



INFORME N.º DFOE-DL-IF-00004-2016
25 de agosto, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DE LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN
LAS MUNICIPALIDADES DE PURISCAL,
ASERRÍ Y GARABITO**

2016

CONTENIDO

Página N.º

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN	1
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	2
	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	3
	GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	4
	METODOLOGÍA APLICADA.....	8
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2	RESULTADOS.....	10
	PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA	10
	LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS MUNICIPALIDADES DE PURISCAL, ASERRÍ Y GARABITO NO RESPONDE DE MANERA RIGUROSA A LA NORMATIVA TÉCNICA APLICABLE.....	10
3	CONCLUSIONES	18
4	DISPOSICIONES.....	19
	AL SEÑOR MSC. OLDERMAR GARCÍA SEGURA, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE ASERRÍ O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.	20
	AL SEÑOR MSC. LUIS MADRIGAL HIDALGO, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PURISCAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	20
	AL SEÑOR TOBIÁS MURILLO RODRÍGUEZ, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	21

CUADROS

CUADRO N.º 1	DETALLE DE PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES PERIODO 2016	2
CUADRO N.º 2	DETALLE SOBRE LA COMUNICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	3
CUADRO N.º 3	DETALLE SOBRE ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO CANTONAL..	8
CUADRO N.º 4	DETALLE SOBRE TRÁMITE DE PRESUPUESTOS INICIALES.....	16
CUADRO N.º 5	DETALLE SOBRE CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO (PAO) 2015.....	17

GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PAO.....	17
GRÁFICO N.º 2	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE EGRESOS.....	17

IMÁGENES

IMÁGEN N.º 1	ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA FASE DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	6
IMÁGEN N.º 2	ACTIVIDADES GENERALES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS MUNICIPALIDADES DE ASERRÍ, PURISCAL Y GARABITO.....	7

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El proceso de formulación del presupuesto institucional de las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito, con el propósito de determinar su razonabilidad y verificar si se apega a la técnica presupuestaria y al ordenamiento jurídico aplicable.

¿Por qué es importante?

El presupuesto es un instrumento al servicio de las instituciones que les permite gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, en aras de lograr resultados positivos acorde con los requerimientos económicos, ambientales y sociales. En esta línea, las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito que prestan servicios a unos 108.000 munícipes, proyectaron en sus presupuestos para el periodo 2016, en conjunto, la suma de ₡8.401,5 millones. De ahí, deriva la importancia que la formulación presupuestaria cumpla con los requerimientos jurídicos y técnicos aplicables, de manera tal que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles máxime cuando estos son escasos, se atiendan los requerimientos de la planificación institucional, sean satisfechas las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines de esas entidades municipales y reúna las condiciones para ser sometido a la fase de aprobación presupuestaria (interna y externa, según corresponda).

¿Qué encontramos?

La formulación del presupuesto en esas corporaciones municipales no se sustenta, de manera rigurosa, en la planificación institucional (planes de desarrollo local de largo y mediano plazo y de gobierno de la Alcaldía), de tal forma que no cumple plenamente sus objetivos ni contribuye en lo correspondiente a la gestión de cada una de esas municipalidades de frente a las demandas que plantea el desarrollo local. Esta labor se ha fundamentado básicamente en la costumbre, la práctica, el criterio y el conocimiento de los funcionarios que han asumido esta labor en esos gobiernos locales.

En otros términos, la formulación del presupuesto no obedece a un proceso amparado en políticas emitidas por las autoridades competentes ni en instructivos internos con las normas, procedimientos sistemáticos coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, debidamente detallados, aprobados y divulgados a los funcionarios responsables de esa labor, a fin de que la ejecución de las actividades vinculadas con esta fase fundamental del proceso presupuestario.

Además, no se tiene por práctica proporcionar a las diferentes unidades administrativas y funcionarios de esas municipalidades, las guías o instructivos que facilite la aplicación de las pautas a seguir en la fase de formulación del presupuesto y su vinculación con los planes institucionales, a fin de sustentar técnicamente las proyecciones respectivas. Tampoco son provistos de insumos para realizar de manera efectiva y con sentido de propósito, la formulación y la correspondiente

vinculación del presupuesto anual con los planes municipales, dado que no disponen para tales efectos de información de los resultados de períodos anteriores contenida en informes, liquidaciones y otros documentos relacionados con el cumplimiento de las metas físicas y financieras.

Adicionalmente, existen debilidades en la formulación de las metas, indicadores y unidades de medida incluidas en los planes operativos anuales, que limitan la determinación de su grado de cumplimiento y su evaluación posterior. Además, no se documenta la validación de las sumas presupuestadas por parte de las unidades ejecutoras, de manera que pueda verificarse que dicha estimación corresponda a la técnica y normativa aplicable.

Las consecuencias de las debilidades en la formulación presupuestaria en esas instituciones, se reflejan en alguna medida en la improbación parcial o total de nueve de los quince presupuestos iniciales remitidos por parte de las tres municipalidades al Órgano Contralor en el período comprendido entre los años 2012 y 2016, básicamente por no sustentar la estimación de algunos ingresos y por la inobservancia de requisitos legales relativos a la asignación de ciertos gastos.

