



INFORME Nro. **DFOE-IFR-IF-00001-2019**
18 de marzo, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES

2019

CONTENIDO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| 1. Introducción..... | 4 |
| ORIGEN DE LA AUDITORÍA | 4 |
| OBJETIVOS | 5 |
| ALCANCE | 5 |
| CRITERIOS DE AUDITORÍA | 5 |
| METODOLOGÍA APLICADA..... | 6 |
| LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA..... | 6 |
| GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO | 6 |
| COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 7 |
| SIGLAS | 8 |
| 2. Resultados | 9 |
| CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSUMO PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA. | 9 |
| Deficiencias en la vinculación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario del CNC | 9 |
| Ausencia de mecanismos de control que permitan la investigación, evaluación y monitoreo del entorno del CNC | 10 |
| Debilidades en la planificación estratégica institucional | 11 |
| CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE AL PROCESO PRESUPUESTARIO | 14 |
| Ausencia de normativa interna que regule el Subsistema de Presupuesto Institucional, en todas sus fases. | 14 |
| 3. Conclusiones | 16 |
| 4. Disposiciones | 16 |

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La Auditoría de Carácter Especial realizada en el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), tuvo como propósito revisar el cumplimiento normativo aplicable al proceso de formulación presupuestaria, para ello se requirió analizar la existencia y aplicación de mecanismos de control efectuados en el 2018.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El presupuesto al ser la expresión financiera del plan, se convierte en una herramienta esencial para la toma de decisiones, dado que permite a las entidades públicas asignar y priorizar los recursos con que se cuenta, es decir, establece el límite máximo de gasto para realizar las actividades requeridas para dar cumplimiento a sus fines de creación.

De esta forma, la fase de formulación presupuestaria se identifica como un proceso clave, mediante el cual a través de procedimientos previamente definidos, se generan insumos de utilidad para la toma de decisiones, además coadyuva en la gestión de riesgos y de resultados institucionales, así como en el fortalecimiento de la probidad administrativa y la transparencia en la gestión presupuestaria.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría se determinó que en el CNC existen debilidades que afectan el proceso fiscalizado, por lo que se requiere implementar acciones inmediatas de mejora en su proceso de formulación presupuestaria, principalmente en el proceso de planificación estratégica institucional.

El CNC carece de un plan estratégico institucional lo cual evidencia deficiencias en la vinculación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario. De igual forma se determinó que dicho Consejo no posee mecanismos de control que permitan la evaluación y monitoreo del entorno.

Así mismo en lo que respecta al cumplimiento de normativa aplicable, se denota que el CNC carece de normativa interna que regule el Subsistema de Presupuesto Institucional, en todas sus fases (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación).

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Secretaría Técnica del CNC orientadas a la implementación de mecanismos de control y la elaboración de normativa interna que asegure el funcionamiento del Subsistema de Presupuesto, además se le dispone al responsable de la Unidad de Planificación la creación del Plan Estratégico Institucional. Por último, se le giran disposiciones a la Junta Directiva del CNC orientadas a resolver sobre el Plan Estratégico Institucional y la normativa interna presupuestaria.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL CONSEJO NACIONAL DE
CONCESIONES**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno, con el fin principal de lograr mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. En el ámbito público, dicha herramienta resulta de gran relevancia para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto cambiante.
- 1.2. Ante la relevancia de la gestión por resultados y con el fin de incluir la práctica en la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI), para el fortalecimiento de la gestión pública en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del país, el Ministerio de Planificación Económica y Política Nacional (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda (MINHAC) emitieron lineamientos y orientaciones, tales como el Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de Costa Rica (2016), así como Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan estratégico Institucional (2018).
- 1.3. Por su parte, la Contraloría General de la República, incluyó como objetivo en su Plan Estratégico 2013-2020, incrementar la eficiencia en la gestión pública priorizando acciones de fiscalización integral dirigidas a mejorar la gestión del servicio público, para una mejor satisfacción del interés colectivo, utilizando como estrategia la promoción de un marco normativo que permita fomentar una sana administración en el sector público.
- 1.4. En línea con lo anterior, la Contraloría General, emitió las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE” con el propósito de fortalecer la fiscalización integral de la Hacienda Pública y a su vez brindar una mayor seguridad jurídica en el manejo del presupuesto público favoreciendo su consolidación como herramienta esencial de gestión¹.

¹ Acápite 1.2 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE.

