

ULACIT

UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Escuela de Ciencias Empresariales

LICENCIATURA EN FINANZAS

**Análisis de la Administración Financiera de la Comisión Nacional de
Emergencia en Costa Rica**

Marley Fernández Díaz
Carné 1833805

**PROYECTO DE GRADUACION PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADA EN FINANZAS**

San José, Costa Rica
SETIEMBRE 2005

Índice de Contenidos

CAPITULO I: Formulación del Problema y propósito de estudio

1.1.- Introducción	1
1.2.- Justificación	4
1.3- Planteamiento del Problema.....	6
1.3.1.- Formulación del Problema.....	9
1.3.2.- Sistematización Subproblemas de la Investigación.....	9
1.3.3.- Matriz Básica de Diseño de Investigación.....	10
1.3.4.- Matriz de Operacionalización de Variables.....	11

CAPITULO II: Marco Teórico

Administración de Financiera.....	13
Fuentes de Fondos.....	14
Usos de Fondos	16

CAPITULO III: Procedimientos Metodológicos

3.1- Tipo de Investigación.....	24
3.2-Origen de los Datos.....	25
3.3- Instrumentos de Recolección de Datos.....	26

CAPITULO IV: Análisis e Interpretación de los Datos

Evolución de la Administración CNE.....	28
--	-----------

4.1.-Presupuesto

4.1.1.- Presupuesto ordinario de CNE.....	30
4.1.2.- Elaboración del Plan Regulador del Fondo de Emergencia	35
4.1.3- Plan de Inversión del Fondo de Emergencia.....	38

4.2.- Financiamiento

4.2.1.- Financiamiento de la CNE.....	40
4.2.2.-Financiamiento del Fondo Nacional de Emergencia.....	42

4.3.- Gestión de la Administrativa

4.3.1.-Planteamiento de Proyectos.....	44
4.3.2.-Contrataciones de Obra Pública	47

4.4.-Ejecución Financiera

4.4.1-Ejecución del Presupuesto.....	50
4.4.2-Plan Anual Operativo.....	55

CAPITULO V: Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones.....	57
5.2 Recomendaciones.....	61

PRESENTACION

El presente trabajo, constituye la investigación realizada para optar por el grado de licenciatura en finanzas en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.

El documento fue elaborado con datos relacionados con la Comisión Nacional de Emergencia, como institución encargada de administrar los recursos económicos para la atención de emergencias en el territorio costarricense.

El fin es brindar a la administración una evaluación de gestión, identificando los factores que afectan la correcta asignación de los recursos, el planteamiento y cumplimiento de los planes para atender y prevenir eventos de emergencia en Costa Rica

Además, pretende una aplicación práctica de las aptitudes y destrezas adquiridas durante el desarrollo académico integrado al proceso investigativo del presente estudio.

El documento contiene información relevante y objetiva, que constituye un esfuerzo más por aportar mejoras, derivadas de las conclusiones y recomendaciones planteadas en materia administrativa - financiera que ejecuta la Comisión Nacional de Emergencia.

CAPITULO I
Formulación del Problema y
Propósito del Estudio

1.1.- INTRODUCCION

La presente investigación se efectúa como apoyo al Gobierno de Costa Rica en el desarrollo de una concepción propia sobre la forma en que se puede alcanzar la racionalidad y sustentabilidad en la gestión compartida y responsable de la administración de los fondos en atención y prevención de emergencias en el territorio costarricense. El presente informe se ha integrado para presentar los elementos de diagnóstico de gestión en un marco temporal limitado.

Este informe se apoya en la riqueza que ofrecen los esfuerzos realizados por un espectro amplio de organizaciones de la sociedad costarricense y sus instituciones, cuya movilización ha dejado ver y sentir sus preocupaciones en torno a la administración de los fondos para atender los eventos de emergencia y al futuro de su gestión. Es el deseo de la sociedad civil para sugerir los cambios de política, así como las reformas institucionales que se requieren para enfrentar y resolver los problemas que afectan a la sociedad y que, de no atenderse, podrían significar un freno al desarrollo económico y social de las generaciones del hoy y del mañana.

Es a partir de las conclusiones documentadas y del acercamiento a la experiencia viva de personas e instituciones, que se han configurado los elementos de diagnóstico que aquí se presentan dentro de un marco conceptual lógico que deriva de la experiencia nacional transmitida a través de una serie de entrevistas y reuniones sostenidas con actores clave y con funcionarios y especialistas de experiencia y capacidad reconocidas.

El diagnóstico que aquí se presenta sintetiza el conocimiento básico sobre el marco físico que determina que en Costa Rica la principal causa de emergencia son las inundaciones, sumadas a esta los deslizamientos y sismos. Para tal efecto existe una gestión en términos generales, que el Gobierno desarrolla por medio

de distintos mecanismos de regulación y fomento que debieran ser más proactivos que reactivos.

El efecto de los siniestros por emergencias modifica el panorama económico regional, alterando los ámbitos de la producción, el empleo y los ingresos, la política fiscal y monetaria y los flujos de comercio exterior, disminuyendo esfuerzos de paz social, estabilización económica y cambio estructural.

Los desajustes económicos más acentuados por efecto de inundaciones, deslizamientos, y sismos corresponden a las pérdidas en infraestructura, producción y flujos de ingresos que alteran la trayectoria de crecimiento regional, según los estudios realizados por las diferentes entidades de gobierno.

Uno de los efectos económicos más inmediatos se percibirá en las cuentas fiscales y los presupuestos públicos que incluyen el impacto de las tareas inmediatas de la ayuda, así como los costos de la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Por su parte, la reducción en los niveles de producción, empleo e ingresos afectará a la captación tributaria, por lo que el déficit fiscal puede llegar a registrar importantes desajustes, alterando las tendencias de crecimiento esperadas.

Es por ello que esta investigación pretende analizar la administración Financiera de la Comisión Nacional de Emergencia en Costa Rica, a fin de evaluar el nivel de gestión con que se afrontan los retos para detener las causas de los diferentes eventos de emergencia atendidos por esta Comisión.

En el Capítulo I se define la justificación, el problema, así como los objetivos generales y específicos de la investigación.

En el Capítulo II se expone el marco teórico que permite relacionar la investigación con los conceptos de referencia.

En el Capítulo III se muestra el diseño metodológico utilizado en la elaboración del análisis, haciendo referencia a la fuente de información, validez de los instrumentos y alcance y limitaciones del estudio.

En el Capítulo IV se presentan los resultados de la investigación acerca de la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencia.

El Capítulo V contiene las conclusiones y recomendaciones de la información obtenida del estudio, que cumplen con los objetivos de la investigación.

1.2. JUSTIFICACION

La investigación propuesta busca, mediante los mecanismos financieros, identificar los factores que intervienen en una óptima administración de los recursos monetarios, a fin de tomar mejores decisiones en la problemática de inundaciones, deslizamientos y sismos como principales y recurrentes emergencias atendidas por la Comisión Nacional de Emergencia, para contribuir a reducir los riesgos recurrentes y de largo plazo originados por los desastres de estos eventos en nuestro país. Asimismo, pretende analizar la capacidad en manejo de recursos en materia de prevención de desastres y mitigación de sus efectos, analizando las técnicas y mejores prácticas en un nivel apropiado de inversiones en medidas para mitigar los impactos generados por los desastres.

Se busca analizar la ayuda financiera recibida y conocer cuál ha sido la canalización y uso de estos fondos en términos administrativos.

El componente de desarrollo financiero coordinado busca aumentar la capacidad administrativa y técnica para una mejor gestión financiera y de información.

Para alcanzar los objetivos presentes en este estudio se utilizarán técnicas financieras para análisis de presupuestos y asignación de recursos económicos en partidas específicas, que hagan referencia al cumplimiento de los objetivos; así como recursos financieros dirigidos a proyectos, prevención y riesgo, además de cómo evaluar el seguimiento de los proyectos de inversiones y sus contrataciones

Se aplicarán entrevistas a personal de la Comisión Nacional de Emergencias y otros profesionales que pueden tener relación con la administración de fondos para atender las causas y efectos de emergencia en Costa Rica.

El resultado de esta investigación permite mostrar qué tipo de ayuda financiera recibe la CNE, organización pública encargada de atención y prevención de desastres, ya que se puede partir de una correcta cuantía de recursos financieros para dar a las causas que originan las pérdidas un proceso de saneamiento regulado por planeamiento y ejecución.

En cuanto al gasto, permite reflejar los desembolsos que hace el gobierno por los diferentes eventos de emergencia para que busque la alternativa de solución al problema mediante recursos mas amplios, así como determinar las prioridades de cuáles proyectos se desarrollan y qué unidad administrativa se encarga de establecer un mecanismo de ordenamiento y ejecución financiera que permita una programación y registro articulado y complementario de las distintas fuentes de financiamiento y los diferentes presupuestos que se ejecutan como programa regulador y de costos de Proyectos de agencia y de cooperación donante en atender las causas de emergencias.

Cambiar el enfoque tradicional (reactivo) al enfoque proactivo (prevención), en el manejo de las amenazas naturales no es tarea fácil. La OEA (DDRMA, 1991) refiriéndose a América Latina, nos dice textualmente,

"los países de la región son lentos para tomar acciones de reducción de vulnerabilidad o solicitar financiamiento para ellas; los organismos de financiamiento para el desarrollo están poco dispuestos a financiarlas y la mayoría de los organismos de cooperación para el desarrollo prestan muy pocos servicios en estos aspectos".

El alcance de este estudio permite identificar si existen instrumentos de control en desembolso de fondos para prevenir que alguna obra pudiera quedarse sin fondos por situaciones administrativas. Establecer la existencia o no de un eficiente sistema de planificación, desembolsos y registros presupuestarios y financieros

que permitan homologar criterios, por lo que se debe revisar la utilización, registro y presentación periódica de informes que respondan tanto a las propias políticas y estrategias institucionales, como a los requisitos de diferentes agencias, gobierno y entes que financian actividades y proyectos.

Es tarea del gobierno y sus dependencias la administración óptima de los recursos para dar soluciones a la incidencia de emergencias.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
<p>ARTÍCULO 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o <u>conmoción interior</u>, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el <u>estado de emergencia</u>.</p> <p>Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad Limitaciones de interés social.</p>
<p>ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para <u>reclamar la reparación del daño causado</u>.</p>

1.3- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las inundaciones, deslizamientos y sismos, principales eventos de amenaza y vulnerabilidad, son parte de la naturaleza, son eventos influenciados por la geología, la geomorfología, el relieve, el suelo y la cobertura vegetal. Las actividades e intervenciones humanas en los procesos naturales han cambiado

considerablemente la situación de las cuencas hidrográficas y el suelo costarricense. Aunque estos eventos son naturales, pueden ser intensificados por las alteraciones humanas del ambiente, como la urbanización, las prácticas agrícolas y la deforestación. En general la vulnerabilidad del sistema territorial ha aumentado y con ella el riesgo de sufrir una emergencia.

