar investigaciones conjuntas y comparaciones de los métodos, técnicas y organizaciones en otras sociedades, impactando positivamente la gestión institucional.

A nivel internacional la Contraloría General forma parte de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) que agrupa a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de 188 países.

En este foro, la Contraloría General ha podido participar, intercambiar, investigar y enriquecer sus procesos y criterios de fiscalización en diversos ámbitos, resaltando su participación en la investigación y definición de las Normas Internacionales de Auditoría Financiera, proceso que permitió contar con nueve normas aprobadas durante el 2007 y otro conjunto de normas adicionales en proceso de emisión para el 2010, marco normativo que permite mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

A nivel regional es importante distinguir entre las acciones desarrolladas dentro del ámbito de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS)¹ y las de la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).

En el ámbito de OCCEFS se destaca el papel de coordinación técnica de la Contraloría General en el proyecto de donación que hace el Banco Mundial a la OCCEFS y que busca investigar y obtener, en un corto plazo, el desarrollo metodológico, conceptual y estadístico necesario para promover los sistemas de rendición de cuentas de los países miembros. Para esto, se encuentra en desarrollo un conjunto de indicadores y un índice de rendición de cuentas que pueda ser aplicado para medir y dar seguimiento al estado de la rendición de cuentas del país. Otro producto que se obtendría de este proyecto es un Manual de Auditoría Financiera aplicable en los países del área bajo la normativa internacional que rige la materia así como la emitida por la INTOSAI para las entidades de fiscalización superior.

¹ La Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS) está constituida por las entidades de fiscalización de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Cuba y Belice.

Una segunda acción por destacar es la creación del Órgano Regional de Fiscalización de Órganos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), iniciativa de la OCCEFS, y que fuera presentada y aprobada durante la cumbre de presidentes en noviembre del 2007, lo cual introduce un gran reto de fiscalización conjunta entre las Entidades de Fiscalización Superior de la región en el control de los recursos públicos destinados a organismos internacionales del SICA.

La OLACEFS es un organismo internacional que, mediante la participación permanente de sus entidades asociadas, pretende fortalecer el control gubernamental en América Latina y El Caribe. Como mecanismo para el desarrollo de su plan estratégico subdivisiona el abordaje de distintas temáticas por medio de la conformación de comisiones técnicas de trabajo, y en donde la Contraloría General preside la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y es miembro activo de la Comisión Técnica de Evaluación del Desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior e indicadores de rendimiento (CEDEIR)¹ y del Comité Regional de Capacitación.

En cuanto a la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas², la Contraloría General propició el inicio de una serie de investigaciones relacionadas con los conceptos, normativa, indicadores y modelos de implementación de los sistemas de rendición de cuentas y su relación con el ejercicio de la fiscalización superior. En este campo se espera que los planteamientos y planes propuestos durante el año 2007 generen productos de gran impacto en esta materia para las entidades de fiscalización superior de la región, incluida la Contraloría General.

La CEDEIR tiene como finalidad promover la implementación de sistemas de evaluación del desempeño de las EFS con indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo.

El Comité Permanente de Capacitación Regional fue creado para incrementar y mejorar la capacitación de las EFS que la integran, por medio de la formación y el mejoramiento de los recursos humanos de las entidades fiscalizadoras y para contribuir al incremento de la eficacia de la gestión y la modernización de la administración pública. La Contraloría General tuvo a su cargo en el año 2007 el desarrollo del modelo conceptual de la capacitación virtual para la región, proyecto expuesto en varios foros internacionales y que se encuentra en proceso de implementación.

Es importante también señalar que, gracias al convenio entre la Contraloría General y la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del Portal Educativo de las Américas, se han formado 10 instructores como tutores virtuales para ser facilitadores de eventos de capacitación virtual; además, bajo el auspicio de este mismo convenio, en ese portal se han preparado 20 funcionarios en el evento denominado “Auditoría de Gestión”, en el cual han participado como tutores virtuales los funcionarios que se prepararon en esta área.

¹ CEDEIR está compuesta por las EFS de El Salvador, Chile, Brasil, Bolivia y Costa Rica.

² La Comisión Técnica de Rendición de Cuentas fue creada en el año 2005 y la componen las Entidades de Fiscalización Superior de las repúblicas de Panamá, Honduras, Chile, Argentina y Costa Rica. La Comisión busca promover en la OLACEFS y sus EFS miembros, mediante funciones de estudio e investigaciones permanentes, el desarrollo de métodos de fiscalización para los procesos de rendición de cuentas, cuyos resultados deberán expresarse en propuestas normativas y metodológicas que colaboren al óptimo ejercicio de la función fiscalizadora superior.

Gracias al apoyo financiero de la OLACEFS y de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) se obtuvo capacitación en educación a distancia, conocimientos que actualmente se aplican en nuestros programas de capacitación. Además, por medio de la cooperación de la Agencia Alemana de Cooperación (InWent), se obtuvo capacitación en el diseño y desarrollo de cursos virtuales. En la actualidad el curso virtual que se imparte al sector público costarricense sobre: "Gestión y Control de Tecnologías de Información", se realizó con la metodología de diseño y desarrollo aprendida en esta capacitación.

En el mes de octubre del 2007 la Contraloría General participó en la elaboración del Manual: *Aprendizaje para el Impacto "Una guía práctica para Entidades de Fiscalización Superior"*, documento elaborado por un equipo de diez funcionarios de las EFS de Noruega, India, Indonesia, Kenia, Trinidad y Tobago, Bután, Sudáfrica y Costa Rica; el cual desarrolla una serie de estrategias de aprendizaje que las EFS, a nivel mundial, pueden aplicar para el desarrollo de capacidades y la gestión del conocimiento. Se espera que la versión oficial de este manual en idioma español esté disponible a mediados del año 2008.

Finalmente, es importante destacar la ejecución del proyecto de cooperación suscrito entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Contraloría General, con contraparte activa del Tribunal de Cuentas de España, proyecto que permitió entre otras cosas, obtener importantes insumos en materias relacionadas con la rendición de cuentas, el abordaje de la determinación y cuantificación del daño en materia de la responsabilidad civil y la fiscalización en materia tributaria.

5 Capacitación al Sector Público

En cumplimiento de lo que estipula el artículo 57 de la Ley Orgánica y la Estrategia Institucional de la Contraloría General, la capacitación externa estuvo orientada a proveer conocimiento y habilidades necesarias para la correcta administración y fiscalización de los fondos públicos.

En el cuadro siguiente se aprecia que la atención de capacitación dirigida hacia el Sector Público se incrementó considerablemente, particularmente al ser medida en términos de horas de capacitación y cantidad de funcionarios públicos capacitados en tópicos tales como Contratación Administrativa, gestión municipal, uso del Sistema Integrado de Presupuestos Públicos (SIPP) y Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), Normas Técnicas para la Gestión y el Control de Tecnologías de Información, el Nuevo Reglamento de Refrendo de Contratos y el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI).

Comparación de la capacitación impartida para el periodo 2005-2007

	2007	2006	2005	Variación Anual	
				Absoluta	%
Cantidad de eventos	182	180	123	2	1%
Horas de capacitación	56.043	43.613	40.590	12.430	29%
Funcionarios participantes	6.021	5.283	6.662	738	14%

Cuadro 3.11

Fuente: Datos estadísticos del Centro de Capacitación

La Contraloría General logró realizar 182 eventos, atendiendo una población de 6021 participantes.

5.1 Curso integral en Contratación Administrativa

Durante el 2007 se ejecutaron en este tema 12 eventos de 16 horas cada uno. A futuro el reto en esta materia es evolucionar de un enfoque jurídico técnico sobre la Contratación Administrativa a un programa que conlleve a la capacitación sobre la gestión de compras en el sector público, con base en la normativa técnica y jurídica aplicable y con un esquema basado en la atención de aspectos modulares como el cartel, los procesos de compra y la planificación.

5.2 Curso – Taller para formación de instructores en Valoración de Riesgo para la Administración Pública

Este curso taller tuvo como objetivo coadyuvar con la Administración en su responsabilidad sobre la capacitación en materia de control interno. Se preparó como instructores a un grupo de 48 funcionarios de 33 instituciones, con el propósito lograr un efecto multiplicador de esta capacitación en el Sector Público.

5.3 Seminario de Control Interno

En el 2007 se continuó con la capacitación en materia de Control Interno. Se realizaron 29 eventos (cursos y charlas) mediante los cuales se atendió una población heterogénea de diferentes instituciones que fueron atendidas en su sede o en localizaciones regionales, con la participación de municipalidades y agencias regionales de entidades descentralizadas.

Mediante mecanismos de cooperación interinstitucional entre la Contraloría General, el ICE y la UNED, se desarrolló un proyecto de capacitación sobre control interno por videoconferencia, dirigido a 350 funcionarios del ICE.

5.4 Programa para Alcaldes Municipales

El objetivo de este programa fue el de compartir e informar a los Alcaldes Municipales sobre algunos resultados relevantes del proceso de fiscalización desarrollado por el Área de Servicios Municipales y otros temas relevantes para su quehacer institucional. El objetivo anterior se logró por medio de un intercambio de experiencias y criterios como una acción retroalimentadora hacia el régimen local para una mejor gestión de sus recursos.

5.5 Charlas de divulgación de las normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información

Estas charlas de divulgación del nuevo Manual de Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de Información, fueron dirigidas primordialmente a los funcionarios encargados de implementarlas en la administración, las cuales están siendo complementadas con el “Programa de Capacitación Virtual para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información”.

5.6 Seminario de divulgación del Reglamento de Refrendo de Contratos de la Administración Pública

Este seminario fue dirigido a Proveedurías, Asesorías Legales, unidades de Contratación y Auditorías Internas del Sector Público, vinculadas directamente con la materia de refrendo de contratos, para conocer el Nuevo Reglamento de Refrendo de Contratos. Esta actividad contó con la asistencia de más de mil funcionarios.

6 Gestión de Recursos Humanos y Situación Financiera

La Contraloría General contó para el 2007 con un total de 613 plazas para cargos fijos y 11 para servicios especiales. Al finalizar el año, un 97% de las plazas estaban ocupadas, cifra que supera el 95% de los dos años anteriores.

Considerando que al final del año 2007 se contaba con 596 plazas ocupadas, es conveniente destacar que los recursos destinados a salarios en los procesos sustantivos representan el 77,5% de los recursos y los procesos de apoyo un 22,5%. En los procesos sustantivos se encuentran 394 funcionarios (84% con perfil profesional) y en los procesos de apoyo se encuentran 202 funcionarios (37% profesionales), lo cual muestra el esfuerzo de reducción de plazas dentro del nivel administrativo y un refuerzo del nivel profesional, consolidando la capacidad de gestión de las dependencias internas

6.1 Salario Único

La política salarial constituye un factor fundamental como apoyo a la estrategia de recursos humanos y de la organización como un todo. Permite a la Contraloría General brindarle a sus colaboradores la contraprestación por el trabajo dedicado a la ejecución de sus fines institucionales. Adicionalmente, facilita la atracción de candidatos a los puestos de trabajo, retención del talento humano y logro de mayores niveles de rendimiento.

Durante el primer trimestre del 2007, se realizaron los estudios salariales pertinentes, para determinar la posición institucional dentro del mercado salarial afín. De igual manera se analizó el equilibrio interno, a fin de valorar la coherencia entre los salarios y los cargos, para esto se revisó la estructura salarial, considerando el índice salarial, los "incentivos salariales" de cada puesto, su comportamiento en el tiempo, comparaciones pecuniarias de cada puesto respecto de su actividad, importancia y complejidad. Con base en lo anterior se determinó que a nivel interno el peso relativo del salario base respecto a otros incentivos estaba perdiendo representatividad dentro de la compensación global, e inclusive se presentaban traslapos entre los salarios máximos de una clase anterior a los salarios mínimos de ciertos niveles gerenciales.

Respecto del equilibrio externo, se encontró que algunos puestos no tenían condiciones de salario competitivo con el mercado, situación más evidente en los puestos gerenciales.

Como resultado de dichos estudios, se replanteó la política de Recursos Humanos de la institución, y se tomaron acciones referentes a la estructura salarial a fin de mejorar las

condiciones de equilibrio interno y externo, como premisa básica para la retención y atracción de personal calificado, y del mejor uso de los recursos públicos asignados.

De las diversas alternativas valoradas, de menor costo y mayor rédito institucional, se optó por la creación de un esquema de Salario Único, para los niveles gerenciales de plazo fijo y el personal de nuevo ingreso.

Fue revisado también el sistema de vacaciones, y se decidió que los nuevos funcionarios contratados a partir del 1 de enero del 2008, gocen de un derecho de vacaciones de 15 días, que se amplía 20 a partir del décimo año, en contraposición con el actual derecho de 15 días, 20 días a partir del quinto año y 30 días a partir del décimo.

6.2 Clima Organizacional

Como reto institucional se ha propuesto la mejora del rendimiento laboral, la calidad del servicio brindado y sobre todo las habilidades gerenciales, entre otros de estos aspectos.

La Contraloría General ha estado realizando una medición anual de 15 factores de clima organizacional con el propósito de conocer la percepción que tienen sus servidores acerca de algunas variables en su entorno laboral y que inciden en su desempeño, lo que genera la implementación de planes de acción orientados al mejoramiento del clima organizacional de la institución.

Al respecto, en la evaluación del 2005 se obtiene a nivel institucional una calificación de 72 puntos, en el 2006 una valoración de 76 y en la evaluación correspondiente al período 2007 se llega a una calificación de 78.

Adicionalmente, se logra instaurar en la cultura de la institución la importancia de evaluar periódicamente el clima organizacional y particularmente el tomar las acciones de mejora correspondientes.

6.3 Desarrollo profesional

En este tema se ha pasado paulatinamente de un esquema basado en el otorgamiento de cursos puntuales a una orientación más formal. Como ejemplo de esto, durante el 2007 se ejecutaron dos programas de postgrado, uno en Finanzas Públicas y otro en Tecnologías de Información y Comunicación con patrocinio conjunto entre la Contraloría General y el participante.

Con estos programas se pretende apoyar la labor de fiscalización mediante la obtención de conocimientos respaldados en certificaciones extendidas por entidades relacionadas con el campo de la Auditoría y Fiscalización, de nivel Internacional.

También se ejecutaron programas de desarrollo gerencial orientados a incrementar las destrezas y habilidades de los gerentes.

6.4 Cambio de los instrumentos de evaluación del desempeño

Con el propósito de alinear los objetivos institucionales y orientar la gestión al cumplimiento de resultados, la institución modificó los instrumentos de evaluación del desempeño para el personal de apoyo y asistencial, para puestos profesionales con una clara orientación tanto a resultados como a calidad y para puestos de nivel gerencial fundamentado en compromisos de desempeño.

6.5 Evolución presupuestaria y financiera

6.5.1 Asignación Presupuestaria

Según la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del 2007, N° 8562 publicada en el Alcance N° 60 a La Gaceta N° 250 del 29 de diciembre de 2006, se autorizó a la Contraloría General un presupuesto inicial de \$11.419 millones. El desglose del presupuesto por tipo de gasto muestra un comportamiento muy similar al de períodos anteriores, con un 89% para el rubro de Remuneraciones y un 3% para el de Inversiones.

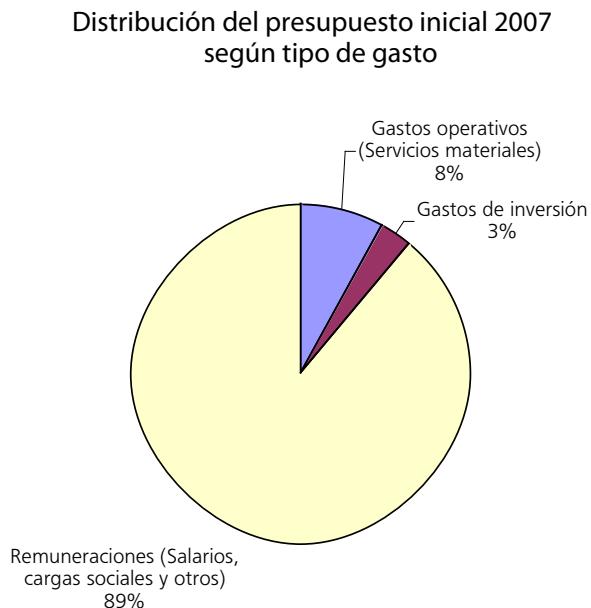


Gráfico 3.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Servicios Financieros.

Con la finalidad de mejorar los niveles de ejecución presupuestaria, basados en la experiencia de los últimos años, se definió que para el año 2007 no se solicitarían presupuestos extraordinarios, cuya incertidumbre en la oportunidad de aprobación generaban riesgos en la adquisición oportuna de bienes y servicios. Por lo tanto, en el proceso de trámite

del presupuesto del 2007 se incorporaron las inversiones de mayor importancia en dicho presupuesto, y se realizaron las acciones necesarias en procura de lograr la aprobación de la totalidad de las necesidades planteadas. Como resultado de lo antes expuesto, se indica que el presupuesto inicial del año 2007 presenta un crecimiento del 230.9% en la partida de Bienes Duraderos en comparación con el monto autorizado en la ley de presupuesto del 2006.

El crecimiento respecto del presupuesto total inicial anterior fue de un 16,7% y un 13,1% en relación al definitivo del 2007 (incluye modificaciones). Dicho porcentaje de crecimiento incluye el aumento por costo de vida para ambos semestres.

Seguidamente se presenta una tabla de análisis en la que se muestra el monto absoluto asignado por partida presupuestaria:

Presupuesto por partida

Periodo 2007

-En millones de colones-

Código	Nombre de la partida	Presupuesto inicial
0	Remuneraciones	10.197,23
1	Servicios	610,61
2	Materiales y suministros	172,19
5	Bienes duraderos	351,66
6	Transferencias corrientes	87,31
TOTAL		11.419,00

Cuadro 3.12

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financieros

La estructura presupuestaria fue modificada al pasar de cuatro programas en el 2006 a dos programas en el 2007. El programa de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública absorbe un 64,85% del presupuesto global, mientras que el de Dirección Superior y Apoyo Administrativo absorbe el 35,15%.

El ajuste citado se dio con el fin de que la estructura programática del presupuesto respondiera de mejor forma a la organización e integración interna de gestión por procesos, quedando claramente ordenados los procesos sustantivos en un programa y los de apoyo en otro.

6.5.2 Presupuesto Definitivo

Con el fin de “romper el ciclo” de afectación presupuestaria ocasionado por la aprobación tardía de los presupuestos extraordinarios, en el año 2007 la Contraloría General no realizó la incorporación de recursos mediante el trámite de presupuesto extraordinario, por lo tanto, el presupuesto asignado inicialmente se ajustó a través de modificaciones presupuestarias aprobadas por el Ministerio de Hacienda. En el cuadro siguiente se indican los cambios realizados por partida.

Presupuesto inicial y definitivo por tipo de gasto

Periodo 2007

-En millones de colones-

Tipo de gasto	Presupuesto definitivo	Presupuesto inicial	Diferencia absoluta	Crecimiento porcentual
Remuneraciones	10.162,62	10.197,22	34,60	-0,34%
Servicios	576,35	610,62	34,26	-5,61%
Materiales y suministros	164,77	172,19	7,43	-4,31%
Bienes duraderos	383,75	351,66	(32,09)	9,12%
Transferencias corrientes	131,51	87,31	(44,20)	50,62%
Total	11.419,00	11.419,00	0,00	0,00%

Cuadro 3.13

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financieros

A partir de dicha información se observa que las cuentas de Servicios y Materiales se vieron disminuidas y las partidas que registraron la mayor variación son Bienes Duraderos y Transferencia Corrientes, cuyo cambio se orientó a reforzar las subpartidas para la adquisición de vehículos y mobiliario y el ajuste en la última partida se debe a las previsiones en la subpartida de Prestaciones Legales, para atender los pagos producto de la jubilación de funcionarios.

Desde una perspectiva programática, el programa presupuestario Dirección Superior y Apoyo Administrativo tuvo ajustes por un total de 115,1 millones de colones. Mientras que el programa de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública por 130,9 millones de colones.

La estadística anterior denota como los programas presupuestarios presentan ajustes similares en cuanto al monto total modificado. Es importante aclarar que en el programa Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, se debió modificar su presupuesto para hacer frente al pago de compromisos no devengados generados en el año 2006.

6.5.3 Presupuesto Ejecutado

Durante el periodo 2007, la Contraloría General ejecutó un 89.51% del total del presupuesto definitivo. Seguidamente se muestra un cuadro con el detalle de ejecución por partida presupuestaria:

Modificaciones al Presupuesto por programa
Periodo 2007
-En millones de colones-

Tipo de gasto	Presupuesto definitivo	Gasto devengado	Porcentaje de ejecución
Remuneraciones	10.162,62	9.278,56	91,3%
Servicios	576,35	424,80	73,7%
Materiales y suministros	164,77	123,63	75,0%
Bienes duraderos	383,75	304,73	79,4%
Transferencias corrientes	131,51	89,59	68,1%
TOTAL	11.419,00	10.221,29	89,5%

Cuadro 3.14

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financieros

Debido a la alta representatividad que tiene la partida de Remuneraciones en el presupuesto asignado a la institución, un 89%, de la ejecución presupuestaria total mantiene una relación directa con el comportamiento de la ejecución de la citada partida. Véase que la ejecución de la partida de Remuneraciones y del presupuesto total muestra porcentajes muy similares.

A continuación se presenta un detalle de la ejecución presupuestaria desglosada por programa:

Situación financiera
al 31 de diciembre de 2007
-En millones de colones-

Nombre del Programa	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	% de Ejecución (b/a)
Dir. Sup. y Apoyo Administrativo	4.014,33	3.477,23	86,62%
Fiscaliz. Sup. De la Hacienda Pública	7.404,67	6.744,06	91,08%
Total	11.419,00	10.221,29	89,51%

Cuadro 3.15

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financieros

Respecto de periodos anteriores, se mantiene un alto porcentaje de ejecución, a pesar de que la misma continúa siendo afectada por el comportamiento del rubro de remuneraciones, que a su vez está asociada con la oportunidad en el proceso de selección y reclutamiento del personal, la rotación normal de personal y el efecto de funcionarios que se acogen a su pensión.

Vale destacar que para el año 2007, la Contraloría General ya no aparece como un artículo aparte en la ley de presupuesto nacional sino que se incluyó en el capítulo general de los gastos junto a los Ministerios. Lo anterior ocasionó que la institución ya no perciba transferencias, sino que el Ministerio de Hacienda por medio de la Tesorería Nacional pasó a tramitar la mayoría de los pagos que se requieren, con excepción de los movimientos que se realizan por medio del Fondo de Trabajo (Caja Chica). Otra implicación se dio en los registros contables de los ingresos ya que los mismos deben reflejarse en cada momento usándose

como referencia el monto de los gastos a realizar, ya que bajo este esquema no se perciben recursos directamente a las cuentas.

6.5.4 Compromisos no devengados

Al 31 de diciembre de 2007 quedaron los siguientes montos de compromisos no devengados por programa:

Compromisos no devengados

Al 31 de diciembre de 2007

-En millones de colones-

Programa	Total
Prog.09 Dir. Sup. y Apoyo Adm.	51,30
Prog.12 Fiscaliz. Sup. De la Hac. Pública	2,19
Total general	53,49

Cuadro 3.16

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financiero

Los dos principales componentes de los compromisos no devengados, están asociados a: 1) Contratos de servicios continuados que mantiene la institución (vigilancia, limpieza de edificios, servicios médicos, mantenimiento de ascensores, monitoreo de noticias, mantenimiento de "software" y "hardware") por una suma equivalente a ₡9.7 millones; 2) Una partida por ₡38.3 millones para hacer frente a la adquisición e instalación de un ascensor en el edificio anexo de la Contraloría General, contratación que fue iniciada en el año 2007 y que estará concluyendo en el 2008.