- 1.5. El principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional de las normas mencionadas, resulta de suma relevancia, pues busca que el presupuesto se formule respondiendo a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo, las cuales son derivadas de la estrategia institucional, teniendo así al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global.
- 1.6. En consecuencia, a partir de la relevancia que representa la vinculación plan - presupuesto, se consideró importante evaluar los esfuerzos que realiza el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), en cuanto al cumplimiento de requisitos de control y de normativa sobre la información presupuestaria, así como la relación entre éste, su planificación estratégica y su plan operativo institucional, conforme al marco legal y normativo vigente.

OBJETIVOS

- 1.7. Revisar el cumplimiento de la normativa aplicable al proceso de formulación presupuestaria del CNC.

ALCANCE

- 1.8. La auditoría abarcó la gestión de formulación presupuestaria del CNC, correspondiente al presupuesto inicial 2018. Al respecto, se revisó la documentación comprobatoria y los procedimientos utilizados para efectuar el análisis correspondiente.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. Los criterios utilizados para el desarrollo de la auditoría, responden a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, Ley General de Control Interno, No. 8292, así como las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos(N-1-2012-DC-DFOE), Normas de Control Interno para el Sector Público.(N-2-2009-CO-DFOE), y las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE.
- 1.10. El Decreto Ejecutivo No. 35755-Plan, Sistema Nacional de Evaluación SINE, Decreto Ejecutivo No 37735-Plan, Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, así como buenas prácticas nacionales e internacionales en la materia.
- 1.11. En cuanto a las buenas prácticas nacionales, se utilizó el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica² y las Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan estratégico Institucional³ del Ministerio de Planificación y Política económica. Asimismo se consideró el Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las buenas prácticas de Gestión en Administración Pública.

² Emitido por el Ministerio de Planificación y Política Económica & Ministerio de Hacienda. (2016).

³ Emitido por el Ministerio de Planificación y Política Económica (2018)

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.12. En la ejecución de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos del Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la CGR, observando en lo correspondiente, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- 1.13. Además, se formuló una herramienta de 49 preguntas, con el fin de revisar el cumplimiento de requisitos y de normativa sobre la información presupuestaria, la cual estaba segmentada por cinco ejes temáticos a saber: condiciones básicas en el proceso de Planificación Estratégica, vinculación de la planificación institucional con la estimación presupuestaria, los componentes de la planificación estratégica, seguimiento y evaluación y finalmente los mecanismos de control que regulan el proceso de formulación presupuestaria. Esta herramienta, se diseñó tomando como base los criterios de auditoría previamente referenciados. (Ver párrafos 1.9 al 1.11)

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.14. Alguna información requerida por la Contraloría General se suministró de forma incompleta e inoportuna, con efecto directo en el plazo de ejecución de la auditoría por las reiteraciones y las prórrogas tramitadas.
- 1.15. Adicionalmente, el presupuesto inicial 2018 del CNC fue improbadado por no contar con los recursos suficientes para financiar las partidas y subpartidas de gastos necesarios para el funcionamiento de la institución durante todo ese año, situación que impactó los plazos previstos en la presente auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.16. Costa Rica asume un rol importante en el tema de planificación a partir del año 1949, al fijar un papel trascendental para el Estado en procura del bienestar de la población, mediante la Constitución Política, en su artículo 11 señala que (...) *La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.* (...), evidenciando el compromiso con la ciudadanía hacia el desarrollo del país orientando las políticas públicas en el largo plazo, para establecer políticas socio-económicas y coordinar su ejecución.
- 1.17. Con el fin de garantizar el desarrollo del país y el cumplimiento del rol del Estado, se emite la “Ley de Planificación Nacional, No. 5525”, busca intensificar la productividad del país, mejorar la distribución del ingreso y servicios sociales, así como propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.
- 1.18. Al respecto, cabe señalar la importancia de que la planificación sea llevada a cabo por medio de distintos instrumentos (políticas, planes, programas, proyectos), los cuales expresen una respuesta según la priorización de las necesidades de la población ya que es mediante esto, que se genera valor público.
- 1.19. En línea con lo anterior, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, establece en su Artículo 4, que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales, de mediano y largo

plazo, a su vez, indica que el Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global para su orientación.