Los eventos de inundaciones, deslizamientos y sismos son muy costosos en términos financieros, por lo que se asignan recursos para atender los desastres en los diferentes sectores salud, vivienda, agricultura, carreteras y caminos, entre otros, y el gasto de gobierno en atender estas necesidades se hace millonario, a tal punto que cada año asigna un presupuesto para atender dichas emergencias y hasta existe una comisión asignada para canalizar los fondos a los diferentes sectores.

Sin embargo, conviene analizar la administración de los recursos disponibles, a fin de valorar que canalice eficientemente los usos y destinos de estos, pues recurrentemente se deben estar invirtiendo dineros en habilitar vías, rescates, reconstrucciones, nuevos proyectos y obras muy caras creadas a fin de desarrollar y habilitar el crecimiento de la actividad económica en la zona.

Esta investigación se orienta a conocer la efectividad de las estrategias de planificación para asignar los fondos, y si la calidad de las obras se ve afectada por los múltiples sectores que se deben atender, lo que provoca que los eventos siguientes ocasionen nuevamente daños en zonas que previamente se han atendido, pero en forma superficial.

La política actual de la administración de fondos continua atendiendo la emergencia más que prevenirla, y solventar sus causas, por lo que cada vez puede ser más costoso y el gasto exagerado, debido al crecimiento de la población y a que los proyectos de desarrollo por lo general cubren más de un

periodo natural en culminarse. Además, el desarrollo económico costarricense podría verse estancado en las zonas donde frecuentemente están ocurriendo estas alteraciones.

Para que la administración financiera cumpla un papel gestor eficiente podría pasar de atención de la emergencia al manejo del riesgo, primordialmente mediante acciones preventivas. Se hace necesario un enfoque que tome en cuenta las zonas de vulnerabilidad costarricense, basado en una cooperación multilateral; es importante también la búsqueda de ayuda financiera internacional de instituciones como el BID, a fin de incrementar los recursos y ejecutar proyectos, además de tecnología y asesoría especializada, que incluya planificación en la administración y manejo de fondos, así como su control y monitoreo, promoviendo la salud pública, la seguridad y en general la calidad de vida de los habitantes.

Se debe tomar un modelo utilizado para adoptar una forma de medir los avances físicos de acuerdo con las sumas desembolsadas para que los presupuestos cumplan su función y alcancen el fin de minimizar las frecuentes amenazas de emergencia que ocurren todos los años en las mismas zonas en el territorio costarricense.

Los proyectos deben protegerse de los impactos de las inundaciones, deslizamientos y sismos con el establecimiento de estándares de construcción para los que se encuentren en áreas identificadas como de amenaza; deben establecerse estándares para minimizar las pérdidas en los diferentes sectores, minimizar la erogación del dinero público en proyectos de control de emergencia en las necesidades de esfuerzos de rescate y rehabilitación de las zonas afectadas, evitar las interrupciones prolongadas de las actividades económicas de la región, así como minimizar el daño en infraestructura.

1.3.1- FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Cómo evaluar la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica?

1.3.2.- SISTEMATIZACION: Subproblemas de la Investigación

1-¿Cuáles son los factores que afectan la correcta asignación de los recursos para prevenir y atender emergencias en Costa Rica?

2-¿Qué uso se da al financiamiento recibido por la Comisión Nacional de Emergencias?

3-¿Cómo evaluar el cumplimiento de los planes ejecutados en la Comisión Nacional de Emergencia?

1.3.3 MATRIZ BASICA DE DISEÑO DE INVESTIGACION

TEMA	PROBLEMA	OBJETIVOS	
		GENERAL	ESPECIFICOS
Análisis de la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica, periodo 2003 al 2005.	¿Cómo evaluar la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica, periodo 2003 al 2005?	Evaluar la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica periodo 2003 al 2005.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los factores que afectan la correcta asignación de los recursos para prevenir y atender emergencias en Costa Rica. 2. Analizar el uso del financiamiento recibido por la Comisión Nacional de Emergencia. 3. Evaluar el cumplimiento de los planes ejecutados. 4. Recomendar medidas para mejorar la administración financiera de la CNE.

1.3.4- MATRIZ DE OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

VARIABLES	Definición Conceptual	Definición Operacional	Instrumentos de Recolección de datos
Proceso de elaboración de presupuestos	Técnica de dirección financiera para dirigir recursos a programas a fin de mejorar la eficiencia y eficacia (J..M Rosenberg Pág. 324)	Mediante la aplicación de instrumento financiero de presupuesto.	Revisión documental, entrevistas a funcionarios expertos.
Estrategia de financiamiento, fuentes de uso de recursos	Se define como la entrega de dinero para la creación y desarrollo de una actividad o proyecto	Aplicación de un análisis financiero para determinar el tipo de financiamiento.	Revisión documental, entrevistas a funcionarios expertos.
Gestión administrativa	Acciones para alcanzar un fin determinado en solución de una causa por la unidad ejecutora.	Aplicación de técnicas para medir el alcance de su gestión.	Revisión documental, entrevistas a funcionarios expertos.
Ejecución financiera	Proceso de llevar a cabo un programa o plan con seguimiento estrecho de la utilización de recursos. (J..M Rosenberg Pág. 96)	Aplicación de técnica comparativa de planeado vrs ejecutado.	Revisión documental, entrevistas a funcionarios expertos.

CAPITULO II
MARCO TEORICO

ADMINISTRACION FINANCIERA

La administración de fondos o financiera se refiere a la tarea de dirigir los aspectos financieros de cualquier negocio, sea éste financiero o no; privado o público, grande o pequeño con o sin fines de lucro. Desempeña actividades tan variadas como la presupuestación, la administración del efectivo, la administración del crédito, el análisis de inversiones y la obtención de fondos. (Lawrence J. Gitman, 1996).

Toda administración requiere de un proceso de planeación y control de lo planeado para alcanzar sus objetivos, por lo que, H. Koontz, (1993) dice que: “Administrar es el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el cual los individuos trabajen juntos en grupos que logren objetivos eficientemente seleccionados”(Pág. 11)

A través de la planeación se logra una administración eficiente y la describe H. Koontz (1993) como: “la selección de misiones, objetivos y las estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos, toma de decisiones, selección de un curso de acción entre varias alternativas”.(Pág. 749)

Sin embargo, la tarea de planificar implica, entonces, la tarea de control, que es garantizar que los planes tengan éxito al detectar desviaciones de ellos y ofrecer una base para adoptar acciones, a fin de corregir esas desviaciones indeseadas, reales o potenciales. (Joseph Levine, 2000)

La Administración Financiera en el Sector Público.

El sistema de administración financiera del sector público estará conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes

y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

Base Jurídica de la Administración Financiera para el Sector Público

Constitución Política.

Ley de Administración Financiera de la República.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ley de Presupuesto de la República.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Las etapas del sistema de administración financiera para el sector público son:

Principios presupuestarios.

Diagnóstico institucional.

Plan anual operativo.

Estructura programática.

Requisitos legales.

Proceso de asignación de recurso a objetivos y metas por medio de la ejecución.

FUENTES DE FONDOS

Las fuentes de fondos constituyen todas las posibles alternativas de recursos económicos que tiene la administración para hacer frente a sus actividades propias del ejercicio provenientes de un posible aumento del capital, un incremento en los pasivos o una disminución de activos.

Guillén y Solera (1994) definen fuente de fondos así: “constituye una transacción que aumenta el capital de trabajo”. (Pág. 32)

Las inversiones, el financiamiento y aportes específicos constituyen algunos tipos de fuentes de fondos y se definen de la siguiente forma:

Inversiones

Lawrence J. Gitman (1996), al referirse a las inversiones, dice: “Las decisiones sobre inversiones determinan tanto la composición en unidades monetarias del tipo de activos para establecer los niveles óptimos, para alcanzar los objetivos de la entidad”. (Pág.17)

Ketelhohn (1987), dice que en ausencia de riesgo la decisión es clara, se toma la de mayor rentabilidad. La decisión existe cuando hay un riesgo asociado a las posibles alternativas de inversión, por lo que para escoger el curso de acción es importante conocer las ventajas y desventajas de cada alternativa. Es por ello que el patrón de selección de inversión tiene en secuencia escoger los criterios de decisión a utilizar, construcción de un modelo de análisis, investigación de resultado y toma de decisión.

Financiamiento

Lawrence J. Gitman (1996) menciona: “Primeramente se deberá establecer una combinación apropiada de financiamiento a corto y largo plazo y luego establecer las fuentes y sus costos”. (Pág.17).

Ingresos corrientes

Son aquellas fuentes de financiamiento que en forma ordinaria y regular son percibidas por el Estado, instituciones o sus empresas públicas, las cuales aumentan los activos del balance sin crear endeudamiento y sin dar lugar a una transferencia de bienes patrimoniales por parte del ente que los recibe. También la conforman los ingresos de carácter ocasional, de origen tributario o no tributario.

USOS DE FONDOS

Constituye la asignación de recursos a través de presupuestos para proyectos en los que la administración, en una manera eficiente, logra coordinar sus actividades.

Guillén y Solera (1994) definen usos de fondos así: “constituye una transacción que disminuye el capital de trabajo”. (Pág.32)

Presupuesto

Jean Meyer (1997) señala “Es la expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un periodo, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos”. (Pág.21)

Martínez (1992), al referirse al presupuesto dice:

El presupuesto representa el plan económico de la actividad financiera, la ordenación de las necesidades en virtud de la toma de una serie de decisiones sobre recursos escasos por un periodo de tiempo determinado. Todo el desarrollo financiero puede describirse como un plan anual, de técnicas de autorizaciones o habilitaciones de medios y técnicas de limitaciones. Son un acto de previsión contable porque constituyen la expresión cifrada de las obligaciones y derechos, la ordenación racional de determinado ejercicio. (Pág.33)

La importancia de los presupuestos radica en la incertidumbre o riesgos por asumir, cuanto menor sea el grado de acierto, mayor será la investigación que debe realizarse sobre la influencia que ejercen los factores no controlables sobre los resultados finales. El presupuesto surge como herramienta moderna de planeamiento y control al reflejar el comportamiento de indicadores económicos en

virtud de sus relaciones con diferentes aspectos administrativos y financieros. (Burbano, 1998).

a. Ajuste Presupuestario: Es el mecanismo interno por medio del cual se puede realizar traslado de recursos de una actividad a otra en una misma subpartida y dentro del mismo programa, donde el monto total de la subpartida no se ve afectado. Esas variaciones se pueden realizar dentro de un mismo centro de responsabilidad o entre centros de responsabilidad de un mismo programa.

b. Gastos manejables: Corresponden a los conceptos de gasto que pueden presupuestar directamente los responsables de los centros de costo. Tienen decisión discrecional para ejecutarlos.

c. Gasto corriente: Incluye el costo de los bienes y servicios requeridos para la operación de las instituciones que prestan servicio a la comunidad, el pago de los intereses sobre préstamos y las transferencias a otros sectores para que financien sus gastos de operación. Estos gastos constituyen un acto de consumo y no implican creación o incremento de los activos (no son capitalizables).

d. Gasto de capital: Es la erogación para realizar la inversión real, financiera o indirecta. Estos gastos se traducen en una ampliación de la capacidad instalada de producción de la economía (directa o indirectamente) y su efecto sobre el desarrollo económico es de mayor impacto y de mayor permanencia en el tiempo.

e. Gasto efectivo: Es el pago por la compra de bienes y servicios que se realiza en el ejercicio económico respectivo en dinero o valores equivalentes, aparte del momento en que se adquirió el compromiso.

f. Ciclo presupuestario: Está constituido por una serie continua de instrucciones, intercambio de ideas, decisiones y acciones de diversa índole,

adoptados en distintos niveles de competencia en el desarrollo de las etapas del presupuesto: formulación, discusión, aprobación, promulgación, ejecución y contabilización, control y evaluación.