6.5.5 Balance General Comparado

La comparación de los resultados contables de los años 2006 y 2007, muestra que a partir del año 2006 se presentan cambios en las políticas de registro en algunas cuentas contables. Dichas variaciones responden a exigencias de la Contabilidad Nacional y, en el caso de las Cuentas por cobrar y Cuentas por pagar, a políticas internas.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
BALANCE GENERAL COMPARADO
AL 31 DE DICIEMBRE
PARA LOS AÑOS 2006 Y 2007

Activo	AÑO 2006	AÑO 2007	Variación porcentual entre períodos
Activo Circulante			
Caja y Bancos	545.124.387,04	558.167.909,45	2,39%
Cuentas por cobrar	10.186.099,68	9.669.175,54	-5,07%
Mercancías en tránsito	258.237,76	0,00	-100,00%
Existencias en bodega	40.107.227,30	42.803.155,09	6,72%
Gastos pagados por adelantado	1.109.815,00	1.109.822,15	0,00%
Total Activo Circulante	596.785.766,78	611.750.062,23	2,51%
Activo Fijo			
Maquinaria y Equipo	1.596.072.305,53	1.914.869.222,88	19,97%
Edificios	602.374.865,32	4.360.279.732,00	623,85%
Terrenos	106.676.808,00	2.538.060.865,00	2279,21%
Otras Instalaciones	29.881.525,50	95.815.550,00	220,65%
Total Activo Fijo	2.335.005.504,35	8.909.025.369,88	281,54%
Depreciación Acumulada			
Depreciación acum. maq. y equipo	-779.195.497,27	-956.967.869,50	22,81%
Depreciación acum. edificios	0,00	-72.643.596,43	
Depreciación acum. otras instalac.	0,00	-1.596.892,50	
Total Depreciación Acumulada	-779.195.497,27	-1.031.208.358,43	32,34%
Otros Activos			
Libros	2.450.401,37	2.450.401,37	0,00%
Depósitos de Garantías recibidos	33.673.126,05	31.498.055,28	-6,46%
Total otros activos	36.123.527,42	33.948.456,65	-6,02%
Total del Activo	2.188.719.301,28	8.523.515.530,33	289,43%
Pasivo			
Pasivo Circulante			
Solicitudes pendientes	-	-	0,00%
Compromisos Pendientes	-	-	0,00%
Cuentas por pagar	3.405.616,21	61.197.982,24	1696,97%
Otras cuentas por pagar	2.049.408,09	2.445.835,76	19,34%
Retenciones por pagar	3.191.536,05	53.992.595,35	1591,74%
Total del pasivo circulante	8.646.560,35	117.636.413,35	1260,50%
Otros pasivos			
Depósitos de Garantía P/devolver	33.673.126,05	31.498.055,28	-6,46%
Total otros pasivos	33.673.126,05	31.498.055,28	-6,46%
Total del pasivo	42.319.686,40	149.134.468,63	252,40%
Erario			
Patrimonio	1.578.237.824,76	7.882.691.553,15	399,46%
Excedente ingresos s/ egresos	568.161.790,12	491.689.508,55	-13,46%
Total del erario	2.146.399.614,88	8.374.381.061,70	290,16%
Total del pasivo y erario	2.188.719.301,28	8.523.515.530,33	289,43%

Cuadro 3.17

Fuente: Información disponible en la Unidad de Servicios Financieros

Activo Circulante

Caja y bancos

Se muestra el saldo de las cuentas en bancos. La diferencia entre el 2007 respecto del 2006 resulta en un aumento de un 2,4% ($\$13,0$ millones). Del monto total de $\$558,1$ millones, $\$14$ millones corresponden al Fondo de Trabajo. Además $\$536,6$ millones representan el saldo final en la cuenta de Caja Única de la Contraloría General y $\$7,5$ millones el saldo que quedó en la cuenta del Fondo General. En relación con el saldo de esta última cuenta, ésta presenta una disminución con respecto al saldo del año 2006 ($\$54,8$ millones). En la ejecución del presupuesto del año 2007 no se incorporaron recursos de superávit mediante la solicitud de un presupuesto extraordinario, tales fondos se encuentran depositados en la Cuenta de Caja Única antes señalada; dicha situación fue motivada por la aprobación tan tardía en los años 2005 y 2006 (meses de octubre y noviembre, respectivamente) de los presupuestos extraordinarios por parte de las instancias externas, lo que ocasionaba atrasos en los procesos de contratación.

Es importante que se note que el crecimiento de la cuenta es muy bajo, lo cual se debe a las políticas de caja única de no permitir la generación de superávit, aspecto que se refleja en el hecho de que a partir del año 2007 la Tesorería Nacional no giró recursos a las cuentas del fondo general y en caja única, además, los movimientos en éstas se redujeron considerablemente, pues se limitaron a continuar con el traslado del saldo de los fondos de la cuenta en el Banco de Costa Rica a la cuenta de caja única y a depositar en esta última los montos de multas que la institución cobra a los proveedores. En este sentido se indica que la cuenta Caja Única es la que presenta un mayor crecimiento, dado que pasó de un porcentaje de participación en el 2006 de un 87% sobre el total de la cuenta, a un 96% en el 2007. Lógicamente hay también disminución en la cuenta del Fondo General de un 10% en el 2006 a un 1,3% en el 2007. Lo anterior se debió a una adecuada programación del efectivo y al cumplimiento de directrices de Tesorería Nacional que redundó en beneficio de la administración y aprovechamiento del Estado de esos recursos.

Cuentas por cobrar

En el 2007 se presenta continuidad en el procedimiento establecido en el 2006 para los cobros de montos adeudados a la Contraloría General, el cual implica el registro mensual en esta cuenta. Al igual que el año anterior, el saldo actual corresponde a cuentas por cobrar a la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de sumas pagadas de más; asimismo, cobros a exfuncionarios, funcionarios y terceros por conceptos tales como accidentes de tránsito, sumas pagadas de más, incumplimientos de contratos y diferencias trasladadas al Fondo de Capitalización Laboral. Actualmente, se realizan las acciones necesarias para la recuperación de algunos de esos montos a través de la SUPEN.

Mercancías en tránsito

En el 2007 ingresó la mercancía pendiente de entregar por Continex, como parte de la adquisición de la Central Telefónica.

Existencias en bodega

Se da un incremento respecto del periodo anterior de 6,7%, porcentaje que indica que comparativamente se presentó una adquisición normal de los bienes que se encuentran en existencia en la bodega. Lo que permitió abastecer adecuadamente la demanda de dichos suministros en el 2007, sin afectar las operaciones normales de las dependencias internas.

Gastos pagados por adelantado

El monto corresponde al concepto de pago de póliza de incendio pagada por adelantado: con un saldo pendiente de amortizar, conforme a las nuevas políticas de registro.

Activo Fijo

En el 2007 se recibe el peritaje de un experto del Departamento de Avalúos de Tributación Directa de los edificios y terrenos, con los cuales se realizan los ajustes correspondientes en las cuentas de edificios, terrenos y otras instalaciones (edificios pasó de ¢602,3 millones a ¢4,360,2 millones, (623,8%), terrenos de ¢106,6 millones a ¢2,538,0 millones, (2,279,2%), y otras instalaciones de ¢29,8 millones a ¢95,8 millones (220,6%). Lo anterior según el propósito del proyecto de reevaluación de activos. Se informa además que en este proyecto se incluyó también la revisión de los valores de obras de arte, la flotilla de automóviles, servidores, equipo de producción. Se señala que ya se han estado recibiendo los avalúos realizados por la entidad antes mencionada y que los ajustes respectivos se estarán reflejando en el año 2008.

La cuenta de maquinaria y equipo en el 2007 presenta un crecimiento del 19,9%, lo cual se debió a la adquisición de vehículos institucionales, ampliación de compra de equipos para la central telefónica, compra de equipo y mobiliario de oficina, adquisición de equipos de cómputo (microcomputadoras, impresoras, servidores, etc.) y licencias de software, y la implementación de la primera etapa del sistema de detección de incendios.

Depreciación acumulada

La depreciación acumulada de maquinaria y equipo presenta un incremento del 22,8% con respecto al año 2006, lo cual se debe a que en el 2007 se aprecia el efecto completo de la depreciación de bienes de un alto costo como la central telefónica y del equipo adquirido en la segunda etapa del proyecto del control de accesos; lo anterior, se indica en virtud de que éstos fueron activos ingresados en el transcurso del año 2006, por lo que el efecto de la depreciación en dicho año no fue completo. Asimismo, en el citado incremento contribuyó el ingreso de bienes adquiridos en el año 2007, el cual aumentó en un 19,9% tal como se comentó en el aspecto de activo fijo.

En el 2007 se inició la depreciación de los edificios y de otras instalaciones, lo cual representó un impacto en la depreciación acumulada de ¢74,2 millones. Estas cuentas iniciaron a partir de la reevaluación de activos comentada en el apartado de activo fijo, y se formuló en coordinación con la Contabilidad Nacional.

Otros activos

Depósitos de Garantías recibidos

Incluye tanto las garantías de participación como las de cumplimiento de los procesos licitatorios. Su movimiento depende de los procesos de contratación administrativa y los montos ligados a los bienes por adquirir.

Pasivo

Pasivo Circulante

Compromisos Pendientes y Solicituds pendientes

Estas cuentas desaparecen del Balance General a partir de las nuevas políticas de Contabilidad Nacional de pasar de una Contabilidad Presupuestaria a una Contabilidad Patrimonial.

Cuentas por pagar

Cuenta nueva a partir de enero del 2006 y corresponde a lo adeudado a proveedores por servicios y materiales y suministros, incluye sector público y privado. El sector público agrupa servicios públicos como agua, luz, teléfono, seguros, telecomunicaciones, correo y montos adeudados a Tesorería Nacional por incapacidades, sumas pagadas de más e intereses de cuentas corrientes. En el año 2007, se presenta un saldo de ₡61,1 millones (para un crecimiento de ₡57,7 millones respecto del 2006), el cual corresponde a facturas de proveedores que se devengaron en diciembre del año 2007, pero que por las fechas de cierre para los trámites de pago que fija la Tesorería Nacional, no fue posible efectuar la cancelación en dicho periodo.

Otras cuentas por pagar

El principal motivo de registro en esta cuenta se refiere a las garantías de participación y de cumplimiento, que los proveedores presentan en efectivo en los concursos de contratación que lleva a cabo la Institución. Por lo que el saldo de esta cuenta depende de los procesos de contratación administrativa y los montos ligados a los bienes por adquirir.

Retenciones por pagar

Cuenta nueva a partir de enero del 2006 y corresponde a las retenciones por impuesto de renta a proveedores, retenciones a funcionarios por impuesto de renta y cuotas obreras en pago de extras u otros pagos salariales como recargo de funciones, incluye además el monto que se le adeuda a los funcionarios que gozan de exoneración en cuotas obreras por aporte a Pensión Complementaria Voluntaria. Estas retenciones se contabilizaban en Otras cuentas por pagar del año 2005 y anteriores, no obstante de acuerdo con las nuevas directrices de Contabilidad Nacional a partir del 2006 se crea esta cuenta específica para este concepto.

A partir de enero del 2007 en esta cuenta se incluye las retenciones por cuotas obreras de los salarios de los funcionarios de la institución, las cuales se descargan en el mes siguiente una vez que se realiza el pago a la CCSS. Por lo anterior, es que en el 2007 esta cuenta presenta

un saldo de ¢53,9 millones, el cual contrasta de manera importante en relación con el saldo del año 2006, el que ascendió a ¢3,1 millones.

Erario
Patrimonio

Respecto del año 2006 esta cuenta incrementó en ¢6,304,4 millones (399,4% de incremento), monto que corresponde a la revaloración de obras de arte, edificios, terrenos y otras instalaciones, tal como fue comentado en el apartado de activo fijo.

Excedente ingresos sobre egresos

Este monto acumula el superávit de períodos anteriores incluyendo el déficit del 2007, el cual produjo una disminución en esta cuenta del 13,4%. No obstante, si se quisiera establecer una relación o comparación con años anteriores, se debe considerar el cambio de estructura contable dado a partir del 2006, por ejemplo en el 2005 y años anteriores el gasto por depreciación afectaba el patrimonio y no los resultados de periodo, lo cual no sucedió en el 2006 ya que este gasto afectó el resultado del periodo y no el patrimonio.

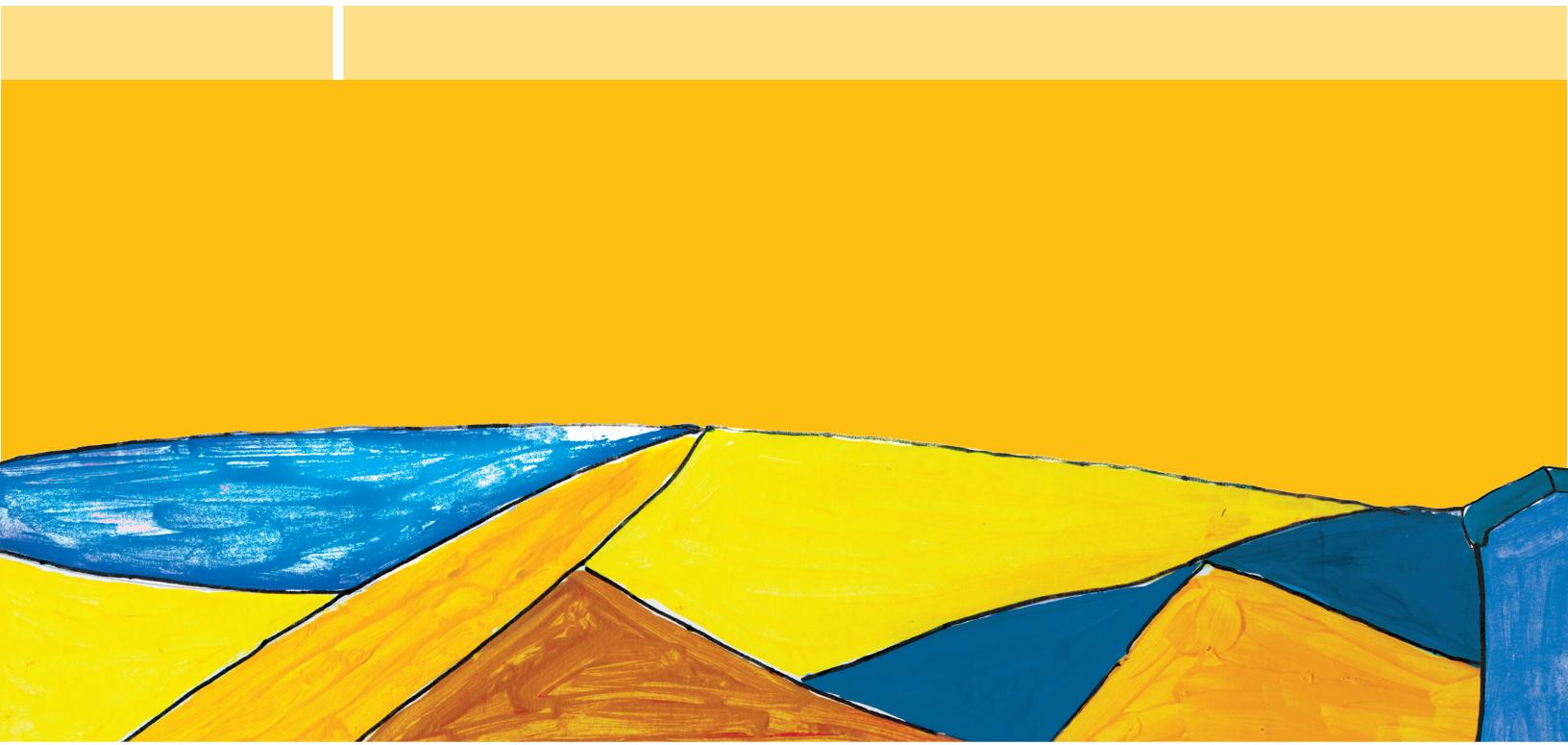
Conclusión

A manera de conclusión del presente Informe de Labores, la gestión institucional del año 2007 ha permitido mostrar una Contraloría cada vez más accesible a los ciudadanos, a los diputados y órganos legislativos, un desempeño de la fiscalización más orientado hacia aquellas áreas de mayor importancia e impacto de la Hacienda Pública, mejores sistemas de información que redundan positivamente sobre la transparencia de la información pública y un mejor ordenamiento del Sistema de Fiscalización y Control de la Hacienda Pública, lo que ha implicado una mejora en la asignación de las responsabilidades de cada uno de los agentes, entre otros.

Dentro de esta línea y en vista de los resultados expuestos, es pertinente aprovechar la oportunidad para agradecer a todo el personal de la Contraloría General de la República que con gran compromiso, excelencia, respeto, justicia e integridad, han permitido a la institución el cabal cumplimiento de la Visión y Misión de todos los que trabajamos en esta institución, así como el logro de una gestión efectiva y de las mejoras institucionales requeridas para evolucionar de acuerdo con los requerimientos que la sociedad costarricense demanda de una Entidad de Fiscalización Superior.

● Cuarta Parte

Suplemento Estadístico de la Memoria del Año Económico



CUADRO 1
GOBIERNO CENTRAL
PRESUPUESTOS APROBADOS PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2007
-En millones de colones-

	Presupuesto inicial (1)	Modificaciones durante el año (2)	Sub-total (3)=(1)+(2)	Sumas por revalidar (4)	Presupuesto definitivo (5)=(3)-(4)
INGRESOS CORRIENTES					
Ingresos tributarios	1.802.433,2	313,7	1.802.747	0	1.802.747
Contribuciones sociales	38.050,0	0,0	38.050	0	38.050
Ingresos no tributarios	9.361,5	149,8	9.511	0	9.511
Transferencias corrientes	19.399,3	0,0	19.399	0	19.399
Subtotal ingresos corrientes	1.869.244,0	463,5	1.869.708	0	1.869.708
INGRESOS DE CAPITAL					
Transferencias de capital	0,0	180.025,6	180.026	180.000	26
Otros ingresos de capital	0,0	1.268,0	1.268	1.023	245
Subtotal ingresos de capital	0,0	181.293,6	181.294	181.023	271
FINANCIAMIENTO					
Financiamiento Interno					
Colocación interna de títulos valores	1.062.170,4	0,0	1.062.170	0	1.062.170
Financiamiento Externo					
Préstamos directos externos	0,0	94.989,6	94.990	80.825	14.165
Recursos de vigencias anteriores					
Superávit	4.375,0	2.923,0	7.298	0	7.298
Subtotal financiamiento	1.066.545,4	97.912,6	1.164.458	80.825	1.083.633
TOTAL INGRESOS	2.935.789,4	279.669,7	3.215.459	261.848	2.953.612
TOTAL EGRESOS	2.935.789,4	279.669,7	3.215.459	261.848	2.953.612
Asamblea Legislativa	17.551,2	0,0	17.551	0	17.551
Contraloría General de la República	11.419,0	0,0	11.419	0	11.419
Defensoría de los Habitantes de la República	2.079,3	83,0	2.162	0	2.162
Presidencia de la República	7.224,8	204,8	7.430	0	7.430
Ministerio de la Presidencia	4.496,8	423,4	4.920	0	4.920
Ministerio de Gobernación y Policía	11.416,9	4.655,1	16.072	0	16.072
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15.371,6	170,7	15.542	0	15.542
Ministerio de Seguridad Pública	68.705,9	0,0	68.706	0	68.706
Ministerio de Hacienda	51.024,7	22.666,4	73.691	15.246	58.446
Ministerio de Agricultura y Ganadería	14.265,8	10.798,9	25.065	6.252	18.813
Ministerio de Economía Industria y Comercio	4.277,7	207,5	4.485	0	4.485
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	135.891,8	38.520,0	174.412	31.063	143.349
Ministerio de Educación Pública	678.608,8	19.020,8	697.630	15.548	682.081
Ministerio de Salud	52.502,7	8.320,1	60.823	6.750	54.072
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	50.997,9	4.999,5	55.997	0	55.997
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	11.340,0	1.561,9	12.902	0	12.902
Ministerio de Justicia y Gracia	34.496,2	547,2	35.043	0	35.043
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	1.208,9	3.195,0	4.404	0	4.404
Ministerio de Comercio Exterior	2.394,4	738,6	3.133	0	3.133
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.149,5	1.264,8	3.414	1.011	2.403
Ministerio de Ciencia y Tecnología	2.346,0	595,3	2.941	0	2.941
Ministerio del Ambiente y Energía	16.581,2	316,3	16.898	0	16.898
Servicio de la deuda pública	1.270.984,5	149.964,8	1.420.949	180.000	1.240.949
Regímenes de pensiones	326.426,2	0,0	326.426	0	326.426
Poder Judicial	123.712,8	11.415,6	135.128	5.978	129.151
Tribunal Supremo de Elecciones	15.819,8	0,0	15.820	0	15.820
Obras específicas	2.495,0	0,0	2.495	0	2.495

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos, 2007.

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACION DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONOMICO DE 2007
-En millones de colones -

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
TOTAL	2.935.789	2.953.612	2.730.723	-222.889
INGRESOS CORRIENTES	1.869.244	1.869.708	2.104.451	234.744
Ingresos Tributarios	1.802.433	1.802.747	2.028.942	226.195
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	437.000	437.000	531.552	94.552
<i>Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas</i>	111.000	111.000	123.194	12.194
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Público	59.000	59.000	62.806	3.806
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Privado	42.000	42.000	44.571	2.571
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	10.000	10.000	15.817	5.817
<i>Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas</i>	236.500	236.500	348.237	111.737
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Público	6.500	6.500	18.397	11.897
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Privado	230.000	230.000	329.840	99.840
<i>Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores</i>	61.700	61.700	38.457	-23.243
Impuesto sobre dividendos	14.700	14.700	5.689	-9.011
Del sector público	0	0	247	247
Del sector privado	14.700	14.700	5.442	-9.258
Impuesto sobre intereses de títulos valores	47.000	47.000	32.768	-14.232
Del sector público	39.000	39.000	27.043	-11.957
Del sector privado	8.000	8.000	5.725	-2.275
<i>Impuesto sobre remesas al exterior</i>	27.000	27.000	21.075	5.925
<i>Impuesto especial s/bancos y entidades financieras no domiciliadas</i>	800	800	589	-211
<i>Impuestos a la propiedad</i>	75.270	75.270	83.478	8.208
<i>Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones</i>	45.020	45.020	52.546	7.526
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones. Ley N° 7088	45.000	45.000	52.511	7.511
Timbre Fauna Silvestre. Ley N° 7317 de 30-10-92	20	20	35	15
<i>Impuesto sobre el patrimonio neto. Timbre de educación y cultura. Ley N° 6879 de 19-08-83</i>	1.250	1.250	1.629	379
<i>Impuesto a los traspasos de bienes inmuebles</i>	20.000	20.000	19.366	-634
<i>Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones</i>	9.000	9.000	9.938	938
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	1.126.810	1.127.123	1.245.461	118.338
<i>Impuesto general sobre ventas</i>	849.000	849.000	951.493	102.493
Impuesto sobre las ventas	725.000	725.000	797.850	72.850
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	355.200	355.200	387.047	31.847
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	369.800	369.800	410.803	41.003
<i>Impuesto selectivo de consumo</i>	124.000	124.000	153.643	29.643
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	21.700	21.700	20.052	-1.648
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	102.300	102.300	133.591	31.291
<i>Impuestos específicos sobre producción y consumo de bienes y servicios</i>	277.810	278.123	293.968	15.844
<i>Impuestos específicos sobre la explotación de recursos naturales</i>	10	10	0	-10
Licencias de caza y pesca continental. Ley N° 7317 de 30-10-92	0	0	0	0
Licencias de caza y pesca (MIRENEM). Ley N° 7317 de 30-10-92	10	10	0	-10
<i>Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos</i>	233.000	233.314	250.577	17.263
<i>Impuesto único a los combustibles. Art.1, Ley N° 8114.</i>	233.000	233.314	250.577	17.263
<i>Impuestos específicos sobre bienes manufacturados</i>	44.100	44.100	42.949	-1.151
<i>Impuestos específicos sobre bebidas alcohólicas. Ley 7972</i>	25.200	25.200	23.802	-1.398
<i>Impuestos específicos sobre bebidas envasadas sin contenido alcoholico. Ley N° 8114</i>	18.000	18.000	18.263	263
<i>Impuestos específicos sobre los jabones de tocador. Ley N° 8114</i>	900	900	883	-17
<i>Impuesto específicos sobre la producción y consumo de servicios</i>	700	700	442	-258
<i>Impuesto a casinos y salas de juego autorizados. Ley N° 7088 de 30-11-87</i>	700	700	442	-258
<i>Impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales</i>	161.411	161.411	165.390	3.979
<i>Impuesto a la Importaciones</i>	128.250	128.250	134.576	6.326
Derechos de importación de mercancías. (Arancel de Aduanas. Ley N° 7417 y modificaciones)	102.000	102.000	107.565	5.565
1% sobre el valor aduanero de las mercancías. (Ley N°7293 y sus reformas)	26.250	26.250	27.011	761
<i>Impuesto a la Exportaciones</i>	2.247	2.247	2.432	186
Derechos de exportación de mercancías. (Derechos sobre exportación de bananos. Ley N° 7313)	2.100	2.100	2.260	160
Otros impuestos a las exportaciones. (€ 1.5 Por caja de banano exportado. Ley N° 7147)	147	147	172	26
<i>Otros impuestos al comercio y transacciones internacionales</i>	30.914	30.914	28.382	-2.533
€ 1.00 por tonelada carga movilizada por Pto Caldera	14	14	0	-14
Derechos de salidas del territorio nacional	23.400	23.400	22.799	-601
Derechos consulares	5.000	5.000	3.707	-1.293
Impuesto Ley Migración N° 8487	2.500	2.500	1.876	-625
<i>Otros impuestos tributarios</i>	1.943	1.943	3.061	1.118
<i>Timbre Fiscal</i>	1.900	1.900	3.025	1.125
<i>Papel sellado</i>	43	43	36	7
<i>Contribuciones Sociales</i>	38.050	38.050	37.946	-104
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	38.050	38.050	37.946	-104
Contribución del Magisterio Nacional de miembros activos	8.500	8.500	9.996	1.496
Contribución del Magisterio Nacional de miembros pensionados	23.000	23.000	20.987	-2.013
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	6.550	6.550	6.964	414

CUADRO No. 2 (continuación)

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
Ingresos no tributarios	9.362	9.511	19.383	9.872
Venta de bienes y servicios	4.098	4.135	5.998	1.863
Venta de bienes	40	76	56	-20
Venta de bienes MOPT-Instituto Geográfico Nacional	40	40	20	-20
Venta de bienes FONAM	0	37	37	0
Venta de servicios	1.758	1.758	3.267	1.509
Alquiler de edificios e instalaciones	8	8	10	2
Venta de servicios metrológicos	155	155	115	-40
Venta de pasaportes y otros (DGMYE)	1.500	1.500	3.121	1.621
Venta de servicios-MOPT-Instituto Geográfico Nacional	95	95	22	-73
Derechos y tasas administrativas	2.301	2.301	2.675	374
Derechos administrativos a los servicios de transporte	2.120	2.120	2.496	376
Licencias de conducir	520	520	372	-148
Canon Consejo de Transporte Público (Ley N° 7969)	1.600	1.600	2.124	524
Derechos administrativos a los servicios de transporte portuario	170	170	173	3
Revisión de barcos por capitanía de puerto	46	46	45	-1
Derechos de inscripción en el registro naval (Art. 33 Ley 8000)	4	4	2	-2
Derechos de zarpe embarcaciones extranjeras	100	100	105	5
Canon por Certificado de Navegabilidad (Art. 31 Ley N° 8000)	20	20	21	1
Derechos administrativos a otros servicios públicos	11	11	6	-5
Permisos y renovación cédulas de residencia	11	11	6	-5
Ingresos de la propiedad	322	377	363	-14
Traspaso de dividendos	300	355	344	-11
Traspaso de dividendos	0	55	0	-55
20% utilidades IMAS (Art. 30 Ley N° 8114)	300	300	289	-11
Cemex de Costa Rica	0	0	55	55
Renta de la propiedad	12	12	10	-2
Alquiler de terrenos	12	12	10	-2
Renta de activos financieros	10	10	9	-1
Renta de factores productivos y financieros	10	10	9	-1
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	10	10	9	-1
Multas sanciones, remates y confiscaciones	2.850	2.873	10.074	7.201
Multas y sanciones	2.830	2.853	9.948	7.095
Multas de tránsito	390	390	371	-19
Sanciones administrativas y judiciales	2.200	2.200	3.336	1.136
Otras multas	240	263	6.241	5.978
Remates y confiscaciones	20	20	126	106
Remates y confiscaciones	20	20	126	106
Otros ingresos no tributarios	2.091	2.127	2.949	822
Reintegros en efectivo	641	677	1.831	1.154
Ingresos varios no especificados	1.450	1.450	1.118	-332
Transferencias corrientes	19.399	19.399	18.180	-1.220
Transferencias corrientes del sector público	19.124	19.124	17.817	-1.307
De Órganos Desconcentrados (FODESAF-OCIE)	13.453	13.453	12.663	-790
De Instituciones Públicas de Servicio (Registro Nacional Ley 7138)	2.237	2.237	1.986	-251
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf-MOPT)	220	220	0	-220
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf-PRONAE)	325	325	333	8
De Instituciones Públicas de Servicio (Cuota Org. Internacionales)	90	90	78	-12
De Inst. Públicas de Servicio - INA	1.970	1.970	1.989	19
De Inst. Públicas Descentralizadas (JUDESUR)	70	70	0	-70
De Municipalidades -Bienes Inmuebles	110	110	177	67
De Empresas Públicas No Financieras (Cuota Org. Internacionales)	160	160	143	-18
De RECOPE (Ley 7399, artículo 56)	100	100	0	-100
De Empresas Públicas Financieras	390	390	449	59
Transferencias corrientes del sector privado	275	275	362	87
Del Sector Privado -Código Notarial	275	275	362	87
INGRESOS DE CAPITAL	0	271	250	-21
Transferencia de capital	0	26	5	-21
Transferencia de capital del sector público	0	22	4	-18
Transferencia de capital del sector externo	0	4	1	-3
Otros ingresos de capital	0	245	245	0
FINANCIAMIENTO	1.066.545	1.083.633	626.022	-457.611
Financiamiento interno	1.062.170	1.062.170	606.562	-455.609
Colocación interna de títulos valores	1.062.170	1.062.170	606.562	-455.609
Colocación de títulos valores de corto plazo	1.062.170	1.062.170	606.562	-455.609
Colocación de títulos valores de largo plazo	0	0	0	0
Financiamiento externo	0	14.165	14.165	0
Préstamos de Organismos Internacionales de Desarrollo	0	12.230	12.230	0
Banco Centroamericano de Integración Económica	0	4.578	4.578	0
Banco Interamericano de Desarrollo	0	7.055	7.055	0
Banco Mundial	0	597	597	0
Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario	0	0	0	0
Préstamos de gobiernos extranjeros	0	1.935	1.935	0
Préstamos directos de bancos privados	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	4.375	7.298	5.296	-2.003
Superávit	4.375	7.298	5.296	-2.003

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos, 2007.