- 1.20. Por su parte, MIDEPLAN define valor público como *la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático*⁴ (pág.15). Debido a que la gestión por resultados contribuye a la creación de valor público en las organizaciones y fortalece la capacidad del Estado para promover desarrollo, es importante redoblar esfuerzos para potenciar dicho lineamiento.
- 1.21. Actualmente, de acuerdo con algunas evaluaciones se ha identificado que existen mejoras en los pilares de planificación, gestión financiera y sistemas de seguimiento, mientras debilidades en las áreas de presupuesto por resultados y gestión de programas y proyectos⁵. Sin embargo, se evidencia que la visión a largo plazo aún no se ha concretado, tanto a nivel de gobierno como de instituciones públicas. Aunado a esto, existe desigualdad en la calidad de los planes operativos anuales, así como una deficiencia en cuanto la vinculación planificación-presupuesto, dado que los programas de planificación son diferentes de los presupuestarios.
- 1.22. Pese a que existe normativa que establece la importancia de la formulación de Planes Estratégicos Institucionales (PEI), no todas las entidades disponen de un PEI⁶. En el 2013, se emite el Decreto No. 37735 “Reglamento general del sistema nacional de planificación”, en éste se define al PEI como el instrumento de planificación institucional de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Además se señala que los PEI deben reflejarse en los POI, así como en los presupuestos institucionales que se emitan durante su vigencia.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.23. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el día 05 de marzo del 2019, en las instalaciones del CNC, estando presentes los siguientes funcionarios: Oscar Vargas Murillo, auditor interno; Daniel Uba Fallas, jefe de la Unidad de Planificación; Ana Lucrecia Rodríguez Araya, Directora Administrativa Financiera; Paola Benavides Chaves, Secretaria Técnica, funcionarios del Consejo Nacional de Concesiones.

⁴ De acuerdo con el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de Costa Rica (2016), página 15.

⁵ Según información suministrada por el sistema de evaluación PRODEV (SEP) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), página 22.

⁶ De acuerdo con el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de Costa Rica (2016), página 23.

- 1.24. Adicionalmente, en esa misma fecha, se hizo entrega del borrador del presente informe a la Junta Directiva por medio del oficio DFOE-IFR-0093(3231), a la Secretaria Técnica por medio del oficio DFOE-IFR-0092 (3230) y al responsable de la Unidad de Planificación por medio del oficio N°. DFOE-IFR-0091(3228), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.
- 1.25. Sobre el particular, debe indicarse que al término del plazo establecido, no se recibieron observaciones por parte del Consejo Nacional de Concesiones.

SIGLAS

| SIGLA | Significado |
|-----------------|------------------------------------------------------------|
| CGR | Contraloría General de la República |
| DFOE | División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR |
| LGCI | Ley General de Control Interno |
| CNC | Consejo Nacional de Concesiones |
| NTPP | Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos |
| UPI | Unidad de Planificación Institucional |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación Económica y Política Nacional |
| MINHAC | Ministerio de Hacienda |
| PEI | Plan estratégico Institucional |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| SEVRI | Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| POIs | Planes Operativos Institucionales |
| GpRD | Gestión por Resultados |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |

2. Resultados

CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSUMO PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA.

Deficiencias en la vinculación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario del CNC

- 2.1. De conformidad con la metodología aplicada, se determinó que el Consejo Nacional de Concesiones presenta un nivel de cumplimiento de un 54,8% en lo que respecta a la vinculación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario. Dicha situación amerita acciones inmediatas de mejora por parte de ese Consejo.
- 2.2. La metodología aplicada se encuentra fundamentada en diferente normativa aplicable⁷, así como buenas prácticas⁸ relacionadas con la planificación y presupuesto, de la cual se obtienen los siguientes resultados en cuanto al porcentaje de cumplimiento de los diferentes ejes temáticos evaluados.

Tabla N°1: Deficiencias en la vinculación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario del CNC.

| Rubros evaluados | Porcentaje |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Cumplimiento de las condiciones básicas en el proceso de planificación estratégica | 50% |
| Vinculación de la planificación institucional con la estimación presupuestaria | 57% |
| Componentes del proceso de planificación estratégica | 21% |
| Seguimiento y Evaluación | 86% |
| Mecanismos de control que regulan el proceso de formulación presupuestaria. | 60% |
| Total | 55% |

Fuente: Elaboración propia 2019, con base en los resultados obtenidos de la herramienta aplicada para la verificación del cumplimiento.

⁷ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público - Contraloría General de la República (CGR). Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del plan estratégico institucional - Ministerio de Planificación Y Política Económica (MIDEPLAN).

Ley General de Control Interno, No. 8292.

Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) - Contraloría General de la República (CGR)

Decretos Ejecutivos 35755-PLAN y 37735-PLAN, referentes al Sistema de Evaluación y al Sistema de Planificación - Presidencia de la República y el Ministro de Planificación Y Política Económica (MIDEPLAN).

⁸ Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público- CEPAL. Buenas Prácticas de Gestión en Administración Pública- Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión.