Ventajas y Limitaciones del Presupuesto

El presupuesto permite determinar si los recursos estarán disponibles para ejecutar las actividades y procurar su consecución, se acogen a aquellas decisiones que generan mayores beneficios, se aplican estándares y se pondera el valor de las actividades. Como herramienta de dirección quienes utilizan los presupuestos obtendrán mayor beneficio que los que no prevén sus resultados (Burbano, 1998).

Ventajas:

- 1-Pensamiento en consecución de metas.
- 2-Estudio temprano de sus problemas.
- 3-Permite replantear las políticas de acuerdo con los objetivos.
- 4-Se procura optimizar los recursos.
- 5-Mide la eficiencia de la administración con análisis de variaciones.

Desventajas:

- 1-Los datos están elaborados de acuerdo con la experiencia y juicio de quien los determinó.
- 2-Se diseña para asistir y no para suplir a la administración.
- 3-Sus beneficios se obtienen después del segundo o tercer periodo, cuando se haya ganado práctica en su elaboración (Burbano, 1998).

Principios de los Presupuestos Públicos en Costa Rica

Universalidad: El presupuesto deberá contener todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro, y no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

Gestión financiera: La administración de los recursos financieros del sector público se orienta a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno de la ley.

Equilibrio: El presupuesto deberá mostrar el equilibrio entre los ingresos y los gastos y las fuentes de financiamiento.

Anualidad: El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico según las fechas establecidas para todos los entes públicos.

Programación: Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos de manera que puedan reflejar el costo.

Especialidad cualitativa y cuantitativa: Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto.

Publicidad: En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público por los medios electrónicos y físicos disponibles.

Los presupuestos para el sector público contemplan los proyectos por desarrollar de acuerdo con las actividades requeridas en materia de reconstrucción, prevención y riesgo, así como atención de la emergencia de acuerdo con la administración de fondos para atender emergencias.

Proyecto

El proyecto tiene como objetivo central apoyar y fortalecer la estructuración y consolidación para la gestión del riesgo en función de contribuir a la formación de un espacio comunitario, amplio, integrador y concertador que funcione como contraparte comunitaria a los esfuerzos regionales y nacionales en la lucha contra los desastres. Los proyectos promueven también el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, el desarrollo de políticas y estrategias del sector, la promoción de contralor social en los procesos de reconstrucción, así como el fortalecimiento de los procesos de integración.

Para estructurar la planificación financiera del proyecto se requiere establecer:

- Programa aproximado de avances físicos relevantes del proyecto y su contrapartida de flujos monetarios.
- Desagregación de los flujos por rubros.
- Información relativa de los equipos y origen de los materiales y países de embarque.
- Calendarización aproximada de operaciones y condiciones de pago.
- Monedas de transacción.
- Operaciones documentarias alternativas o complementarias.
- Garantías solicitadas y disponibles.
- Fuentes alternativas y sus costos efectivos.
- Plazos de implementación de los créditos, condiciones generales y específicas.
- Organización y direccionamiento de los fondos posibles.

(Pedro Briceño, 1996).

Emergencia

Estado de emergencia: acaecimiento de una situación de guerra, conmoción interna o calamidad pública, como sucesos provenientes de la naturaleza o la acción del ser humano, imprevisibles o previsibles, pero inevitables, que no puedan ser controlados, manejados ni dominados con las potestades ordinarias de las que dispone el Gobierno.(Ley Nacional de Emergencia, 1999)

Prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencias: políticas, acciones y programas, tanto sectoriales como nacionales, regionales o locales, orientados a prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia. (Ley Nacional de Emergencia, 1999)

Una declaración de emergencia está compuesta por tres fases:

La fase inicial o crítica es la inmediata a la ocurrencia del evento. Incluye informar a la población, proteger en la zona siniestrada a las personas y los bienes que resulten afectados, rescatar y salvar personas y bienes, brindar la asistencia sanitaria a las víctimas, atender socialmente a los damnificados y rehabilitar de inmediato los servicios públicos esenciales.

La fase intermedia o de mediano plazo se refiere a la rehabilitación de la zona afectada e incluye, al menos, la limpieza y los accesos a la zona de desastre, el traslado temporal de la población, la construcción de refugios y el aprovisionamiento.

La fase de conclusión consiste en la reconstrucción de viviendas de interés social destruidas, los acueductos, los alcantarillados y los tendidos eléctricos; en general, es la fase donde se repone el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados.

Las tres fases pueden ser objeto de atención, conforme al concepto de emergencia nacional. Para ser reconocidas por el ordenamiento jurídico, debe establecerse claramente el nexo de causa y efecto entre el evento y los daños causados que se harán constar en el plan general para atender la emergencia, según las resoluciones o los decretos adoptados para su atención. (Ley Nacional de Emergencia, 1999)

La declaración de emergencia permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria, a la luz del artículo 180 de la Constitución Política, con el fin de que el Gobierno pueda obtener con agilidad suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden, para atender a las personas y los bienes en peligro inminente o afectados por guerra, conmoción interna o calamidad pública, a reserva de rendir, a posteriori, las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal. (Constitución Política de Costa Rica)

CAPITULO III
PROCEDIMIENTOS METODOLOGICOS

METODOLOGÍA

Corresponde a elementos e instrumentos utilizados para recopilar información y llevar a cabo la investigación, con el propósito de proporcionar un documento informativo y de fácil comprensión por parte del lector y una mejor comprensión en torno al análisis de la administración de fondos en atención de emergencias en el territorio costarricense.

3.1- TIPO DE INVESTIGACION

Esta investigación corresponde a un estudio descriptivo, ya que las variables por utilizar para el análisis de la administración de fondos pueden medir de manera independiente las variables para evaluar la administración, buscar posibles alternativas de mejoramiento y las posibles opciones de financiamiento para llevar a buen término los proyectos por desarrollar para evitar las causas, así como asignar nuevamente recursos a otro posible evento de emergencia.

La recolección de la información en esta investigación, de acuerdo con su interpretación y análisis, permite describir claramente cuál es el papel de la administración financiera en la atención de emergencias.

El estudio refleja indicadores que pueden medirse y describir con claridad el fenómeno investigado acerca del manejo de los fondos.

Hernández, Fernández y Baptista mencionan:

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas grupos, comunidades o cualquier otro tipo de fenómeno que sea sometido a análisis. Mide o evalúa diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. “(1991,60)

3.2- ORIGEN DE LOS DATOS

3.2.1 Sujetos de Estudio

Los sujetos de estudio en la presente investigación los constituyen los expertos en finanzas, así como expertos de áreas relacionadas de la CNE, que ocupan altos cargos en su dirección y administración.

Jefe del departamento Financiero Contable Lic. Danilo Mora

Jefe de Ejecución Financiera Lic. Alejandro Mora

Directora de Contraloría de Unidades Ejecutoras Licda. Vanesa Rosales

Jefe de Planificación Lic. Carlos Picado

3.2.2 Fuentes de Información

Las fuentes de información que constituyen esta investigación son fuentes primarias y secundarias, ya que la administración de fondos de la Comisión Nacional de Emergencia, es quien elabora todo el plan de acción con que se ejecutan los proyectos y presupuestos, y quien toma las decisiones en materia de asignación de recursos económicos canalizados para los diferentes usos que requiera cada evento atendido.

Las fuentes que proporcionan información en el presente trabajo son:

- Documentación.
- Hechos.
- Instituciones públicas.

3.3 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

Con el objeto de obtener una adecuada recopilación de los datos relacionados con el problema planteado, se utilizaron en la presente investigación instrumentos y herramientas para recolectar la información y ejecutarla. Por tal razón, Arellano Jaime define el instrumento como sigue: “El instrumento en investigación es por consiguiente, la herramienta del método”. (1990,121)

Por ello se plasma la utilización de la observación documental y la entrevista como instrumentos de este estudio.

Las entrevistas por realizar son entrevistas abiertas, a fin de obtener las opiniones profesionales acerca de la administración financiera que se ejecuta en la CNE.

3.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

El alcance del estudio radica en identificar causas para asignar los recursos en atención de las afectaciones de emergencia y prevención de estas por medio del financiamiento disponible, así como evaluar la constitución de los presupuestos y su ejecución.

Las limitaciones se muestran en la recopilación de información por ser datos de confidencialidad del Estado, y poner en evidencia algunas de sus prácticas en materia de uso de fondos públicos.

CAPITULO IV
ANALISIS DE LA INFORMACION

Evolución de la Administración Financiera de la CNE

La administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencia engloba una serie de aspectos que es necesario tomar en cuenta al presentar esta investigación, pues se evalúa el uso que se da a los recursos financieros asignados a atender las emergencias y las causas que las originan, así como identificar los principales factores que inciden en dicha asignación.

Desde 1984 hasta 1992 los proyectos y su asignación de recursos eran decretados por el Poder Ejecutivo, dado el interés social que tenían. Respecto a los proyectos, su desarrollo era responsabilidad de una serie de instituciones del Estado tales como: AYA, MOPT, ICE, CNFL, entre otras, según su ámbito de acción. En cuanto a los recursos para atender esos proyectos, su administración correspondía a la CNE y éstos provenían principalmente de las donaciones y transferencias de otras instituciones del Estado. Al corresponder la administración de los recursos a la CNE y el desarrollo de los proyectos a las instituciones citadas, ambas partes debían coordinar cada uno de los pasos necesarios para una ejecución eficiente.

Otro evento a considerar, y que se presentó entre el período descrito anteriormente, es que a partir de 1990 se formaliza en la CNE una estructura institucional que tiende, en lo sustantivo, a separar los aspectos de respuesta de los relacionados con la prevención y la mitigación en la atención de las emergencias. Lo anterior con limitado personal, pero con solvencia financiera para emprender proyectos más ambiciosos. Se marca, entonces, una tendencia en que se conjuga el interés por dotar al país de mecanismos de prevención y respuestas mejor planificadas y un esquema de organización nacional que articula la respuesta institucional centralizada y la gestión que se puede lograr desde los niveles regionales y locales, con un necesario activismo, producto de graves emergencias que se presentan frecuentemente.