CUADRO 3
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007
SEGÚN TÍTULO
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
Total	2.953.612	2.785.088	168.523
Asamblea Legislativa	17.551	15.172	2.379
Contraloría General de la República	11.419	10.221	1.198
Defensoría de los Habitantes de la República	2.162	1.829	334
Presidencia de la República	7.430	6.681	749
Ministerio de la Presidencia	4.920	4.315	605
Ministerio de Gobernación y Policía	16.072	14.193	1.879
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15.542	13.376	2.166
Ministerio de Seguridad Pública	68.706	62.783	5.923
Ministerio de Hacienda	58.446	44.050	14.395
Ministerio de Agricultura y Ganadería	18.813	18.142	671
Ministerio de Economía Industria y Comercio	4.485	4.263	222
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	143.349	136.758	6.592
Ministerio de Educación Pública	682.081	643.690	38.392
Ministerio de Salud	54.072	50.964	3.109
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	55.997	43.605	12.392
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	12.902	12.318	584
Ministerio de Justicia y Gracia	35.043	31.966	3.077
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.404	4.042	362
Ministerio de Comercio Exterior	3.133	2.282	851
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.403	2.089	314
Ministerio de Ciencia y Tecnología	2.941	2.194	747
Ministerio del Ambiente y Energía	16.898	15.579	1.319
Servicio de la deuda pública	1.240.949	1.182.247	58.702
Regímenes de pensiones	326.426	324.308	2.118
Poder Judicial	129.151	122.629	6.522
Tribunal Supremo de Elecciones	15.820	12.897	2.922
Obras específicas	2.495	2.495	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2007.

CUADRO 4
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007
SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	2006 ^{1/}	2007				
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
Total	2.791.940	2.688.557	103.382	2.186.176	2.785.089	158.795
Gastos corrientes	1.709.548	1.654.337	55.212	1.986.264	1.847.877	138.387
Gastos de consumo	597.634	572.684	24.950	855.640	783.386	72.254
Remuneraciones	537.494	526.777	10.718	761.572	713.477	48.095
Sueldos y salarios	455.358	446.832	8.526	637.634	600.690	36.944
Contribuciones sociales	82.137	79.945	2.192	123.938	112.787	11.152
Adquisición de bienes y servicios	60.139	45.907	14.232	94.068	69.909	24.159
Intereses	456.296	436.702	19.594	468.346	419.643	48.703
Internos	366.978	349.454	17.524	369.629	331.664	37.965
Externos	89.318	87.248	2.070	98.717	87.979	10.738
Transferencias corrientes	655.618	644.951	10.668	662.279	644.849	17.430
Transferencias corrientes al sector público	343.437	340.159	3.278	307.236	295.131	12.105
Transferencias corrientes al sector privado	310.072	302.734	7.339	352.370	347.219	5.151
Transferencias corrientes al sector externo	2.109	2.058	51	2.672	2.498	174
Gastos de capital	129.199	110.500	18.699	199.339	178.933	20.406
Formación de capital	18.882	15.113	3.770	30.385	24.309	6.076
Edificaciones	3.039	1.867	1.171	10.488	7.876	2.613
Vías de comunicación	15.514	13.121	2.394	19.307	16.243	3.064
Obras urbanísticas	93	40	53	0	0	0
Instalaciones	236	84	152	310	32	278
Otras obras	0	0	0	280	158	122
Adquisición de activos	12.998	6.225	6.774	29.364	15.646	13.718
Maquinaria y equipo	11.823	5.479	6.344	28.330	14.644	13.686
Terrenos	1.115	732	384	1.000	1.000	0
Edificios	59	14	45	31	0	31
Intangibles	1	0	1	2	1	1
Activos de valor	0	0	0	2	2	0
Transferencias de capital	97.318	89.162	8.156	139.590	138.978	613
Transferencias de capital al sector público	96.379	88.296	8.084	138.311	137.798	513
Transferencias de capital al sector privado	909	837	72	1.195	1.095	100
Transferencias de capital al sector externo	30	30	0	85	85	0
Transacciones financieras	953.193	923.721	29.472	768.009	758.279	9.729
Adquisición de valores	0	0	0	573	571	2
Amortización	953.193	923.721	29.472	767.436	757.708	9.727
Amortización interna	901.678	878.566	23.113	724.164	719.419	4.745
Amortización externa	51.515	45.156	6.359	43.271	38.289	4.982

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2006 y 2007.

1/ Se incluye el año anterior por cuanto se había sumado las transacciones financieras en el rubro de gastos de capital erróneamente en la Memoria 2006.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL
ESTADO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007
SEGÚN FUNCIÓN
-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Disponible
TOTAL	2.953.612	2.785.088	168.523
Funciones de servicios públicos generales	840.569	748.242	92.327
Servicios públicos generales	608.232	534.042	74.189
Orden público y seguridad	232.337	214.200	18.138
Servicios de policía	73.554	65.833	7.720
Justicia	126.302	118.801	7.501
Centros de reclusión	25.763	23.651	2.112
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad	6	6	0
Orden público y seguridad no especificada	6.713	5.908	805
Funciones de servicios económicos	189.601	179.960	9.641
Asuntos económicos	180.175	171.569	8.606
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	15.443	13.657	1.786
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	23.354	22.788	565
Combustibles y energía	195	156	39
Minería, manufacturas y construcción	327	257	71
Transporte	139.103	133.083	6.020
Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	1.741	1.615	125
Asuntos económicos no especificados	13	13	0
Protección del medio ambiente	9.426	8.391	1.035
Disposición de desechos	50	50	0
Disposición de aguas residuales	176	176	0
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	7.568	7.037	531
Protección del medio ambiente no especificados	1.633	1.129	504
Funciones de servicios sociales	1.156.024	1.099.179	56.845
Vivienda y otros servicios comunitarios	12.950	12.282	668
Urbanización	99	99	0
Desarrollo comunitario	7.514	7.343	171
Abastecimiento de agua	204	204	0
Alumbrado público	11	11	0
Vivienda y servicios comunitarios no especificados	5.122	4.625	497
Salud	44.244	41.136	3.108
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	14.918	14.203	715
Educación	682.856	644.465	38.392
Enseñanza materno infantil, preescolar y primaria	229.854	219.314	10.541
Enseñanza secundaria	148.199	140.725	7.474
Enseñanza postsecundaria no terciaria o parauniversitaria	4.439	4.439	0
Enseñanza terciaria o universitaria	134.796	134.796	0
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	221	221	0
Servicios auxiliares de educación	62.902	59.551	3.351
Enseñanza no especificada	102.446	85.420	17.026
Protección social	401.055	387.093	13.962
Pensiones	376.527	374.126	2.401
Ayuda a familias	1.971	1.971	0
Exclusión social no especificada	203	203	0
Investigación y desarrollo relacionados con la protección social	17.938	6.745	11.193
Protección social no especificada	4.416	4.048	368
Transacciones no asociadas a funciones	767.418	757.708	9.710

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2007

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL
EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2007
POR CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
SEGÚN TÍTULO

-En millones de colones-

	Gastos corrientes										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 Financieras	Adquisición de valores	Total Transacciones financieras	Amortización interna	Amortización externa
Total	2,785.089	1.847.877	600.690	112.787	69.909	2.213	1.401	0	0	135	654	0	654	0	0	0
Asamblea Legislativa	15.172	14.518	10.769	2.213	1.401	0	0	0	90	305	2	303	0	0	0	0
Contraloría General de la República	10.221	9.917	7.825	1.453	548	0	0	0	17	21	0	21	0	0	0	0
Defensoría de los Habitantes de la República	1.829	1.808	1.375	248	168	0	0	0	2.789	202	9	194	0	0	0	0
Presidencia de la República	6.681	6.478	2.340	401	949	0	0	0	949	122	0	122	0	0	0	0
Ministerio de la Presidencia	4.315	4.193	2.312	348	584	0	0	0	4.999	2.687	51	416	2.221	0	0	0
Ministerio de Gobernación y Policía	14.193	11.506	3.685	636	2.187	0	0	0	1.490	260	8	75	177	0	0	0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13.376	13.116	7.402	1.366	2.258	0	0	0	1.368	2.570	176	2.394	0	0	0	0
Ministerio de Seguridad Pública	62.783	60.213	40.552	6.990	11.303	0	0	0	13.904	1.592	32	1.561	0	843	571	272
Ministerio de Hacienda	44.050	41.615	16.713	2.804	8.167	27	0	0	5.192	868	0	141	727	10	0	0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	18.142	17.264	9.494	1.621	949	8	0	0	2.234	90	0	90	0	0	0	0
Ministerio de Economía Industria y Comercio	4.263	4.173	1.316	228	396	0	0	0	7.076	116.071	17.958	1.425	96.688	19	0	19
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	136.758	20.668	7.946	2.526	3.101	19	0	0	206.180	23.667	0	1.508	22.159	0	0	0
Ministerio de Educación Pública	643.690	620.023	343.044	60.555	10.243	0	0	0	24.307	1.449	0	650	800	0	0	0
Ministerio de Salud	50.964	49.515	19.663	3.388	2.157	0	0	0	520	1.537	67	470	1.000	0	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	43.605	43.250	3.698	744	735	0	0	0	38.073	356	0	301	95	0	0	0
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	12.318	11.341	2.922	495	537	0	0	0	7.387	977	64	162	751	0	0	0
Ministerio de Justicia y Gracia	31.966	30.429	21.664	3.697	4.548	0	0	0	55	237	0	7	230	0	0	0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4.042	822	528	90	193	0	0	11	3.220	0	220	3.000	0	0	0	0
Ministerio de Comercio Exterior	2.282	2.191	792	142	597	0	0	0	660	91	0	91	0	0	0	0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2.089	1.853	1.238	214	346	0	0	0	55	1.515	68	0	68	0	0	0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	2.194	2.126	351	65	196	0	0	0	298	7.250	4	1.086	6.160	0	0	0
Ministerio del Ambiente y Energía	15.579	8.329	6.262	1.091	679	0	0	0	5.402	331.610	87.979	0	0	0	757.257	0
Servicio de la deuda pública	1.182.247	424.990	0	0	0	0	0	0	324.158	0	0	0	150	0	150	0
Regímenes de pensiones	324.308	324.158	0	0	0	0	0	0	1.314	10.872	5.806	2.552	2.515	0	0	0
Poder Judicial	122.629	111.757	81.423	20.170	8.850	0	0	0	128	135	1.140	0	0	0	0	0
Tribunal Supremo de Elecciones	12.897	11.623	7.379	1.302	2.815	0	0	0	2.495	0	0	0	2.495	0	0	0
Obras Específicas	2.495	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estado del Presupuesto de egresos al 31 de diciembre de 2007.

38.289

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL
EJECUCIÓN EFECTIVA CONSOLIDADA 2007

-En millones de colones-

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
INGRESOS CORRIENTES	<u>1.869.708</u>	<u>2.104.451</u>	<u>2.104.451</u>
Ingresos tributarios	<u>1.802.747</u>	<u>2.028.942</u>	<u>2.028.942</u>
<i>Impuestos sobre ingresos y utilidades</i>	437.000	531.552	531.552
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	111.000	123.194	123.194
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	236.500	348.237	348.237
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	61.700	38.457	38.457
Impuesto sobre remesas al exterior	27.000	21.075	21.075
Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliadas	800	589	589
<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	75.270	83.478	83.478
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	<u>1.127.123</u>	<u>1.245.461</u>	<u>1.245.461</u>
Impuesto sobre las ventas	725.000	797.850	797.850
Impuesto selectivo de consumo	124.000	153.643	153.643
Otros	278.123	293.968	293.968
<i>Impuestos comercio exterior y transac. intern.</i>	161.411	165.390	165.390
Impuestos a las importaciones	128.250	134.576	134.576
Impuestos a las exportaciones	2.247	2.432	2.432
Otros	30.914	28.382	28.382
<i>Otros ingresos tributarios</i>	1.943	3.061	3.061
Contribuciones sociales	<u>38.050</u>	<u>37.946</u>	<u>37.946</u>
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	38.050	37.946	37.946
Al sistema de salud	0	0	0
A sistemas de pensiones	38.050	37.946	37.946
Otras contribuciones sociales	0	0	0
Ingresos no tributarios	<u>9.511</u>	<u>19.384</u>	<u>19.384</u>
<i>Venta de bienes y servicios</i>	4.135	5.998	5.998
Venta de bienes	76	56	56
Venta de servicios	1.758	3.267	3.267
Derechos administrativos	2.301	2.675	2.675
<i>Ingresos de la propiedad</i>	377	363	363
<i>Traspaso de dividendos</i>	355	344	344
Renta de la propiedad	12	10	10
Renta de activos financieros	10	9	9
Otros	0	0	0
<i>Multas, sanciones, confiscaciones y remates</i>	2.873	10.074	10.074
<i>Intereses moratorios</i>	0	0	0
<i>Otros ingresos no tributarios</i>	<u>2.127</u>	<u>2.949</u>	<u>2.949</u>
Transferencias corrientes recibidas	<u>19.399</u>	<u>18.179</u>	<u>18.179</u>
<i>Del sector público</i>	19.124	17.817	17.817
<i>Del sector privado</i>	275	362	362
<i>Del sector externo</i>	0	0	0
GASTOS CORRIENTES	<u>1.986.264</u>	<u>1.847.877</u>	<u>1.858.302</u>
Consumo	<u>855.640</u>	<u>783.386</u>	<u>779.763</u>
<i>Remuneraciones</i>	761.572	713.477	713.359
Sueldos y salarios	637.634	600.690	600.573
Contribuciones sociales	123.938	112.787	112.786
<i>Adquisición de bienes y servicios</i>	94.068	69.909	66.404
<i>Intereses</i>	468.346	419.642	419.642
Internos	369.629	331.664	331.664
Externos	98.717	87.979	87.979
Transferencias corrientes otorgadas	<u>662.279</u>	<u>644.849</u>	<u>658.897</u>
<i>Al sector público</i>	307.236	295.131	295.126
<i>Al sector privado</i>	352.370	347.219	361.271
Pensiones	292.131	290.298	290.298
Otras	60.239	56.921	70.973
<i>Al sector externo</i>	2.672	2.498	2.500

CUADRO 7 (continuación)

	Presupuesto aprobado	Ejecución presupuestaria	Ejecución efectiva consolidada
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	-116.557	256.575	246.149
INGRESOS DE CAPITAL	271	250	250
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	26	5	5
De sector público	22	4	4
De sector privado	0	0	0
De sector externo	4	1	1
Otros ingresos de capital	245	245	245
GASTOS DE CAPITAL	199.339	178.934	172.746
Formación de capital	30.385	24.309	21.707
Adquisición de activos	29.365	15.648	12.062
Maquinaria y equipo	28.330	14.644	11.058
Terrenos	1.000	1.000	1.000
Edificios	31	0	0
Intangibles y otros activos de valor	4	4	4
Transferencias de capital	139.590	138.977	138.977
A sector público	138.311	137.798	137.798
A sector privado	1.195	1.095	1.095
A sector externo	84	84	84
TRANSACCIONES FINANCIERAS 2/	573	571	546
Concesión de préstamos	0	0	0
Adquisición de valores y otros 3/	573	571	546
SUMAS SIN ASIGNACIÓN Y OTRAS 4/	0	0	0
INGRESOS TOTALES	1.869.978	2.104.701	2.104.701
GASTOS TOTALES 2/	2.186.176	2.027.381	2.031.594 6/
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+)	-316.198	77.320	73.107
FINANCIAMIENTO NETO	316.198	-77.320	-73.107
Financiamiento crédito interno	1.062.170	606.562	606.562
Préstamos y otros	0	0	0
Colocación de valores	1.062.170	606.562	606.562
Financiamiento crédito externo	14.165	14.165	14.165
Préstamos y otros	14.165	14.165	14.165
Colocación de valores	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	7.298	5.296	5.296
Recursos de emisión monetaria	0	0	0
Amortización de deuda	767.435	757.708	757.708
Internas	724.164	719.419	719.419
Títulos valores	723.643	719.018	719.018
Préstamos y otros	521	401	401
Externas	43.271	38.289	38.289
Títulos valores	0	0	0
Préstamos y otros	43.271	38.289	38.289
Otro financiamiento neto 5/	0	54.366	58.579

Fuente: Ministerio de Hacienda, liquidación de ingresos y egresos el Presupuesto Nacional

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 2006

CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL
GASTO EFECTIVO CONSOLIDADO 2007
POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Total	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Asuntos económicos				2/
				Subtotal Asuntos económicos	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Minería y Combustibles	
Gasto total	2.031.594 1/	546.477	210.304	168.486	13.422	22.784	394	
Gastos corrientes	1.858.302	540.294	196.914	49.594	13.246	15.715	391	
Gastos de consumo	779.763	91.318	192.865	33.057	8.201	10.591	309	
Remuneraciones	713.359	69.468	167.316	27.675	6.665	9.666	262	
Sueldos y salarios	600.573	58.699	145.270	22.659	5.590	8.258	223	
Contribuciones sociales	112.786	10.769	22.046	5.016	1.075	1.408	39	
Asociaciones solidaristas	1.204	669	359	156	108	48	0	
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.775	246	668	135	31	36	1	
Jta. y Fondo Pens. y Jubilac. Magisterio Nac. y Poder Judicial	22.734	0	0	0	0	0	0	
CCSS Cont.patronal seguro pensiones	10.060	2.308	2.700	1.185	256	325	9	
CCSS Cont.patronal seguro salud	51.068	5.012	12.325	2.374	451	672	19	
Fondo capitalización laboral y Régimen obligatorio de pensiones	24.945	2.534	5.994	1.166	229	327	10	
Adquisición de bienes y servicios	66.404	21.850	25.549	5.382	1.536	925	47	
Intereses	419.642	419.642	0	0	0	0	0	
Internos	331.664	331.664	0	0	0	0	0	
Externos	87.978	87.978	0	0	0	0	0	
Transferencias corrientes	658.897	29.334	4.049	16.537	5.045	5.124	82	
Transferencias corrientes al sector público	295.126	3.057	1.261	14.535	4.241	4.649	71	
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	292.122	3.032	1.225	14.317	4.219	4.649	45	
Juntas de Educación y Administrativas de colegio	39.917	0	0	0	0	0	0	
Instituciones de Educación Superior	139.180	128	0	8	0	0	0	
CCSS contribución estatal seguros de pensiones y salud	44.041	167	326	141	30	37	1	
CCSS Régimen no contributivo y otros aportes	12.542	0	0	0	0	0	0	
CONAVI	3.500	0	0	3.500	0	0	0	
OTROS	52.942	2.737	899	10.668	4.189	4.612	44	
A Gobiernos Locales	2.110	2	36	29	22	0	0	
Resto sector público	894	23	0	189	0	0	26	
Transferencias corrientes al sector privado	361.271	24.922	2.749	1.285	394	223	2	
Pensiones	290.298	0	0	0	0	0	0	
CCSS Cuota Patronal enfermedad y maternidad pensiones	22.882	0	0	0	0	0	0	
Resto	48.091	24.922	2.749	1.285	394	223	2	
Transferencias corrientes al sector externo	2.500	1.355	39	717	410	252	9	
Gastos de capital	172.746	5.637	13.390	118.892	176	7.069	3	
Formación de capital	21.707	1.519	6.056	14.046	0	0	0	
Construcciones	21.707	1.519	6.056	14.046	0	0	0	
Adquisición de activos	12.060	4.118	3.771	1.220	176	141	3	
Maquinaria y equipo	11.058	4.118	3.769	1.220	176	141	3	
Terrenos	1.000	0	0	0	0	0	0	
Edificios	0	0	0	0	0	0	0	
Intangibles y otros activos de valor	2	0	2	0	0	0	0	
Transferencias de capital	138.979	0	3.563	103.626	0	6.928	0	
Transferencias de capital al sector público	137.800	0	3.563	102.839	0	6.163	0	
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	108.914	0	1.000	84.947	0	6.160	0	
Juntas de Educación y Administrativas de Colegio	22.317	0	0	0	0	0	0	
FONAFIFO	6.160	0	0	6.160	0	6.160	0	
CONAVI	66.930	0	0	66.930	0	0	0	
CTAC	11.766	0	0	11.766	0	0	0	
OTROS	1.741	0	1.000	91	0	0	0	
A Gobiernos Locales	21.512	0	48	17.392	0	3	0	
Resto sector público	7.374	0	2.515	500	0	0	0	
Transferencias de capital al sector privado	1.095	0	0	703	0	681	0	
Transferencias de capital al sector externo	84	0	0	84	0	84	0	
Transacciones Financieras	546	546	0	0	0	0	0	
Adquisición de valores	546	546	0	0	0	0	0	

CUADRO 8: (continuación)