Aunado a que esas municipalidades en el año 2015, cumplieron parcialmente las metas propuestas en su plan anual (entre un 60% y 83%) y la ejecución de gastos propuestos (entre un 66% y 84%). Incluso, en algunos casos obtuvieron porcentajes de cumplimiento de metas inferiores al 60%. Esto advierte que esos ayuntamientos han dejado de ejecutar algunos proyectos o actividades en demérito de lo propuesto a sus comunidades en los respectivos planes operativos anuales, lo que también podría estar vinculado a debilidades en la fase de formulación.

Por su parte, las debilidades indicadas también originan riesgos asociados a la inobservancia de los principios presupuestarios aplicables, la asignación eficiente de los recursos disponibles y la atención de las necesidades comunales y el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales. Lo anterior, especialmente en cuanto a las asignaciones presupuestarias desvinculadas de las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación institucional.

En síntesis, resulta un desafío para las autoridades competentes de esas municipalidades, tomar las acciones correctivas para fortalecer la formulación presupuestaria, de manera que se logre atender razonablemente los requerimientos del ordenamiento jurídico y de la técnica y así fomentar la confianza entre los ciudadanos por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que administran esos ayuntamientos.

¿Qué sigue?

A las alcaldías municipales de Puriscal, Aserrí y Garabito, se les dispone elaborar, implementar y divulgar a las instancias correspondientes, con fundamento en el ordenamiento jurídico, y con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios competentes, un procedimiento que incorpore las actividades de control vinculadas con la fase de formulación presupuestaria y su aplicación para la formulación del presupuesto institucional del 2018.



INFORME N.º DFOE-DL-IF-00004-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA DEL DESARROLLO LOCAL

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS MUNICIPALIDADES DE PURISCAL, ASERRÍ Y GARABITO

1 INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Las municipalidades del país, en un esfuerzo por responder a las crecientes necesidades de una ciudadanía cada vez más informada y que demanda más y mejores servicios públicos, están obligadas a orientar y desarrollar su gestión con criterios de eficiencia y eficacia en favor de las comunidades cuyos intereses tutelan, para así promover el desarrollo local.
- 1.2. En ese sentido, la vinculación del presupuesto con la planificación y la existencia de un proceso de formulación apegado a la técnica y al bloque de legalidad, constituyen desafíos de las autoridades competentes y los funcionarios municipales involucrados en ese proceso, con el fin de optimizar la asignación de los recursos en aras de promover el desarrollo de los cantones.
- 1.3. Las Municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito, que brindan servicios a unos 108.000 munícipes, presupuestaron en conjunto, para el año 2016, un monto de ¢8.401,5 millones, tal como se detalla en el Cuadro N.º1.

Cuadro N.º 1
Presupuestos institucionales-Periodo
2016

Municipalidad	Monto (Millones de colones)
Aserrí	¢2.566,9
Puriscal	¢1.568,7
Garabito	¢4.265,9
Total	¢8.401,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

- 1.4. Por lo tanto, la fase de formulación del presupuesto institucional debe cumplir con los requerimientos jurídicos y técnicos aplicables, de manera tal que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles, se atiendan los requerimientos de la planificación institucional y sean satisfechas las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada la institución, aparte de que reúna las condiciones para ser sometido a la fase de aprobación presupuestaria (interna y externa, según corresponda).
- 1.5. En consecuencia, es importante promover la mejora de la fase de formulación, para que el presupuesto constituya una herramienta que coadyuve al logro de los objetivos de las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito y al desarrollo de sus cantones. En otras palabras, la formulación presupuestaria, debe garantizar, en buena medida, una ejecución eficiente y eficaz de los recursos y plantear la atención oportuna de las necesidades de los vecinos del cantón, la ejecución de obras y proyectos de inversión prioritarios para el desarrollo de las comunidades y, por ende, promover el bienestar colectivo.
- 1.6. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428 y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) para el año 2016.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.7. Determinar la razonabilidad de la fase de formulación del presupuesto institucional de las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.8. La presente auditoría de carácter especial comprendió el análisis de la fase de formulación del presupuesto institucional para el año 2016 en las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito.
- 1.9. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, Resolución R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y otra normativa conexas.
- 1.10. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron a los Alcaldes respectivos, Directores Financieros o Encargados de Presupuesto y a los Auditores Internos de las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito, mediante los oficios y en las fechas detalladas en Cuadro N.º 2. Al respecto, no se recibieron observaciones por parte de las autoridades competentes de esos gobiernos locales sobre esos criterios de evaluación.

Cuadro N.º 2
Detalle sobre la comunicación de los criterios de evaluación aplicados a las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito

Municipalidad	Fecha Exposición Verbal ^{(1) (2)}	Oficios de comunicación formal de criterios de evaluación y respuestas			
		N.º	Fecha	Oficio respuesta	Fecha
Puriscal	25/04/2016	DFOE-DL-0450(05632)	04/05/2016	AM-2016-0256	29/04/2016
Aserrí	25/04/2016	DFOE-DL-0448(05625)	04/05/2016	Correo electrónico	29/04/2016
Garabito	25/04/2016	DFOE-DL-0449(05630)	04/05/2016	AME-144-2015	29/04/2016

(1) A partir de la fecha de la exposición verbal, se concedió un plazo de tres días hábiles para que las administraciones remitieran las observaciones que consideraran pertinentes, esta se realizó mediante video llamada.