Según lo manifestado en la entrevista por el Lic. Danilo Mora y Alejandro Mora, funcionarios del Departamento Financiero de esa institución, así como también lo sustentan los antecedentes históricos de la CNE disponibles en el Centro de Documentación de la CNE “CEDO”, desde 1995 el financiamiento de la CNE varió, pues los recursos ahora son asignados en primera instancia por medio del presupuesto del Gobierno Central, y en el momento en que se presenta alguna emergencia, según su magnitud, se pretende inyectar más recursos por medio de decreto. Indicaron que al establecerse el presupuesto del Gobierno Central, como la principal fuente de recursos de la CNE, se originó el replanteamiento del accionar de la institución en procura de un financiamiento permanente y definición de la estructura y programas. Asimismo, señalaron que por eso a partir de ese año, la CNE recurre al Presupuesto Nacional para financiar sus gastos, y en un proceso paulatino, incorpora todas las medidas de control establecidas para las instituciones del Gobierno Central. Indicaron, que este proceder resta capacidad de gestión, pues los recursos resultan insuficientes para atender la cantidad de proyectos y actividades, limitando el accionar de la institución, por lo que en algunas oportunidades se ha tenido que eliminar algunos de sus programas y redefinir el uso de sus recursos.

De igual manera, manifestaron que, pese a la problemática señalada, el cambio en la forma de asignación de los recursos ha permitido un manejo ordenado de los programas institucionales, lo cual contribuye a su estabilización.

Según se observó, para el año 1999 se aprueba la Ley N°7914 “Ley Nacional de Emergencia”, que permite institucionalizar en forma definitiva a la CNE y le asigna tareas adicionales en el campo de la prevención y preparación de desastres.

4.1 ELABORACION DEL PRESUPUESTO

4.1.1 Presupuesto ordinario de la CNE

En relación con los informes elaborados por el Departamento Financiero Contable, la CNE en sus procesos de presupuesto y ejecución opera de acuerdo con la Ley N° 8131 “Ley de Administración Financiera de la Republica y Presupuestos Públicos”, la cual establece que se debe facilitar información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público, con el fin de brindar apoyo en el proceso de toma de decisiones.

El replanteamiento del accionar por parte de la CNE en atención de causas y manejo del riesgo en materia de prevención, se evidencia al realizar la comparación de gestión mostrada en el siguiente cuadro. De acuerdo con los ingresos muestra un comportamiento de aumento en los ingresos corrientes y una disminución en los ingresos de capital, situación que se presenta año con año (según cuadro 1.1).

Cuadro 1-1						
COMISION NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS						
SERIE HISTORIA DE INGRESOS EFECTIVOS						
Período: 2000-2004 * Presupuesto 2005						
(Miles de colones)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos Corrientes	89.886	235.456	873.132	935.986	1.103.211	1.416.323
Ingresos de Capital	709.383	444.567	397.116	697.943	184.310	426.688
Financiamiento	291.536	465.636	396.602	848.010	860.911	393.535
Total Ingresos	1.090.805	1.145.659	1.666.850	2.481.939	2.148.432	2.236.546
Fuente: Comisión Nacional de Emergencia, Anexos presupuesto 2005						

Según la entrevista realizada al Lic. Danilo Mora, Jefe de la Sección Financiera-Contable de la CNE, la operación está ejecutada por cinco programas, a saber:

- Programa de Administración Superior (100): Efectúa la Dirección superior y asesoría de la gestión institucional.
- Programa de Administración Financiera (200): Asegura el adecuado aprovechamiento de los recursos financieros y administrativos, mediante el apoyo oportuno y eficaz de las áreas sustantivas de la institución, orientado a la ejecución de sus objetivos y metas, con el acatamiento de los principios y normas que regulan la materia.
- Programa Dirección de Desastres (300): Asegura la continuidad y eficiencia de los servicios de prevención y atención de desastres, conforme las responsabilidades asignadas. Realiza la gestión de multiplicar, impulsar y consolidar esfuerzos, incluyendo la aprobación de los planes reguladores en las distintas zonas del país, incorporando a estos las posibles zonas de riesgo y vulnerabilidad.
- Programa Prevención y Riesgos (400): Atiende aspectos de prevención y mitigación de riesgos y de eliminar o disminuir la ocurrencia y los efectos de situaciones de calamidad pública, que procuren la efectiva respuesta en los momentos críticos de emergencia y las medidas adecuadas para la rehabilitación y reconstrucción material.
- Programa de Deshechos Sólidos (500): Consiste en un accionar para mantener las ciudades limpias, libres de desechos sólidos.

Cuadro 1-2**CNE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS
AÑOS 2003 AL 2005**

		2003		2004		2005	
PROGRAMA DIRECCION SUPERIOR	100	160.052.026	8,63%	161.045.853	6,73%	171.406.000	7,66%
PROG. OPERATIVO DIREC.ADM. FINAC	200	623.927.732	33,63%	607.018.762	25,35%	485.619.000	21,71%
AREA GESTION DE DESASTRES	300	126.600.256	6,82%	156.176.375	6,52%	169.468.000	7,57%
PREVENCION (GESTION DE DESASTRES)	400	839.684.999	45,26%	1.349.916.010	56,38%	1.290.052.000	57,68%
DESECHOS SÓLIDOS	500	105.149.000	5,67%	120.000.000	5,01%	120.000.000	5,36%
		1.855.414.013	100,00%	2.394.157.000	100,00%	2.236.545.000	100,00%

Fuente: Dirección Financiera CNE

Al analizar los programas que se muestran en el cuadro 1-2, correspondiente a los presupuestos para los años 2003, 2004 y 2005, se refleja una clara absorción del presupuesto general por parte del “programa 400” antes mencionado, el cual utiliza entre un 45 y un 58 por ciento de los recursos del presupuesto. Según el Lic. Carlos Picado, de la Dirección de Planificación, esto ocurre con el fin de efectuar una labor preventiva que permite observar una ventaja en materia de mitigación y prevención de desastres.

De igual forma queda representado en el gráfico cómo el programa 400 es el programa en el que la Comisión Nacional tiene canalizada la mayor parte de sus recursos.

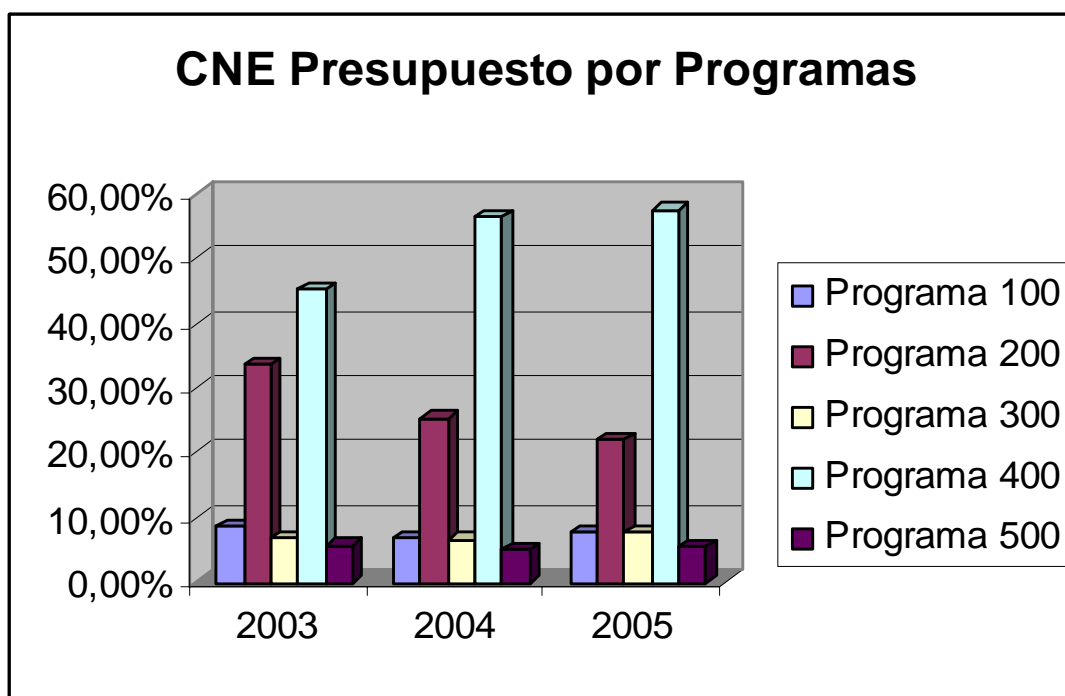


Grafico 1

Fuente de datos CNE, Creación de la investigación.

En cuanto a la composición del gasto, el Director Financiero comenta que el comportamiento de los últimos periodos ha tenido una tendencia en términos porcentuales entre 60 y 65, aproximadamente, asignada a gastos corrientes, como se muestra en el cuadro 1-3, para el presupuesto 2004 y 2005. Esta situación ocurre porque la asignación de gastos ha sido para la capacitación del personal en materia de prevención y ejecución de obras, y no para la adquisición de bienes duraderos. No obstante, al comparar el año 2004 con 2005 se muestra una ligera disminución de gastos corrientes en términos porcentuales hacia gastos de capital, y una mejor asignación presupuestaria al dar mayor contenido económico a gastos de capital y disminuir las partidas sin asignación presupuestaria.

cuadro 1-3				
CNE				
Presupuesto Ordinario				
En miles de colones				
	2005		2004	
Gastos Corrientes	1.416.322	63,33%	1.649.956	68,92%
Gastos de Capital	728.156	32,56%	419.693	17,53%
Cuentas Especiales	92.067	4,12%	324.508	13,55%
Total Presupuesto	2.236.545	100,00%	2.394.157	100,00%
Fuente: CNE Presupuestos 2004 y 2005				

De acuerdo con el análisis del cuadro 1-4, el rubro con mayor asignación presupuestaria lo representan los "Bienes Duraderos" con un 41,64% del presupuesto destinado al programa 400. No obstante, con respecto al Presupuesto Total de la CNE, ese rubro solamente representa el 24,02%, aun cuando este programa 400 es el que específicamente se enfoca en las tareas de la CNE en materia de prevención y atención del riesgo en áreas de vulnerabilidad.

Cuadro 1-4		
PRESUPUESTO ORDINARIO		
PROGRAMA 400: "PREVENCION DE RIESGOS"		
PERIODO: ENERO A DICIEMBRE DE 2005		
(MILES DE COLONES)		
Remuneraciones	325.623	25,24%
Servicios	258.000	20,00%
Materiales y Suministros	151.300	11,73%
Bienes Duraderos	537.227	41,64%
Cuentas Especiales	17.902	1,39%
Total de Egresos Prog 400	1.290.052	100,00%
Presupuesto total CNE	2.236.546	
Bienes Duraderos	537.227	24,02%
Fuente: Comisión Nacional de Emergencia. Presupuesto aprobado 2005		

Según el Departamento de Presupuesto, el presupuesto de la CNE se elabora de acuerdo con los principios de:

- 1- Gestión financiera: Orientado a intereses generales
- 2- Equilibrio: Ingresos y gastos
- 3- Programación: Expresar con claridad los objetivos y metas
- 4- Especialidad cuantitativa y cualitativa: Solo se pueden adquirir bienes para los cuales existan saldos presupuestarios disponibles.

