

INFORME N° **DFOE-EC-IF-00012-2019**
9 de septiembre, 2019

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
CUMPLIMIENTO NORMATIVO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN
EL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

2019

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN.....	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO DE LA AUDITORIA.....	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
DEFINICIONES	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
SIGLAS	8
2. RESULTADOS	8
PROCESO PRESUPUESTARIO DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	8
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA	8
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA	9
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	10
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	11
PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS	12
RESULTADOS SOBRE LA PREPARACIÓN DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS	12
3. CONCLUSIONES.....	13
4. DISPOSICIÓN	13
AL MÁSTER PABLO FERNÁNDEZ ARAYA, EN SU CALIDAD DE JEFE DEL ÁREA DE PRESUPUESTO DEL BPDC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	14
5. RECOMENDACIÓN.....	14
A LA MÁSTER MAGDALENA ROJAS FIGUEREDO, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BPDC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	14

CUADROS

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA	7
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS	8

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público aplicables a las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación presupuestaria en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal durante el período comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2018.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El presupuesto como expresión financiera del plan institucional constituye una herramienta esencial de gestión que le permite a las entidades públicas asignar y priorizar los recursos disponibles y tomar decisiones para concretar los objetivos y metas institucionales, ya que establece el límite máximo de gasto para realizar las actividades requeridas y dar cumplimiento a sus fines de creación.

Asimismo, un proceso presupuestario que se ejecute en apego a la normativa aplicable, se convierte en un medio para que las instituciones públicas realicen una administración transparente, eficiente, eficaz y económica de los recursos públicos; por lo que, resulta importante verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control que orienten cada fase de ese proceso en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, máxime considerando que su presupuesto para el año 2018 fue de ₡430.084,9 millones, con una ejecución del 81,8% del gasto (₡351.906,5 millones).

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada se determinó que si bien el Banco Popular y de Desarrollo Comunal ha definido e implementado normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos en la ejecución de su proceso presupuestario; el porcentaje de cumplimiento de los criterios de auditoría definidos, refleja que existen debilidades que deben ser atendidas por la Administración con el propósito de maximizar los beneficios esperados en su gestión presupuestaria.

Entre otras debilidades, se identificó que no se ha establecido formalmente que los resultados de la evaluación física de periodos anteriores y el expediente del presupuesto inicial se encuentre disponible para los sujetos interesados; además, se carece de procedimientos y herramientas para asegurar el cumplimiento del marco normativo y técnico de los presupuestos iniciales sometidos a aprobación de los órganos competentes.

Asimismo, se determinaron debilidades en la ejecución de los mecanismos o herramientas que permiten confirmar que los documentos presupuestarios sometidos a aprobación externa cumplen con el bloque de legalidad, así como ausencia de procedimientos que definan para cada programa presupuestario, el aporte que el logro de sus metas y objetivos dará a los resultados esperados en el mediano y largo plazo.

Respecto a la fase de ejecución, se determinó la imputación de gastos devengados que no tenían las condiciones técnicas y jurídicas para su registro; debilidades en los mecanismos de control para verificar en las modificaciones presupuestarias aspectos específicos y que la Junta Directiva conozca el informe sobre las modificaciones presupuestarias que fueron aprobadas por las instancias designadas por ese órgano colegiado.

Además, no se efectuó una divulgación oportuna a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos de la evaluación física y financiera del presupuesto institucional 2018; y, en los informes respectivos no se incluyó una explicación de las principales limitaciones presentadas en materia de ejecución de gastos.

Por otra parte, el Banco presenta oportunidades de mejora a efectos de implementar el presupuesto con base en resultados, por cuanto requiere definir formalmente que los resultados de la evaluación física de periodos anteriores sea considerada en el proceso presupuestario; desarrollar una presupuestación plurianual, definir el aporte de los objetivos y metas de cada programa en los resultados esperados en el mediano y largo plazo, divulgar información sobre el cumplimiento de objetivos y metas a los ciudadanos; y, considerar el análisis de demanda y satisfacción de los servicios en el ámbito de eficiencia, eficacia, economía y calidad.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión presupuestaria del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, se giran disposiciones a la Jefatura del Área de Presupuesto, para que se solventen oportuna y eficazmente las situaciones identificadas, en procura de su buen funcionamiento y contribución en el alcance de los objetivos institucionales.