(2) En las exposiciones correspondientes se les suministró a los funcionarios municipales copia de la presentación y un archivo en formato Excel con el detalle de los criterios de evaluación que serían utilizados en esta auditoría.

Fuente: Elaboración propia a partir de oficios remitidos por las municipalidades fiscalizadas y los emitidos por el Órgano Contralor.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.11. Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público¹ definen el proceso presupuestario como un conjunto de fases continuas, dinámicas, participativas y flexibles, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad.
- 1.12. Dicho proceso deberá apoyarse en la planificación institucional (planes de desarrollo local de largo y mediano plazo y de gobierno de la Alcaldía), de tal forma que cumpla plenamente sus objetivos y contribuya en lo correspondiente, en este caso particular, a la gestión de cada una de las municipalidades de frente a las demandas que plantea el desarrollo local. En ese sentido, la planificación comprende una serie de actividades administrativas que involucran al jerarca y titulares subordinados y a otros niveles de la organización, quienes determinan los resultados que se esperan alcanzar en el término del ejercicio presupuestario, las acciones, los medios y los recursos necesarios para obtenerlos, considerando las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la ciencia, la técnica y el marco jurídico y jurisprudencial aplicable.
- 1.13. El proceso presupuestario, está compuesto por las siguientes fases:



¹ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República N° R-DC-24-2012 del 26 de marzo de 2012. Publicadas en La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

- 1.14. En lo que respecta a la fase de formulación, tales Normas señalan que:
- a) La fase de formulación es un conjunto de normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional.
 - b) Constituye la etapa en la que de forma coordinada y coherente, se estiman los ingresos por recaudar en el año y los gastos por realizar, estableciendo prioridades en concordancia con los objetivos y las metas institucionales, en la que se debe de considerar como elementos básicos de referencia, entre otros aspectos, el contexto macroeconómico y otras variables del entorno que afectan el accionar de la institución, la continuidad de su gestión, la visión plurianual de su financiamiento y la demanda de los bienes y servicios que produce.
- 1.15. Es decir, en la formulación presupuestaria los administradores públicos se enfrentan a un conjunto ordenado de decisiones sobre la asignación de los gastos para el cumplimiento de diversos fines y sobre la recaudación de los ingresos con que financiarlos.
- 1.16. Esta fase debe atender el cumplimiento de los principios presupuestarios aplicables y garantizar razonablemente que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles, con el fin de atender los requerimientos de la planificación institucional para lo cual debe integrar una serie de elementos, entre otros, los que seguidamente se ilustran:

./..

Imagen N.º1
Algunos elementos a considerar en la fase de formulación del presupuesto



1.17. El procedimiento aplicado por las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garbitó en la etapa de formulación del presupuesto inicial para el período 2016, se resume en la Imagen N.º2.

Imagen N.º2

Actividades generales del proceso de formulación presupuestaria de las Municipalidades de Aserrí, Puriscal y Garabito



¹ Con excepción de las municipalidades de Aserrí y Garabito, la Municipalidad de Puriscal no tiene unidades a cargo de los procesos de presupuesto y planificación, ambos puestos están como recargo de funciones en la figura de Coordinador de Hacienda del gobierno local.

² En el caso de la Municipalidad de Garabito, la información se les remite a todas las unidades que participan en el proceso de formulación presupuestaria.

³ La Municipalidad de Puriscal, remite a cada director de unidad, el monto estimado a distribuir en las necesidades del periodo, lo anterior responde a un mecanismo del gobierno local para disminuir el déficit, que al 31 de diciembre de 2015 correspondía a 105,034 millones de colones.

1.18. Complementariamente, esos gobiernos locales de acuerdo con Índice de Desarrollo Humano Cantonal 2014², (Medición compuesta por las tres dimensiones utilizadas para calcular el Índice de Desarrollo Humano nacional, como lo son salud, educación e ingresos, y que tiene como fin ser una base de datos de consulta frecuente por parte de instituciones gubernamentales y que este derive en iniciativas de política pública que tengan como meta promover el desarrollo humano) se sitúan en las siguientes posiciones:

² Elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo - Universidad de Costa Rica 2011 - 2015

Cuadro N.º 3
Índice de Desarrollo Humano Cantonal
2014

Municipalidad	Índice de progreso social	Posición Ranking Cantonal
Puriscal	78.88	13
Aserrí	72.56	51
Garabito	65.43	78

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Índice de Desarrollo Humano Cantonal 2014.