Sin embargo, en el informe N° DFOE-GU-26/2004 del 13 de diciembre del 2004 La División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Gubernamentales, al analizar los datos para el presupuesto del periodo 2005, indica que se han determinado las siguientes situaciones en la clasificación del objeto del gasto propuesta:

Se denota que al describir las partidas y subpartidas se hace referencia textual de las descripciones que incluye el clasificador, y solo en pocos casos se explica lo que realmente esperan ejecutar en cada caso concreto. Ello podría constituirse en un elemento que provoque el incumplimiento del principio presupuestario de especialidad cuantitativa y cualitativa, incluido en el artículo 5° de la Ley N° 8131; como ejemplo de ello, en el rubro de alquileres se incluye la descripción del clasificador, pero finalmente no se deja explícito de manera transparente qué es lo que alquila realmente la CNE.

4.1.2 Elaboración del Plan Regulador del Fondo de Emergencia

De acuerdo con el estudio efectuado, La Dirección Financiera es la que recibe el Plan Regulador, el cual consiste en la recopilación de información plasmada en términos monetarios para planificar y delimitar las acciones de las instituciones del Poder Ejecutivo, bajo una perspectiva sectorial de las actividades, a partir de la

fase inicial de emergencia y hasta la fase de conclusión de rehabilitación y reconstrucción de regiones afectadas. Como instrumento de apoyo, el Plan Regulador se utiliza en decisiones gerenciales de las actividades que se realizan en los proyectos de obra pública; como por ejemplo en la construcción de infraestructura, donde se pueden observar normalmente varias etapas como: evaluación, factibilidad, financiación, contratación, construcción y mantenimiento.

Al revisar algunos de esos planes tales como el Plan Regulador para el Huracán César y el Plan Regulador para el Huracán Mitch, y el mas reciente correspondiente a la emergencia presentada desde el 09 de enero del 2005, en la vertiente del Caribe y planteado mediante el Decreto Ejecutivo N 32180-MP, eventos de gran magnitud económica, se observó que la CNE no dispone de procedimientos claros y uniformes que le permitan a esa Comisión y a otras instituciones involucradas en situaciones de emergencia, en un plazo razonable, generar la información suficiente y necesaria para elaborar planes reguladores de manera técnica, confiable y con prioridades de acción, para someterlos a aprobación de la Junta Directiva.

Al respecto, en el Plan Regulador 32180-MP publicado en La Gaceta #10 del 14 de enero del 2005 se menciona:

Estos costos son parciales, sin embargo dan una noción de la situación expuesta en la inundación así como los posibles ámbitos donde surgirán las necesidades y demandas de recuperación (Pág. 34)

Ante este comentario, a pesar de ser el plan regulador un documento oficial acerca de las afectaciones de un evento de emergencia, como se indicó textualmente son para dar una noción, o datos aproximados.

Tampoco se encontró que la institución cuente con un mecanismo formal para someter a conocimiento de la Junta Directiva las modificaciones a dicho plan, el control y el seguimiento de éste.

Al referirse a este asunto, la Dirección General de Auditoría, Departamento de Gobierno, manifestó en su informe N° 114/99, Pág. 3

Sin perder de vista una situación de emergencia, la administración debe procurar, hasta donde sea posible, que esas etapas se lleven a cabo, con el propósito de lograr la mejor utilización de los recursos, especialmente si se considera la naturaleza y complejidad de las obras por realizar y los recursos escasos con que cuenta el Estado.

Asimismo, señaló:

Las tareas realizadas son bastante diferentes de las planteadas y específicamente cuando se evalúan desembolsos.

Por otra parte, se encontró que los documentos que conforman el plan no permiten conocer si los términos financieros y cambios propuestos son aprobados debidamente sobre la marcha en cuanto a Infraestructura por reparar y monto destinado a dicha estructura, lo cual impide evaluar cuanto dinero se ha destinado a reparar la misma infraestructura, y si se atienden las causas del daño a esta.

4.1.3 Plan de Inversión del Fondo de Emergencia

El plan de inversión constituye un documento donde se asigna sumas específicas según los daños reportados y de acuerdo con los desembolsos que se puedan realizar de conformidad con los fondos disponibles.

En el aspecto consultado acerca de asignar recursos a diferentes proyectos se determinó que la CNE utiliza los datos consignados en los planes reguladores

para la elaboración del plan de inversión, a fin de atender los requerimientos más necesarios. No obstante, la información contenida dentro de los planes reguladores son datos aproximados y poco confiables, pues se observó que al referirse a los montos asignados, cantidad y ubicación de los proyectos por ejecutar, los datos varían de un apartado a otro de ese documento, situación que provoca que el plan de inversión también contenga estas inconsistencias.

Sin embargo, comenta el Lic. Danilo Mora de Jefe de la Sección Financiera, que los planes se hacen con el fin de obtener rápidamente los desembolsos de los fondos que están custodiados por la Caja Única del Estado desde la Tesorería de la República. Estos recursos son retirados por medio de los flujos de fondos requeridos, y efectuados con cargo a la CNE, una vez decretada la aprobación del plan de inversión. Esa urgencia de retirar los recursos de la Caja Única del Estado, para que no sean destinados a otras necesidades, hace que los planes de inversión no se elaboren de manera técnica y objetiva, dado el poco tiempo con que se cuenta para su preparación. Esta situación, impide garantizar que las obras por realizar contenidas en ellos sean necesariamente las prioritarias y que los recursos van a ser utilizados correctamente en cumplimiento de los objetivos institucionales. Lo antes mencionado, es compartido por el Lic. Carlos Picado, funcionario del Departamento de Planificación.

También comentó el Lic. Danilo Mora, que en estos planes de inversión no se realiza el requerimiento del plan regulador, más que para tener un panorama de las afectaciones, ya que los recursos reales están muy lejos de los daños millonarios que son presentados. Ejemplo de ello son las afectaciones reportadas en el plan regulador N° 32180 del 9 de enero 2005, por un monto de ¢43.840.433.860,04 y para la cual se contaba únicamente con ¢821.999.242,00 para atenderlas. Por tanto, la CNE desarrolla las principales actividades y da prioridad a la ejecución de rehabilitación de la zona y atención de la emergencia, por medio de los recursos disponibles del fondo.

Sobre el particular, se encontró que el artículo No. 41 del Reglamento de Emergencias Nacionales, establece la necesidad de incluir en el Plan Regulador, información relevante que sirva para planificar y canalizar los recursos por medio de los planes de inversión de la manera más eficiente posible (Dirección General de Auditoría, Departamento de Gobierno, informe N° 114/99, Pág. 4). Respecto a lo manifestado por el Lic. Danilo Mora y de acuerdo con la información analizada, se observó que en algunos planes como el del Huracán Cesar y Mich no se presenta el tipo de daño o afectación, acciones inmediatas por tomar, prioridades de las obras, costos estimados de los daños y ubicación exacta de infraestructura, la cuál es información relevante como en el caso de puentes, principal afectación en materia de infraestructura; así como red vial y otras obras. Tampoco se presentan mapas que indiquen la ubicación de puentes atravesados por un mismo río en diferentes sitios.

Los planes de inversión pueden incluir atenciones que no se concluyen en un tiempo determinado, pues algunas obras de infraestructura que ya habían sido concluidas, no se pusieron en operación sino hasta varios meses después, debido a que inicialmente sólo se contrató la construcción del diseño estructural, la fabricación y el montaje de las estructuras, pero no se consideraron obras complementarias que normalmente se incluyen en las condiciones contractuales, tales como el caso de puentes, donde no se contempla la demolición de obstáculos en el cauce, limpieza, protección de los márgenes del río, reubicación de postes, líneas eléctricas y los rellenos de ambos accesos al puente, situación que provoca que el periodo para cumplir el plan de inversión pueda extenderse.

Por tal razón, al 30 de junio de 2005 el Departamento Financiero Contable trata de conciliar el plan de inversión de algunos eventos de inundación, a fin de que se den por concluidas las obras especificadas en los planes de inversión, y así poder

delimitar el campo de acción (Conciliación Contable de Cuentas de Planes de Inversión CNE al 30/06/05)

Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por el Lic. Danilo Mora, Jefe del Departamento Financiero, así como por el Lic. Alejandro Mora, Jefe de Ejecución Financiera, nunca antes se han realizado conciliaciones de los planes con los desembolsos, pues resulta bastante laborioso y escaso de información necesaria, dado que se debe, entre otras cosas, separar las compras de un proyecto de otro, así como contar con las especificaciones de datos sobre contrataciones. Por ello es que prácticamente solo un plan se ha podido presentar como documentado y conciliado, aun cuando la Comisión ha desarrollado muchos planes en atención de diferentes eventos de emergencia.

4.2 FINANCIAMIENTO

4.2.1 Financiamiento de la CNE

Dado que los recursos para la operación ordinaria de la CNE, como institución adscrita al Ministerio de la Presidencia, provienen del Presupuesto Nacional de la República, los desembolsos para la ejecución del presupuesto se realizan por medio de la Tesorería Nacional, órgano rector de los fondos públicos y quien administra los recursos de la CNE. Lo anterior, podría provocar que no existan rendimientos por inversiones de dinero ocioso en las cuentas de la CNE y que además el poder adquisitivo mostrado en los presupuestos pierda valor, ya que éste es desembolsado de acuerdo con la programación.

Según el informe N° DFOE-GU-26/2004 del 13 de diciembre, de 2004 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Servicios Gubernamentales:

La obtención real de los ingresos, en su mayoría, dependerá de la adecuada coordinación que se lleve a cabo con la Tesorería Nacional en virtud de que éstos se girarán de la Caja Única del Estado; de modo que un elemento indispensable para ello será contar con el adecuado cronograma para la ejecución física y financiera.

Según la Ley No. 7914 “Ley de Emergencia”, los recursos que se obtengan de las inversiones se deben utilizar para atender y enfrentar las necesidades en atención de causas, o rehabilitación de zonas afectadas. No obstante, en la práctica actual esto no es posible porque los fondos son custodiados en la Tesorería Nacional, y los rendimientos no son transferidos a la Comisión.

Otra fuente de fondos para la CNE la constituyen los recursos aportados por los organismos de la Administración Central o descentralizada que incluyen, en sus presupuestos, una partida presupuestaria destinada a prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de esta. Las instituciones del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas, municipalidades, empresas estatales y cualesquiera otras personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, están autorizadas para contribuir con las sumas que dispongan a favor de los fines de la Comisión. No obstante, el comentario de los funcionarios del Departamento Financiero, Lic. Jorge Serrano y Lic. Alejandro Mora, es que algunas instituciones registran esta partida en sus estados, pero la transferencia no es realizada sino hasta que estas cuenten con liquidez suficiente para hacerlo, situación que podría afectar los flujos de fondos de la CNE.

4.2.2 Financiamiento del Fondo Nacional de Emergencia

El Fondo de Emergencia ejecutado por decreto se conforma con los aportes, las donaciones, los préstamos, las subvenciones y contribuciones de personas físicas

o jurídicas, nacionales e internacionales, además, con las partidas asignadas en los decretos según el evento a atender. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Emergencia destinado principalmente a las labores de atención y reconstrucción cuenta con un rubro destinado a la prevención. Esta partida puede ser utilizada cada año como parte del presupuesto ordinario de la CNE, con la aprobación de la Autoridad Presupuestaria (Oficina del Ministerio de Hacienda) y de la Contraloría General de la República.