	Asuntos económicos	Transporte	Otros asuntos económicos	Protección del medio ambiente	Vivienda y otros servicios comunitarios	Salud	Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	Educación	Protección social
	130.258	1.628	8.279	12.264	41.417	14.230	643.265	386.872	
Gastos corrientes	18.636	1.606	7.014	6.476	39.867	12.286	619.740	386.117	
Gastos de consumo	12.482	1.474	6.820	1.542	25.469	4.892	413.230	10.570	
Remuneraciones	9.633	1.449	6.360	1.209	23.051	4.293	403.600	10.387	
Sueldos y salarios	7.352	1.236	5.413	1.032	19.663	3.653	343.045	1.139	
Contribuciones sociales	2.281	213	947	177	3.388	640	60.555	9.248	
Asociaciones solidaristas	0	0	20	0	0	0	0	0	0
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	61	6	25	5	89	18	1.582	7	
Jta. y Fondo Pens. y Jubilac. Magisterio Nacl. y Poder Judicial	0	0	0	0	0	0	13.682	9.052	
CCSS Cont.patronal seguro pensiones	544	51	221	44	846	150	2.553	53	
CCSS Cont.patronal seguro salud	1.127	105	459	86	1.634	318	28.770	90	
Fondo capitalización laboral y Régimen obligatorio de pensiones	549	51	222	42	819	154	13.968	46	
Adquisición de bienes y servicios	2.849	25	460	333	2.418	599	9.630	183	
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	6.154	132	194	4.934	14.398	7.394	206.510	375.547	
Transferencias corrientes al sector público	5.477	97	27	2.034	12.305	6.803	198.498	56.606	
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	5.320	84	26	5	12.293	6.121	198.497	56.606	
Juntas de Educación y Administrativas de colegio	0	0	0	0	0	0	39.917	0	
Instituciones de Educación Superior	0	8	0	0	0	0	139.044	0	
CCSS contribución estatal seguros de pensiones y salud	67	6	26	5	7.902	19	986	34.469	
CCSS Régimen no contributivo y otros aportes	0	0	0	0	238	0	0	12.304	
CONAVI	3.500	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	1.753	70	0	0	4.153	6.102	18.550	9.833	
A Gobiernos Locales	7	0	1	2.029	12	0	1	0	
Resto sector público	150	13	0	0	0	682	0	0	
Transferencias corrientes al sector privado	658	8	150	2.900	1.917	577	7.867	318.904	
Pensiones	0	0	0	0	0	0	0	290.298	
CCSS Cuota Patronal enfermedad y maternidad pensiones	0	0	0	0	0	0	0	22.882	
Resto	658	8	150	2.900	1.917	577	7.867	5.724	
Transferencias corrientes al sector externo	19	27	17	0	176	14	145	37	
Gastos de capital	111.622	22	1.265	5.788	1.550	1.944	23.525	755	
Formación bruta de capital fijo	14.046	0	4	0	0	82	0	0	
Construcciones	14.046	0	4	0	0	82	0	0	
Adquisición de activos	900	0	1.035	230	670	164	829	23	
Maquinaria y equipo	900	0	35	230	670	164	829	23	
Terrenos	0	0	1.000	0	0	0	0	0	0
Edificios	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intangibles y otros activos de valor	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	96.676	22	226	5.558	880	1.698	22.696	732	
Transferencias de capital al sector público	96.676	0	226	5.514	778	1.507	22.696	677	
A Instituciones No Empresariales y Órganos Desconcentrados	78.787	0	0	0	0	650	22.317	0	
Juntas de Educación y Administrativas de Colegio	0	0	0	0	0	0	22.317	0	
FONAFIFO	0	0	0	0	0	0	0	0	
CONAVI	66.930	0	0	0	0	0	0	0	
CTAC	11.766	0	0	0	0	0	0	0	
OTROS	91	0	0	0	0	650	0	0	
A Gobiernos Locales	17.389	0	226	2.514	81	857	379	15	
Resto sector público	500	0	0	3.000	697	0	0	662	
Transferencias de capital al sector privado	0	22	0	44	102	191	0	55	
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	
Adquisición de valores	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: Ministerio de Hacienda, Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto Nacional 2007

1/ Incluye el gasto devengado pero no pagado al 31 de diciembre de 2006

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 2007
SEGUN: INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/06	Desembolsos durante 2007	Amortización durante 2007	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/07	Intereses y comisiones pagados en 2007 2/
TOTAL DEUDA INTERNA	2.634.801,9	1.213.854,3	1.263.038,9	26.196,7	2.611.813,9	331.346,3
Bonos	2.625.289,7	1.121.945,9	1.176.535,7	26.211,9	2.596.911,8	330.267,0
Tasa Básica	457.891,8	587,0	13.208,7	0,0	445.270,1	63.673,8
TUDES	320.398,9	229.488,2	47.986,1	38.760,8	540.661,9	18.618,3
Cero Cupón	411.517,4	757.710,8	780.811,5	0,0	388.416,6	50.888,9
Cero Cupón \$	44.094,3	26.845,0	44.113,2	-99,19	25.834,2	0,0
TP \$	332.969,3	7.791,5	85.033,4	-10.212,8	245.514,6	21.638,0
TP \$ (A)	33.093,0	0,0	0,0	-1.344,2	31.748,8	3.450,1
TP Colones	1.025.325,0	99.523,5	205.382,7	0,0	919.465,7	177.817,0
Ajuste por cupón corrido 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.555,8
Ajuste por primas 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.263,3
Deuda con terceros	9.509,8	0,0	1.568,9	0,0	7.940,9	1.079,4
Deuda política	2,4	6.974,0	0,0	-15,1	6.961,3	0,0
Deuda Cuasifiscal	0,0	84.934,3	84.934,3	0,0	0,0	0,0

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa y a ajustes realizados al informe emitido por el Ministerio de Hacienda.

2/ Ajuste por concepto de primas o cupón corrido incorporados en el precio de colocación de los instrumentos.

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007.

CUADRO 10
GOBIERNO CENTRAL
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA OCURRIDO EN 2007
SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE acreedor
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/06	Desembolsos durante 2007	Amortización durante 2007	Otros orígenes del cambio en el saldo 1/	Saldo al 31/12/07	Intereses y comisiones pagados en 2007
TOTAL	1.202.665,7	8.670,3	37.331,6	-41.328,4	1.132.676,0	88.835,5
Préstamos Directos	295.780,7	8.670,3	37.331,6	-4.490,9	262.628,5	12.852,9
Multilaterales	227.502,1	7.183,9	28.675,3	-4.077,8	201.932,8	10.418,8
Bilaterales	68.278,6	1.486,4	8.656,3	-413,1	60.695,7	2.434,1
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	906.885,0	0,0	0,0	-36.837,5	870.047,5	75.982,6
Comerciales	906.885,0	0,0	0,0	-36.837,5	870.047,5	75.982,6
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa y a ajustes realizados al informe emitido por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007

CUADRO 11
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA INTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2007
POR: PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN: INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Total	2008	2009-2012	Después de 2012
TOTAL	2.611.813,9	687.739,0	1.217.712,3	706.362,7
Tasa Básica	453.211,0	7.261,3	132.022,5	313.927,2
TUDES	540.661,8	16.108,0	181.291,8	343.262,1
Cero Cupón	388.416,6	388.416,6	0,0	0,0
Cero Cupón \$	25.834,2	25.820,7	13,4	0,0
TP \$	245.514,5	24.959,6	211.399,6	9.155,4
TP \$ (A)	31.748,8	0,0	31.748,8	0,0
TP Colones	919.465,7	218.211,5	661.236,2	40.018,0
Deuda Política	6.961,3	6.961,3	-	-

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA DOCUMENTADA AL 31-12-2007
POR: PERÍODO EN QUE OCURRE EL VENCIMIENTO
SEGÚN: INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREDITADOR
-En millones de dólares-

	Total	2008	2009-2012	Después de 2012
TOTAL	2.278,2	269,3	1.053,5	955,4
Préstamos Directos	528,2	69,3	253,5	205,4
Multilateral	406,1	52,6	191,2	162,4
Bilateral	122,1	16,7	62,3	43,0
Comercial	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	1.750,0	200,0	800,0	750,0
Comercial	1.750,0	200,0	800,0	750,0
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilateral	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007

CUADRO 13
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- En millones de colones -

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS		Ingresos	Egresos	Saldo
Total	Aprobado	397.599	397.599	0
	Ejecutado	381.953	313.239	68.714
	Diferencia	<u>-15.646</u>	<u>84.360</u>	<u>68.714</u>
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	Aprobado	13.326	13.326	0
	Ejecutado	14.023	12.614	1.409
	Diferencia	697	712	1.409
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	Aprobado	104.392	104.392	0
	Ejecutado	92.135	83.866	8.268
	Diferencia	<u>-12.257</u>	<u>20.526</u>	<u>8.268</u>
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL	Aprobado	19.737	19.737	0
	Ejecutado	35.136	17.868	17.268
	Diferencia	15.399	1.869	17.268
FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES	Aprobado	135.964	135.964	0
	Ejecutado	125.216	124.722	494
	Diferencia	<u>-10.748</u>	<u>11.242</u>	<u>494</u>
FONDO NACIONAL DE BECAS	Aprobado	18.429	18.429	0
	Ejecutado	17.803	17.862	-58
	Diferencia	-626	567	-58
FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	Aprobado	13.306	13.306	0
	Ejecutado	12.355	4.993	7.361
	Diferencia	<u>-952</u>	<u>8.313</u>	<u>7.361</u>
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	Aprobado	13.056	13.056	0
	Ejecutado	18.559	12.187	6.373
	Diferencia	5.504	869	6.373
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	Aprobado	4.389	4.389	0
	Ejecutado	10.987	2.623	8.364
	Diferencia	6.597	1.766	8.364
OTROS	Aprobado	75.000	75.000	0
	Ejecutado	55.740	36.504	19.236
	Diferencia	<u>-19.260</u>	<u>38.496</u>	<u>19.236</u>

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

Se excluyen los datos de la Dirección de Salud y Producción Pecuaria, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Fondo de Vida Silvestre y Dirección Ejecutora de Proyectos, 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 2007

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN	ÓRGANOS	Total	CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	CONSEJO NACIONAL DE VIADUCTO (CONAVI)	CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL	FONDO DE DE ASIGNACIONES FAMILIARES	FONDO NACIONAL NACIONAL DE BECAS	FONDO DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	SERVICIO FITO SANITARIO DEL ESTADO	OTROS
Total	381.953	14.023	92.135	35.136	125.216	17.803	12.355	18.559	17.691	10.987	55.740
INGRESOS CORRIENTES	231.203	12.138	8.351	9.006	121.260	15.826	9.095	16.803	778	4.220	33.615
Impuestos tributarios	19.820	888	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos sobre ingresos y utilidades	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Impuestos sobre bienes y servicios	11.199	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	159	0	0	0	0	0	0	0	0	0	199
Otros impuestos tributarios	18.414	683	0	0	0	0	0	0	0	0	727
Contribuciones sociales	120.931	0	0	0	120.931	0	0	0	0	0	0
Contribuciones a la seguridad social	31.931	0	0	0	120.931	0	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	26.650	3.078	4.026	8.551	85	0	310	0	134	3.442	7.917
Venta de bienes y servicios	934	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venta de bienes	11.413	195	0	1.102	0	0	0	0	0	0	934
Derechos administrativos	14.302	2.883	4.026	7.092	0	0	0	0	0	0	301
Derechos administrativos a los servicios de transporte	9.427	0	4.026	5.401	0	0	0	0	0	0	0
Derechos administrativos a otros servicios públicos	4.875	2.883	0	1.691	0	0	0	0	0	0	301
Ingresos de la propiedad	499	47	2	204	85	0	0	0	3	0	0
Renta de la propiedad	222	0	0	188	0	0	0	0	0	0	0
Renta de activos financieros	277	47	2	16	85	0	0	0	0	0	0
Intereses sobre títulos valores	263	0	0	0	0	0	0	0	0	0	263
Otros	14	47	2	16	85	0	0	0	3	0	0
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	2.919	2.802	80	0	0	0	0	0	0	0	37
Intereses moratorios	597	597	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Otros ingresos no tributarios	1.256	119	743	153	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	58.520	4.608	3.500	456	244	15.826	8.785	754	754	0	24.348
Del sector público	57.902	4.608	3.500	0	244	15.826	8.785	754	754	0	24.206
Transferencias corrientes del Gobierno Central	34.884	0	3.500	0	0	11.245	6.160	160	160	0	13.819
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	14.507	0	0	0	13	4.581	36	0	0	0	9.878
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	231	0	0	0	231	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas	598	0	0	0	0	0	0	0	594	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	506	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	7.177	4.608	0	0	0	0	0	2.569	0	0	0
Del sector privado	456	0	0	456	0	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	162	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0
INGRESOS DE CAPITAL	63.138	91	66.930	9.018	58	0	0	18	18	25	6.999
Venta de activos	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	80.637	91	66.930	9.018	58	0	0	0	0	25	4.517
Del sector público	79.986	91	66.930	8.367	58	0	0	0	0	25	4.517
Transferencias de capital del Gobierno Central	76.550	91	66.930	8.367	0	0	0	0	0	0	1.633
Transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras	3.354	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.354
Del sector privado	651	0	0	651	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos de capital	2.493	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.493
FINANCIAMIENTO	67.613	1.794	16.854	17.112	3.898	1.978	3.260	850	6.742	15.126	
Financiamiento externo	10.037	0	7.710	0	0	0	0	0	0	0	2.327
Recursos de vencimientos anteriores	57.576	1.794	9.145	17.112	3.898	1.978	3.260	850	6.742	12.798	

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).
Se excluyen los datos de la Dirección de Salud y Producción Pecuaria, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Fondo de Vida Silvestre y Dirección Ejecutora de Proyectos, 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 15
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR ÓRGANO, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	ÓRGANOS	TOTAL	CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)	CONSEJO TECNICO DE AVIACION CIVIL	FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES	FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL	SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	OTROS
Total	313,239	12,614	83,866	17,868	124,722	17,852	4,993	12,187	2,623	36,504
GASTOS CORRIENTES	222,268	8,669	58,600	12,755	77,184	4,993	9,498	2,623	2,623	30,104
Gastos de consumo	102,377	6,226	57,426	5,839	409	292	7	6,306	1,092	24,780
Remuneraciones	24,548	4,495	1,520	4,177	0	151	0	2,816	1,092	10,296
Sueldos y salarios	20,587	3,730	1,305	3,405	0	126	0	2,419	917	8,686
Contribuciones sociales	3,961	766	215	772	0	25	0	397	175	1,610
Adquisición de bienes y servicios	77,829	1,731	55,906	1,662	409	140	7	3,490	0	14,484
Intereses	72	0	50	23	0	0	0	0	0	0
Internos	14	0	14	0	0	0	0	0	0	0
Externos	59	0	36	23	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	119,818	2,443	1,124	6,894	76,774	17,549	4,986	3,192	1,551	5,324
Transferencias corrientes al sector público	95,523	1,759	0	1,578	76,774	4,635	4,986	3,168	1,496	1,127
Transferencias corrientes al sector privado	24,173	684	1,124	5,293	0	12,914	0	23	35	4,099
Transferencias corrientes al sector externo	123	0	0	23	0	0	0	2	0	98
GASTOS DE CAPITAL	90,623	3,944	25,141	4,891	47,538	20	0	2,688	0	6,400
Formación de capital	21,433	1,980	16,384	1,230	0	0	0	481	0	1,359
Edificaciones	1,191	84	0	181	0	0	0	215	0	710
Vías de comunicación	19,051	1,822	16,384	845	0	0	0	0	0	0
Instalaciones	487	8	0	0	0	0	0	266	0	214
Otras obras	705	66	0	204	0	0	0	0	0	435
Aducción de activos	14,434	1,965	6,266	1,614	0	20	0	2,207	0	2,362
Maquinaria y equipo	7,300	1,965	733	84	0	20	0	2,207	0	2,291
Terrenos	7,132	0	5,533	1,530	0	0	0	0	0	68
Intangibles	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Activos de valor	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Transferencias de capital	54,756	0	2,492	2,047	47,538	0	0	0	0	2,678
Transferencias de capital al sector público	52,708	0	2,492	0	47,538	0	0	0	0	2,677
Transferencias de capital al sector privado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector externo	2,048	0	0	2,047	0	0	0	0	0	1
TRANSACCIONES FINANCIERAS	348	0	126	222	0	0	0	0	0	0
Amortización	348	0	126	222	0	0	0	0	0	0
Amortización externa	348	0	126	222	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

Se excluyen los datos de la Dirección de Salud y Producción Pecuaria, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Fondo de Vida Silvestre y Dirección Ejecutora de Proyectos, por cuanto presentan inconsistencias entre las cifras que incorporaron en el SIPP y los resultados reportados mediante documentos fiscales 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 2007
- En millones de colones -

INSTITUCIONES		Ingresos	Egresos	Saldo
Total	Aprobado	1.658.911	1.658.911	0
	Ejecutado	1.737.262	1.416.490	320.772
	Diferencia	<u>78.351</u>	<u>242.421</u>	<u>320.772</u>
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	Aprobado	1.277.326	1.277.326	0
	Ejecutado	1.295.868	1.124.713	171.155
	Diferencia	18.542	152.613	171.155
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	Aprobado	35.204	35.204	0
	Ejecutado	37.329	10.934	26.395
	Diferencia	2.125	24.270	26.395
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	Aprobado	5.911	5.911	0
	Ejecutado	14.032	4.840	9.193
	Diferencia	8.121	1.072	9.193
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)	Aprobado	38.837	38.837	0
	Ejecutado	38.682	36.949	1.733
	Diferencia	-155	1.888	1.733
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	Aprobado	42.173	42.173	0
	Ejecutado	79.776	38.213	41.563
	Diferencia	37.604	3.960	41.563
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (ITCR)	Aprobado	20.803	20.803	0
	Ejecutado	20.871	17.121	3.750
	Diferencia	68	3.682	3.750
JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR DE LA PROVINCIA DE PUNTAF	Aprobado	10.616	10.616	0
	Ejecutado	15.964	7.110	8.854
	Diferencia	5.348	3.506	8.854
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	Aprobado	14.674	14.674	0
	Ejecutado	15.521	11.920	3.601
	Diferencia	847	2.754	3.601
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	Aprobado	104.857	104.857	0
	Ejecutado	109.187	85.599	23.589
	Diferencia	4.330	19.259	23.589
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	Aprobado	18.164	18.164	0
	Ejecutado	17.798	15.156	2.642
	Diferencia	-366	3.008	2.642
UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	Aprobado	41.329	41.329	0
	Ejecutado	40.764	30.580	10.184
	Diferencia	-565	10.749	10.184
OTRAS	Aprobado	49.018	49.018	0
	Ejecutado	51.471	33.356	18.115
	Diferencia	2.453	15.662	18.115

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

Se excluyen los datos del Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura y el Colegio Universitario de Limón, 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 17
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2006
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colonas -

INSTITUCIONES		CLASIFICACIÓN		INGRESOS CORRIENTES										
		TOTAL	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	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 DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR PUNTARENAS	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	OTRAS
Total		1.737.262	1.295.868	37.329	14.032	38.682	79.776	20.870	15.864	15.521	109.187	17.798	40.764	51.471
1.373.594	1.057.857	18.131	6.453	35.031	41.479	17.949	4.306	13.162	89.424	16.660	32.447	39.495		
35.600	0	15.733	4.874	39	0	365	3.196	0	0	0	773	241	0	10.379
172	0	9.360	172	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30.116	0	4.705	30	0	0	365	0	0	0	0	0	0	0	5.355
5.024	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.024
10.288	0	6.383	0	0	0	0	0	0	0	0	468	241	0	0
878.883	828.818	0	0	12.792	37.273	0	0	0	0	0	0	0	0	0
595.897	595.897													
222.921	222.921													
189.798	138.792	2.397	1.578	10.067	4.205	1.940	1.711	16	13.774	3.832	0	0	0	0
12.287	2.667	1	0	8.778	22	322	0	0	643	215	0	0	0	0
165.310	165.310	63	71	235	6	266	165	0	6.655	815	0	0	0	0
12.816	0	0	0	0	0	0	805	0	0	3.173	2.415	0	0	4.751
642	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12.174	0	0	0	0	0	0	805	0	0	3.873	2.415	972	4.109	
125.454	110.572	1.293	1.392	1.329	3.822	469	1.149	16	2.259	195	209	2.759		
1.155	0	0	0	1.155	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
991	0	221	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
123.308	110.572	1.072	1.392	174	3.822	469	1.149	16	2.259	185	209	2.759	0	0
109.514	99.322	1.037	694	24	3.092	366	1.149	6	2.008	0	209	1.607	0	0
70.506	62.561	1.037	694	24	3.092	366	1.149	0	0	0	0	0	0	1.583
38.986	36.745	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12.022	11.250	35	670	2	0	93	0	0	3	0	0	0	0	0
1.773	0	35	28	148	730	10	0	10	248	185	0	0	0	0
3.792	3.179	0	0	90	243	49	0	0	0	212	5	0	0	0
75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6.054	4.034	1.040	12	131	112	29	0	0	0	0	0	0	0	0
269.313	56.726	0	1	12.733	0	2	0	0	13.145	74.876	135	209	228	
268.228	50.248	0	1	12.333	0	0	15.303	0	5.973	73.356	115.971	30.768	39.329	
218.925	61.648	0	0	6.454	0	44	0	44	7.172	0	0	0	0	0
18.561	0	0	0	6.279	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.063
27.317	26.623	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
535	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.996	1.977	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
896	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
709	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29.708	25.580	510	510	324	1.385	0	0	84	169	35	59	0	0	0
836	602	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24.290	22.536	510	920	9	0	84	169	0	0	0	0	0	0	0
4.595	2.442	0	4	1.876	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.470	2.442	0	4	1.876	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.318	2.442	0	0	1.876	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
126	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
333.960	212.432	18.688	6.657	1.166	2.838	0	10.889	2.324	19.704	1.138	8.316	11.511		
94	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
991	981	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
332.875	211.441	18.688	6.657	1.166	38.297	2.744	10.889	2.324	19.704	1.138	8.316	11.511		

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP). Se excluyen los datos del Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura.

CUADRO 18
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	INSTITUCIONES	TOTAL	CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA)	INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (ITCR)	JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR, PUNTARENAS	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA (PANI)	UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)	UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)	UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)	OTRAS	
TOTAL	1.416.490	1.124.713	10.934	4.840	36.949	38.213	17.121	7.110	11.920	85.599	15.156	30.580	33.356	
GASTOS CORRIENTES	1.192.079	933.152	9.528	3.374	33.771	31.360	14.697	3.889	11.755	78.386	13.726	27.541	30.897	
Gastos de consumo	837.173	63.1780	6.738	1.888	12.935	26.923	13.736	669	8.860	70.269	13.212	24.548	25.616	
Remuneraciones	585.438	430.994	4.444	1.533	5.143	15.529	11.736	260	5.902	60.843	10.895	22.072	16.197	
Sueldos y salarios	487.070	358.992	3.390	1.243	4.185	12.676	10.021	209	4.764	51.114	8.916	18.882	12.279	
Contribuciones sociales	98.368	72.301	954	290	958	2.853	1.715	52	1.138	9.730	1.969	3.190	3.217	
Adquisición de bienes y servicios	251.736	200.786	2.393	355	7.792	11.393	2.000	408	2.958	9.426	2.327	2.476	9419	
Intereses	1.496	1.206	0	0	0	0	0	29	2	0	91	51	4	114
Internos	292	3	0	0	0	0	0	29	2	0	91	51	4	114
Externos	1.204	1.203	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	353.410	300.166	2.791	1.486	20.836	4.437	932	3.219	2.895	8.026	464	2.989	5.168	
Transferencias corrientes al sector público	21.925	6.022	2.693	1.464	3.055	2.455	0	0	3.208	328	16	0	0	2.651
Transferencias corrientes al sector privado	331.270	294.126	71	22	17.781	1.979	922	11	2.567	7.969	457	2.983	2.382	
Transferencias corrientes al sector externo	249	18	27	0	0	4	10	0	0	0	41	7	6	135
GASTOS DE CAPITAL	53.516	23.023	1.401	59	3.178	6.852	2.261	2.952	164	7.146	1.323	2.725	2.432	
Formación de capital	14.850	8.370	911	0	246	1.392	686	0	0	1.572	106	757	812	
Edificaciones	12.232	7.702	311	0	246	1.349	331	0	0	1.445	106	491	251	
Vías de comunicación	702	0	437	0	0	0	83	0	0	45	0	67	69	
Instalaciones	348	0	123	0	0	9	0	0	0	35	0	54	127	
Otras obras	1.569	668	39	0	0	34	272	0	0	47	0	144	365	
Adquisición de activos	33.494	14.653	490	59	935	5.460	1.424	48	164	5.575	1.217	1.968	1.502	
Maquinaria y equipo	30.390	13.790	401	59	931	5.460	1.422	23	164	3.786	938	1.968	1.427	
Terrenos	2.650	575	89	0	0	0	0	25	0	1.733	228	0	0	
Edificios	410	284	0	0	0	0	0	0	0	55	0	0	71	
Intangibles	28	0	0	0	1	0	0	0	0	0	27	0	0	
Activos de valor	17	5	0	0	3	0	2	0	0	0	4	0	4	
Transferencias de capital	5.171	0	0	0	0	1.997	0	150	2.905	0	0	0	0	
Transferencias de capital al sector público	2.381	0	0	0	0	120	0	0	2.193	0	0	0	0	
Transferencias de capital al sector privado	2.790	0	0	0	1.877	0	150	712	0	0	0	0	50	
TRANSACCIONES FINANCIERAS	170.895	168.538	5	1.407	0	1	163	268	0	66	107	313	26	
Concesión de préstamos	4.785	2.932	5	1.407	0	0	157	268	0	16	0	1	0	
Adquisición de valores	161.213	160.901	0	0	0	0	0	0	0	0	0	312	0	
Amortización	4.897	4.706	0	0	0	1	6	0	0	51	107	0	26	
Amortización interna	224	34	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
Amortización externa	4.672	4.672	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

Se excluyen los datos del Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura y el Colegio Universitario de Limón, 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 19
GOBIERNOS LOCALES
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
-En millones de colones-