Asimismo, se recomienda a la Gerencia General valorar los resultados sobre el proceso de preparación para la implementación del presupuesto con base en resultados, con el propósito de fortalecer y perfeccionar la consecución de resultados y la generación de valor público.

INFORME N° DFOE-EC-IF-00012-2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El presupuesto como expresión financiera del plan institucional constituye una herramienta esencial de gestión que le permite a las entidades públicas asignar y priorizar los recursos disponibles y tomar decisiones para concretar los objetivos y metas institucionales; es decir, establece el límite máximo de gasto para realizar las actividades requeridas y dar cumplimiento a sus fines de creación.
- 1.2. Asimismo, un proceso presupuestario que se ejecute en cumplimiento de la normativa aplicable, se convierte en un medio para que las instituciones públicas realicen una administración transparente, eficiente, eficaz y económica de los recursos a su cargo; por lo que, resulta importante verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control que orienten cada fase de ese proceso, máxime considerando que el presupuesto del BPDC para el año 2018 fue de ₡430.084,9 millones, con una ejecución del 81,8% del gasto (₡351.906,5 millones).
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

- 1.4. El propósito de la auditoría fue verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público aplicables a las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación presupuestaria en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió la ejecución de procedimientos para verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las NTPP por parte del BPDC en las fases del proceso presupuestario durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, según se detalla a continuación:
 - a) **FORMULACIÓN:** Normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional.
 - b) **APROBACIÓN:** Normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos, mediante los cuales la autoridad competente conoce, estudia y se pronuncia por medio de acto administrativo sobre el presupuesto formulado y sus variaciones, en función de su planificación anual, y del cumplimiento de las disposiciones del bloque de legalidad y la técnica aplicable, otorgándole la

- validez y la eficacia jurídica que el presupuesto institucional requiere para su ejecución y para formar parte del marco de referencia de la gestión institucional.
- c) **EJECUCIÓN:** Normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto institucional aprobado, se aplican para la recaudación o recibo de los recursos estimados en ese presupuesto, con el propósito de obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios. Los productos de esta fase son los informes de ejecución y la liquidación presupuestarias.
 - d) **CONTROL:** Normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que se aplican para garantizar razonablemente el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional, incluyendo los objetivos y metas.
 - e) **EVALUACIÓN:** Normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, mediante los cuales se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Lo anterior de acuerdo con la planificación, programación y estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar.
- 1.6. Asimismo, con el propósito de recomendar oportunidades de mejora, se realizó un análisis de los elementos básicos con los que cuenta el BPDC como preparativo para una eventual implementación del presupuesto con base en resultados, fundamentado en las líneas de acción definidas por MIDEPLAN, así como en el pilar del ciclo de gestión definido por el BID sobre ese presupuesto; así como lo que sobre el particular recogen las NTPP.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente a la Administración del BPDC, el 24 de junio de 2019 mediante oficio DFOE-EC-0437. A continuación, se detallan dichos criterios:
- a) Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Fase de formulación: 2.2.5, 4.1.1 a 4.1.9; fase de aprobación: 1.1, 2.2.8, 3.6, 4.1.9, 4.2.1 a 4.2.4, 4.2.14, 4.3.6, 4.3.8, 4.3.11 y 4.3.13; fase de Control: 2.1.3 y 4.4.1 a 4.4.7; fase de Ejecución: 2.2.4, 4.3.1 a 4.3.4, 4.3.6, 4.3.13 a 4.3.19; 4.3.20 y 5.1; y, fase de Evaluación: 4.5.1 a 4.5.7.
 - b) Índice de Gestión Institucional (componente de Control Interno), Memoria Anual 2018, CGR.
 - c) Directrices generales a los sujetos pasivos de la CGR para el adecuado registro y validación de información en el SIPP, D-1-2010-DC-DFOE, específicamente directrices 7 y 10.
 - d) Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el Desarrollo en Costa Rica, elaborado por el MIDEPLAN; específicamente en cuanto a las líneas de acción vinculadas al pilar de presupuesto para resultados.
 - e) Informe de Gestión para resultados en el desarrollo de los gobiernos subnacionales, emitido por el BID, en lo relativo al pilar de presupuesto por resultados.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Además, se utilizó una matriz que permitió determinar el porcentaje de cumplimiento de los criterios de auditoría considerados para verificar la definición e implementación de normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las NTPP, mediante el análisis de información suministrada en entrevistas y sesiones de trabajo con funcionarios del BPDC.