Cuando las instituciones del Estado lo estimen pertinente pueden hacer aportes adicionales de dineros destinados a la atención de desastres, como las inundaciones u otra emergencia específica, siempre indicando para cuál afectación es que se destinan los recursos, esto cuando los recursos del Fondo Nacional de Emergencia resultan insuficientes, y con la debida y previa información a la Contraloría General de la República acerca del destino dado a estas sumas, por ello la CNE debe registrarlo como ingreso en sus estados bajo el nombre o número de plan por atender. Sin embargo, de acuerdo con la observación realizada en algunas cuentas, no se ha dado ningún aporte adicional que los que se efectúan por obligación, ya que no consta en los registros de la Comisión ningún dato que así lo demuestre, según los datos de los estados financieros revisados de los periodos del 2003,2004 y 2005.

En cuanto a donaciones, la CNE y sus comités canalizan todo tipo de ayudas nacionales o internacionales que obtengan por ese medio, con motivo de una emergencia, y las ayudas y donaciones consistentes en dinero efectivo se depositan, obligatoriamente, en el Fondo Nacional de Emergencias para su utilización. Por ello es evidente que no se utilizan dineros del Fondo en la operación corriente.

Cuando existen sumas específicas para eventos diferentes, estas sumas se depositan y registran específicamente en una cuenta que lleva el nombre del

evento o número de plan regulador, para que posteriormente sean utilizadas y se puedan cargar a estas cuentas los desembolsos relacionados, aun cuando en los informes que se revisaron se determina que existen sumas que inicialmente eran parte de un proyecto y finalmente son erogadas en otro por faltante o sobrante de acuerdo con lo presupuestado.

Al referirse al uso que se puede efectuar de los fondos que constan en sus registros, se expresa por parte de los entrevistados de la Dirección Financiera, que se hace solo cuando sea para atender causas que estén relacionadas a la acumulación de estas sumas como una amenaza y nunca para solventar otras necesidades que no sean las producidas por razones diferentes a las de un evento de emergencia. Sin embargo, en uno de los informes de la Dirección General de Auditoría Departamento de Gobierno (informe N° 114/99) se manifiesta que una de las afectaciones atendida no era producto del evento decretado como afectación.

No existen partidas representativas de financiamiento extranjero en los registros de la Comisión, ya que de acuerdo con la entrevista realizadas a los distintos funcionarios de la CNE, como Lic. Carlos Picado Rojas de Planificación y Vanessa Rosales Ardon Directora de CUE, estos afirman que la cooperación internacional depende en gran magnitud de las pérdidas humanas, y no de las pérdidas en recursos económicos, pero si se obtiene financiamiento que pueda otorgar el Banco Mundial del monto que el Ministerio del Ambiente y Energía reciba, el porcentaje asignado a la CNE depende de la prontitud con que la Comisión presenta el proyecto y este es aprobado. Por tanto el financiamiento otorgado por el Banco para ese proyecto le corresponderá en un cien por ciento a la CNE.

Se manifiesta por parte de la CNE que el país obtiene muy poco provecho de la cooperación internacional, ya que no se muestra en los registros ningún dato de consideración que así lo estime.

4.3 GESTION ADMINISTRATIVA

4.3.1 Planteamiento de proyectos

A continuación se detalla una pequeña descripción de las obras más importantes que la Comisión Nacional de Emergencias ejecuta con el fin de atender y mitigar los daños causados por las diferentes emergencias presentadas en nuestro país, así como también las obras de prevención:

1. Alquiler de maquinaria para remoción de derrumbes y rehabilitación de caminos.
2. Compra de alcantarillas para rehabilitar caminos.
3. Construcciones o reconstrucciones de diques.
4. Construcción o reparaciones de puentes (incluye compra de materiales).
5. Canalización, recava y dragado de ríos.
6. Compra de materiales, equipos de oficina para diferentes entidades de bien social como el caso de los CEN CINAIS del cantón de Matina, los cuales se vieron bastante afectados con la última emergencia.

De acuerdo con información suministrada por la Contraloría de Unidades Ejecutoras (CUE), en este periodo MAYO 2004 – MAYO 2005, la CNE con recursos del Fondo Nacional y con el apoyo de otras entidades públicas que fungen como Unidades Ejecutoras, se ha enfocado en atender y continuar atendiendo las obras de reconstrucción aprobadas mediante los Planes de Inversión, planteados y basados en el Plan Regulador del Decreto 31540-MP, así como también en obras de atención inmediata emanadas de las principales emergencias, tales como los Sistemas de Baja Presión que se presentaron a principios de mayo y a mediados de octubre del año pasado, y la más reciente la de enero de este año 2005 en la zona atlántica costarricense, la cual causó estragos bastante considerables.

Actualmente la CNE, aparte de atender los proyectos anteriormente mencionados, así como también las obras aprobadas y amparadas al Decreto 32180-MP, el cual fue originado por las lluvias de enero de este año, también considera la construcción de dos puentes, uno en la comunidad de Vesta Limón y otro en La Rita – Ticaban de Pococí, los cuales están próximos a adjudicar y cuyos fondos fueron donados por REPRETEL y Canal 7.

No obstante, comenta la Directora del CUE, Licda. Vanesa Rosales Ardón, que es difícil identificar qué labor se debe hacer primero, pues muchas veces están ampliamente relacionadas las labores de prevención con las de emergencia y los recursos no alcanzan o no están asignados a esas obras.

Es importante mencionar los siguientes puntos:

1. Durante el periodo antes citado hay un total de 125 obras a cargo de la CNE, unas en su mayoría finalizadas y las otras en proceso de trámites para su respectivo inicio.
2. El total de la inversión de obras ejecutadas y en proceso de ejecución es de ¢1.814.487.264,00 y el total de inversión de obras pendiente de ejecutar es de ¢1.709.017.700 para un total de ¢3.523.504.964 según los planes de inversión.

Uno de los cantones más beneficiados es el cantón de Matina, donde se logró a finales del año pasado construir el dique en los ríos Barbilla y Matina, brindándole protección a la población, además de otras obras como la reconstrucción del puente La Esperanza el cual permite el paso y el acceso a la comunidad de La Esperanza, ya que según los planes reguladores es una de las áreas que frecuentemente se encuentra afectada por las inundaciones y con este puente,

explica la directora del CUE Licda. Vanesa Rosales Ardón, se verán considerablemente reducidos los daños presentados en esa zona.

La CNE trabaja actualmente en la rehabilitación de caminos de suma importancia para las comunidades de Davao y Santa Marta Luzón, entre obras del Decreto 31540. Se ha considerado el proyecto de trasladar poblados de Sixaola, Bristol, Baltimore y Corina como medida de solución definitiva al problema de inundaciones según plan regulador decreto ejecutivo N° 32180-MP.

Al referirse a estos traslados de poblados, comenta la Licda. Vanesa Rosales que los reportes en daños encuentran una relación directa entre los valores más bajos de desarrollo social y distritos más afectados, o sea la pobreza aumenta el riesgo de desastre, por lo que el traslado de poblaciones completas permite un proceso de saneamiento de causas de emergencias, como las frecuentes inundaciones, principal afectación que provoca emergencias, sin embargo, estos proyectos son extremadamente costosos.

4.3.2 Contrataciones de Obra Pública

La disposición de los recursos presupuestarios debe hacerse con estricto apego al principio de legalidad, conforme a la Ley de Administración Financiera de la República, la Ley de Contratación Administrativa y demás normas reguladoras del control económico, jurídico y fiscal de los entes públicos, además de tomar en cuenta que en toda contratación, compra o negociación, la CNE está exenta del pago de impuestos de toda clase, de todo tipo de tasa, timbre o derecho fiscal.

Los procedimientos de contratación administrativa persiguen seleccionar la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y al cumplimiento de los fines y cometidos de la Administración.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma. Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán de forma que se favorezca su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones favorables para el interés general.

La CNE, para efectos de contratación administrativa, se asegura de contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva. En casos excepcionales y para atender una necesidad muy calificada, a juicio de la Administración y previa autorización de la Contraloría General de la República, se inician procedimientos de contratación administrativa, sin tener los recursos en ese momento, para lo cual se requiere la seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria. En estas situaciones, la Administración advierte, expresamente en el cartel, que la validez de la contratación queda sujeta a la existencia del contenido presupuestario.

La Administración es quien fiscaliza todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

La construcción de obra pública se planea, hasta donde sea posible, con las etapas de toda obra pública, como son: evaluación, factibilidad, financiamiento, contratación y construcción. Además, de considerar las obras complementarias para que sean construidas y puestas en funcionamiento oportunamente, considerando los procedimientos de contratación aplicables en cada una de las fases de una emergencia, así como la naturaleza de los trabajos que incluye cada una con el propósito de que se cumpla con la normativa.

De acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, en materia de contratación se establece los siguientes lineamientos.

- 1-El cumplimiento de criterios técnicos y económicos.
- 2-Mantenimiento adecuado de los bienes públicos.
- 3-Disposición de bienes en desuso.
- 3-Estado de los bienes en uso.
- 4-Integración en los registros contables.
- 5-Transparencia en contratación.

Al analizar el proceso de contratación en la CNE se contemplan acciones contrarias a sanas prácticas de control de obras públicas, ya que la Contraloría menciona en su informe 114/99 que en varias contrataciones no existen especificaciones generales y técnicas. Además de mencionar también que algunos de los contratos se firmaron antes que las actas de reuniones de preconstrucción celebradas entre los contratistas y la CNE, para esas obras, es decir, con posterioridad a la firma del contrato. Estas actas se tomaron como documentos contractuales y se establecieron en ellas algunas especificaciones técnicas y generales de las obras, lo cual no es lo usual, dado que las referidas condiciones deben ser previas a la presentación de las ofertas y a la firma del contrato, ya que con estos documentos los contratistas tienen las bases suficientes para calcular sus costos y elaborar sus respectivas ofertas que evitan el exceso de gasto de fondos públicos.

Sobre este asunto se menciona en el oficio de la Contraloría N° 114/99:

Se observó subcontratación en los puentes sobre el río Guineal, ríos Ceibo y Guabo, adjudicados a la empresa CODOCSA y ejecutados por la Empresa Agro construcción por un costo estimado de ¢146.250.000,00.
(Pág. 23)

Se observa, tanto por la forma de adjudicación (por zonas) como por los precios unitarios ofrecidos, que no existe una gran variación en las ofertas presentadas entre los distintos oferentes que denote gran competencia entre los participantes, sino más bien que las ofertas siguen en términos generales un patrón.

4.4 EJECUCION FINANCIERA

4.4.1 Ejecución del Presupuesto

En la ejecución de presupuesto esta Comisión, al organizar la información para presentarla a los diferentes evaluadores de ejecución, presenta algunas debilidades como las que señala la Contraloría.