		Ingresos	Egresos	Saldo
Total	Aprobado	192.324,5	192.324,5	0,0
	Ejecutado	188.919,9	127.374,1	61.545,9
	Diferencia	<u><u>-3.404,6</u></u>	<u><u>64.950,5</u></u>	<u><u>61.545,9</u></u>
Provincia de San José	Aprobado	71.987,2	71.987,2	0,0
	Ejecutado	67.017,5	48.874,3	18.143,2
	Diferencia	<u><u>-4.969,7</u></u>	<u><u>23.112,9</u></u>	<u><u>18.143,2</u></u>
Municipalidad de San José	Aprobado	34.361,1	34.361,1	0,0
	Ejecutado	32.819,2	23.222,4	9.596,8
	Diferencia	<u><u>-1.541,9</u></u>	<u><u>11.138,8</u></u>	<u><u>9.596,8</u></u>
Municipalidad de Escazú	Aprobado	6.127,0	6.127,0	0,0
	Ejecutado	5.051,3	3.321,2	1.730,1
	Diferencia	<u><u>-1.075,7</u></u>	<u><u>2.805,8</u></u>	<u><u>1.730,1</u></u>
Municipalidad de Desamparados	Aprobado	4.508,7	4.508,7	0,0
	Ejecutado	3.226,4	2.894,3	332,0
	Diferencia	<u><u>-1.282,4</u></u>	<u><u>1.614,4</u></u>	<u><u>332,0</u></u>
Municipalidad de Santa Ana	Aprobado	4.414,2	4.414,2	0,0
	Ejecutado	3.775,2	3.154,5	620,7
	Diferencia	<u><u>-639,0</u></u>	<u><u>1.259,7</u></u>	<u><u>620,7</u></u>
Municipalidad de Goicoechea	Aprobado	3.665,9	3.665,9	0,0
	Ejecutado	3.849,7	3.090,9	758,8
	Diferencia	<u><u>183,8</u></u>	<u><u>575,0</u></u>	<u><u>758,8</u></u>
Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado	3.529,0	3.529,0	0,0
	Ejecutado	3.509,3	2.245,0	1.264,3
	Diferencia	<u><u>-19,8</u></u>	<u><u>1.284,0</u></u>	<u><u>1.264,3</u></u>
Municipalidad de Curridabat	Aprobado	3.061,1	3.061,1	0,0
	Ejecutado	3.100,5	2.352,3	748,2
	Diferencia	<u><u>39,3</u></u>	<u><u>708,9</u></u>	<u><u>748,2</u></u>
Otras	Aprobado	12.320,1	12.320,1	0,0
	Ejecutado	11.686,0	8.593,7	3.092,3
	Diferencia	<u><u>-634,1</u></u>	<u><u>3.726,3</u></u>	<u><u>3.092,3</u></u>
Provincia de Alajuela	Aprobado	27.403,4	27.403,4	0,0
	Ejecutado	26.768,7	18.256,6	8.512,1
	Diferencia	<u><u>-634,8</u></u>	<u><u>9.146,8</u></u>	<u><u>8.512,1</u></u>
Municipalidad de Alajuela	Aprobado	11.161,5	11.161,5	0,0
	Ejecutado	11.364,6	6.979,1	4.385,5
	Diferencia	<u><u>203,1</u></u>	<u><u>4.182,3</u></u>	<u><u>4.385,5</u></u>
Municipalidad de San Carlos	Aprobado	3.860,4	3.860,4	0,0
	Ejecutado	4.152,9	3.510,8	642,1
	Diferencia	<u><u>292,5</u></u>	<u><u>349,6</u></u>	<u><u>642,1</u></u>
Municipalidad de Grecia	Aprobado	3.657,0	3.657,0	0,0
	Ejecutado	2.605,6	1.629,3	976,3
	Diferencia	<u><u>-1.051,4</u></u>	<u><u>2.027,8</u></u>	<u><u>976,3</u></u>
Otras	Aprobado	8.724,5	8.724,5	0,0
	Ejecutado	8.645,6	6.137,4	2.508,2
	Diferencia	<u><u>-78,9</u></u>	<u><u>2.587,1</u></u>	<u><u>2.508,2</u></u>
Provincia de Cartago	Aprobado	17.660,7	17.660,7	0,0
	Ejecutado	17.532,2	12.666,6	4.865,6
	Diferencia	<u><u>-128,5</u></u>	<u><u>4.994,1</u></u>	<u><u>4.865,6</u></u>
Municipalidad de Cartago	Aprobado	7.879,3	7.879,3	0,0
	Ejecutado	8.076,7	6.441,0	1.635,7
	Diferencia	<u><u>197,4</u></u>	<u><u>1.438,4</u></u>	<u><u>1.635,7</u></u>
Municipalidad de La Unión	Aprobado	2.909,4	2.909,4	0,0
	Ejecutado	2.887,4	1.767,7	1.119,7
	Diferencia	<u><u>-22,0</u></u>	<u><u>1.141,7</u></u>	<u><u>1.119,7</u></u>
Municipalidad de Turrialba	Aprobado	1.820,8	1.820,8	0,0
	Ejecutado	1.866,5	1.517,0	349,5
	Diferencia	<u><u>45,6</u></u>	<u><u>303,8</u></u>	<u><u>349,5</u></u>
Otras	Aprobado	5.051,1	5.051,1	0,0
	Ejecutado	4.701,6	2.941,0	1.760,6
	Diferencia	<u><u>-349,6</u></u>	<u><u>2.110,2</u></u>	<u><u>1.760,6</u></u>

CUADRO No. 19 (continuación)

		Ingresos	Egresos	Saldo
Provincia de Heredia	Aprobado	19.360,8	19.360,8	0,0
	Ejecutado	19.733,7	13.465,0	6.268,7
	Diferencia	<u>372,9</u>	<u>5.895,9</u>	<u>6.268,7</u>
Municipalidad de Heredia	Aprobado	5.711,8	5.711,8	0,0
	Ejecutado	5.548,1	4.263,8	1.284,3
	Diferencia	<u>-163,7</u>	<u>1.448,0</u>	<u>1.284,3</u>
Municipalidad de Belén	Aprobado	4.234,5	4.234,5	0,0
	Ejecutado	4.562,0	2.702,6	1.859,3
	Diferencia	<u>327,4</u>	<u>1.531,9</u>	<u>1.859,3</u>
Municipalidad de Santo Domingo	Aprobado	1.987,9	1.987,9	0,0
	Ejecutado	1.818,5	1.175,7	642,9
	Diferencia	<u>-169,4</u>	<u>812,3</u>	<u>642,9</u>
Otras	Aprobado	7.426,5	7.426,5	0,0
	Ejecutado	7.805,1	5.322,9	2.482,3
	Diferencia	<u>378,6</u>	<u>2.103,7</u>	<u>2.482,3</u>
Provincia de Guanacaste	Aprobado	17.486,4	17.486,4	0,0
	Ejecutado	18.607,7	10.610,2	7.997,5
	Diferencia	<u>1.121,3</u>	<u>6.876,2</u>	<u>7.997,5</u>
Municipalidad de Liberia 1/	Aprobado	3.896,0	3.896,0	0,0
	Ejecutado	4.243,2	1.837,7	2.405,5
	Diferencia	<u>347,2</u>	<u>2.058,3</u>	<u>2.405,5</u>
Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado	4.568,4	4.568,4	0,0
	Ejecutado	5.191,1	3.021,0	2.170,1
	Diferencia	<u>622,7</u>	<u>1.547,4</u>	<u>2.170,1</u>
Municipalidad de Nicoya	Aprobado	1.800,1	1.800,1	0,0
	Ejecutado	1.656,2	1.077,2	579,0
	Diferencia	<u>-143,9</u>	<u>722,9</u>	<u>579,0</u>
Otras	Aprobado	7.221,9	7.221,9	0,0
	Ejecutado	7.517,3	4.674,3	2.843,0
	Diferencia	<u>295,4</u>	<u>2.547,6</u>	<u>2.843,0</u>
Provincia de Puntarenas	Aprobado	24.768,9	24.768,9	0,0
	Ejecutado	25.294,4	13.769,3	11.525,2
	Diferencia	<u>525,5</u>	<u>10.999,6</u>	<u>11.525,2</u>
Municipalidad de Puntarenas	Aprobado	5.413,8	5.413,8	0,0
	Ejecutado	5.334,6	3.164,9	2.169,7
	Diferencia	<u>-79,2</u>	<u>2.248,9</u>	<u>2.169,7</u>
Municipalidad de Garabito	Aprobado	3.584,4	3.584,4	0,0
	Ejecutado	4.192,8	1.850,8	2.342,1
	Diferencia	<u>608,5</u>	<u>1.733,6</u>	<u>2.342,1</u>
Municipalidad de Golfito	Aprobado	2.575,6	2.575,6	0,0
	Ejecutado	2.364,2	1.423,0	941,2
	Diferencia	<u>-211,4</u>	<u>1.152,6</u>	<u>941,2</u>
Otras	Aprobado	13.195,2	13.195,2	0,0
	Ejecutado	13.402,9	7.330,7	6.072,2
	Diferencia	<u>207,7</u>	<u>5.864,5</u>	<u>6.072,2</u>
Provincia de Limón	Aprobado	11.517,0	11.517,0	0,0
	Ejecutado	11.846,9	8.304,3	3.542,5
	Diferencia	<u>329,9</u>	<u>3.212,6</u>	<u>3.542,5</u>
Municipalidad de Limón	Aprobado	3.283,5	3.283,5	0,0
	Ejecutado	3.355,3	2.524,4	830,9
	Diferencia	<u>71,8</u>	<u>759,1</u>	<u>830,9</u>
Municipalidad de Pococí	Aprobado	3.063,4	3.063,4	0,0
	Ejecutado	2.907,5	2.112,0	795,5
	Diferencia	<u>-155,9</u>	<u>951,4</u>	<u>795,5</u>
Municipalidad de Siquirres	Aprobado	1.978,8	1.978,8	0,0
	Ejecutado	2.118,4	998,3	1.120,1
	Diferencia	<u>139,6</u>	<u>980,5</u>	<u>1.120,1</u>
Otras	Aprobado	3.191,2	3.191,2	0,0
	Ejecutado	3.465,7	2.669,6	796,0
	Diferencia	<u>274,4</u>	<u>521,6</u>	<u>796,0</u>
Otras entidades de gobiernos locales	Aprobado	2.140,1	2.140,1	0,0
	Ejecutado	2.118,8	1.427,8	691,0
	Diferencia	<u>-21,3</u>	<u>712,3</u>	<u>691,0</u>

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ El monto aprobado se tomó de los presupuestos autorizados por la CGR durante el año 2007 ya que el dato digitado en el SIPP es inferior en ¢951,0 millones.

Notas:

Sé excluye a las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tibás, Carrillo y León Cortes, por cuanto la información digitada en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) al 7 de marzo de 2008, se encontraba incompleta. En el caso de la Municipalidad de León Cortes, no se digitó información alguna durante el año 2007.

La Municipalidad de Upala no digitó en el SIPP la información presupuestaria; solo lo relativo a ingresos y egresos reales ejecutados en el periodo 2007, por lo que se tomaron los datos aprobados del expediente ubicado en esta Contraloría General.

Las Municipalidades de Carrillo y Tibás no presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2007 según lo establecido en el artículo 105 del Código Municipal.

No se tiene evidencia de que la liquidación presupuestaria del periodo 2007 de las Municipalidades de Coto Brus, Garabito, San Pablo y el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas, hayan sido aprobadas por el Concejo Municipal respectivo, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

Los datos digitados en el SIPP por las Municipalidades de Aseri, Dota, Palmares, Parrita, San Ramón y Talamanca, así como los Concejos Municipales de Distrito de Cobano y Paquera, muestran diferencias que sobrepasan el ¢1,0 millón con respecto a los datos incorporados en los informes de ejecución presupuestaria del periodo 2007.

CUADRO 20
GOBIERNO LOCALES
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
En millones de colones

Provincia de Alajuela										
Total	✓	San José	Escalá	Desamparados	Santa Ana	Golfito	Pérez Zeledón	Curridabat	Otras	Alajuela
TOTAL ✓	188,919.9	32,192.9	5,051.3	3,264	3,752	3,849.7	3,509.3	3,005	11,686.0	11,364.6
INGRESOS CORRIENTES									2,605.6	8,645.6
Ingresos Tributarios									4,152.9	4,859.3
Impuestos a la propiedad									2,743.8	2,167.2
Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles									7,966.0	7,966.0
Otros impuestos a la propiedad									2,150.0	2,150.0
Impuestos sobre bienes y servicios									1,965.5	1,965.5
Impuestos específicos sobre la construcción									1,035.4	1,035.4
Licencias profesionales, comerciales y otros permisos									671.8	671.8
Otros impuestos a los bienes y servicios									362.9	362.9
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales									2,026.6	2,026.6
Otros ingresos tributarios									1,401.6	1,401.6
Ingresos no tributarios									704.5	704.5
Venta de bienes									762.9	762.9
Venta de agua									299.9	299.9
Venta de otros bienes									1,198.2	1,198.2
Venta de servicios									762.9	762.9
Servicios de Saneamiento Ambiental									1,099.9	1,099.9
Otros servicios comunitarios									1,099.9	1,099.9
Venta de otros servicios									1,099.9	1,099.9
Derechos administrativos									1,099.9	1,099.9
Impresos de la propiedad									1,099.9	1,099.9
Otros ingresos no tributarios									1,099.9	1,099.9
Alquiler de terrenos									1,099.9	1,099.9
Retiros de activos financieros									1,099.9	1,099.9
Otros ingresos de la propiedad									1,099.9	1,099.9
Multas, sanciones, remates y confiscaciones									1,099.9	1,099.9
Intereses moratorios									1,099.9	1,099.9
Otros ingresos no tributarios									1,099.9	1,099.9
Transferencias corrientes									1,099.9	1,099.9
Del Gobierno Central									1,099.9	1,099.9
De Órganos Desconcentrados									1,099.9	1,099.9
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales									1,099.9	1,099.9
Del Sector privado									1,099.9	1,099.9
Del Sector externo									1,099.9	1,099.9
Otras transferencias corrientes									1,099.9	1,099.9
INGRESOS DE CAPITAL									1,099.9	1,099.9
Venta de activos									1,099.9	1,099.9
Venta de activos fijos									1,099.9	1,099.9
Venta de activos intangibles									1,099.9	1,099.9
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública									1,099.9	1,099.9
Recuperación de préstamos									1,099.9	1,099.9
Transferencias de capital									1,099.9	1,099.9
Del Gobierno Central									1,099.9	1,099.9
De Órganos Desconcentrados									1,099.9	1,099.9
De Instituciones Descentralizadas no Empresariales									1,099.9	1,099.9
Del Sector privado									1,099.9	1,099.9
Del Sector externo									1,099.9	1,099.9
Otras transferencias corrientes									1,099.9	1,099.9
Otros ingresos de capital									1,099.9	1,099.9
FINANCIAMIENTO									1,099.9	1,099.9
Financiamiento interno									1,099.9	1,099.9
Recurso de vigencias anteriores									1,099.9	1,099.9
Supervisión libre									1,099.9	1,099.9
Supervisión específico									1,099.9	1,099.9

✓ Noticias: Se encude a las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tibás, Cartago y León Cortés, por cuenta la información digitalizada en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) al 7 de marzo de 2008, se encuentra incompleta. En el caso de la Municipalidad de León Cortés, no se digitalizó información alguna durante el año 2007.

Se incluye la información de los Títulos que se presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2007 según su establecimiento en el Artículo 105 del Código Municipal.

No se tiene evidencia de que la liquidación presupuestaria del periodo 2007 de las Municipalidades de Coto Brus, Garabito, San Ramón y Corregio Municipal de Distrito de Peñas Blancas, hayan sido aprobadas por el Concejo Municipal respectivo, según lo establecido en el Artículo 105 del Código Municipal.

Los datos digitados en el SIPP por las Municipalidades de Aten, Osa, Barva, Bermejo, San Ramón y Tenorio, así como los Concejos Municipales de Distrito de Cobano y Pequeña, muestran diferencias que superan el 1,0 millón con respecto a los datos incorporados en los informes de ejecución presupuestaria del periodo 2007.

CUADRO 20 (continuación)

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuesto Público (SIPP).

Se expone a las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tíbás, Cartago y León Cortés, por cuenta la información digitalizada en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP) al 7 de marzo de 2008.

En la Cámara de Diputados se presentó una iniciativa de ley que establece la obligación de que las municipalidades presenten la liquidación presupuestaria del período 2007 según lo establecido en el artículo 105 del Código Municipal.

el Concejo Municipal respectivo, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

Los datos digitados en el SPP por las Municipalidades de Aserrí, Dota, Palmarejo, Perita, San Ramón y Talamanca, así como los Concejos Municipales de Distrito de Cóbano y Paquera, muestran diferencias que

CUADRO 21
GOBIERNOS LOCALES
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
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	Curridabat	Pérez Zeledón	Otras	Alajuela	San Carlos	Grecia	Otras	Cartago	La Unión	Turrialba	Otras		
TOTAL 1/	127.374,1	23.222,4	3.321,2	2.894,3	3.154,5	3.090,9	2.352,3	2.245,0	8.503,7	6.079,1	3.510,8	1.620,3	6.137,4	6.441,0	1.767,7	1.517,0	2.941,0		
GASTOS CORRIENTES	96.031,4	20.887,0	2.702,8	2.337,6	9.092	2.497,4	1.684,0	1.361,7	6.427,4	4.238,5	2.531,7	1.270,9	4.365,5	4.922,5	1.405,0	900,1	2.476,3		
Gastos de consumo	82.116,5	18.121,8	2.162,7	2.066,6	1.472,4	2.80,7	1.412,1	1.195,3	5.542,1	3.632,7	2.131,9	1.116,6	3.766,9	4.283,6	1.135,8	767,8	2.166,1		
Remuneraciones	48.642,2	13.063,3	1.348,6	1.260,7	717,3	1.221,4	876,8	786,2	3.511,6	1.931,8	1.034,4	620,6	2.236,3	2.559,8	786,2	550,1	1.216,4		
Suedos y salarios	41.656,9	11.159,1	1.152,1	1.086,1	1.049,1	730,7	638,7	3.006,6	1.632,3	887,2	532,7	1.921,6	2.195,2	466,2	1.043,2				
Contribuciones sociales	7.015,3	1.904,2	196,4	174,6	114,3	172,3	126,1	127,5	504,9	299,4	147,2	88,0	314,7	364,7	108,0	83,8	173,2		
Adquisición de bienes y servicios	33.474,3	5.058,5	814,1	805,9	755,1	959,2	535,3	409,2	2.030,6	1.701,0	1.097,5	496,0	1.520,6	1.723,7	349,6	217,8	949,7		
Intereses	1.001,1	5,0	16,8	49,2	21,2	24,2	12,2	18,0	111,7	105,0	42,7	10,9	62,8	76,6	82,5	7,9	52,0		
Internos	1.001,1	5,0	16,8	49,2	21,2	24,2	12,2	18,0	111,7	105,0	42,7	10,9	62,8	76,6	82,5	7,9	52,0		
Transferencias corrientes	12.913,8	2.760,2	523,3	221,8	415,6	292,6	269,7	148,4	733,6	500,8	357,1	143,3	535,8	562,4	186,8	124,4	258,2		
Transferencias corrientes al Sector Público	9.337,9	1.602,8	442,9	132,8	303,7	177,5	183,1	125,9	582,9	445,3	227,9	119,3	439,0	376,9	157,9	88,2	199,1		
Transferencias corrientes al Sector Externo	3.573,1	1.155,2	80,4	89,0	111,9	115,1	86,6	22,5	190,7	55,5	129,2	24,1	96,8	185,4	34,8	0,0	0,0		
GASTOS DE CAPITAL	29.686,2	1.985,3	611,7	524,9	1.228,1	549,0	643,5	822,3	2.039,6	2.613,3	914,7	342,9	1.687,7	1.500,2	246,3	598,5	429,1		
Formación de capital	18.936,8	836,0	390,4	484,0	956,0	321,2	492,8	690,4	1.667,0	1.131,6	731,0	244,9	1.233,5	1.513,3	154,2	440,7	260,1		
Edificaciones	2.314,8	204,1	30,6	42,7	49,3	124,7	52,5	9,4	108,8	78,1	68,1	25,6	41,8	143,5	12,8	57,0	79,7		
Vías de comunicación	10.826,6	14,5	276,1	218,6	714,3	8,3	290,7	503,4	815,9	362,3	495,1	149,9	1.024,2	111,1	474,7	339,3	23,4		
Obras urbanísticas	47,6	0,0	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Instalaciones	834,5	43,1	5,0	0,0	25,5	41,1	0,0	7,5	106,0	61,2	43,4	17,1	13,8	61,6	0,0	0,0	0,0		
Otras obras	4.893,3	574,3	69,3	222,7	167,0	147,1	149,6	170,1	598,6	630,1	130,5	52,3	153,7	115,2	93,9	44,4	157,0		
Adquisición de activos	8.556,2	707,8	187,1	37,3	190,8	227,8	150,6	128,0	370,4	639,5	177,7	97,7	447,9	1.064,8	92,2	132,6	166,9		
Maquinaria y equipo	7.676,4	689,4	187,1	37,3	190,8	227,8	150,6	128,0	330,0	162,0	142,5	82,3	422,1	1.064,8	92,2	132,6	166,9		
Terrenos	834,7	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,3	473,2	35,1	15,4	24,1	0,0	0,0	0,0	0,0		
Intangibles	9,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Activos de valor	35,9	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0		
Transferencias de capital	2.193,2	441,5	34,2	3,6	81,3	0,0	0,1	3,9	2,3	842,3	0,0	0,3	6,3	4,0	0,0	25,2	2,1		
Transferencias de capital al Sector Público	1.029,3	404,2	34,2	0,7	63,8	0,0	0,1	3,9	2,3	162,2	0,0	0,3	6,3	4,6	0,0	25,2	0,1		
Transferencias de capital al Sector Privado	1.163,9	37,4	0,0	2,8	17,5	0,0	0,0	0,0	0,0	680,1	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	2,0		
TRANSACCIONES FINANCIERAS	1.649,3	350,0	6,6	31,7	17,3	44,4	14,1	61,0	123,6	127,3	64,3	15,5	84,2	18,3	116,3	18,4	35,6		
Concesión de préstamos	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Amortización	1.296,2	0,0	6,6	31,7	17,3	44,4	14,1	61,0	123,0	127,3	64,3	15,5	84,2	18,3	116,3	18,4	35,6		
Amortización Interna	1.294,6	0,0	6,6	31,7	17,3	44,4	14,1	61,0	121,4	127,3	64,3	15,5	84,2	18,3	116,3	18,4	35,6		
Amortización Externa	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Otros activos financieros	350,0	350,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
SUMAS SIN ASIGNACIÓN 2/	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		

Notas:

1/ Se excluye a las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tibás, Cañas y León Cortés, por cuanto la información digitada en el Sistema de Información sobre Presupuesto Público (SIPP) al 17 de marzo de 2008, se encontraba incompleta. En el caso de la Municipalidad de León Cortés, no se digitó información alguna durante el año 2007.

Las Municipalidades de Cañas y Tibás no presentaron la liquidación presupuestaria del periodo 2007 según lo establecido en el artículo 105 del Código Municipal.

No se tiene evidencia de que la liquidación presupuestaria del periodo 2007 de las Municipalidades de Coto Brus, Garabito, San Pablo y el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas, hayan sido aprobadas por el Concejo Municipal respectivo, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

Los datos digitados en el SIPP por las Municipalidades de Aserrí, Dota, Palmares, Parrita, San Ramón y Talamanca, así como los Concejos Municipales de Distrito de Cobán y Paquera, muestran diferencias que sobrepasan el ¢1,0 millón con respecto a los datos incorporados en los informes de ejecución presupuestaria del periodo 2007.

2/ La Municipalidades de Curridabat y Dota registraron ejecución en esta partida en el SIPP.