- 2.3. Con base en los resultados mostrados en el cuadro anterior y de conformidad con la escala de evaluación empleada⁹, se refleja que el CNC requiere de acciones de mejora inmediatas en el cumplimiento de las condiciones básicas en el proceso de planificación estratégica, así como en la vinculación de la planificación institucional con la estimación presupuestaria y en los componentes del proceso de planificación estratégica. Asimismo presenta oportunidades de mejora a corto plazo en cuanto a los mecanismos de control que regulan el proceso de formulación presupuestaria.
- 2.4. Dichos resultados son producto de un limitado marco orientador que asegure, razonablemente la vinculación del proceso de planificación institucional con la formulación presupuestaria en el CNC.
- 2.5. La situación descrita, podría implicar una débil articulación entre el presupuesto y planificación del CNC, lo cual genera que no se garantice la asignación correcta de los recursos, a la vez que se den prácticas inerciales del gasto, lo que dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la correspondiente fijación de metas institucionales.
- 2.6. Además de lo mencionado, al ser el presupuesto la expresión financiera de la planificación, debe existir vinculación entre ambos, pues de lo contrario, no se asegura el cumplimiento de las metas institucionales.
- 2.7. La vinculación entre el presupuesto y la planificación es considerada un instrumento que permite evaluar las políticas implementadas, sin embargo si el proceso no se realiza de forma articulada, los mecanismos de evaluación no generan valor para los procesos de toma de decisiones.

Ausencia de mecanismos de control que permitan la investigación, evaluación y monitoreo del entorno del CNC

- 2.8. El CNC posee limitados mecanismos de control que permitan incorporar de forma oportuna la participación de sus beneficiarios en la identificación de sus necesidades, asimismo desconoce el impacto que está generando su gestión en la población y no tiene claro la percepción que tienen sus colaboradores internos.
- 2.9. No se identificó documentación que respalde la labor que efectúa el Consejo para conocer las expectativas de sus usuarios, pese a que señala que la forma utilizada para conocer las necesidades de la población beneficiada es mediante (...) *su portal web institucional y las noticias que aparece (sic) en los medios periodísticos y foros que participa (...)*¹⁰.
- 2.10. Asimismo, no se logró evidenciar los mecanismos que utiliza el CNC para revisar las actividades que realizan durante el proceso de formulación presupuestaria y planificación, esto se debe a que no cuenta con un procedimiento formal establecido; por tanto se les imposibilita evaluar dichas actividades o tareas.
- 2.11. El principio de participación desarrollado en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece que en todas las fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman a la organización, tanto como la ciudadanía en general.

⁹ Evaluación empleada: 85 a 100: Aceptable/60 a 84: Oportunidades de mejora a corto plazo/0 a 59: Acciones inmediatas de mejora.

¹⁰ De acuerdo con el oficio [CNC-ST-AF-OF-0211-2018](#) del 21 de setiembre de 2018

- 2.12. Por su parte, en aplicación de las buenas prácticas en el proceso de formulación presupuestaria¹¹, debe tenerse presente que la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) constituye en sí misma una orientación del accionar de las instituciones públicas hacia los ciudadanos, generando resultados que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, respondiendo al bien social y generando valor público con la incorporación de la participación ciudadana en la identificación de sus necesidades.
- 2.13. En cuanto a la evaluación de los procesos, la norma 2.1.3 de las NTPP, apartado a), incisos i) y ii), indica que es responsabilidad del jerarca *garantizar la aplicación efectiva de la normativa técnica que rige en general al Subsistema de Presupuesto (...), así como emitir los lineamientos y las políticas que orienten el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y la evaluación* del Subsistema de Presupuesto. Asimismo la norma 2.1.2 apartado b) incisos iv) y viii señala que es responsabilidad del titular subordinado *emitir, divulgar y poner a disposición para consulta y mantener actualizados los manuales de procedimientos de operación* del Subsistema de Presupuesto, así como *dar seguimiento y realizar evaluaciones periódicas para adoptar las acciones correctivas que procedan*.
- 2.14. La condición descrita en el presente hallazgo, se debe a que el Consejo Nacional de Concesiones no cuenta con un mecanismo formal de control establecido, por medio del cual se pueda investigar, evaluar y monitorear el entorno, así como de la ausencia de una valoración de riesgos efectiva, la cual permita evaluar las condiciones internas y externas del CNC.
- 2.15. Dicha situación, podría implicar que no se garantice la asignación óptima de los recursos públicos, en la atención de las necesidades que dieron origen a los objetivos y funciones sustantivas para los que fue creado dicho Consejo. Asimismo al no tener claro las necesidades de los usuarios, la planificación realizada, puede distar con la realidad del país.
- 2.16. Aunado a lo anterior, al existir un desconocimiento sobre la percepción interna que tienen los colaboradores del CNC en cuanto a su gestión, se podría afectar su sentido de pertenencia, lo cual a su vez puede influir en la consecución de metas y objetivos propuestos.