METODOLOGÍA APLICADA

1.19. En la presente fiscalización se emplearon, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:

- a) El envío de solicitudes de información mediante oficios dirigidos a los Alcaldes y encargados del proceso de formulación presupuestaria.
- b) La realización de entrevistas a los funcionarios encargados del proceso de formulación presupuestaria de las corporaciones municipales objeto de auditoría.
- c) El análisis de la información contenida en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM), en relación con los temas objeto de análisis de la presente auditoría.
- d) El análisis de la normativa legal y técnica aplicable.
- e) La aplicación de un cuestionario sobre la gestión y control interno vinculado con el proceso de formulación presupuestaria a funcionarios que participan en dicho proceso.
- f) La validación, mediante visitas de campo y oficios de solicitud de información, a fin de comprobar diversos asuntos vinculados con el tema objeto de fiscalización.
- g) La elaboración de cuadros y gráficas para mostrar los resultados obtenidos.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.20. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó a cabo, en el caso de la Municipalidad de Puriscal, en el piso 13 del edificio principal de la Contraloría General de la República, para la

Municipalidad de Garabito se realizó en la Alcaldía Municipal de dicho gobierno local, ambas el día 09 de agosto de 2016. Por su parte, la Municipalidad de Aserrí, no se presentó a dicha exposición de resultados. Dicha convocatoria fue realizada el día 4 de agosto de 2016³.

1.21. En esta presentación se contó con la participación de funcionarios de las municipalidades de Puriscal y Garabito, que se detallan seguidamente:

Municipalidad	Funcionario	Puesto
Puriscal	Master Luis Madrigal Hidalgo	Alcalde Municipal
	Lic. Alexander Abarca Jimenez	Coordinador de Hacienda
	Lic. Carlos Torres Quesada	Auditor Interno
Garabito	Sra. Damaris Arriola Coles	Vicealcaldesa Municipal
	Sr. Mario Ríos Abarca	Auditor interno
	Sra. Meryselvy Mora Flores	Coordinador de Hacienda
	Sr. Fulvio Barboza H.	Encargado de patentes
	Sra. Karina Alpízar Rojas	Encargada de Presupuesto
	Sr. Jorge Cambroner Vargas	Encargado de Planificación

1.22. El borrador de este informe fue comunicado el 10 de agosto de 2016 vía correo electrónico a los destinatarios y mediante oficios que se indican en el siguiente cuadro, con el propósito de que cada administración municipal formulará y remitiera a esta Área de Fiscalización, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, las observaciones que considere pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.

Municipalidad	Funcionario	N.º oficio
Aserrí	Master José Aldemar García Segura, Alcalde Municipal	10424 (DFOE-DL-0837)
Puriscal	Master Luis Madrigal Hidalgo, Alcalde Municipal	10425 (DFOE-DL-0838)
Garabito	Sr. Rafael Tobías Murillo Rodríguez, Alcalde Municipal	10428 (DFOE-DL-0839)

³ Oficios N.os 10275 (DFOE-DL-0820), 10276 (DFOE-DL-0821) y 10277 (DFOE-DL-0822) del 04 de agosto del 2016.

- 1.23. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, los Alcaldes de las municipalidades de Aserrí y Puriscal indicaron expresamente no tener observaciones sobre el contenido del informe⁴.
- 1.24. Por su parte, mediante oficio N° AMG-695-2016-2016-TM de fecha 17 de agosto 2016, el Alcalde Municipal de Garabito, presenta algunos comentarios y observaciones y adjunta el oficio P.M.I 45-2016 de fecha 17 de agosto 2016, suscrito por el Coordinador de Planificación Institucional, que contiene asuntos específicos que fueron considerados y analizados como parte de la auditoría previo a la comunicación del borrador del informe. Aclarar entonces que ninguna de las observaciones planteadas ameritan el ajuste del contenido del informe por el fondo ni forma, es decir, se mantienen los resultados, conclusiones y disposiciones respectivas.

2 RESULTADOS

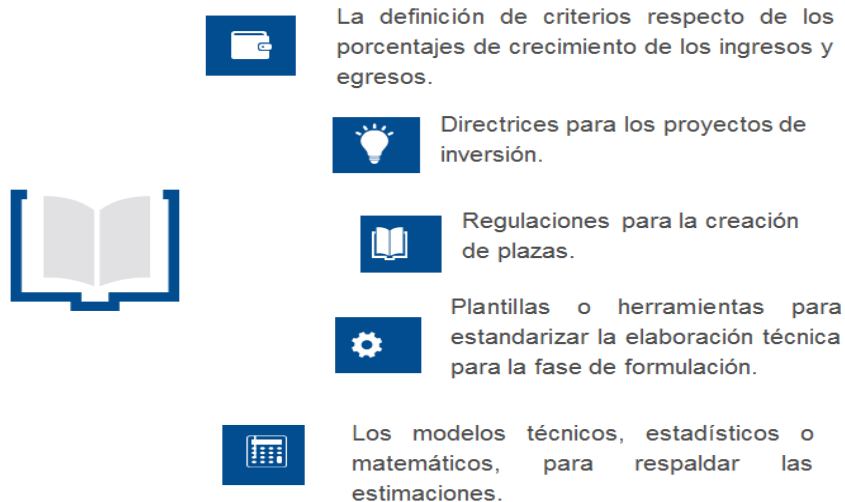
PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS MUNICIPALIDADES DE PURISCAL, ASERRÍ Y GARABITO NO RESPONDE DE MANERA RIGUROSA A LA NORMATIVA TÉCNICA APLICABLE