CUADRO 21 (continuación)

	Provincia de Heredia				Provincia de Guanacaste				Provincia de Puntarenas				Provincia de Limón				Otras entidades de Gobiernos Locales	
	Heredia	Belén	Santo Domingo	Otras	Liberia	Santa Cruz	Nicoya	Otras	Puntarenas	Gatambito	Golfito	Otras	Limón	Pococí	Siquire	Otras		
TOTAL^v	4.263,8	2.702,6	1.175,7	5.322,9	1.837,7	3.021,0	1.077,2	4.674,3	3.164,9	1.850,8	1.423,0	7.330,7	2.524,4	2.112,0	998,3	2.699,6	1.427,8	
CASTOS CORRIENTES	3.098,0	2.105,6	924,6	3.887,1	1.483,9	2.096,7	759,8	3.632,7	2.305,0	1.175,6	870,7	4.668,5	2.247,2	1.288,7	761,7	1.379,6	1.358,2	
Gastos de consumo	2.623,8	1.584,5	794,7	3.262,9	1.287,9	1.756,7	650,0	3.235,6	1.924,5	952,8	723,3	4.035,5	2.033,0	1.112,3	658,3	1.149,5	1.176,0	
Requerimientos	1.266,5	749,0	448,6	1.588,3	749,8	681,7	493,5	1.520,6	1.499,3	413,7	281,1	2.178,4	1.002,3	690,4	355,5	591,8	535,8	
Sueldos y salarios	1.083,6	621,5	383,2	1.320,6	644,2	586,7	425,5	1.304,3	1.225,9	357,8	283,2	1.879,5	878,3	578,8	303,7	515,0	247,8	
Contribuciones sociales	170,9	127,6	65,4	217,7	105,6	95,5	67,9	216,3	203,3	55,9	37,9	299,0	124,6	111,6	51,8	76,8	87,9	
Adquisición de bienes y servicios	1.363,3	835,4	346,1	1.724,7	538,1	1.075,0	156,5	1.715,0	495,2	538,1	442,2	1.857,1	1.030,2	422,0	302,8	557,6	640,2	
Intereses	2,2	49,4	13,1	15,0	32,4	13,9	3,0	30,3	60,2	14,7	3,3	30,7	1,7	26,1	0,0	6,5	0,0	
Internos	2,2	49,4	13,1	15,0	32,4	13,9	3,0	30,3	60,2	14,7	3,3	30,7	1,7	26,1	0,0	6,5	0,0	
Transferencias corrientes	472,0	531,7	116,8	609,2	163,6	326,1	106,8	366,7	30,3	208,1	144,2	602,3	212,5	150,3	103,5	233,7	182,2	
Transferencias corrientes al Sector Público	322,7	381,0	104,9	539,7	113,9	271,3	95,4	339,6	249,2	190,5	120,5	512,8	99,5	135,0	87,2	175,5	175,5	
Transferencias corrientes al Sector Privado	149,4	150,7	11,9	69,5	49,7	54,8	11,4	27,1	71,1	17,6	23,7	89,5	112,9	15,3	16,3	48,2	181,4	
Transferencias corrientes al Sector Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	
GASTOS DE CAPITAL	1.165,8	495,9	204,2	1.392,1	309,2	906,8	306,1	985,8	816,9	636,1	505,9	2.570,0	260,1	781,0	236,6	1.265,6	69,6	
Formación de capital	630,8	317,9	145,9	1.101,3	203,6	535,2	205,0	547,8	664,8	195,4	478,3	1.783,7	86,5	389,4	202,3	933,9	43,7	
Edificaciones	34,3	43,4	20,7	136,5	62,6	108,4	15,0	144,5	17,2	32,8	49,4	220,5	22,9	73,2	87,8	107,9	9,3	
Vías de comunicación	384,7	90,5	22,9	660,5	88,0	304,0	176,8	307,4	637,6	128,3	325,4	1.282,7	2,5	192,9	74,9	753,3	0,0	
Obras urbanísticas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Instalaciones	94,7	44,3	24,5	71,0	6,8	13,8	1,2	41,8	6,7	0,0	3,5	64,4	0,0	31,6	3,4	21,5	0,0	
Otras obras	117,1	139,7	77,8	233,3	46,2	108,9	11,9	54,0	3,3	34,3	100,1	216,2	61,1	91,7	36,3	51,2	34,4	
Adquisición de activos	195,9	96,4	43,0	262,3	105,6	371,6	101,1	424,0	86,3	256,3	67,3	779,7	173,7	391,6	34,2	322,1	25,9	
Maquinaria y equipo	159,1	96,4	40,8	250,7	105,6	371,3	101,1	328,3	82,4	129,6	67,3	779,7	173,7	391,6	34,2	322,1	25,9	
Terrenos	18,8	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0	0,0	94,7	0,0	125,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Irriangibles	0,0	0,0	0,4	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Activos de valor	18,0	0,0	1,9	1,8	0,0	0,3	0,0	0,9	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferencias de capital	339,1	81,6	15,2	28,4	0,0	0,0	0,0	14,0	14,0	65,8	184,4	0,2	6,6	0,0	0,0	10,9	0,0	
Transferencias de capital al Sector Público	1114,4	75,4	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	14,0	20,1	72,4	0,2	6,6	0,0	0,0	0,0	10,3	0,0	
Transferencias de capital al Sector Privado	224,7	6,2	15,2	17,1	0,0	0,0	0,0	0,0	45,7	112,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	
TRANSACCIONES FINANCIERAS	0,0	41,2	46,9	43,7	44,6	17,5	11,3	55,8	43,0	39,1	6,4	88,8	17,1	42,3	0,0	23,1	0,0	
Concesión de préstamos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Amortización	0,0	41,2	46,9	43,7	44,6	17,5	11,3	55,8	43,0	36,6	6,4	88,8	17,1	42,3	0,0	23,1	0,0	
Amortización Interna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Amortización Externa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Otros activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
SUMAS SIN ASIGNACIÓN 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	

Fuente: Sistema de información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

Notas:

1/ Se excluye a las Municipalidades de Los Chiles, San Mateo, Tibás, Camilo y León Cortés, por cuanto la información dígitalizada en el Sistema de Información sobre Presupuesto Público (SIPP) al 7 de marzo de 2008, se encontraba incompleta. En el caso de la Municipalidad de León Cortés, no se digitó información alguna durante el año 2007.

Las Municipalidades de Camilo y Tibás no presentaron la liquidación presupuestaria del período 2007 de las Municipalidades de Coto Brus, Gatambito, San Pablo y el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas,

hayan sido aprobadas por el Concejo Municipal respectivo, según lo establece el artículo 105 del Código Municipal.

Los datos digitados en el SIPP por las Municipalidades de Atenas, Dora, Palmares, Parrita, San Ramón y Talamancas, así como los Concejos Municipales de Distrito de Cobán y Paquera, muestran diferencias que sobrepasan el 1,0 millón con respecto a los datos incorporados en los informes de ejecución presupuestaria del período 2007.

2/ La Municipalidad de Parrita y el Concejo Municipal de Paquera registraron ejecución en esta partida en el SIPP.

CUADRO 22
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- En millones de colones -

EMPRESAS		Ingresos	Egresos	Saldo
Total		Aprobado	2.581.988	0
		Ejecutado	2.529.610	207.837
		Diferencia	<u><u>-52.378</u></u>	<u><u>260.215</u></u>
COMPAÑIA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ (CNFL)		Aprobado	188.473	0
		Ejecutado	182.544	9.501
		Diferencia	<u><u>-5.929</u></u>	<u><u>15.430</u></u>
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP)		Aprobado	40.605	0
		Ejecutado	26.010	2.704
		Diferencia	<u><u>-14.595</u></u>	<u><u>17.299</u></u>
CORREOS DE COSTA RICA S.A.		Aprobado	9.287	0
		Ejecutado	9.616	2.335
		Diferencia	<u><u>328</u></u>	<u><u>2.007</u></u>
EDITORIAL COSTA RICA		Aprobado	389	0
		Ejecutado	358	25
		Diferencia	<u><u>-31</u></u>	<u><u>56</u></u>
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA (ESPH)		Aprobado	26.445	0
		Ejecutado	25.791	211
		Diferencia	<u><u>-654</u></u>	<u><u>865</u></u>
FABRICA NACIONAL DE LICORES (FANAL)		Aprobado	17.560	0
		Ejecutado	3.424	238
		Diferencia	<u><u>-14.135</u></u>	<u><u>14.374</u></u>
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ICAA)		Aprobado	64.157	0
		Ejecutado	61.851	10.070
		Diferencia	<u><u>-2.307</u></u>	<u><u>12.377</u></u>
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE)		Aprobado	912.533	0
		Ejecutado	867.693	57.854
		Diferencia	<u><u>-44.840</u></u>	<u><u>102.695</u></u>
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)		Aprobado	3.008	0
		Ejecutado	2.345	149
		Diferencia	<u><u>-663</u></u>	<u><u>812</u></u>
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO		Aprobado	5.089	0
		Ejecutado	12.829	9.626
		Diferencia	<u><u>7.740</u></u>	<u><u>1.886</u></u>
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELECTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC)		Aprobado	28.662	0
		Ejecutado	21.650	2.420
		Diferencia	<u><u>-7.013</u></u>	<u><u>9.433</u></u>
JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA		Aprobado	37.863	0
		Ejecutado	37.701	6.969
		Diferencia	<u><u>-161</u></u>	<u><u>7.130</u></u>
JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE SAN JOSE		Aprobado	84.806	0
		Ejecutado	82.337	7.267
		Diferencia	<u><u>-2.469</u></u>	<u><u>9.735</u></u>
RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S. A. (RACSA)		Aprobado	39.925	0
		Ejecutado	41.779	8.544
		Diferencia	<u><u>1.854</u></u>	<u><u>6.690</u></u>
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE)		Aprobado	1.120.906	0
		Ejecutado	1.151.237	89.399
		Diferencia	<u><u>30.331</u></u>	<u><u>59.068</u></u>
SISTEMA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION CULTURAL (SINART)		Aprobado	2.280	0
		Ejecutado	2.445	524
		Diferencia	<u><u>165</u></u>	<u><u>359</u></u>

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP)

CUADRO 23
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	TOTAL	CNFL	CNP	CORRIOS DE C.R.	EDITORIAL C.R.	ESPH	FANAL	ICAA	INCOFER	INCOP	JASEC	JAPDEVA	JPSSI	RACSA	RECOPE	SINART		
Total	2.529.610	182.544	26.010	9.616	358	25.791	3.424	61.861	867.693	2.245	12.829	21.650	37.701	82.337	41.779	1.151.237		
INGRESOS CORRIENTES	2.217.336	171.301	25.879	7.021	297	23.984	3.101	49.671	690.140	1.659	2.658	18.764	26.509	76.039	27.533	1.090.775	1.835	
Ingresos tributarios	947	0	0	0	19	928	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Otros ingresos tributarios	928	0	0	0	0	928	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ingresos no tributarios	2.207.206	171.301	18.292	6.926	116	22.789	3.101	49.671	690.140	1.509	2.658	18.764	26.509	75.998	27.503	1.090.775	1.153	
Venta de bienes y servicios	2.181.042	168.618	18.228	6.684	111	22.016	3.095	48.107	674.877	1.350	2.382	18.287	25.644	75.965	26.933	1.089.141	1.132	
Venta de bienes	1.673.253	166.030	17.822	6.076	111	21.061	3.095	35.076	674.877	1.350	2.382	18.287	25.644	75.965	26.933	1.086.118	1.132	
Venta de alcohol y licores	15.152	0	12.058	0	0	3.095	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Venta de productos derivados del petróleo	1.089.118	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Venta de otros bienes manufacturados	111	0	0	0	0	111	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Venta de agua	46.818	0	0	0	0	0	0	3.373	0	43.425	0	4	0	15	0	0	0	
Venta de energía eléctrica	515.724	165.533	0	0	0	17.687	0	0	0	315.070	0	19	17.415	0	0	0	0	
Venta de otros bienes	6.329	497	5.764	0	0	0	0	3	0	0	0	61	5	0	0	0	0	
Venta de servicios	493.112	2.587	407	6.684	0	1.037	0	4.679	350.693	1.350	1.031	794	20.709	75.061	26.903	23	1.153	
Servicios de transporte	21.190	0	0	0	0	0	0	0	0	967	989	0	19.324	0	0	0	0	
Servicios de telecomunicaciones y correos	370.689	0	0	6.601	0	0	0	0	0	337.185	0	0	0	0	0	0	0	
Servicios financieros y de seguros	3.728	0	0	0	0	0	0	0	0	3.728	0	0	0	0	0	0	0	
Alquileres	4.336	1.883	7	2	0	177	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
Servicios comunitarios	9.038	0	0	0	0	860	0	4.064	3.435	0	0	554	0	126	0	0	0	
Otros servicios	84.131	705	400	82	0	0	0	615	6.172	12	0	72	0	74.936	0	16	1.121	
Derechos administrativos	15.477	0	0	0	0	1083	0	0	9.109	0	1.328	17	4.915	0	0	0	0	
Ingresos de la propiedad	13.331	448	11	228	0	30	1	959	8.366	0	275	230	450	903	600	1.019	0	
Traspaso de dividendo	942	0	0	0	0	0	0	0	942	0	0	0	0	0	0	0	0	
Renta de la propiedad	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	0	
Renta de activos financieros	12.268	458	11	228	0	30	1	959	7.425	0	275	230	450	903	600	998	0	
Intereses sobre títulos valores	9.343	0	3	203	0	30	1	425	6.908	0	275	19	450	855	173	0	0	
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	5.993	0	3	203	0	30	1	425	4.084	0	275	19	298	483	173	0	0	
Otros	2.520	0	0	0	0	0	0	0	0	1.995	0	0	0	153	373	0	0	
Intereses y comisiones sobre préstamos	830	0	0	0	0	0	0	0	830	0	0	0	0	0	0	0	0	
Otras rentas de activos financieros	491	0	8	0	0	0	0	0	0	309	149	0	0	0	8	0	0	
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	2.735	458	0	26	0	0	0	0	225	367	0	0	194	0	39	428	998	
Otros intereses moratorios	6.579	1.391	0	0	0	0	0	148	0	427	4.368	0	0	0	12	0	0	
Otros ingresos no tributarios	110	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transferencias corrientes	83.385	41	7.520	6.655	14	7.777	5	206	6.753	150	177	150	150	150	150	150	655	
Del sector público	83.947	0	7.536	0	95	162	162	0	0	0	0	0	0	0	0	0	682	
Transferencias corrientes del Gobierno Central	1.412	0	7.586	0	0	162	267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	682	
Transferencias corrientes de Órganos Descentralizados	5.818	0	5.656	0	0	162	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	267	0	0	0	0	0	267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras	1.350	0	1.350	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Del sector privado	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41	0	0	
Del sector externo	95	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
INGRESOS DE CAPITAL	1.127	0	0	0	0	0	0	0	0	0	527	0	0	0	0	0	0	
Venta de activos	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	178	0	0	0	0	0	0	0	0	88	0	0	0	0	0	0	0	
Recuperación de préstamos	3.074	0	12	0	0	0	0	0	0	393	3.200	0	0	0	349	0	0	
Recuperación de préstamos al sector público	2.507	0	0	0	0	0	0	0	0	383	2.118	0	0	0	0	0	0	
Transferencias de capital	573	0	12	0	0	0	0	0	0	82	0	0	0	130	0	349	0	0
Del sector público	1.027	0	0	0	0	0	0	0	0	0	500	0	0	0	0	0	0	
Transferencias de capital del Gobierno Central	1.127	0	0	0	0	0	0	0	0	500	0	0	0	0	0	0	0	
Transferencias de capital de Órganos Descentralizados	527	0	0	0	0	0	0	0	0	527	0	0	0	0	0	0	0	
FINANCIAMIENTO	308.170	11.243	120	2.595	45	1.807	323	1.269	175.265	186	10.171	2.665	11.192	5.948	14.275	60.454	610	
Financiamiento interno	5.556	0	0	0	0	0	0	0	97	0	0	0	0	0	0	0	0	
Financiamiento externo	78.310	0	0	0	0	0	0	0	0	68.183	0	0	0	0	0	0	10.127	0
Recursos de vigencias anteriores	224.304	11.243	120	2.595	45	1.710	323	1.269	107.082	186	10.171	2.665	11.192	5.948	8.816	50.327	610	

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP)

CUADRO 24
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR EMPRESA, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN	EMPRESAS		TOTAL	CNFL	CNP	CORREOS DE C.R.	EDITORIAL C.R.	ESPH	FANAL	ICAA
Total			2.321.773	173.043	23.307	7.280	333	25.579	3.186	51.781
GASTOS CORRIENTES			1.945.430	157.122	19.379	6.651	241	23.597	3.170	39.307
Gastos de consumo			1.737.256	140.059	14.362	6.350	236	22.377	1.107	37.226
Remuneraciones			226.302	26.507	5.584	4.458	169	3.347	422	18.543
Sueldos y salarios			172.741	19.579	4.457	3.592	138	2.595	340	14.621
Contribuciones sociales			53.561	6.928	1.127	866	31	753	82	3.922
Adquisición de bienes y servicios			1.510.954	113.553	8.778	1.892	67	19.030	685	18.684
Intereses			33.599	3.068	0	0	0	315	0	1.464
Internos			2.338	831	0	0	0	315	0	99
Externos			31.260	2.238	0	0	0	0	0	1.365
Transferencias corrientes			174.575	13.994	5.017	301	5	905	2.063	617
Transferencias corrientes al sector público			97.427	13.202	4.537	84	1	894	2.026	61
Transferencias corrientes al sector privado			76.791	792	471	187	4	11	36	548
Transferencias corrientes al sector externo			357	0	10	30	0	0	0	8
GASTOS DE CAPITAL			284.993	5.364	3.928	629	91	1.440	16	7.041
Formación de capital			160.930	1.462	10	116	3	396	7	3.024
Edificaciones			1.275	184	0	116	3	6	0	32
Vías de comunicación			676	73	0	0	0	0	0	0
Instalaciones			38.757	0	0	0	0	390	7	2.991
Otras obras			120.223	1.205	10	0	0	0	0	0
Adquisición de activos			118.895	3.902	158	513	88	1.043	9	4.017
Maquinaria y equipo			101.082	3.897	158	485	40	1.008	9	3.531
Terrenos			2.723	0	0	4	0	36	0	486
Edificios			122	0	0	0	0	0	0	0
Intangibles			14.964	5	0	24	48	0	0	0
Activos de valor			5	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital			5.167	0	3.760	0	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector público			4.780	0	3.760	0	0	0	0	0
Transferencias de capital al sector privado			387	0	0	0	0	0	0	0
TRANSACTIONS FINANCIERAS			91.350	10.557	0	0	0	542	0	5.433
Concesión de préstamos			327	0	0	0	0	0	0	0
Adquisición de valores			166	0	0	0	0	0	0	0
Amortización			90.698	10.398	0	0	0	542	0	5.433
Amortización interna			5.231	2.929	0	0	0	542	0	122
Amortización externa			85.467	7.469	0	0	0	0	0	5.311
Otros activos financieros			160	160	0	0	0	0	0	0

CUADRO 24 (continuación)

CLASIFICACIÓN	EMPRESAS									
	ICE	INCOFER	INCOP	JASEC	JAPDEVA	JPSSJ	RACSA	RECOPE	SINART	
Total	809.838	2.196	3.203	19.229	30.733	75.070	33.235	1.061.838	1.922	
GASTOS CORRIENTES	520.053	2.075	2.884	17.444	23.503	73.882	21.032	1.033.593	1.496	
Gastos de consumo	421.909	2.068	1.381	17.271	17.703	6.714	20.325	1.026.695	1.471	
Remuneraciones	118.283	339	422	1.966	13.968	4.576	4.340	22.244	1.132	
Sueldos y salarios	89.756	291	336	1.525	11.281	3.607	3.187	16.556	880	
Contribuciones sociales	28.527	48	86	441	2.687	969	1.153	5.688	252	
Adquisición de bienes y servicios	303.626	1.729	959	15.305	3.735	2.138	15.985	1.004.451	339	
Intereses	25.477	0	0	143	141	0	146	2.845	0	
Internos	805	0	0	143	0	0	146	0	0	
Externos	24.672	0	0	0	141	0	0	2.845	0	
Transferencias corrientes	72.666	7	1.503	31	5.659	67.168	561	4.053	25	
Transferencias corrientes al sector público	64.203	1	1.273	0	27	8.134	502	2.480	2	
Transferencias corrientes al sector privado	8.220	7	209	31	5.632	59.031	59	1.532	23	
Transferencias corrientes al sector externo	244	0	21	0	0	3	0	41	0	
GASTOS DE CAPITAL	219.733	120	320	1.513	6.773	704	11.765	25.153	403	
Formación de capital	132.957	25	251	365	533	27	96	21.656	0	
Edificaciones	714	0	24	0	24	4	96	71	0	
Vías de comunicación	0	13	227	0	362	0	0	0	0	
Instalaciones	14.834	12	0	248	28	0	0	20.246	0	
Otras obras	117.409	0	0	117	118	24	0	1.339	0	
Adquisición de activos	86.775	96	69	1.148	5.227	290	11.669	3.497	395	
Maquinaria y equipo	70.294	96	69	530	5.195	290	11.669	3.417	395	
Terrenos	1.482	0	0	618	31	0	0	65	0	
Edificios	122	0	0	0	0	0	0	0	0	
Intangibles	14.872	0	0	0	0	0	0	14	0	
Activos de valor	5	0	0	0	0	0	0	0	0	
Transferencias de capital	0	0	0	0	1.013	387	0	0	7	
Transferencias de capital al sector público	0	0	0	0	1.013	0	0	0	7	
Transferencias de capital al sector privado	0	0	0	0	0	387	0	0	0	
TRANSACCIONES FINANCIERAS	70.053	0	0	272	457	484	438	3.092	22	
Concesión de préstamos	0	0	0	0	9	318	0	0	0	
Adquisición de valores	0	0	0	0	0	166	0	0	0	
Amortización	70.053	0	0	272	448	0	438	3.092	22	
Amortización interna	927	0	0	272	0	0	438	0	0	
Amortización externa	69.125	0	0	0	448	0	0	3.092	22	
Otros activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 25
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- En millones de colones -

Instituciones		Ingresos	Egresos	Saldo
Total	Aprobado	1.868.996	1.868.996	0
	Ejecutado	2.223.868	1.494.318	729.549
	Diferencia	354.872	374.677	729.549
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	Aprobado	257.467	257.467	0
	Ejecutado	232.497	232.497	0
	Diferencia	-24.970	24.970	0
BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	Aprobado	32.563	32.563	0
	Ejecutado	25.563	23.926	1.637
	Diferencia	-6.999	8.636	1.637
BANCO DE COSTA RICA	Aprobado	226.756	226.756	0
	Ejecutado	203.284	184.830	18.454
	Diferencia	-23.471	41.926	18.454
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA	Aprobado	85.948	85.948	0
	Ejecutado	74.485	49.519	24.966
	Diferencia	-11.463	36.429	24.966
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	Aprobado	422.500	422.500	0
	Ejecutado	370.840	336.458	34.382
	Diferencia	-51.660	86.042	34.382
BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	Aprobado	142.080	142.080	0
	Ejecutado	140.947	103.551	37.396
	Diferencia	-1.134	38.529	37.396
COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN	Aprobado	15.832	15.832	0
	Ejecutado	34.453	9.227	25.226
	Diferencia	18.621	6.605	25.226
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	Aprobado	20.893	20.893	0
	Ejecutado	21.425	18.658	2.768
	Diferencia	532	2.235	2.768
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS	Aprobado	328.651	328.651	0
	Ejecutado	759.122	240.578	518.544
	Diferencia	430.471	88.074	518.544
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	Aprobado	42.345	42.345	0
	Ejecutado	63.955	27.727	36.228
	Diferencia	21.610	14.618	36.228
OTRAS	Aprobado	293.961	293.961	0
	Ejecutado	297.296	267.348	29.949
	Diferencia	3.335	26.614	29.949

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 26
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR INSTITUCIÓN, SEGUN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	INSTITUCIONES							INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO		
		TOTAL	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	BANCO CREDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	BANCO DE COSTA RICA	BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	COMISIÓN NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO
Total	2.223.868	232.497	25.563	203.284	74.485	370.840	140.947	34.453	21.425	759.122
INGRESOS CORRIENTES		1.319.447	126.888	25.563	200.103	52.085	140.943	14.172	3.233	323.536
Ingresos no tributarios		1.254.552	124.937	25.563	200.103	30.875	370.840	140.943	6.300	323.478
Venta de bienes y servicios		413.517	5.424	5.276	0	0	57.227	7.080	153	3
Venta de servicios		2.341	0	0	0	0	2.319	0	0	19
Servicios financieros y de seguros		411.177	5.424	5.276	30.875	0	54.908	7.080	153	3
Alquileres		405.441	4.928	5.234	28.076	0	54.852	7.066	0	278.715
Otros servicios		5.556	496	0	2.799	0	56	13	0	0
<i>Ingresos de la propiedad</i>		807.397	119.026	20.260	169.228	5.213	297.307	126.159	6.144	2.997
Traspaso de dividendos		5.305	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta de la propiedad		53	0	0	51	0	0	0	0	0
Renta de activos financieros		802.038	113.721	20.260	169.177	5.213	297.307	126.159	6.144	2.997
Intereses sobre títulos valores		180.837	15.131	3.601	36.143	2.011	56.362	17.336	2.094	144
Intereses y comisiones sobre préstamos		351.221	845	13.415	78.486	3.202	134.247	102.622	4.046	2.833
Otras rentas de activos financieros		269.942	97.745	3.244	54.548	0	106.098	6.201	4	0
Multas, sanciones, confiscaciones y remates		353	15	0	0	0	0	285	0	0
Intereses moratorios		123	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos no tributarios		33.162	471	27	0	0	1.867	16.305	7.419	3
Transferencias corrientes		64.596	1.951	0	0	45.005	0	0	7.872	0
Del sector público		61.288	1.143	0	0	44.792	0	0	5.344	0
Transferencias corrientes del Gobierno Central		12.446	0	0	0	10.472	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados		36.307	0	0	0	34.271	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales		175	175	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras		11	11	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Públicas Financieras		12.349	956	0	0	48	0	0	5.344	0
Del sector privado		3.608	808	0	0	213	0	0	2.528	0
INGRESOS DE CAPITAL		57.918	0	0	3.181	0	0	2.685	13.841	23.470
Venta de activos		98	0	0	0	0	0	0	0	0
Recuperación de préstamos		46.437	0	0	3.181	0	0	0	38	6.001
Recuperación de otras inversiones		6.192	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital		11.128	0	0	0	0	0	0	7.379	0
Del sector público		11.128	0	0	0	0	0	0	7.379	0
Transferencias de capital del Gobierno Central		13	0	0	0	0	0	0	13	0
Transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras		11.115	0	0	0	0	0	0	7.367	0
Otros ingresos de capital		25	0	0	0	0	0	0	0	0
FINANCIAMIENTO		846.502	105.609	0	0	22.400	0	4	17.596	4.351
Préstamos directos		230.548	0	0	0	0	0	0	0	0
Colocación de títulos valores		25.114	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores		510.231	0	0	0	22.400	0	4	17.596	4.351
Recursos de emisión monetaria		105.609	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 27
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR INSTITUCIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	INSTITUCIONES	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	BANCO DE COSTA RICA	HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA	BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN	INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS	INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
		TOTAL									
Total	1,494,318	232,497	23,926	184,830	49,519	336,458	103,551	9,227	18,658	240,578	27,727
GASTOS CORRIENTES	1,139,112	231,139	22,704	172,032	5,493	323,769	97,454	1,442	1,949	234,492	5,267
Gastos de consumo	695,193	15,955	13,872	127,373	2,697	215,672	55,477	1,042	1,524	219,457	5,009
Remuneraciones	222,413	8,987	7,151	49,023	1,863	63,263	33,835	541	938	32,016	3,524
Sueldos y salarios	168,827	6,990	5,345	35,930	1,388	48,387	25,567	423	737	24,502	2,834
Contribuciones sociales	53,587	1,997	1,807	13,093	474	14,877	8,268	117	201	7,514	691
Adquisición de bienes y servicios	472,780	6,968	6,721	78,350	834	152,409	21,641	502	586	187,442	1,484
Intereses	370,478	203,476	7,697	35,485	2,236	75,905	39,210	0	0	2,635	99
Internos	364,383	200,808	7,628	32,339	2,236	75,905	38,979	0	0	2,635	99
Externos	6,095	2,669	69	3,126	0	0	231	0	0	0	0
Transferencias corrientes	73,441	11,708	1,134	9,174	559	32,191	2,767	400	425	12,399	160
Transferencias corrientes al sector público	55,888	10,142	541	8,681	156	22,736	2,056	391	26	9,037	22
Transferencias corrientes al sector privado	17,467	1,556	592	487	404	9,442	706	8	390	3,362	121
Transferencias corrientes al sector externo	87	9	1	6	0	0	13	5	1	9	0
GASTOS DE CAPITAL	86,108	1,358	1,205	12,366	44,027	12,689	6,097	34	165	2,454	3,226
Formación de capital	8,463	134	59	4,271	0	3,785	36	0	0	102	18
Edificios	6,116	134	59	4,271	0	1,497	36	0	0	102	0
Vías de comunicación	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
Instalaciones	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otras obras	2,288	0	0	0	0	2,288	0	0	0	0	0
Adquisición de activos	30,003	1,224	1,146	8,095	113	8,904	6,061	34	165	2,353	33
Maquinaria y equipo	29,364	1,221	1,031	7,577	113	8,904	6,061	34	165	2,353	29
Terrenos	521	0	0	518	0	0	0	0	0	0	0
Edificios	115	0	115	0	0	0	0	0	0	0	0
Activos de valor	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	47,642	0	0	0	0	43,914	0	0	0	0	3,176
Transferencias de capital al sector público	5,374	0	0	0	0	5,339	0	0	0	0	553
Transferencias de capital al sector privado	42,268	0	0	0	0	38,575	0	0	0	0	36
TRANSAZIONES FINANCIERAS	269,098	0	17	432	0	0	0	7,751	16,544	3,632	19,233
Concesión de préstamos	40,225	0	0	0	0	0	0	7,751	16,544	3,457	12,474
Adquisición de valores	26,028	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25,853
Amortización	202,828	0	0	432	0	0	0	0	0	6,760	195,636
Otros activos financieros	17	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