Debilidades en la planificación estratégica institucional

- 2.17. Conforme lo establece el artículo 13 del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación¹², los planes estratégicos deberán tomarse como referencia inmediata para la formulación de los Planes Operativos Institucionales (POI), así como para orientar la asignación de recursos para el presupuesto institucional correspondiente a su vigencia.
- 2.18. Es por ello, que durante el proceso de formulación presupuestaria, las instituciones deberán considerar *el marco estratégico, que comprende, entre otros, la misión, visión y objetivos estratégicos de la institución, los planes institucionales de mediano y largo plazo, los indicadores de impacto y de gestión relacionados con la actividad sustantiva de la*

¹¹ Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica” emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), página 3.

¹² Decreto Ejecutivo No. 37735-PLAN publicado el 26 de junio de 2013.

institución, los factores críticos de éxito para el logro de resultados, de conformidad con lo establecido en la norma 4.1.3 de las NTPP.

- 2.19. A su vez, debe tenerse presente que *la primera etapa que debe realizarse en el ejercicio de formulación del plan estratégico institucional (PEI) es contar con la aprobación y compromiso de la máxima Jerarquía Institucional*¹³, por su parte, es deber del jerarca¹⁴ aprobar los mecanismos y parámetros definidos por el titular subordinado en la fase de formulación presupuestaria, que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y que faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos.
- 2.20. Sobre el particular, se determinó que el CNC no posee un Plan Estratégico Institucional, a la fecha de finalización de la etapa de examen del presente estudio. Adicionalmente, se identificó que para el periodo comprendido del año 2015 al 2018 dicho Consejo disponía de un documento denominado “Plan estratégico institucional”, sin embargo el mismo no fue aprobado por la Junta Directiva.
- 2.21. El 21 de setiembre de 2018, mediante oficio [No. CNC-ST-AF-OF-0211-2018](#), el CNC señaló que (...) *a la fecha no se ha localizado el acuerdo en firme de la Junta Directiva. De igual manera, aun no se logró obtener el oficio mediante el cual se comunicó el PEI para ser de conocimiento de todos los funcionarios del CNC (...).* Esto hace que carezca de validez para ser utilizado como un instrumento de planificación institucional de mediano o largo plazo.
- 2.22. Aunado a lo expuesto anteriormente, el CNC carece de una “Visión institucional” claramente definida, actualizada y oficializada. Lo anterior por cuanto se logró evidenciar que la visión que ese Consejo define en su portal web es distinta a la definida en su PEI 2015-2018. En el portal web de consulta pública, el Consejo Nacional de Concesiones establece su Visión como:

En el año 2014 seremos un ente:/ 1.En el ámbito externo:/ El motor de desarrollo del país. / Reconocido por nuestra capacidad de gestión. / Con una imagen sólida y transparente. / 2. En el ámbito interno: / Con un sistema de gestión certificado. / Con una cultura de calidad en la gestión de proyectos. / Que cumple fielmente la planificación de sus proyectos. / Un equipo humano comprometido y competitivo.

- 2.23. Lo mencionado difiere de la visión que se incluye en el documento denominado “Plan Estratégico 2015-2018”, la cual se menciona a continuación.

El Consejo Nacional de Concesiones es una institución pública que debe ser reconocido nacional e internacionalmente, por promover, concertar, salvaguardar y modificar contratos de concesión de obras públicas y de obras con servicios públicos en asociaciones exitosas entre el sector público y el sector privado, con el liderazgo en el desarrollo de acciones necesarias para la formulación y ejecución de proyectos bajo el esquema de asociación público-privado (APP), reflejando su impacto en la disminución del déficit de infraestructura pública del país y el mejoramiento de los servicios públicos en la ciudadanía.

¹³ Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)” emitidas por MIDEPLAN.

¹⁴ Según lo establecido en la norma 4.1.8 de las NTPP.