- 2.1. La formulación del presupuesto en las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito, presenta las siguientes debilidades:
- a) No se sustenta, de manera rigurosa, en la planificación institucional (planes de desarrollo local de largo y mediano plazo y de gobierno de la Alcaldía) lo que limita en alguna medida que responda al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a su gestión de frente a las demandas sociales y de otra naturaleza propias de su campo de acción. Esta labor se ha fundamentado básicamente en la costumbre, la práctica, el criterio y el conocimiento de los funcionarios que han asumido esta labor en esos gobiernos locales.
 - b) Tampoco se tiene por práctica proporcionar a las diferentes unidades administrativas y funcionarios municipales involucrados, las guías o instructivos ajustados a la normativa técnica existente en esa materia, que facilite la aplicación de los procedimientos correspondientes y las pautas específicas a seguir en la fase de formulación del presupuesto institucional y su vinculación con los planes institucionales y sustentar técnicamente las proyecciones

⁴ Oficio N.° MA-0996-2016 del 17 de agosto de 2016 (Aserrí) y N.° AM-2016-0533 del 17 de agosto de 2016 (Puriscal).

que se consignan en ese documento; dentro de los cuales se consideren al menos:



- c) Los funcionarios municipales involucrados en la formulación del presupuesto, no son provistos de insumos para realizar de manera efectiva y con sentido de propósito la formulación del presupuesto anual y la correspondiente vinculación con los planes municipales. En ese sentido, no disponen para tales efectos de información de los resultados de períodos anteriores contenida en informes, liquidaciones y otros documentos relacionados con el cumplimiento de las metas físicas y financieras.
- d) Existen debilidades en la formulación de las metas, indicadores y unidades de medida incluidas en los planes operativos anuales, que limitan la determinación de su grado de cumplimiento y su evaluación posterior.
- e) No es práctica en esos gobiernos locales documentar la validación de las sumas presupuestadas por parte de las unidades ejecutoras, de manera que pueda verificarse que dicha estimación corresponda a la técnica y normativa aplicable y a las necesidades institucionales previstas.
- f) No se han implementado mecanismos para procurar una retroalimentación oportuna y pertinente a los funcionarios involucrados en el proceso, que genere la mejora de la fase de formulación en futuros presupuestos.
- g) Los expedientes que respaldan el trámite interno del presupuesto presentan inconsistencias, tales como carencia de foliatura e índice de contenido, contienen documentos duplicados o manuscritos sin explicación de su propósito. Lo cual limita tener

claridad de las actuaciones que se realizan en el proceso de formulación presupuestaria.

Algunos factores vinculados con las debilidades en el proceso de formulación del presupuesto institucional.

- 2.2. Las debilidades en las municipalidades de Puriscal, Garabito y Aserrí, específicamente en la formulación del presupuesto institucional, se asocian básicamente a:
- a) La formulación no obedece a un proceso amparado en políticas emitidas por las autoridades competentes, ni en instructivos con las normas, los procedimientos coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional, debidamente detallados, aprobados y divulgados a los funcionarios responsables de esa labor, a fin de que la ejecución de las actividades vinculadas con esta fase fundamental del proceso presupuestario, se realice de manera sistemática y uniforme y con fundamento en las normas que regulan este proceso. En ese sentido, esos gobiernos locales carecen de regulaciones internas respecto de:
 - i. La formulación del plan operativo anual (POA) vinculado al Plan de Desarrollo Municipal, el cual constituye la base del presupuesto institucional y de los cambios que se generen mediante los presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias.
 - ii. La elaboración de la programación presupuestaria y la proyección de los ingresos y gastos del año, considerando, para tales efectos y conforme lo establece la normativa aplicable, elementos básicos de referencia como la revisión y seguimiento de la ejecución del plan operativo anual, resultados de los presupuestos de períodos anteriores, el contexto macroeconómico y otras variables del entorno que afectan el accionar municipal, la continuidad de su gestión, la visión plurianual de su financiamiento, la demanda de los servicios que presta y la ejecución de obras comunales.
 - b) Falta de evaluación y retroalimentación efectiva por parte de las autoridades o encargados del proceso presupuestario una vez concluida la etapa de formulación.
 - c) No se promueven actividades de instrucción y capacitación, orientadas a generar conocimientos, destrezas y habilidades sobre el proceso de formulación presupuestaria, que coadyuven a garantizar razonablemente que se apega a la técnica presupuestaria.

Normativa que regula el proceso de formulación presupuestaria

2.3. La normativa básica que regula el proceso de formulación presupuestaria, señala lo siguiente:

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131

- i. El presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales.

El Código Municipal Ley N.º 7794

- i. Incluir todos los ingresos y egresos probables.
- ii. Satisfacer el plan anual operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable.
- iii. Formularse de manera coherente con el plan de desarrollo municipal.

La Ley General de Control Interno y Normas de Control Interno para el Sector Público N.º 8292

Son deberes del jerarca y de los titulares subordinados

- i. Documentar, actualizar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de control, y emitir instrucciones pertinentes para guiar y uniformar la ejecución de las operaciones.
- ii. Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante evidencia de desviaciones.
- iii. Propiciar una gestión documental de control, almacenamiento y recuperación de la información de manera oportuna y eficiente.