CUADRO 28
FIDEICOMISOS
RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
- En millones de colones -

Instituciones		Ingresos	Egresos	Saldo
Total 1/				
	Aprobado	139.077	139.077	0
	Ejecutado	140.573	91.366	49.207
	Diferencia	1.496	47.711	49.207
FIDEICOMISO DE TITULACIÓN PH CARIBLANCO	Aprobado	40.410	40.410	0
	Ejecutado	31.138	29.282	1.857
	Diferencia	-9.272	11.128	1.857
FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)	Aprobado	31.025	31.025	0
	Ejecutado	27.759	26.611	1.148
	Diferencia	-3.266	4.414	1.148
FIDEICOMISO 520 CNP-BNCR RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	Aprobado	9.881	9.881	0
	Ejecutado	26.239	3.446	22.793
	Diferencia	16.358	6.436	22.793
FIDEICOMISO 544 FONAFIFO-BNCR/FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	Aprobado	16.277	16.277	0
	Ejecutado	14.084	9.817	4.267
	Diferencia	-2.193	6.460	4.267
FIDEICOMISO DE TITULARIZACIÓN PH PEÑAS BLANCAS	Aprobado	8.308	8.308	0
	Ejecutado	8.357	5.757	2.600
	Diferencia	49	2.551	2.600
FIDEICOMISO 872 CTAMS - BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	Aprobado	7.483	7.483	0
	Ejecutado	8.023	1.975	6.048
	Diferencia	540	5.508	6.048
FIDEICOMISO 478 FONABE BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	Aprobado	6.042	6.042	0
	Ejecutado	6.301	6.227	74
	Diferencia	258	-184	74
FIDEICOMISO 05-99 MAG-PIPA/BANCREDITO	Aprobado	2.372	2.372	0
	Ejecutado	2.840	2.059	781
	Diferencia	468	313	781
FIDEICOMISO MTSS/PRONAMYPE-BANCO POPULAR	Aprobado	2.637	2.637	0
	Ejecutado	2.618	1.972	646
	Diferencia	-18	664	646
FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIENDA- BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	Aprobado	4.091	4.091	0
	Ejecutado	2.509	816	1.693
	Diferencia	-1.582	3.275	1.693
FIDEICOMISO SERVICIO FITOSANITARIO 539-MAG-SFE-BNCR	Aprobado	2.514	2.514	0
	Ejecutado	1.520	1.261	259
	Diferencia	-994	1.253	259
OTROS	Aprobado	8.036	8.036	0
	Ejecutado	9.185	2.144	7.041
	Diferencia	1.149	5.892	7.041

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del Fideicomiso BCAC-IMAS BANACIO/73-2002 por cuanto no incorporaron la información correspondiente en el SIPP.

CUADRO 29
FIDEICOMISOS
INGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR FIDEICOMISO, SEGUN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

	TOTAL	FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)	FIDEICOMISO 544 FONAFIP-BIN/C FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	FIDEICOMISO 545 FONAFIP-BIN/C FONDO NACIONAL PRODUTIVA	FIDEICOMISO 872 CTANS/BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 478 FONABANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 059 MAG-BANCOPRIVADO	FIDEICOMISO 059 MTS/PRONAMYPE-BANCO POPULAR	FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO SERVICIO FISOTANATORIO OTROS 539-MAG-SERVICE-BNCR
Total 1 /	140.573	31.138	27.759	26.239	14.084	8.357	8.024	6.301	2.840	2.618
INGRESOS CORRIENTES										
Ingresos tributarios	58.410	3.001	26.208	7.272	5.536	5.168	2.483	4.581	259	274
Impuestos sobre comercio exterior y transacciones internacionales	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	41.797	3.001	26.208	2.676	362	5.168	2.452	0	259	274
Venta de bienes y servicios	36.235	3.122	25.959	0	0	5.134	2.014	0	0	143
Venta de bienes	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venta de servicios	11.365	3.122	3.080	0	0	5.134	29	0	0	0
Servicios de transporte	1.660	0	1.660	0	0	0	0	0	0	0
Servicios de telecomunicaciones y correos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alquileres	9.677	3.122	1.421	0	0	5.134	0	0	0	0
Otros servicios	29	0	0	0	0	0	29	0	0	0
Derechos administrativos a los servicios de transporte	24.864	0	22.879	0	0	0	1.986	0	0	0
Derechos administrativos a otros servicios públicos	18.539	0	18.539	0	0	0	1.986	0	0	0
Ingresos de la propiedad	5.316	0	4.340	0	0	0	0	0	0	0
Renta de la propiedad	5.259	-121	249	2.673	340	35	436	0	259	208
Renta de activos financieros	5.067	121	0	2.673	340	35	436	0	0	0
Intereses sobre títulos valores	3.641	117	0	2.386	280	170	0	45	112	0
Intereses sobre títulos valores del Gobierno Central	3.483	117	0	2.386	280	170	0	45	112	0
Intereses sobre títulos valores de Órganos Descentralizados	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	88	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses sobre títulos valores del Sector Externo	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses y comisiones sobre préstamos	1.090	0	287	11	49	-135	436	0	0	214
Otras rentas de activos financieros	337	238	0	0	0	0	0	0	2	0
Otros ingresos no tributarios	239	0	0	3	22	0	2	0	62	0
Transferencias corrientes	16.568	0	0	4.597	5.174	0	31	4.581	0	0
Del sector público	16.566	0	0	4.597	5.174	0	8	4.581	0	0
Transferencias corrientes del Gobierno Central	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Órganos Descentralizados no Empresariales	11.345	0	0	0	5.174	0	0	4.581	0	0
Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales	346	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes de Gobiernos Locales	8	0	0	0	0	0	8	0	0	0
Transferencias corrientes de Empresas Públicas no Financieras	4.747	0	0	4.597	0	0	0	0	0	0
Del sector externo	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INGRESOS DE CAPITAL	8.363	0	806	285	2.111	0	0	70	1.835	511
Venta de activos	23	0	0	0	0	0	0	0	23	0
Venta de activos fijos	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recuperación de préstamos	7.398	0	0	285	2.111	0	0	0	1.812	511
Recuperación de préstamos al sector externo	14	0	0	0	0	0	0	0	1.812	511
Transferencias de capital	2.090	0	0	0	2.090	0	0	0	0	0
De sector público	66	0	0	0	0	0	0	0	0	0
De sector privado	806	0	806	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos de capital	70	0	0	0	0	0	0	70	0	0
FINANCIAMIENTO	73.800	28.371	745	18.662	6.437	3.169	5.541	1.649	745	1.833
Financiamiento interno	20.704	26.399	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	47.036	1.738	745	18.682	6.437	3.189	5.541	1.649	745	1.833

Fuente: Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP)
^{1/}Sólo excluyen los datos de Fideicomiso BCACMAS BANACO/073/2002 por cuanto no incorporaron la información correspondiente en el SIPP.

CUADRO 30
FIDEICOMISOS
EGRESOS EJECUTADOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO 2007
POR FIDEICOMISO, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
- En millones de colones -

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	FIDEICOMISOS	FIDEICOMISO DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA (FIDEICOMISO 3045)			FIDEICOMISO 544 FONAFIFO-BNCR/ FONDO NACIONAL RECONVERSIÓN PRODUCTIVA FINANCIAMIENTO FORESTAL			FIDEICOMISO 872 CTAMS-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA			FIDEICOMISO 478 FONABE BANCO NACIONAL DE COSTA RICA			FIDEICOMISO 99 MAG-MYPE-BANCO POPULAR			FIDEICOMISO MTSS/PRONA BANCO NACIONAL DE COSTA RICA			FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA					
		TOTAL	FIDEICOMISO DE TITULARIZACIÓN PH CARIBLANCO	FIDEICOMISO 520 CNP-BNCR RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	FIDEICOMISO 17H PEÑAS BLANCAS	FIDEICOMISO TITULARIZACIÓN PH PEÑAS BLANCAS	FIDEICOMISO 872 CTAMS-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 478 FONABE BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 99 MAG-MYPE-BANCO POPULAR	FIDEICOMISO MTSS/PRONA BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	FIDEICOMISO 539-MAG-SFE-BNCR													
Total 1/	91.366	29.282	26.611	3.446	9.817	5.757	1.975	6.227	2.059	1.972	816	1.261	2.144												
GASTOS CORRIENTES	57.440	7.144	25.505	1.584	9.742	3.175	1.002	6.222	274	255	358	662	1.497												
Gastos de consumo																									
Remuneraciones	4.304	534	43	234	813	139	717	142	271	251	33	667	460												
Sueldos y salarios	966	250	0	16	270	3	0	76	144	55	0	31	121												
Contribuciones sociales	764	203	0	13	218	3	0	62	116	45	0	7	98												
Adquisición de bienes y servicios	203	47	0	3	52	0	0	14	28	10	0	25	24												
Intereses	3.336	284	43	217	544	136	717	67	126	196	33	635	339												
Internos	9.668	6.609	0	0	0	0	3.036	0	0	0	0	0	0												
Externos	3.642	583	0	0	0	0	3.036	0	0	0	0	0	0												
Transferencias corrientes	43.467	1	25.462	1.350	8.929	0	285	6.080	3	4	325	15	1.014												
Transferencias corrientes al sector público	32.702	0	25.462	1.350	2.569	0	282	2.354	3	4	325	2	351												
Transferencias corrientes al sector privado	10.765	1	0	0	6.359	0	2	3.776	0	0	0	0	13	664											
GASTOS DE CAPITAL	8.343	5.569	1.106	4	28	0	973	5	49	3	0	579	27												
Formación de capital	56	0	0	0	0	0	5	0	16	0	0	34	0												
Edificaciones	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	0											
Instalaciones	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0											
Otras obras	23	0	0	0	1	0	5	0	16	0	0	1	0												
Adquisición de activos	7.111	5.569	0	4	27	0	898	5	33	3	0	545	27												
Máquinaria y equipo	7.111	5.569	0	4	27	0	898	5	33	3	0	545	27												
Transferencias de capital	1.176	0	1.106	0	0	0	70	0	0	0	0	0	0												
Transferencias de capital al sector público	1.176	0	1.106	0	0	0	70	0	0	0	0	0	0												
TRANSACTONES FINANCIERAS	25.585	16.569	0	1.858	47	2.582	0	0	1.736	1.714	458	0	621												
Concesión de préstamos	6.432	0	0	1.858	47	0	0	0	1.736	1.714	458	0	619												
Amortización	19.151	16.569	0	0	0	2.582	0	0	0	0	0	0	0												
Amortización interna	19.151	16.569	0	0	0	2.582	0	0	0	0	0	0	0												
Otros activos financieros	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
													2												

Fuente: Sistema de información sobre Presupuestos Públicos (SIPP).

1/ Se excluyen los datos del Fideicomiso BCACIMAS BANACIO/073-2002 por cuanto no incorporaron la información correspondiente en el SIPP.

CUADRO 31
GOBIERNO GENERAL: EJECUCIÓN EFECTIVA 2006-2007
- En millones de colones -

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentrados		Instituciones Descentralizadas		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
INGRESOS CORRIENTES	1.637.788	2.104.451	102.092	118.393	236.595	274.278	1.100.547	1.338.718	3.077.023	3.835.841	2.656.565	3.301.233
Ingresos tributarios	1.577.733	2.028.942	60.961	72.363	16.214	19.980	27.796	35.600	1.682.705	2.156.885	1.682.705	2.156.885
Impuestos sobre ingresos y utilidades	394.095	531.552	0	0	0	0	0	0	394.095	531.552	394.095	531.552
Impuestos sobre la propiedad	62.860	83.478	20.082	23.293	121	0	133	172	83.196	106.943	83.196	106.943
Impuestos sobre bienes y servicios	987.436	1.245.461	36.265	43.874	1.186	1.313	17.741	23.312	1.042.627	1.313.959	1.042.627	1.313.959
Impuesto sobre las ventas	626.707	797.850	0	0	0	0	0	0	626.707	797.850	626.707	797.850
Impuesto selectivo de consumo	111.538	153.643	0	0	0	0	0	0	111.538	153.643	111.538	153.643
Otros	249.191	293.968	36.265	43.874	1.186	1.313	17.741	23.312	304.382	362.466	304.382	362.466
Impuestos comercio exterior y transac. intern.	131.301	165.390	1.008	832	160	245	4.827	5.024	137.295	171.490	137.295	171.490
Impuestos a las importaciones	105.743	134.576	0	0	160	244	0	0	105.903	134.820	105.903	134.820
Impuestos a las exportaciones	1.284	2.432	0	0	0	1	0	0	1.284	2.433	1.284	2.433
Otros	24.274	28.382	1.008	832	0	0	4.827	5.024	30.109	34.237	30.109	34.237
Otros ingresos tributarios	2.041	3.061	3.606	4.365	14.748	18.422	5.096	7.093	25.492	32.941	25.492	32.941
Contribuciones sociales	33.321	37.946	0	0	99.177	120.931	695.874	836.933	828.372	995.810	748.933	880.668
Contribuciones a la seguridad social	33.321	37.946	0	0	0	0	665.774	786.868	699.095	824.814	624.618	716.777
Al sistema de salud	0	0	0	0	0	0	475.337	559.552	475.337	559.552	414.121	466.595
A sistemas de pensiones	33.321	37.946	0	0	0	0	190.437	227.316	223.758	265.262	210.497	250.182
Otras contribuciones sociales	0	0	0	0	99.177	120.931	30.100	50.065	129.277	170.996	124.316	163.891
Ingresos no tributarios	10.453	19.384	38.432	41.261	60.554	68.003	169.816	195.183	279.254	323.832	212.617	249.759
Venta de bienes y servicios	5.589	5.998	28.651	31.862	49.297	55.527	32.158	55.535	115.696	148.921	115.696	148.921
Venta de bienes	31	56	4.289	5.161	3.175	957	3.902	12.314	11.396	18.487	11.396	18.487
Venta de servicios	3.389	3.267	23.632	25.899	11.501	15.256	15.198	29.351	53.719	73.772	53.719	73.772
Derechos administrativos	2.169	2.675	730	802	34.622	39.315	13.059	13.870	50.580	56.661	50.580	56.661
Ingresos de la propiedad	287	363	4.123	3.259	6.517	2.882	128.608	125.809	139.535	132.312	72.898	58.240
Renta de activos financieros	9	9	3.411	2.475	6.186	2.411	118.578	123.578	128.183	128.473	61.813	54.400
Otros	278	354	712	784	332	471	10.030	2.230	11.352	3.839	11.085	3.839
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	3.079	10.074	1.991	2.027	2.575	6.070	4.300	7.637	11.944	25.808	11.944	25.808
Intereses moratorios	0	0	3.180	3.386	528	602	47	78	3.754	4.065	3.754	4.065
Otros ingresos no tributarios	1.498	2.949	487	728	1.637	2.923	4.704	6.125	8.326	12.725	8.326	12.725
Transferencias corrientes recibidas	16.281	18.179	2.699	4.769	60.650	65.364	207.061	271.002	286.691	359.314	12.309	13.922
Del sector público	16.008	17.817	2.311	4.597	58.585	64.724	205.719	269.860	282.622	356.998	8.240	11.605
Del sector privado	274	362	354	143	578	456	1.082	934	2.287	1.895	2.287	1.895
Del sector externo	0	0	35	28	1.488	185	260	209	1.783	421	1.783	421
GASTOS CORRIENTES	1.636.130	1.858.302	75.631	96.031	190.473	267.836	916.851	1.153.822	2.819.086	3.375.992	2.400.287	2.790.179
Consumo	689.137	779.763	63.749	82.116	68.717	106.577	646.350	797.735	1.467.952	1.766.192	1.388.603	1.676.362
Remuneraciones	635.156	713.359	41.450	48.642	23.003	25.618	449.622	544.613	1.149.231	1.332.232	1.069.882	1.242.403
Sueldos y salarios	534.618	600.573	35.498	41.627	19.421	21.484	403.482	487.952	993.020	1.151.636	993.020	1.151.636
Contribuciones sociales	100.538	112.786	5.951	7.015	3.582	4.134	46.140	56.661	156.211	180.597	76.862	90.767
Adquisición de bienes y servicios	53.981	66.404	22.300	33.474	45.713	80.960	196.727	253.122	318.721	433.959	318.721	433.959
Intereses	436.702	419.642	1.112	1.001	27	72	1.312	1.490	439.153	422.206	374.798	348.133
Internos	349.454	331.664	1.112	1.001	1	14	290	287	350.858	332.965	286.503	258.892
Externos	87.248	87.979	0	0	26	59	1.022	1.204	88.295	89.241	88.295	89.241
Transferencias corrientes otorgadas	510.291	658.897	10.770	12.914	121.730	161.186	269.189	354.597	911.980	1.187.594	636.885	765.684
Al sector público	218.130	318.008	6.994	9.338	84.661	126.788	8.060	22.423	317.844	476.557	42.749	54.646
Al sector privado	290.067	338.389	3.769	3.573	36.691	34.276	260.854	331.934	591.381	708.171	591.381	708.171
Pensiones	251.275	290.298	74	85	0	0	200.664	256.045	452.014	546.428	452.014	546.428
Otras	38.792	48.091	3.694	3.488	36.691	34.276	60.190	75.888	139.367	161.744	139.367	161.744
Al sector externo	2.094	2.500	7	3	379	123	275	241	2.756	2.866	2.756	2.866
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	1.658	246.149	26.461	22.361	46.122	6.442	183.696	184.896	257.936	459.849	256.277	511.054

CUADRO 31 (Continuación)

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentrados		Instituciones Descentralizadas		Gobierno General		Gobierno General Consolidado	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
INGRESOS DE CAPITAL	556	250	12.689	21.299	52.604	91.034	18.054	30.265	83.903	142.848	12.839	21.490
Venta de activos	0	0	734	851	3	41	561	858	1.298	1.750	1.298	1.750
Edificios e instalaciones	0	0	89	142	0	0	561	575	650	717	650	717
Terrenos e intangibles	0	0	645	708	3	41	0	284	648	1.033	648	1.033
Maquinaria y equipo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recuperación de préstamos y otras 1/	0	0	224	26	3.258	7.001	12.519	24.334	16.002	31.361	7.303	14.226
Transferencias de capital	0	5	11.731	20.381	49.153	81.509	4.954	4.503	65.838	106.398	3.473	2.176
De sector público	0	4	11.713	20.345	48.463	80.052	2.307	4.468	62.483	104.869	118	647
De sector privado	0	0	0	10	629	1.457	73	0	702	1.467	702	1.467
De sector externo	0	1	18	26	61	0	2.574	35	2.653	62	2.653	62
Otros ingresos de capital	556	245	0	42	190	2.483	19	570	765	3.339	765	3.339
GASTOS DE CAPITAL	106.235	172.746	26.645	29.686	69.004	93.717	41.688	53.758	243.572	349.907	165.239	229.230
Formación de capital	17.153	21.707	21.621	18.937	17.531	21.490	15.277	15.016	71.582	77.149	71.582	77.149
Adquisición de activos	7.530	12.062	2.756	8.556	13.207	16.256	22.850	33.671	46.343	70.545	46.343	70.545
Edificios e instalaciones	0	0	0	0	0	0	0	410	0	410	0	410
Terrenos	733	1.000	254	835	7.723	7.132	1.740	2.650	10.450	11.617	10.450	11.617
Maquinaria y equipo	6.797	11.058	2.502	7.676	5.484	9.121	21.110	30.566	35.893	58.422	35.893	58.422
Intangibles y otros	0	4	0	45	0	2	0	45	0	97	0	97
Transferencias de capital	81.552	138.977	2.267	2.193	38.266	55.971	3.561	5.071	125.647	202.213	47.314	81.536
A sector público	80.686	137.798	533	1.029	38.266	53.817	1.455	2.331	120.940	194.976	42.607	74.299
A sector privado	837	1.095	1.734	1.164	0	106	2.106	2.740	4.677	5.105	4.677	5.105
A sector externo	30	84	0	0	0	2.048	0	0	30	2.132	30	2.132
TRANSACCIONES FINANCIERAS 2/	0	546	357	353	3.371	4.550	119.701	166.022	123.429	171.471	13.011	10.119
Concesión de préstamos	0	0	6	3	3.371	4.550	9.222	4.809	12.600	9.363	11.840	7.956
Adquisición de valores y otros 3/	0	546	351	350	0	0	110.479	161.213	110.829	162.109	1.171	2.164
CUENTAS ESPECIALES 4/	0	0	0	7	0	0	0	0	0	7	0	7
INGRESOS TOTALES	1.638.344	2.104.701	114.781	139.692	289.199	365.313	1.118.601	1.368.983	3.160.925	3.978.689	2.669.403	3.322.723
GASTOS TOTALES 2/	1.742.365	2.031.594	102.632	126.078	262.849	366.103	1.078.240	1.373.602	3.186.087	3.897.377	2.578.538	3.029.535
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) FINANCIERO	-104.021	73.107	12.149	13.614	26.350	-790	40.361	-4.619	-25.161	81.312	90.866	293.188
(Consolidado Gobierno General)	261.013	575.120	3.055	-624	5.608	-6.495	-178.811	-274.812	90.865	293.188	90.865	293.188
FINANCIAMIENTO NETO	104.021	-73.107	-12.149	-13.614	-26.350	790	-40.361	4.619	25.161	-81.312	-90.866	-293.188
CRÉDITO NETO 5/	160.710	-136.980	482	980	2.104	9.994	372	-3.811	162.705	-129.816	108.844	-271.943
RESTO DE FINANCIAMIENTO	-56.690	63.873	-11.667	-14.594	-28.454	-9.204	-40.733	8.430	-137.544	48.504	-199.710	-21.245
Financiamiento crédito interno	1.060.228	606.562	777	2.277	0	305	479	94	1.061.484	609.238	951.049	447.886
Préstamos y otros	0	0	777	2.277	0	305	479	94	1.256	2.676	479	1.269
Colocación de valores	1.060.228	606.562	0	0	0	0	0	0	1.060.228	606.562	950.570	446.617
Financiamiento crédito externo	17.457	14.165	0	0	2.307	10.037	3.369	992	23.133	25.194	23.133	25.194
Préstamos y otros	17.457	14.165	0	0	2.307	10.037	3.369	992	23.133	25.194	23.133	25.194
Colocación de valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	3.436	5.296	33.443	46.952	72.097	77.879	270.254	336.283	379.230	466.409	379.230	466.409
Recursos de emisión monetaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortización de deuda	916.975	757.707	1.259	1.296	203	348	3.475	4.897	921.912	764.248	865.338	745.023
Internas	872.451	719.418	1.259	1.295	0	0	173	224	873.882	720.937	817.309	701.712
Títulos valores	871.988	634.083	0	0	0	0	0	0	871.988	634.083	816.297	615.777
Préstamos y otros	463	85.335	1.259	1.295	0	0	173	224	1.895	86.854	1.012	85.935
Externa	44.524	38.289	0	2	203	348	3.302	4.672	48.029	43.311	48.029	43.311
Títulos valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos y otros	44.524	38.289	0	2	203	348	3.302	4.672	48.029	43.311	48.029	43.311
Otro financiamiento 6/	-60.126	58.578	-45.111	-61.546	-100.550	-87.083	-310.987	-327.853	-516.773	-417.905	-578.940	-487.654

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/ Residuo; corresponde al superávit (-) o déficit (+) general del período. Acumula los Recursos de Vigencias Anteriores.