- 2.24. Además de la situación señalada, el CNC no logró acreditar ante este órgano contralor que las acciones estratégicas de intervención definidas en el [PEI 2015-2018](#)¹⁵, generarán un impacto en la optimización de la prestación de los servicios o actividades que brinda ese Consejo, ni que estas acciones hayan sido utilizadas como insumos para la formulación del Plan Operativo Institucional 2018.
- 2.25. Del mismo modo, tampoco se logró evidenciar que haya divulgado para conocimiento de sus funcionarios el PEI 2015-2018. Inclusive para febrero del 2018, la administración indicó de acuerdo con la evaluación de control interno¹⁶ aplicada, que el Área Financiera Contable presentaba algunas deficiencias en la promoción de ideas rectoras sobre misión, visión, objetivos y metas, así como en la interiorización de las normas y políticas.
- 2.26. Asimismo no se acreditó la existencia de un mecanismo de evaluación, el cual permitiera mejorar el diseño, ejecución y resultados de los componentes estratégicos definidos en el PEI.
- 2.27. La situación descrita, se deriva del escaso seguimiento realizado y del limitado direccionamiento por parte de la Administración superior del CNC en los procesos de planificación estratégica y de formulación presupuestaria.
- 2.28. Lo anterior, conlleva a que el CNC no posea un marco estratégico claro y oportuno mediante el cual se determine la dirección institucional hacia la cual se debe orientar para conseguir sus objetivos de corto, mediano y largo plazo, fundamentados en las atribuciones concedidas por ley y los requerimientos ciudadanos.
- 2.29. Los aspectos descritos anteriormente, hacen que el logro de resultados esperados en la gestión institucional se vea afectado, en virtud de que no se asegura una implementación gradual del PEI ni la medición de los posibles resultados que se esperaba obtener.
- 2.30. Además, al no ser divulgado el PEI a los funcionarios del Consejo, la identidad institucional en los colaboradores se pueda ver afectada, en virtud de que este documento es el que define el rumbo para alcanzar resultados comprometidos y fortalecer la transparencia de la gestión pública durante el período de su vigencia.
- 2.31. Asimismo, al no estar aprobado el PEI, el CNC no posea un instrumento que le permita determinar la dirección institucional hacia la cual se deben orientar sus políticas, objetivos, proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben tener como último fin el de impactar positivamente la consecución de objetivos y metas para la generación de calidad de los servicios que presta ese Consejo.

¹⁵ Ver páginas 23 a la 29 del documento.

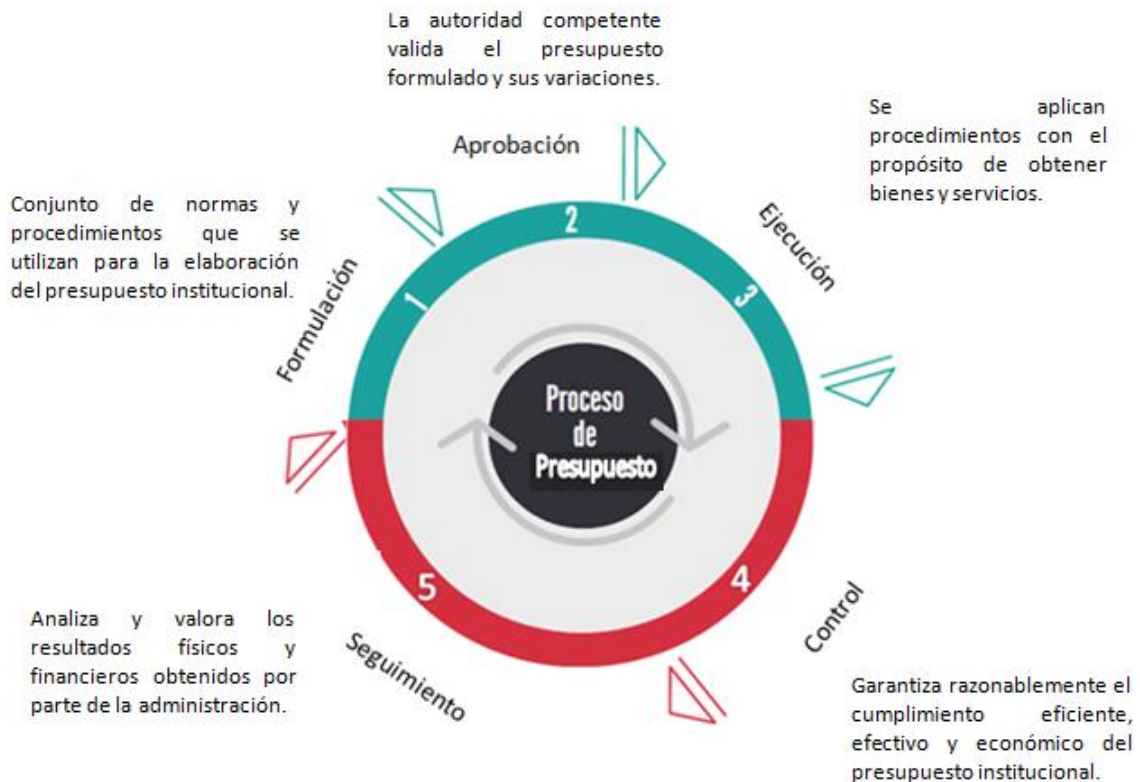
¹⁶ Con base en el Plan de Acción General para mejorar el cumplimiento de las medidas mínimas de control y [entrevista](#) con el área Administrativa Financiera del CNC el 14/02/2018.

CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE AL PROCESO PRESUPUESTARIO

Ausencia de normativa interna que regule el Subsistema de Presupuesto Institucional, en todas sus fases.

2.32. En virtud de las diferentes fases que conforman el proceso presupuestario, es esencial que las administraciones implementen normativa para asegurar así su cumplimiento. El subsistema de Presupuesto Público se encuentra conformado por las siguientes fases:

Imagen N°1. Fases que conforman el proceso presupuestario



Fuente: Elaboración propia, 2019.

2.33. La auditoría realizada permitió identificar que el Consejo Nacional de Concesiones, carece de normativa procedimental que regule el Subsistema de Presupuesto Público. Sobre el particular, es preciso indicar que el 21 de setiembre del 2018, mediante oficio No. CNC-ST-AF-OF-0211-2018, el Consejo indica que (...) *dispone de manual de procedimientos obsoletos e implementados sin aprobación y vigentes, en los que se establece los roles, responsabilidades, funciones y productos de cada puesto, área u unidad de ese Consejo*

2.34. Adicional a lo expuesto, la Administración menciona que la Unidad de Planificación no cuenta con indicadores o guías definidas formalmente, situación que refleja un riesgo administrativo alto. Asimismo el Área Administrativa Financiera señala que no poseen procedimientos oficiales en el que se indique cómo se debe llevar a cabo el proceso de

formulación presupuestaria, tampoco hay un cronograma establecido en el que se establezcan los tiempos en que se debe cumplir con los envíos de información, solo se tiene a nivel interno del CNC una circular que detalla los recursos ejecutados, para la presentación de los respectivos informes presupuestarios trimestrales.

- 2.35. Sobre el particular, es preciso señalar que las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, indican que es responsabilidad del jerarca o titular subordinado emitir, divulgar y poner a disposición para consulta y mantener actualizados los manuales de procedimientos de operación del Subsistema de Presupuesto, los cuales deben contemplar los insumos (recursos humanos, materiales y económicos) y los procesos, actividades, responsabilidades, mecanismos de coordinación, flujos de información y productos del proceso presupuestario, todo lo anterior conforme lo establecido en la norma 2.1.3, apartado b) incisos iv.
- 2.36. Asimismo, en la referida norma apartado a), incisos i) y ii., se señala que el jerarca deberá *garantizar la aplicación efectiva de la normativa técnica que rige en general al Subsistema de Presupuesto (...)*, así como *emitir los lineamientos y las políticas que orienten el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y la evaluación* del Subsistema de Presupuesto.
- 2.37. Sobre este punto, el artículo 15 inciso b) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, establece como deberes del jerarca y de los titulares subordinados, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente (...) la autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.
- 2.38. La causa de esta condición, obedece a que la formalización de la normativa procedimental que regule las fases del proceso presupuestario no ha sido un tema prioritario para la administración superior del CNC.
- 2.39. La situación comentada, deriva de que ese Consejo carece de un manual de procedimientos debidamente aprobado y vigente, en los que se establezca roles, responsabilidades, funciones y productos de cada puesto; adicional a esto, la entidad tampoco realiza una revisión anual de las actividades que se desarrollan durante el proceso de planificación y presupuesto para implementar mejoras.
- 2.40. Este tipo de omisiones, generan debilidades en el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento y evaluación del Subsistema de Presupuesto, lo cual podría traducirse en debilidades en cada una de las fases del proceso y en consecuencia, deficiencias en los productos generados, por lo que no se puede aseverar una gestión razonable de dicho subsistema.
- 2.41. Adicionalmente, se dificulta la elaboración, implementación y seguimiento de mecanismos de alerta que identifiquen irregularidades o desviaciones importantes en los procedimientos establecidos para cada una de las fases del proceso presupuestario.
- 2.42. Del mismo modo, la ausencia o insuficiencia de procedimientos y normativa interna oficializada, afecta el proceso de toma de decisión de los jerarcas, dado que estas omisiones pueden inducir a errores estratégicos de gestión, que podrían afectar el alcance de los objetivos institucionales y el proceso de rendición de cuentas.