Establecen que los titulares subordinados deberán

- i. Preparar, divulgar y propiciar el conocimiento de manuales que contengan con claridad los procedimientos, para un desarrollo coordinado e integrado del proceso presupuestario.
- ii. Regular mediante directrices periódicas que se requieran para el desarrollo de las diferentes fases.
- iii. Disponer de los recursos humanos, materiales y tecnológicos suficientes para el cabal cumplimiento de sus funciones del subsistema de presupuesto.
- iv. Respalidar, documentar y conservar en expedientes administrativos físicos o digitales las distintas fases del proceso presupuestario.
- v. Considerar como elementos básicos de La formulación presupuestaria: El contexto macroeconómico, la continuidad de su gestión, la visión plurianual de su financiamiento, la demanda de los bienes y servicios que produce, resultados de la ejecución y la evaluación física y financiera de periodos anteriores, las estimaciones financieras para el año de vigencia y los planes de desarrollo local.
- vi. Deberá fundamentar y documentar técnicamente los supuestos utilizados para las estimaciones de ingresos.
- vii. Establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas.
- viii. Definirse indicadores de gestión y de resultados en función de los bienes y servicios que brinda la institución.

Situaciones y riesgos que enfrentan las municipalidades ante las debilidades en la formulación presupuestaria.

- 2.4. La ausencia de procedimientos o normativa interna, pautas, lineamientos técnicos e instrumentos debidamente detallados, aprobados y divulgados a los funcionarios responsables, que regulen la formulación presupuestaria, conforme a la normativa aplicable originan –entre otros– los siguientes riesgos:
- a) Incumplimiento –total o parcial- de los principios presupuestarios aplicables y que no se garantice, de manera razonable, que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles para atender los requerimientos de la planificación institucional.
 - b) Duplicidad de esfuerzos entre las diferentes unidades administrativas que participan en el proceso.
 - c) Asignaciones presupuestarias desvinculadas de las metas, objetivos e indicadores plasmados en la planificación institucional.
 - d) Sobreestimaciones o subestimaciones de las partidas presupuestarias de ingresos y gastos.
 - e) Incumplimiento de requisitos legales o técnicos aplicables, máxime si se considera que la estructura del presupuesto de las municipalidades, reviste cierto grado de complejidad, en especial lo referente a sus fuentes de ingresos.
 - f) Incumplimiento de los plazos establecidos por ley para la formulación del presupuesto institucional, además, de que las regulaciones para la ejecución de las labores puedan ser olvidadas, desatendidas o se presten a interpretaciones erróneas, lo que a su vez podría conducir a asignaciones presupuestarias incorrectas.
 - g) La asignación de los recursos disponibles no resulte eficiente, se desatiendan necesidades comunales, se incumplan los objetivos y fines para los que fue creada la institución y se afecte de manera negativa el desarrollo del cantón. Lo anterior, especialmente por las asignaciones presupuestarias desvinculadas de las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación anual.
 - h) El presupuesto se limite a una lista de requerimientos de bienes y servicios formulados por las diferentes unidades sin criterios técnicos y sin visión del desarrollo local.

- i) Incremento en la cantidad de modificaciones presupuestarias y de los montos de las subpartidas que se ajustan, con el consecuente costo administrativo vinculado con su trámite.
 - j) La improbación total o la aprobación parcial del presupuesto por el Concejo Municipal o en la instancia externa a cargo de la Contraloría General de la República, lo que además acarrearía posibles limitaciones en el desarrollo y ejecución de servicios municipales y proyectos de inversión dirigidos a las comunidades.
- 2.5. Cabe destacar que de los quince presupuestos institucionales remitidos para su aprobación a la Contraloría General por parte de las tres municipalidades objeto de fiscalización, en los años comprendidos entre el 2012 y el 2016, ocho se aprobaron parcialmente y uno se improbo. El detalle se muestra en el Cuadro N°4. Esto por no sustentar la estimación de algunos ingresos y por la inobservancia de requisitos legales relativos a la asignación de ciertos gastos.

Cuadro N°4
Municipalidades de Aserrí, Garabito y Puriscal
Trámite de presupuestos iniciales
Periodo 2012-2016

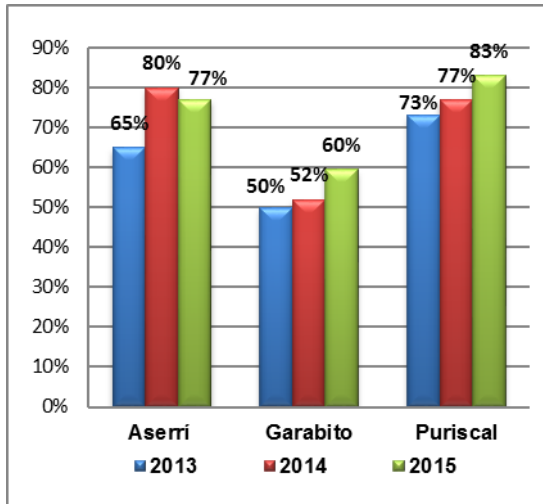
Municipalidad	Cantidad de presupuestos iniciales tramitados por CGR			Total
	Aprobados	Aprobados parcialmente	Improbados	
Aserrí	2	3	0	5
Puriscal	2	3	0	5
Garabito	2	2	1	5
TOTAL	6	8	1	15

Fuente: Creación propia, a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

- 2.6. Aunado a ello, esas municipalidades en el año 2015, cumplieron parcialmente las metas propuestas entre un 60% y un 83% y la ejecución de gastos propuestos alcanzó entre un 66% y 84%, tal como se aprecia en los gráficos N° 1 y 2.