DEFINICIONES

- 1.9. De conformidad con la normativa que rige el proceso presupuestario se detallan los principales conceptos utilizados en la auditoría:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
PRODUCTOS PRESUPUESTARIOS	Presupuesto inicial, extraordinarios, modificaciones presupuestarias, informes de ejecución presupuestaria, informes de evaluación semestral y liquidación presupuestaria.
PRESUPUESTO INICIAL	Presupuesto con que el que se inicia la gestión anual de la institución.
MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	Acto administrativo en el que se realizan ajustes en los gastos presupuestados para disminuir los montos de subpartidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otras subpartidas, ya sea dentro un mismo grupo y partida, o entre diferentes grupos, partidas o categorías programáticas; e, incorporar gastos, tomando recursos de otras subpartidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.
PRESUPUESTO EXTRAORDINARIOS	Acto administrativo para incorporar al presupuesto institucional los ingresos extraordinarios, los recursos excedentes entre los ingresos presupuestados y los percibidos y los recursos del superávit, así como los gastos correspondientes; y, registrar las disminuciones de ingresos y el efecto que ese ajuste tiene en el presupuesto de gastos, o en la sustitución de las fuentes de financiamiento previstas.
INFORMES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	Documento con información trimestral sobre la ejecución de las cuentas del presupuesto, elaborado con base en la normativa y especificaciones técnicas correspondientes.
INFORMES DE EVALUACIÓN SEMESTRAL	Documento que contiene información sobre la ejecución física de los objetivos y metas de programas presupuestarios institucionales, con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, elaborado con fundamento en la normativa y especificaciones técnicas.
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA	Cierre de las cuentas del presupuesto que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el que se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero -déficit o superávit-como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.
SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO INSTITUCIONAL	Comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario institucional.
GESTIÓN PARA RESULTADOS	Estrategia de gestión pública que permite orientar la acción de los actores para generar el valor público, el cual se refiere a los cambios sociales que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas de la ciudadanía.
PRESUPUESTO POR RESULTADOS	Consiste en la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos financieros de acuerdo con los resultados deseados e identificados en la planificación institucional.

Fuente: CGR, con base en la normativa aplicable al proceso presupuestario y al presupuesto con base en resultados.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. De acuerdo con su Ley Orgánica, N° 4351, el BPDC es una institución con personería jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo fundamental es dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito, procurando su desarrollo económico y social. De conformidad con esa ley, es sujeto pasivo de fiscalización de la CGR; y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, debe someter sus presupuestos a aprobación del Órgano Contralor y cumplir con lo dispuesto en las NTPP.
- 1.11. Dichas normas, regulan los elementos básicos del Subsistema de Presupuesto Institucional y del proceso presupuestario de las instituciones que se encuentran bajo su ámbito de aplicación y tienen el propósito de fortalecer la fiscalización integral de la Hacienda Pública por parte del Órgano Contralor y brindar una mayor seguridad jurídica en el manejo del presupuesto público favoreciendo su consolidación como herramienta esencial de gestión.
- 1.12. En el BPDC, el Área de Presupuesto tiene la responsabilidad de formular el plan operativo anual y el presupuesto inicial, sus variaciones, brindar seguimiento a la ejecución, realizar actividades de

control, elaborar informes de ejecución y evaluación física y financiera, formular la liquidación presupuestaria y digitar y validar la información en el SIPP; para lo cual dispone de 12 funcionarios. Dicha Área tiene una relación de dependencia con la División de Contabilidad Analítica Corporativa, perteneciente a la Dirección Financiera Corporativa en la Subgerencia General de Operaciones.