3. Conclusiones

- 3.1. Una vez aplicada la herramienta diseñada para evaluar el cumplimiento de las NTPP por parte del CNC en el proceso de formulación presupuestaria, y de conformidad con la escala de evaluación definida, se obtuvo un puntaje de 54,8 puntos; por tanto, se concluye de forma adversa. Lo anterior en virtud de que existen debilidades que afectan en forma general el proceso fiscalizado, por lo que se requiere implementar acciones inmediatas de mejora, principalmente en el proceso de planificación estratégica institucional.
- 3.2. En cuanto al cumplimiento de las condiciones básicas en el proceso de planificación estratégica, se evidencia que el CNC carece de un mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Institucional, adicionalmente, este documento no se encuentra aprobado oficialmente, lo cual repercute en el direccionamiento del Consejo hacia el cumplimiento de sus metas y objetivos, dicha situación refleja que esto no ha sido un tema prioritario para la administración superior del CNC.
- 3.3. Asimismo, se denotan falencias en lo que respecta a la aplicación de mecanismos de medición de resultados por ese Consejo, dado que se desconoce las necesidades y expectativas que esperan sus beneficiarios en cuanto a su gestión, además no se detallan procedimientos que utiliza el CNC para conocer la opinión que poseen sus colaboradores a cerca de la función que les compete.
- 3.4. Adicionalmente, el CNC carece de un manual de procedimientos debidamente aprobado y vigente en la parte presupuestaria; además no se visualiza la definición clara de los roles, responsabilidades, funciones y productos de cada puesto, área y unidad de ese Consejo, lo cual repercute en la definición clara de las responsabilidades de sus colaboradores.

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. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016

- 4.3. Este 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.

A LA MASTER PAOLA BENAVIDES CHAVES EN SU CALIDAD DE SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.4. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo de control por medio del cual se puedan evaluar las condiciones internas y externas del entorno de ese Consejo, el cual permita conocer las necesidades y expectativas de los beneficiarios para garantizar la optimización de los servicios brindados.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, en un plazo de 3 meses, contado a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la cual se haga constar que se elaboró, oficializó y divulgó el mecanismo respectivo. Además, en un plazo de 2 meses posteriores a la divulgación, deberá remitir una certificación indicando que el mecanismo se encuentra en implementación. (Ver párrafos 2.8 al 2.16)

- 4.5. Elaborar y someter a conocimiento de la Junta Directiva, una propuesta de normativa interna, la cual oriente el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y evaluación del Subsistema de Presupuesto.

Para validar el cumplimiento de esta disposición, en un plazo de 6 meses, contados a partir de la notificación del presente informe, se deberá remitir a esta Contraloría copia del oficio mediante el cual se sometió dicha propuesta a la Junta Directiva. Asimismo, en un plazo de 3 meses posteriores a la fecha del acuerdo de resolución tomado por la Junta Directiva (requerido en la disposición 4.7), esa Secretaria Técnica deberá remitir una certificación que acredite la implementación de la normativa solicitada. (Ver párrafos 2.31 a 2.41)

AL SEÑOR DANIEL UBA FALLAS, EN SU CALIDAD DE ENCARGADO DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

- 4.6. Elaborar el Plan Estratégico Institucional (PEI) del CNC, así como los mecanismos para su respectivo seguimiento y evaluación, y someter a conocimiento de la Junta Directiva dicho Plan.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición, en un plazo de 6 meses, contados a partir de la notificación del presente informe, se deberá remitir la Contraloría General, una certificación en la cual se haga constar que se elaboró el PEI, así como los mecanismos solicitados, y que dicho Plan fue sometido a conocimiento de la Junta Directiva. Adicionalmente, en un plazo de 6 meses posteriores a la fecha del acuerdo de resolución tomado por la Junta Directiva (requerido en la disposición 4.8), deberá remitir una certificación en la que haga constar que los mecanismos de seguimiento y evaluación del PEI se encuentran en implementación. (Ver párrafos 2.17 al 2.30)

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES.

- 4.7. Resolver acerca de la propuesta de normativa presupuestaria referida en la disposición 4.5 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, ese Órgano Colegiado deberá remitir en un plazo máximo de 2 meses contados a partir de la fecha en que dicha propuesta fue sometida a conocimiento de esa Junta Directiva, copia

del acuerdo mediante el cual resuelve respecto a dicha normativa presupuestaria. (Ver párrafos 2.31 a 2.41)

- 4.8. Resolver acerca de la propuesta del Plan Estratégico Institucional del CNC referida en la disposición 4.6 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, ese Órgano Colegiado deberá remitir en un plazo máximo de 2 meses contados a partir de la fecha en que dicha propuesta fue sometida a conocimiento de esa Junta Directiva, copia del acuerdo mediante el cual resuelve respecto al Plan Estratégico Institucional. (Ver párrafos 2.17 al 2.30).

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área



Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Yuliana Quirós Acuña
Colaboradora