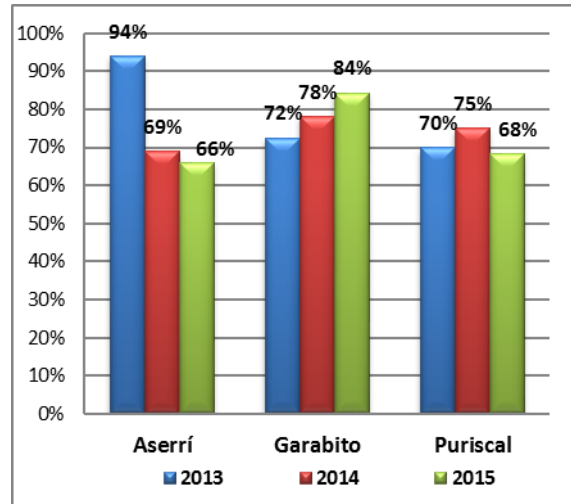
Gráficos N° 1

**Municipalidades de Aserri, Garabito y Puriscal
Cumplimiento de metas del PAO
Periodo 2013-2015**



Gráficos N° 2

**Municipalidades de Aserri, Garabito y Puriscal
Porcentaje de Ejecución de Egresos Periodo
2013-2015**



Fuente: Creación propia, a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y las liquidaciones presupuestarias.

2.7. Incluso, en el periodo 2015, se obtuvieron porcentajes de cumplimiento de metas iguales o inferiores al 60%, en una cantidad significativa (Cuadro N.º 5). Esto advierte que esos ayuntamientos han dejado de ejecutar algunos proyectos o actividades en demerito de lo propuesto a sus comunidades en los respectivos planes operativos anuales, lo que también podría estar vinculado a debilidades en la fase de formulación.

**Cuadro N° 5
Cumplimiento Metas del Plan anual operativo (PAO)
Periodo 2015**

Municipalidad	Total metas formuladas	Cumplimiento metas ≤ al 60%	Importancia relativa
Aserri	59	28	47%
Garabito	92	34	37%
Puriscal	23	6	26%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y información remitida por los gobiernos locales.

- 2.8. Las administraciones de las municipalidades fiscalizadas informaron al Órgano Contralor algunos aspectos que afectan la formulación de sus presupuestos, entre las que cabe destacar:
- a) La Municipalidad de Garabito, argumentó el poco interés del personal hacia el proceso de formulación presupuestaria y el escaso respaldo de las administraciones anteriores para realizar ajustes al proceso.
 - b) La administración municipal de Puriscal, señaló el recargo de funciones en el personal a cargo del proceso, por no contar con un encargado de planificación institucional ni con un encargado de presupuesto.
 - c) En el caso de la Municipalidad de Aserrí, se señalaron debilidades asociadas con el recargo de funciones a determinados funcionarios.

3 CONCLUSIONES

- 3.1. La formulación del presupuesto en las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito, es una actividad que no coincide con un proceso sistemático orientado en políticas, normativa interna y en los instrumentos de planificación institucional, lo cual podría limitar la prestación de bienes y servicios públicos eficiente, eficaz y económica en aras de lograr resultados positivos en función del desarrollo local. Además, no se ha implementado como parte del proceso de formulación, la evaluación necesaria para crear una cultura de análisis de los resultados en procura de su mejoramiento continuo.
- 3.2. En ese sentido, la formulación del presupuesto en esas entidades se ha fundamentado básicamente en la costumbre, la práctica, el criterio y el conocimiento de los funcionarios que han asumido esta labor, sin una dirección sustentada en guías o instructivos ajustados a la normativa aplicable en materia presupuestaria, lo que debilita el respaldo de las proyecciones de los gastos e ingresos que se consignan en ese documento presupuestario.
- 3.3. También, conviene reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la formulación presupuestaria en esas municipalidades, tanto en el nivel del personal técnico como de las autoridades políticas de los municipios, para que constituya un proceso sistemático orientado por la normativa, por instrumentos de planificación institucional, con una estimación de ingresos y egresos fundamentada en métodos técnicos, financieros y estadísticos, todo lo cual permita que el presupuesto municipal juegue un rol estratégico como instrumento de control de las finanzas municipales.

- 3.4. Al respecto, el proceso de formulación del presupuesto institucional debe garantizar, de manera razonable, una asignación óptima de los recursos disponibles y que se atiendan los requerimientos de la planificación institucional, a fin de que sean satisfechas las necesidades básicas de sus comunidades, máxime si se considera que esas municipalidades brindan servicios en comunidades que, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano Cantonal 2014, ostentan posiciones que revelan oportunidades de mejora en ese campo. Estos ayuntamientos, en su conjunto, tutelan los intereses de una población cercana a los 108 mil habitantes y, para el período 2016, proyectaron en sus presupuestos iniciales, en conjunto, la suma de unos ¢8.400,0 millones.
- 3.5. En consecuencia, las debilidades señaladas requieren que las administraciones de las municipalidades de Aserrí, Garabito y Puriscal, implementen acciones para corregir los aspectos señalados en este informe, que les permita garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que administran, y garantizar razonablemente la atención de las necesidades e intereses de los ciudadanos en el marco del desarrollo local, mediante el fortalecimiento de la formulación presupuestaria y la atención de los requerimientos del ordenamiento jurídico y de la técnica presupuestaria.