En el informe N° DFOE-GU-18/2004, preparado en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, se consignan los principales aspectos referentes al estudio de la liquidación del presupuesto correspondiente al año 2003 de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Con base en los documentos aportados por la entidad, a saber, informe de ejecución presupuestaria y liquidación presupuestaria, correspondientes al ejercicio económico que comprende el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2003. Los citados documentos fueron remitidos en una primera ocasión mediante nota N° PRE-106-04 recibida el día 16 de febrero del año en curso, posteriormente fueron sustituidos por información que se recibió el día 29 de marzo mediante oficio N° PRE-22-04, y finalmente, ante solicitud expresa de este Despacho según consta en oficio N° 5131 del 17 de mayo, mediante nota N° PRE-591-2004 recibida el día 26 de mayo recién pasado. Sobre esta última información se ha basado los análisis para estudio, en el entendido de que sustituye los documentos remitidos previamente, por tanto, es oportuno señalar que para los efectos no se han considerado los doscientos setenta y ocho (278) folios y sus respectivas copias remitidos con anterioridad a éste último oficio señalado.

De la información consolidada institucional (no por programas) y con fundamento en la información remitida por la Administración de la CNE mediante la citada nota N° PRE-591-2004 del 25 de mayo del 2004, en la cual, como se indicó, se consignaron variaciones a la información inicialmente remitida para los mismos efectos, específicamente en los cuadros N° 2 (Consolidado institucional de ingresos reales) y N° 4 (Ingresos prevención de riesgos), lo que implicó que al nivel de resumen de la liquidación, los ingresos reales reportados pasaran de ¢1.703.647.0 miles a ¢2.481.939.0 miles (diferencia de ¢788,292.0 miles), lo que comparado con el nivel de ingreso definitivo aprobado en el presupuesto (¢1.855.414.0 miles) provocó que se pasara de una situación deficitaria de ingresos a una superavitaria, lo que revela inexactitud en los datos reportados inicialmente.

Al respecto, en su informe del 23 de agosto, 2004 FOE-GU-304, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa comenta:

Llama la atención que lo anterior, técnicamente debió provocar ajustes y anotaciones en los registros contables (presupuestarios y patrimoniales) de esa Comisión, aspecto que no se evidencia en la información remitida.

Siempre en relación con la información que se sustituyó, se remitió, también corregido, el oficio N° DFC-002-2004, fechado 30 de enero del 2004, por cuanto la jefatura del Departamento Financiero Contable, expuso en él un resumen de la ejecución y liquidación del presupuesto, el cual lógicamente se afectó con los cambios realizados en los cuadros N° 2 y N°4 ya indicados. Tal corrección a dicho oficio resulta contraria a las normas de control interno relativas a información y comunicación, por cuanto se presentan dos oficios con el mismo número con información diferente, lo cual no contribuye al proceso de obtención eficiente de la información que se requiere por parte de diferentes usuarios potenciales, además de que no es el mejor proceder teniendo en cuenta lo que regula el artículo 157 de la Ley General de la Administración Pública.

En la ejecución del presupuesto respecto a las asignaciones en materia de contrataciones se evidencia el hecho de que puedan quedar sin utilización

algunos recursos por no tener adjudicada la licitación, situación que origina que algunos recursos que inicialmente estaban destinados a determinadas obras sean utilizadas en otras, esto a fin de utilizar todos los recursos asignados, como comenta el Lic. Alejandro Mora Jefe de Ejecución Financiera de la CNE.

Al referirse a esta situación al contestar al oficio N° 8730 23 de agosto, 2004 FOE-GU-304, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de Servicios Gubernamentales menciona que:

De una revisión aleatoria sobre las modificaciones internas aprobadas por la Junta Directiva, se determinó que se incumplen aspectos del marco regulador que rige esa materia pues se practica el traslado de recursos entre programas con recursos específicos del Fondo Nacional de Emergencia, incluidos en el programa de prevención de riesgos, aspecto que tampoco está autorizado.

De acuerdo con el análisis realizado sobre la ejecución presupuestaria, datos reflejados en el cuadro 1-5, se revela claramente que el porcentaje ejecutado de los programas para 2004 en relación con el 2003 es muy inferior. Esto manifiesta el Lic. Alejandro Mora," es porque no hubo una eficiente gestión administrativa que permitiera ejecutar el presupuesto adecuadamente".

Cuadro 1-5

**CNE Dirección Financiera
Presupuesto Vrs Ejecución
Al 31 de diciembre del 2003**

CODIGO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	EGRESOS	SALDO OPERATIVO	EJEC %
-----	-----	-----	-----	-----	-----
01- - -	PROGRAMA DIRECCION SUPERIOR	160.052.026	153.872.882	6.179.144	96,14%
02- - -	PROG OPERATIVO DIREC ADM FINAC	623.927.732	377.804.083	246.123.649	60,55%
03- - -	AREA GESTION DE DESASTRES PREVENCIÓN (GESTIÓN DE	126.600.256	113.831.558	12.768.698	89,91%
04- - -	DESASTR	839.684.999	783.359.026	56.325.973	93,29%
05- - -	DESECHOS SÓLIDOS	105.149.000	0	105.149.000	0,00%
		1.855.414.013	1.428.867.548	426.546.465	77,01%

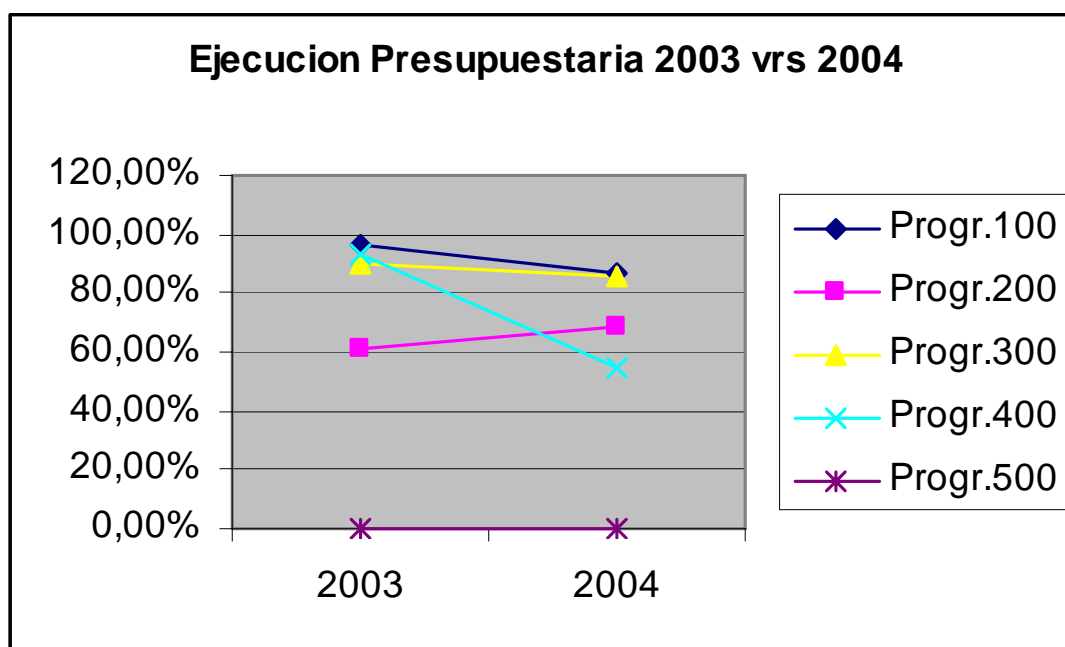
**CNE Dirección Financiera
Presupuesto Vrs Ejecución
Al 31 de Diciembre del 2004**

CODIGO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	EGRESOS	SALDO OPERATIVO	EJEC %
-----	-----	-----	-----	-----	-----
01- - -	PROGRAMA DIRECCION SUPERIOR	161.045.853	139.895.964	21.149.889	86,87%
02- - -	PROG OPERATIVO DIREC.ADM.FINAC	607.018.762	413.223.409	193.795.352	68,07%
03- - -	AREA GESTION DE DESASTRES PREVENCIÓN (GESTIÓN DE	156.176.375	134.636.944	21.539.431	86,21%
04- - -	DESASTR	1.349.916.010	737.090.660	612.825.350	54,60%
05- - -	DESECHOS SÓLIDOS	120.000.000	0	120.000.000	0,00%
		2.394.157.000	1.424.846.977	969.310.023	59,51%

Fuente : Comisión Nacional de Emergencia, Dirección Financiera

Al efectuar un análisis en forma independiente para cada año en este mismo cuadro 1-5, acerca de los datos ejecutados de los programas con mayor peso para el año 2004, respecto al presupuesto total, como los son el programa 200, así como programa 400, son estos los que indican

cumplimientos inferiores al 70%, aun cuando no se realizó la vinculación al Plan Anual Operativo para verificar el cumplimiento de metas. Y de acuerdo con el año 2003 es también en el Departamento Financiero o sea programa 200, donde existe una ejecución de solamente un 60.55% de su presupuesto, aun cuando este programa representa el 33.63% del presupuesto total en ese año.



4.4.2 Plan Anual Operativo

En materia de cumplimiento de planes, es el Plan Anual Operativo el documento que especifica los alcances y metas de los diferentes programas que realiza la CNE. Según los datos de esta investigación, el Plan Anual más reciente se cumplió con muchas discrepancias y no se pudo vincular al PAO para evaluar el cumplimiento.

Según el informe N° DFOE-GU-13/2003 5 de diciembre, 2003 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de Área de Servicios Gubernamentales:

No fue posible verificar la vinculación del presupuesto y el plan anual operativo con el Plan Nacional de Desarrollo que exige el artículo 4 de la Ley N° 8131, ya que aunque se remitió la información referente a la "Estructura básica del plan anual operativo", la misma no se aplica al presupuesto con el criterio favorable de el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

Para el periodo 2004 no se presentó la vinculación al Plan, Anual Operativo, y para el periodo 2005 todavía no se puede evaluar su cumplimiento, aun cuando el presupuesto sí está vinculado, pero no se ha realizado la ejecución total del mismo.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 Presupuesto

Del Presupuesto de la Comisión

Se concluye que el presupuesto de la CNE es elaborado de acuerdo con sus programas y la Ley de Administración Financiera, sin embargo, respecto a los principios del presupuesto se incumple acerca del objeto del gasto, al no aclarar el destino de los desembolsos en una forma específica, dando opción a que el destino de los fondos presupuestados pueda ser variado.

Por otra parte, respecto a la partida de “Bienes Duraderos”, se determinó que la CNE en sus presupuestos asigna un porcentaje inferior al 25% del presupuesto total del periodo, y el resto lo desembolsa en gastos corrientes, aun cuando se hace para capacitar en materia de prevención, se deja un poco de lado el peso económico que tienen los proyectos que deben ser representados por el rubro de Bienes Duraderos.

Del Plan Regulador

De acuerdo con los diferentes planes reguladores revisados, se puede concluir que estos no son un instrumento que facilite la gestión de la administración financiera para tomar decisiones acertadas en cuanto a prioridades de obras por ejecutar, sino que constituyen un resumen de lo relevante y poco oficial de las consecuencias de eventos de emergencias, pues contienen información recopilada por personal de las unidades ejecutoras como AyA, MOPT, ICE entre otras, y no del personal de la CNE propiamente, ya que este plan se elabora con el fin de que el gobierno pueda ejecutar el decreto en el que asigna una suma de dinero para atender las emergencias.