7/ No consolidado.

CUADRO 32
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN EFECTIVA 2006 - 2007
- En millones de colones -

	Gobierno General		Empresas Públicas No Financieras		Sector Público No Financiero		Instituciones Públicas Financieras		Sector Público	
	Consolidado		No Financieras		No Financiero		Financieras			
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
INGRESOS CORRIENTES	2.656.565 8/	3.301.233 8/	[1.917.949]	[2.234.355]	2.656.565 8/	3.301.233 8/	[1.178.324]	[1.275.016]	2.656.565 8/	3.301.233 8/
Ingresos tributarios	1.682.705	2.156.885	[42]	[19]	1.682.705	2.156.885	[0]	[0]	1.682.705	2.156.885
<i>Impuestos sobre ingresos y utilidades</i>	394.095	531.552	[0]	[0]	394.095	531.552	[0]	[0]	394.095	531.552
<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	83.196	106.943	[0]	[0]	83.196	106.943	[0]	[0]	83.196	106.943
<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	1.042.627	1.313.959	[0]	[0]	1.042.627	1.313.959	[0]	[0]	1.042.627	1.313.959
Impuesto sobre las ventas	626.707	797.850	[0]	[0]	626.707	797.850	[0]	[0]	626.707	797.850
Impuesto selectivo de consumo	111.538	153.643	[0]	[0]	111.538	153.643	[0]	[0]	111.538	153.643
Otros	304.382	362.466	[0]	[0]	304.382	362.466	[0]	[0]	304.382	362.466
<i>Impuestos comercio exterior y transac. intern.</i>	137.295	171.490	[29]	[0]	137.295	171.490	[0]	[0]	137.295	171.490
<i>Impuestos a las importaciones</i>	105.903	134.820	[0]	[0]	105.903	134.820	[0]	[0]	105.903	134.820
<i>Impuestos a las exportaciones</i>	1.284	2.433	[0]	[0]	1.284	2.433	[0]	[0]	1.284	2.433
Otros	30.109	34.237	[29]	[0]	30.109	34.237	[0]	[0]	30.109	34.237
Otros ingresos tributarios	25.492	32.941	[13]	[19]	25.492	32.941	[0]	[0]	25.492	32.941
Contribuciones sociales	748.933	880.668	[0]	[0]	748.933	880.668	[0]	[0]	748.933	880.668
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	624.618	716.777	[0]	[0]	624.618	716.777	[0]	[0]	624.618	716.777
Al sistema de salud	414.121	466.595	[0]	[0]	414.121	466.595	[0]	[0]	414.121	466.595
A sistemas de pensiones	210.497	250.182	[0]	[0]	210.497	250.182	[0]	[0]	210.497	250.182
<i>Otras contribuciones sociales</i>	124.316	163.891	[0]	[0]	124.316	163.891	[0]	[0]	124.316	163.891
Ingresos no tributarios	212.617	249.759	[1.901.076]	[2.219.923]	212.617	249.759	[1.161.213]	[1.254.864]	212.617	249.759
Venta de bienes y servicios	115.696	148.921	[1.862.868]	[2.190.098]	115.696	148.921	[345.022]	[413.517]	115.696	148.921
Venta de bienes	11.396	18.487	[1.416.423]	[1.673.253]	11.396	18.487	[2.124]	[2.341]	11.396	18.487
Venta de servicios	53.719	73.772	[436.281]	[501.368]	53.719	73.772	[342.898]	[411.177]	53.719	73.772
Derechos administrativos	50.580	56.661	[10.163]	[15.477]	50.580	56.661	[0]	[0]	50.580	56.661
<i>Ingresos de la propiedad</i>	72.898	58.240	[26.785]	[16.136]	72.898	58.240	[774.139]	[807.404]	72.898	58.240
Renta de activos financieros	61.813	54.400	[25.760]	[15.173]	61.813	54.400	[770.431]	[802.045]	61.813	54.400
Otros	11.085	3.839	[1.024]	[963]	11.085	3.839	[3.708]	[5.359]	11.085	3.839
Multas, sanciones, confiscaciones y remates	11.944	25.808	[5.779]	[8.432]	11.944	25.808	[212]	[658]	11.944	25.808
<i>Intereses moratorios</i>	3.754	4.065	[6]	[10]	3.754	4.065	[132]	[123]	3.754	4.065
Otros ingresos no tributarios	8.326	12.725	[5.638]	[5.248]	8.326	12.725	[41.708]	[33.162]	8.326	12.725
Transferencias corrientes recibidas	12.309	13.922	[16.832]	[14.412]	12.309	13.922	[17.111]	[20.152]	12.309	13.922
De sector público	8.240	11.605	[16.832]	[14.371]	8.240	11.605	[17.111]	[16.544]	8.240	11.605
De sector privado	2.287	1.895	[0]	[41]	2.287	1.895	[0]	[3.608]	2.287	1.895
De sector externo	1.783	421	[0]	[95]	1.783	421	[0]	[0]	1.783	421
GASTOS CORRIENTES	2.400.287 8/	2.790.179 8/	[1.704.271]	[1.958.163]	2.400.287 8/	2.790.179 8/	[1.067.447]	[1.139.041]	2.400.287 8/	2.790.179 8/
Consumo	1.388.603	1.676.362	[1.494.989]	[1.738.166]	1.388.603	1.676.362	[440.263]	[695.162]	1.388.603	1.676.362
<i>Remuneraciones</i>	1.069.882	1.242.403	[198.684]	[226.570]	1.069.882	1.242.403	[196.982]	[222.378]	1.069.882	1.242.403
Sueldos y salarios	993.020	1.151.636	[151.659]	[172.960]	993.020	1.151.636	[147.733]	[168.792]	993.020	1.151.636
Contribuciones sociales	76.862	90.767	[47.025]	[53.611]	76.862	90.767	[49.249]	[53.587]	76.862	90.767
Adquisición de bienes y servicios	318.721	433.959	[1.296.305]	[1.511.596]	318.721	433.959	[243.282]	[472.783]	318.721	433.959
<i>Intereses</i>	374.798	348.133	[31.422]	[44.031]	374.798	348.133	[570.356]	[370.478]	374.798	348.133
Internos	286.503	258.892	[1.412]	[5.958]	286.503	258.892	[495.302]	[364.383]	286.503	258.892
Externos	88.295	89.241	[30.010]	[38.073]	88.295	89.241	[75.054]	[6.095]	88.295	89.241
Transferencias corrientes otorgadas	636.885	765.684	[177.860]	[175.966]	636.885	765.684	[56.828]	[73.402]	636.885	765.684
Al sector público	42.749	54.646	[84.549]	[98.817]	42.749	54.646	[30.912]	[55.863]	42.749	54.646
Al sector privado	591.381	708.171	[92.933]	[76.792]	591.381	708.171	[25.558]	[17.452]	591.381	708.171
Pensiones	452.014	546.428	[0]	[0]	452.014	546.428	[0]	[0]	452.014	546.428
Otras	139.367	161.744	[92.933]	[76.792]	139.367	161.744	[25.558]	[17.452]	139.367	161.744
Al sector externo	2.756	2.866	[378]	[357]	2.756	2.866	[359]	[87]	2.756	2.866

CUADRO 32 (continuación)

	Gobierno General		Empresas Públicas		Sector Público		Instituciones Públicas		Sector Público	
	Consolidado		No Financieras		No Financiero		Financieras		2006	2007
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
AHORRO DEL GOBIERNO GENERAL	256.277	511.054	0	0	256.277	511.054	0	0	256.277	511.054
AHORRO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	0	0	213.678	276.192	213.678	276.192	110.877	135.974	324.555	412.166
AHORRO DEL SECTOR PÚBLICO	256.277	511.054	213.678	276.192	469.955	787.246	110.877	135.974	580.832	923.221
INGRESOS DE CAPITAL	12.839	21.490	2.691	4.811	15.530	26.301	91.953	102.662	107.484	128.963
Venta de activos	1.298	1.750	548	24	1.846	1.774	149	98	1.995	1.872
Edificios e instalaciones	650	717	173	0	823	717	36	0	859	717
Terrenos e intangibles	648	1.033	12	24	660	1.057	86	98	745	1.155
Maquinaria y equipo	0	0	364	0	364	0	27	0	391	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recuperación de préstamos y otros 1/	7.303	14.226	1.096	3.759	8.399	17.984	57.882	46.437	66.281	64.422
Transferencias de capital	3.473	2.176	1.047	1.027	4.520	3.203	33.922	55.871	38.442	59.074
De sector público	118	647	1.047	1.027	1.165	1.674	33.922	55.871	35.088	57.545
De sector privado	702	1.467	0	0	702	1.467	0	0	702	1.467
De sector externo	2.653	62	0	0	2.653	62	0	0	2.653	62
Otros ingresos de capital	765	3.339	0	0	765	3.339	0	255	765	3.594
GASTOS DE CAPITAL	165.239	229.230	235.308	293.956	400.547	523.186	66.477	85.979	467.023	609.165
Formación de capital	71.582	77.149	155.113	164.321	226.695	241.470	6.546	8.463	233.241	249.932
Adquisición de activos	46.343	70.545	74.890	124.469	121.233	195.013	24.895	29.874	146.128	224.887
Edificios e instalaciones	0	410	1.091	122	1.091	531	0	115	1.091	647
Terrenos	10.450	11.617	1.454	2.723	11.904	14.340	964	521	12.868	14.861
Maquinaria y equipo	35.893	58.422	72.206	106.655	108.098	165.077	23.931	29.234	132.030	194.310
Intangibles y otros	0	97	140	14.969	140	15.065	0	3	140	15.069
Transferencias de capital	47.314	81.536	5.305	5.167	52.619	86.703	35.036	47.642	87.654	134.345
A sector público	42.607	74.299	5.207	4.780	47.814	79.079	5.028	5.374	52.842	84.454
A sector privado	4.677	5.105	98	387	4.775	5.492	30.008	42.268	34.782	47.760
A sector externo	30	2.132	0	0	30	2.132	0	0	30	2.132
TRANSACCIONES FINANCIERAS 2/	13.011	10.119	2.174	2.510	15.185	12.630	53.268	66.253	68.453	78.882
Concesión de préstamos	11.840	7.956	2.162	2.185	14.002	10.140	36.062	40.225	50.064	50.365
Adquisición de valores y otros 3/	1.171	2.164	12	326	1.183	2.489	17.206	26.028	18.389	28.517
CUENTAS ESPECIALES 4/	0	7	0	0	0	7	0	205	0	212
INGRESOS TOTALES 5/	2.669.403	3.322.723	1.920.641	2.239.165	NA	NA	1.270.278	1.377.678	NA	NA
GASTOS TOTALES 2/ 5/	2.578.538	3.029.535	1.941.753	2.254.629	NA	NA	1.187.192	1.291.478	NA	NA
DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) FINANCIERO	90.866	293.188	-21.112	-15.464	69.754	277.724	83.086	86.200	152.839	363.924
FINANCIAMIENTO NETO	90.866	-293.188	21.112	15.464	-69.754	-277.724	-83.086	-86.200	-152.839	-363.924
CRÉDITO NETO 6/	108.844	-271.943	12.739	416	121.583	-271.527	995	2.720	122.578	-268.807
RESTO DE FINANCIAMIENTO	-199.710	-21.245	8.374	15.048	-191.336	-6.197	-84.081	-88.920	-275.417	-95.117
Financiamiento crédito interno	951.049	447.886	29.534	31.955	980.583	479.841	9.610	9.912	990.192	489.753
Préstamos y otros	951.049	447.886	11.530	17.582	962.579	465.468	9.610	9.912	972.189	475.380
Colocación de valores	0	0	18.004	14.373	18.004	14.373	0	0	18.004	14.373
Financiamiento crédito externo	23.133	25.194	41.861	78.310	64.994	103.504	0	0	64.994	103.504
Préstamos y otros	23.133	25.194	41.861	78.310	64.994	103.504	0	0	64.994	103.504
Colocación de valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	379.230	466.409	220.317	247.912	599.547	714.321	388.319	510.356	987.866	1.224.677
Recursos de emisión monetaria	0	0	0	0	0	0	130.854	105.609	130.854	105.609
Amortización de deuda	865.338	745.023	58.656	109.849	923.994	854.872	8.614	7.192	932.608	862.064
Interna	817.309	701.712	14.278	24.382	831.587	726.094	8.614	7.192	840.201	733.286
Títulos valores	816.297	615.777	0	2.582	816.297	618.360	0	0	816.297	618.360
Préstamos y otros	1.012	85.935	14.278	21.800	15.290	107.735	8.614	7.192	23.905	114.926
Externa	48.029	43.311	44.378	85.467	92.407	128.778	0	0	92.407	128.778
Títulos valores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos y otros	48.029	43.311	44.378	85.467	92.407	128.778	0	0	92.407	128.778
Otro financiamiento 7/	-578.940	-487.654	-211.943	-232.864	-790.883	-720.518	-603.254	-704.885	-1.394.137	-1.425.403

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/ Por metodología no se calculan para Sector Público y Sector Público No Financiero.

6/ Financiamiento de crédito menos amortización de deuda.

7/ Residuo; corresponde al superávit (-) o déficit (+) general del período. Acumula los Recursos de Vigencias Anteriores.

8/ 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 2007
POR FUNCIÓN, SEGÚN CATEGORÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
-En millones de colones-

	Total	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Asuntos económicos		
				Subtotal Asuntos económicos	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Agricultura, Ganadería, caza y pesca
Gasto total	3.029.534	479.394	188.423	229.208	13.445	37.129
Gastos corrientes	2.790.178	468.909	175.633	160.408	13.269	165.944
Gastos de consumo	1.676.362	93.943	172.845	141.745	12.462	33.274
Remuneraciones	1.242.403	63.498	146.519	53.178	10.885	101.900
Sueldos y salarios	1.151.636	63.498	146.519	47.941	5.648	94.553
Contribuciones sociales 1/	(90.767)	0	0	5.237	5.237	0
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación) 1/	(83.731)	(7.918)	(15.179)	(6.752)	(715)	(1.970)
(Otras contribuciones sociales objeto de consolidación) 1/	(6.066)	(111)	(1)	(633)	(0)	(393)
(Contribuciones sociales restantes reclasificadas según función) 1/	(90.767)	(3.663)	(7.083)	(5.627)	(2.651)	(967)
Adquisición de bienes y servicios	433.959	30.444	26.326	88.566	1.576	1.459
Intereses	348.133	348.133	0	0	0	0
Internos	258.892	258.892	0	0	0	0
Externos	89.240	89.240	0	0	0	0
Transferencias corrientes	765.684	26.834	2.788	18.663	807	10.215
Transferencias corrientes al sector público	54.646	296	0	3.474	0	3.256
(Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación, por pensionados) 1/	(22.888)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Transferencias corrientes al sector privado	708.173	25.177	2.749	14.310	397	7.135
Pensiones	546.428	0	0	0	0	0
Resto	161.744	25.177	2.749	14.310	397	7.135
Transferencias corrientes al sector externo	2.866	1.360	39	880	410	285
Gastos de capital	229.230	9.670	12.791	65.960	176	3.855
Formación bruta de capital fijo	77.149	2.096	6.379	45.978	0	1.206
Adquisición de activos fijos	70.546	6.836	3.894	16.648	176	44.687
Maquinaria y equipo	58.422	6.811	3.892	9.420	176	1.794
Terrenos	11.617	25	0	7.153	0	6.903
Edificios	410	0	0	68	0	7.063
Intangibles y otros	97	0	2	7	0	3
Transferencias de capital	81.535	738	2518	3.334	0	765
Transferencias de capital al sector público	74.299	0	2518	500	0	500
Transferencias de capital al sector privado	5.105	738	0	703	0	681
Transferencias de capital al sector externo	2.132	0	0	2.131	0	84
Transacciones financieras	10.119	814	0	2.841	0	2.841
Concesión de préstamos	7.956	268	0	2.841	0	2.841
Adquisición de valores	2.164	546	0	0	0	0
Sumas sin asignación	7	0	0	0	0	0

1/ Conforme a consolidación de efectivo. Se incluyen partidas informativas para propósitos de análisis.

CUADRO 33 (continuación)

	Turismo	Otros asuntos económicos 2/	Asuntos económicos	Protección del medio ambiente	Vivienda y otros servicios comunitarios	Salud	Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	Educación	Protección social
Gasto total	7.247	5.443	29.511	49.071	608.468	26.680	611.126	807.652	
Gastos corrientes	6.778	5.187	26.763	39.035	582.528	18.131	566.305	752.467	
Gastos de consumo	6.638	5.032	26.249	34.446	576.075	15.768	488.685	126.607	
Remuneraciones	2.218	3.953	14.552	24.930	378.391	10.762	449.358	101.215	
Sueldos y salarios	2.218	3.953	14.552	24.930	378.391	10.762	449.358	15.685	
Contribuciones sociales 1/ (Contribuciones sociales a CCSS consolidadas) 1/ (Ctas contribuciones sociales consolidadas) 1/ (Contribuciones sociales reclasificadas) 1/	{ 0 (252) (128) (329) 0 (503) (110) (221) 0 (1.817) (4) (706) 0 (2.938) (89) (1.165) 0 (2.760) (4.926) (24.593) 0 (1.371) (46) (514) 0 (43.240) (9) (37.255) 0 (85.530) (1.756) (10.195) }								
Adquisición de bienes y servicios	4.421	1.079	11.697	9.516	197.684	5.006	39.327	25.392	
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Externos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes	139	155	514	4.589	6.453	2.364	77.620	625.859	
Transferencias corrientes al sector público (Contribuciones sociales a CCSS objeto de consolidación, por pensionados) 1/	{ 4 (0) (34) (69) 0 (0) (0) (0) (0) (0) (0) (0) (0) (0) }								
Transferencias corrientes al sector privado	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pensiones	34	69	489	3.818	6.205	1.215	34.793	619.416	
Resto	34	69	489	3.818	6.205	1.215	34.793	56.428	
Transferencias corrientes al sector externo	102	41	17	3	248	24	21.4	80	
Gastos de capital	469	256	2.748	9.676	25.803	8.549	44.648	49.385	
Formación bruta de capital fijo	78	7	122	3.401	8.772	5.181	4.736	485	
Adquisición de activos fijos	392	227	2.619	3.226	16.134	2.002	16.910	2.276	
Maquinaria y equipo	323	223	1.547	2.853	15.232	1.528	14.859	2.259	
Terrenos	0	0	1.063	367	591	456	1.961	0	
Edificios	68	0	0	0	284	0	55	3	
Intangibles y otros	0	4	9	6	6	18	35	14	
Transferencias de capital	0	22	7	3.048	898	1.366	23.002	46.624	
Transferencias de capital al sector público	0	0	0	3.000	697	30	22.852	44.702	
Transferencias de capital al sector privado	0	22	7	48	201	1.334	150	1.923	
Transferencias de capital al sector externo	0	0	0	0	0	1	0	0	
Transacciones financieras	0	0	0	0	353	137	0	174	5.800
Concesión de préstamos	0	0	0	0	350	0	0	0	4.533
Adquisición de valores	0	0	0	0	7	0	0	0	1.268
Sumas sin asignación	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos y Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera

1/ Conforme a consolidación efectiva. Se incluyen partidas informativas para propósitos de análisis.

2/ Incluye Minería, Combustibles, Manufactura y Construcción.

CUADRO 34
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA INTERNA OCURRIDO EN 2007
SEGÚN: DEUDORES E INSTRUMENTO
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/2006 1/	Desembolsos durante 2007	Amortización durante 2007	Otros orígenes del cambio en el saldo 2/	Saldo al 31/12/07	Intereses y comisiones pagados en 2007
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4.153.511,6	7.333.557,3	6.979.736,3	13.535,6	4.530.680,9	3/
Préstamos directos	50.226,4	0,0	8.844,0	0,0	41.831,7	4.502,3
Bonos	4.103.285,3	7.333.557,3	6.970.892,3	13.535,6	4.488.849,2	535.777,0
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA	2.634.801,9	1.213.854,3	1.263.038,9	26.196,7	2.611.813,9	331.346,3
Préstamos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	2.625.289,7	1.121.945,9	1.176.535,7	26.211,9	2.596.911,8	330.267,0
Deuda cuasi fiscal	0,0	84.934,3	84.934,3	0,0	0,0	0,0
Deuda con terceros	9.509,8	0,0	1.568,9	0,0	7.940,9	1.079,4
Deuda política	2,4	6.974,0	0,0	-15,1	6.961,3	0,0
BANCO CENTRAL	1.374.562,0	6.119.703,0	5.681.335,3	-12.661,2	1.800.268,5	200.357,1
Préstamos directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	ND
Bonos	1.374.562,0	6.119.703,0	5.681.335,3	-12.661,2	1.800.268,5	200.357,1
Otros Créditos						
ICE	4.382,2	ND	906,9	ND	3.317,2	209,3
Préstamos directos	4.382,2	ND	906,9	ND	3.317,2	209,3
Bonos	0,0	ND	0,0	ND	0,0	0,0
OTROS	139.765,6	ND	34.455,1	ND	115.281,3	8.366,6
Préstamos directos	45.844,1	ND	7.937,1	ND	38.514,5	4.293,0
Bonos	93.921,4	ND	26.518,0	ND	76.766,8	4.073,6

ND: No Disponible de acuerdo a la información recibida del Ministerio de Hacienda.

1/ Datos actualizados con base en información remitida por el Ministerio de Hacienda en el informe del Estado de la Deuda 2007.

2/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda interna.
Así como a ajustes realizados a los informes suministrados por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007

CUADRO 35
SECTOR PÚBLICO
MOVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA OCURRIDO EN 2007
SEGÚN: DEUDORES, INSTRUMENTO Y TIPO DE ACREDOR
-En millones de colones-

	Saldo al 31/12/2006 1/	Desembolsos durante 2007	Amortización durante 2007	Otros orígenes del cambio en el saldo 2/	Saldo al 31/12/07	Intereses y comisiones pagados en 2007
TOTAL SECTOR PÚBLICO	1.730.322,0	203.583,2	211.279,1	-58.916,6	1.663.709,5	120.357,6
Préstamos Directos	771.547,8	203.583,2	211.212,0	-19.974,0	743.945,0	40.931,7
Multilaterales	597.122,4	99.107,8	104.329,5	-15.661,1	576.239,6	31.599,4
Bilaterales	122.603,4	11.989,7	14.364,4	-1.163,2	119.065,6	4.900,1
Comerciales	51.822,0	92.485,7	92.518,1	-3.149,8	48.639,8	4.432,3
Bonos	958.707,0	0,0	0,0	-38.942,5	919.764,5	79.425,0
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comerciales	958.707,0	0,0	0,0	-38.942,5	919.764,5	79.425,0
Proveedores	67,2	0,0	67,1	-0,1	0,0	0,8
GOBIERNO DE LA REPUBLICA	1.202.665,7	8.670,3	37.331,6	-41.328,4	1.132.676,0	88.835,5
Préstamos Directos	295.780,7	8.670,3	37.331,6	-4.490,9	262.628,5	12.852,9
Multilaterales	227.502,1	7.183,8	28.675,4	-4.077,8	201.932,8	10.418,8
Bilaterales	68.278,6	1.486,4	8.656,3	-413,1	60.695,7	2.434,1
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	906.885,0	0,0	0,0	-36.837,5	870.047,5	75.982,6
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comerciales	906.885,0	0,0	0,0	-36.837,5	870.047,5	75.982,6
BANCO CENTRAL DE COST RICA	43.604,5	0,0	3.697,2	-1.269,3	38.638,1	1.917,7
Préstamos Directos	43.604,5	0,0	3.697,2	-1.269,3	38.638,1	1.917,7
Multilaterales	4.129,6	0,0	412,7	-82,4	3.634,4	80,8
Bilaterales	39.475,0	0,0	3.284,5	-1.186,8	35.003,6	1.836,9
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ICE	388.575,6	87.427,2	81.989,4	-11.972,5	382.040,8	23.327,9
Préstamos Directos	336.686,4	87.427,2	81.922,3	-9.867,5	332.323,8	19.884,7
Multilaterales	270.348,4	76.924,0	45.883,7	-8.817,5	292.571,2	15.081,3
Bilaterales	14.515,9	10.503,3	2.283,6	444,7	23.180,3	621,1
Comerciales	51.822,0	0,0	33.755,0	-1.494,7	16.572,3	4.182,3
Bonos	51.822,0	0,0	0,0	-2.105,0	49.717,0	3.442,4
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comerciales	51.822,0	0,0	0,0	-2.105,0	49.717,0	3.442,4
Proveedores	67,2	0,0	67,1	-0,1	0,0	0,8
OTROS	95.476,2	107.485,7	88.260,8	-4.346,4	110.354,7	6.276,4
Préstamos Directos	95.476,2	107.485,7	88.260,8	-4.346,4	110.354,7	6.276,4
Multilaterales	95.142,3	15.000,0	29.357,7	-2.683,4	78.101,2	6.018,5
Bilaterales	333,9	0,0	140,0	-7,9	186,0	7,9
Comerciales	0,0	92.485,7	58.763,1	-1.655,1	32.067,5	249,9
Bonos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Multilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilaterales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Datos actualizados con base en información remitida por el Ministerio de Hacienda en el Informe del Estado de la Deuda 2007.

2/ Debido fundamentalmente a la variación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas en que fue contraída la deuda externa. Así como a ajustes realizados a los informes suministrados por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Tesorería Nacional, Informe del Estado de la Deuda 2007