4 DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR MSC. OLDERMAR GARCÍA SEGURA, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE ASERRÍ O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.3. Elaborar, implementar y divulgar a las instancias correspondientes, con fundamento en el ordenamiento jurídico y con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios competentes, un procedimiento que incorpore las actividades de control vinculadas con la fase de formulación presupuestaria, que incluya al menos, lo siguiente:
- a) La vinculación de la formulación del presupuesto con la planificación institucional.
 - b) La coordinación entre las unidades internas que intervienen en el desarrollo del proceso presupuestario.
 - c) La participación y las responsabilidades de los actores.
 - d) Los insumos necesarios para la formulación del presupuesto.
 - e) Las acciones para la validación técnica de las estimaciones presupuestarias.
 - f) Las metodologías técnicas, matemáticas, financieras y estadísticas de común aceptación y conforme su composición y estacionalidad, para la estimación de los ingresos.
 - g) Los lineamientos, plantillas, modelos y herramientas que serán utilizados en el proceso de formulación presupuestaria.
 - h) La guía para el proceso de evaluación y retroalimentación de la fase de formulación.
 - i) Los elementos sobre la conformación de los expedientes administrativos (físicos o digitales) que soporten el proceso de formulación presupuestaria.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, la Alcaldía deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2017, un oficio en el que se haga constar que el procedimiento fue elaborado, aprobado y divulgado. Además, al 31 de julio de 2017, deberá remitir un oficio haciendo constar que esas regulaciones internas fueron aplicadas en la formulación del presupuesto del año 2018. (ver puntos de 2.1 al 2.8)

AL SEÑOR MSC. LUIS MADRIGAL HIDALGO, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PURISCAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.4. Elaborar, implementar y divulgar a las instancias correspondientes, con fundamento en el ordenamiento jurídico y con la participación activa de

las unidades administrativas y funcionarios competentes, un procedimiento que incorpore las actividades de control vinculadas con la fase de formulación presupuestaria, que incluya al menos, lo siguiente:

- a) La vinculación de la formulación del presupuesto con la planificación institucional.
- b) La coordinación entre las unidades internas que intervienen en el desarrollo del proceso presupuestario.
- c) La participación y las responsabilidades de los actores.
- d) Los insumos necesarios para la formulación del presupuesto.
- e) Las acciones para la validación técnica de las estimaciones presupuestarias.
- f) Las metodologías técnicas, matemáticas, financieras y estadísticas de común aceptación y conforme su composición y estacionalidad, para la estimación de los ingresos.
- g) Los lineamientos, plantillas, modelos y herramientas que serán utilizados en el proceso de formulación presupuestaria.
- h) La guía para el proceso de evaluación y retroalimentación de la fase de formulación.
- i) Los elementos sobre la conformación de los expedientes administrativos (físicos o digitales) que soporten el proceso de formulación presupuestaria.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, la Alcaldía deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2017, un oficio en el que se haga constar que el procedimiento fue elaborado, aprobado y divulgado. Además, al 31 de julio de 2017, deberá remitir un oficio haciendo constar que esas regulaciones internas fueron aplicadas en la formulación del presupuesto del año 2018. (ver puntos de 2.1 al 2.8)

AL SEÑOR TOBÍAS MURILLO RODRÍGUEZ, ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.5. Elaborar, implementar y divulgar a las instancias correspondientes, con fundamento en el ordenamiento jurídico y con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios competentes, un procedimiento que incorpore las actividades de control vinculadas con la fase de formulación presupuestaria, que incluya al menos, lo siguiente:

- a) La vinculación de la formulación del presupuesto con la planificación institucional.

- b) La coordinación entre las unidades internas que intervienen en el desarrollo del proceso presupuestario.
- c) La participación y las responsabilidades de los actores.
- d) Los insumos necesarios para la formulación del presupuesto.
- e) Las acciones para la validación técnica de las estimaciones presupuestarias.
- f) Las metodologías técnicas, matemáticas, financieras y estadísticas de común aceptación y conforme su composición y estacionalidad, para la estimación de los ingresos.
- g) Los lineamientos, plantillas, modelos y herramientas que serán utilizados en el proceso de formulación presupuestaria.
- h) La guía para el proceso de evaluación y retroalimentación de la fase de formulación.
- i) Los elementos sobre la conformación de los expedientes administrativos (físicos o digitales) que soporten el proceso de formulación presupuestaria.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, la Alcaldía deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2017, un oficio en el que se haga constar que el procedimiento fue elaborado, aprobado y divulgado. Además, al 31 de julio de 2017, deberá remitir un oficio haciendo constar que esas regulaciones internas fueron aplicadas en la formulación del presupuesto del año 2018. (ver puntos de 2.1 al 2.8)

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área

Licda. Marley Fernández Díaz
Asistente Técnico



Lic. Greivin Porras Rodríguez
Fiscalizador Asociado