Además, se concluye acerca de estos planes reguladores, que en dado caso que la Comisión se esfuere por una cuantificación acertada de los daños reportados, su mayor utilización sería para medir las pérdidas sufridas en materia económica para el país, y dar orientación al plan de inversión, pues los fondos que se decretan no representan ni siquiera una suma aproximada de las pérdidas millonarias consignadas en estos planes.

Del Plan de Inversión

Otra estimación de este análisis es que la Comisión, como órgano que administra el Fondo Nacional de Emergencia en la elaboración del plan de inversión, no cuenta con una planificación adecuada. Lo anterior, debido a que el plan de inversión es derivado del plan regulador, por lo que presenta deficiencias en la planeación, a la hora de indicar con mayor precisión los costos, ubicación y prioridad de las afectaciones de manera técnica y profesional.

La causa de que el plan de inversión deba elaborarse en el menor tiempo posible, dada la necesidad por obtener rápidamente los fondos para atender prontamente las afectaciones, provoca que algunas obras, al no contar con recursos suficientes, no se puedan poner en funcionamiento en el tiempo requerido.

Además, se concluye que al no conciliarse cada plan de inversión con la ejecución, en ocasiones se realizan reparaciones de obras que no fueron producto de una afectación de emergencia, pudiendo dejar sin contenido económico otras afectaciones que sí fueron contempladas dentro de un plan de inversión específico, situación que no permite tener un control de los desembolsos.

5.1.2 Financiamiento

De la Comisión Nacional

De acuerdo con el financiamiento de la CNE, se determinó que este proviene prácticamente todo del fondo de gobierno, y el hecho de que los desembolsos se realicen a través de la Tesorería Nacional, convierte el proceso en lento, pues requiere de aprobación a través de los flujos solicitados por la CNE para cada uno de los desembolsos que la Comisión realiza, situación que puede provocar atrasos en los proyectos por ejecutar.

Del Fondo de Emergencia

Se concluye que el país prácticamente no recibe ayuda internacional en materia de financiamiento, lo cual provoca que la asignación de fondos sea muy limitada y muy por debajo de los daños y pérdidas, convirtiendo en lentos los procesos de restauración y prevención de las causas de las afectaciones.

En relación con promover más fuentes de financiamiento, la comisión no realiza una labor eficaz en la solicitud de ayuda internacional, y tampoco propone incentivos a través del gobierno, a empresas nacionales para hacer aportes adicionales a sus recursos económicos.

5.1.3 Gestión Administrativa

Proyectos

Según la información recopilada, la CNE se esfuerza por mejorar considerablemente las atenciones de las causas y emergencias para rehabilitar

las zonas afectadas y dar prioridad al desarrollo de proyectos que tienen que ver con un saneamiento definitivo en zonas que constantemente en el pasado han presentado afectaciones, cambiando la tendencia emergencista al manejo del riesgo.

Contrataciones de Obra Pública

Referente a las contrataciones se encontraron varias debilidades, pues la Comisión no está aplicando todos los procedimientos existentes que permitan respaldar para cualquier situación de reclamos en materia de calidad y cumplimiento ante cualquier discrepancia, pues los contratos de estas contrataciones se están haciendo en algunos casos en forma posterior, ya cuando es prácticamente irreversible, por el grado de desembolsos que implica la construcción de una obra pública y la lesión a los fines institucionales.

5.1.4 Ejecución Financiera

Ejecución del Presupuesto

La Comisión no cuenta con procedimientos eficientes para remitir la información de la ejecución del presupuesto a los entes reguladores, así como para prepararla de la forma más consistente posible. Esta situación pone en duda el contenido a detalle de la información, la cual es utilizada como base para la planeación de la operación futura de la Institución.

De los datos analizados se desprende que la CNE no dispone de una eficiente ejecución del presupuesto, dado que existen diferencias considerables en términos porcentuales, de acuerdo con los periodos evaluados, al relacionar lo presupuestado con lo ejecutado.

Plan Anual Operativo

Existe un incumplimiento de vincular el presupuesto con el Plan Anual Operativo para evaluar el alcance de metas y objetivos por programas y rubros, por no contar con el formato debidamente aprobado según MIDEPLAN. Esta situación pone en evidencia que la administración de la CNE tiene deficiencias, pues los objetivos institucionales están orientados al cumplimiento de los programas establecidos en los presupuestos, y aun cuando el presupuesto fuese liquidado en sumas monetarias similares, esto no evidencia el alcance efectivo de los objetivos el cual se mide por las metas consignadas de acuerdo con los indicadores del Plan Anual Operativo.

5.2 RECOMENDACIONES

La interpretación de una serie de datos obtenidos mediante las entrevistas y el análisis realizado a diferentes informes financieros ha permitido obtener las siguientes recomendaciones, que corresponden a las variables contempladas en el trabajo de investigación sobre la administración financiera de la Comisión Nacional de Emergencia de Costa Rica.

5.2.1 Presupuesto

Del Presupuesto de la Comisión

Se recomienda que la CNE utilice, en la elaboración del presupuesto, una descripción específica de los desembolsos por efectuar, para poder evaluar el cumplimiento de acuerdo con el objeto del gasto respecto a los principios de elaboración del presupuesto y cumplir así con los objetivos institucionales.

Es importante que la CNE asigne un poco más de recursos a los Bienes Duraderos del programa 400, que atiende prevención y riesgo, esto con el fin de ejecutar los proyectos plasmados en ese programa.

Del Plan regulador

Se recomienda que la CNE participe un poco más en la evaluación de las áreas afectadas por la emergencia a fin de verificar que los reportes consignados en el plan regulador contiene la información necesaria en cantidad y calidad, para que la administración pueda tomar las decisiones acertadas y oportunas acerca de atención de emergencias, generando así que las áreas afectadas sean las prioritarias.

Del Plan de inversión

Es importante que la CNE considere ejecutar las obras de rehabilitación y prevención de acuerdo con el plan de inversión procurando que este contenga claras especificaciones de las obras por efectuar y que los proyectos queden concluidos y en funcionamiento, para lo cual deben gestionar ante la unidad presupuestaria una flexibilidad en los desembolsos de los fondos dado el interés social de la gestión, así como procurar llevar paralelamente la conciliación del plan, lo que evita dejar de atender obras consideradas en estos planes y atender otras que no estén avaladas en ellos.

5.2.2 Financiamiento

De la Comisión Nacional

Se recomienda que la Comisión contemple todos los desembolsos vinculados a un proyecto para preparar la solicitud de recursos a la Tesorería Nacional, por medio

de programación y el desarrollo de un buen cronograma, evitando así atrasos en las obras que son prioritarias.

Del Fondo de Emergencia

Es importante que la Comisión trate de buscar ayuda internacional a través del gobierno, en materia de capacitación, para efectuar una correcta planeación de acciones y así cambiar la tendencia de atención de la emergencia a prevención y desarrollar lineamientos claros y efectivos.

Se recomienda que la Comisión efectúe una fuerte campaña para promover la ayuda internacional para prevención y gestión de desastres, y que con ello cuente con recursos inmediatos para sus proyectos y estos sean atendidos con la calidad necesaria, sin tener que estar esperando la aprobación de los flujos de proyectos del presupuesto nacional, lo cual lleva un proceso más minucioso.

5.2.3 Gestión Administrativa

Proyectos

Se recomienda que la CNE continúe atendiendo las causas para prevenir las emergencias antes de tener que atender una emergencia, pues en términos reales estas afectaciones son mucho más costosas.

Contrataciones

Es importante que la Comisión no descuide los procesos de contratación de obra pública y procure que sean realizados de la forma más transparente posible, por el grado de implicación financiera que repercute en forma directa sobre los costos de los proyectos, los cuales son bastante elevados, y con ello tener una

consecuencia directa sobre la efectividad de gestión institucional y el cumplimiento de la ejecución.

5.2.4 Ejecución Financiera

Ejecución del Presupuesto

Se recomienda que la CNE efectúe una labor más minuciosa y ordenada de la información financiera que remite a los entes fiscalizadores, y que esté elaborada de acuerdo con la realidad presentada, sin cambios considerables en los datos suministrados que se utilizan en la toma de decisiones.

Además, es necesario que la Comisión canalice sus esfuerzos para tratar de ejecutar el presupuesto en el menor porcentaje de discrepancia, dado que estos fondos son asignados para una labor específicamente de interés social y nacional, y no deben permanecer ociosos en las arcas del Estado cuando existen tantas necesidades que atender.

Plan Anual Operativo

Se recomienda vincular el presupuesto al Plan Anual Operativo de acuerdo con el formato establecido por el MIDEPLAN, para que así pueda ser evaluado el rendimiento de la administración financiera y poder verificar cuáles áreas se deben trabajar más y en cuáles deben permanecer los esfuerzos realizados. Para ello la Comisión puede asesorarse con otras instituciones del gobierno, sobre cómo ir midiendo, durante el año, el cumplimiento de su Plan Anual Operativo y que así se logren los objetivos de esta Institución.

Bibliografía

Arellano G., Jaime (1990). *Elementos de Investigación*. Costa Rica: Editorial UNED.

Briceño P. (1996). *Administración y dirección de proyectos*. Santiago de Chile: Mc Graw Hill.

Burbano, J.E (1998). *Presupuestos enfoque moderno de planeación y control de recursos*. Santa Fe Bogotá: Mc Graw Hill.

CNE. Plan anual Operativo 2005.

CNE. Presupuesto año 2003.

CNE. Presupuesto año 2004.

CNE. Presupuesto año 2005.

Fundepos, (2005). *Administración financiera y de presupuestos públicos en el ámbito de la gestión pública*. Costa Rica: Universidad Alma Mater.

Gitman, Lawrence. (1996). *Administración Financiera Básica*. San Diego State: Harla.

Hernández S., Roberto / Fernández C., Carlos / Batista L.Pilar., (1991). *Metodología de la investigación*. México: Primera edición, Editorial Mc Graw Hill.

H. Koontz, (1993). *Administración*. México: Editorial Mc. Graw -Hill

Joseph Levine, (2000). *Estadística para administradores*. México: Editorial Prentice Hall

Ketelhohn W., y Marín, J.N (1987). *Decisiones de inversión en la empresa*. México D.F : INCAE Editorial Limusa.

Ley N° 8131. (2001). *Ley de Administración Financiera de la Republica y Presupuestos Públicos*”, San José, Costa Rica: La Gaceta No. 198 del 16 de octubre 2001.

Ley No. 7494(1995). *Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Gaceta No. 110 Alcance No. 20 del 08 de junio de 1995.

Ley No.7914.(1999). *Ley Nacional de Emergencias*. San José Costa Rica: Gaceta del 13 de octubre de 1999.

Martínez M.A. (1992). *Derecho presupuestario*. Madrid: Editoriales Coleex.

Memorias institucionales de la Comisión Nacional de Emergencia (2003).

Memorias institucionales de la Comisión Nacional de Emergencia (2004).

Reglamento N° 25038-H. (1992). *Reglamento General De Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Gaceta No. 62 del 28 de marzo 1992.

Rosemberg J.M (1989). *Diccionario Administración y Finanzas*. España: Grupo Editorial Océano.