- 1.13. En el año 2018, el presupuesto de ingresos y egresos del BPDC fue de ₡430.084,9 millones, siendo que al cierre del año se percibieron ₡409.155,6 millones de ingresos (4,9% inferior a la suma presupuestada), y se ejecutó el 81,8% (₡351.906,5 millones).

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.14. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó formalmente mediante oficio DFOE-EC-0549 del 21 de agosto de 2019. La Administración, en oficio GGC-1290-2019 del 28 de agosto de 2019, indicó que aceptan los resultados presentados y que atenderán lo dispuesto en los plazos establecidos; asimismo, informa que ha iniciado la implementación de las acciones de mejora respectivas.

SIGLAS

- 1.15. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NTPP	Normas Técnicas sobre Presupuesto Público
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos

Fuente: CGR.

2. Resultados

PROCESO PRESUPUESTARIO DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

- 2.1. De acuerdo con los resultados de la auditoría realizada se determinó que, si bien el BPDC ha definido e implementado normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las NTPP en la ejecución de su proceso presupuestario, el porcentaje de cumplimiento (85,2%)¹ de los criterios de auditoría definidos, refleja que existen debilidades que deben ser atendidas por la Administración con el propósito de maximizar los beneficios esperados de su gestión presupuestaria; por cuanto se identificaron las situaciones en cada una de sus fases que se describen a continuación:

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.2. Del análisis documental y las verificaciones realizadas en los aspectos regulados en la fase de formulación presupuestaria, se determinó que ese Banco no cuenta con:
- a) Lineamientos internos sobre la consideración de los resultados de la evaluación física de periodos anteriores², lo cual tiene como propósito la identificación de desviaciones en el alcance de metas y al logro de objetivos, a fin de realizar los ajustes necesarios.

¹ Los porcentajes de cumplimiento por fase según los resultados de la matriz de verificación se detallan: formulación - 82,3%; aprobación - 83,3%; ejecución - 83,4%; control- 93,4%; y, evaluación - 83,6%.

² Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.1.1 y 4.1.3, incisos b) y f) de las NTPP.

- b) Procedimientos relacionados con los recursos provenientes de financiamiento distintos a las que son propios de la actividad ordinaria³, de manera que en la formulación de los presupuestos del periodo 2018, se consideraran las políticas y lineamientos internos y externos, emitidos por el jerarca y los entes u órganos competentes, sobre el particular.
- c) Procedimientos y herramientas propias para asegurar el cumplimiento del marco normativo y técnico⁴ en aspectos como clasificadores presupuestarios, estructura programática y principios presupuestarios en la formulación de presupuestos iniciales. Al respecto, se determinó que en la formulación del presupuesto inicial 2018, se utilizaron las guías que provee la CGR; sin embargo, dicha práctica no estaba formalmente establecida a nivel de normativa de carácter procedimental, ni se evidenció si los aspectos considerados en esas guías son los únicos que debe verificar esa entidad bancaria; o existen situaciones particulares que deban incorporarse.
- d) Normativa de carácter procedimental que oriente a los funcionarios sobre el desarrollo de escenarios presupuestarios con base en la programación macroeconómica⁵, que le permita a la entidad ajustar el plan anual de acuerdo con la disponibilidad de recursos y previendo posibles decisiones que tomen los jefes en la fase de aprobación. Si bien el Manual de Usuario del Módulo de Presupuesto permite crear en el Sistema Integrado de Control y Manejo de Presupuesto, los escenarios denominados: Pesimista, Optimista y Normal; el Banco no logró demostrar la elaboración de los citados escenarios.
- e) Lineamientos internos para que el expediente del Presupuesto inicial estuviera disponible y de fácil acceso para los sujetos interesados⁶; aunque la entidad cuenta con el Reglamento del Sistema Archivístico Institucional del BPDC.
- f) Procedimientos para orientar a los funcionarios en el desarrollo de proyecciones de fuentes de financiamiento y gastos relacionados con esos resultados, para un periodo que cubra al menos los tres años siguientes al ejercicio del presupuesto que se formula⁷.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.3. De las verificaciones y revisión documental realizada en los aspectos regulados en la fase de aprobación presupuestaria, se identificó lo siguiente:
- a) No se han establecidos formalmente los mecanismos o herramientas propias que le permitieran confirmar que el presupuesto inicial 2018 sometido tanto a aprobación interna como externa, cumpliera con el bloque de legalidad⁸; para tales efectos se utilizó las guías generales elaboradas por la CGR, las cuales no consideran lineamientos y políticas emitidas por el Jerarca. Cabe indicar, que para la aprobación de presupuestos extraordinarios⁹, se dispone de normativa interna que establece el uso de una herramienta para la referida verificación; sin embargo, es omisa en algunos aspectos como, por ejemplo, la sección de ingresos.
 - b) No se presentaron las justificaciones de algunos movimientos incorporados al presupuesto institucional por medio de las modificaciones presupuestarias números 2, 3 y 5; situación contraria a las NTPP¹⁰, respecto a que toda variación presupuestaria debe estar justificada.
 - c) Las modificaciones presupuestarias números 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 10 no se digitaron en el SIPP dentro del plazo establecido en las Directrices D-1-2010-DC-DFOE. Asimismo, si bien el Banco cuenta con el procedimiento *“Elaboración de Documentos para Modificaciones Presupuestarias*

³ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.1.1 y 4.1.3, inciso h) de las NTPP.

⁴ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.1.1 y 4.1.3, inciso j) de las NTPP.

⁵ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.1.1 y 4.1.7 de las NTPP.

⁶ Normas 2.1.3, inciso b) iv), y 3.6 de las NTPP.

⁷ Normas 2.1.3, inciso b) iv), y 2.2.5 de las NTPP.

⁸ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.2.1, 4.2.4 y 4.2.14 de las NTPP.

⁹ En el periodo 2018 el BPDC no presentó presupuestos extraordinarios para aprobación de la CGR.

¹⁰ Normas 4.3.6 y 4.3.13, inciso d), de las NTPP.

y *Presupuesto Extraordinario*”, donde define al responsable del registro de los ajustes presupuestarios en el SIPP; no designa al encargado de la validación de esos registros¹¹.

- d) Ausencia de procedimientos que definan en los programas presupuestarios, el aporte que el logro de sus metas y objetivos dará a los resultados esperados en el mediano y largo plazo¹².

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

2.4. De las verificaciones y análisis documental realizado, se determinó, respecto a la fase de ejecución, lo siguiente:

- a) No se han definido formalmente los procedimientos de presupuesto donde se identifiquen las gestiones que se deben realizar para el registro de ingresos presupuestarios acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad aplicable, como responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios¹³.
- b) Entre los meses de enero y agosto de 2018, el Banco registró como gasto devengado, la suma de ₡592,6 millones por concepto del incentivo Balance Scorecard y Balance de Desarrollo Personal¹⁴, sin contar con la aprobación de la Junta Directiva¹⁵; por lo tanto, el citado registro no cumplía con aspectos técnicos y jurídicos para que fuese reconocido como un gasto imputable sobre la base de devengo presupuestario para ese periodo¹⁶; lo que generó que en septiembre de ese mismo año, se reversara el citado registro al no alcanzar la utilidad proyectada a efectos de reconocer dicho incentivo.
- c) No se identificaron mecanismos para garantizar que los gastos incorporados por modificación presupuestaria y que eventualmente generan obligaciones permanentes para la institución, contarán con el financiamiento seguro para los periodos futuros¹⁷.
- d) No se identificaron mecanismos que permitieran verificar en las modificaciones presupuestarias, que aquellos programas o actividades financiadas con recursos para un fin específico o que están comprometidos por leyes, licitaciones o contratos, únicamente sean variados de conformidad con lo establecido por la normativa legal que les rige. Se determinó que el detalle de origen y aplicación de recursos del presupuesto inicial 2018, no reflejaba la aplicación detallada de cada fuente de ingreso específico y en la Liquidación Presupuestaria 2018, no se indicó la base legal que conforma cada saldo del superávit específico¹⁸.
- e) No se dispone de lineamientos internos¹⁹ para que los expedientes de las modificaciones presupuestarias estén disponibles y de fácil acceso para cualquier interesado.
- f) El procedimiento interno “*Envío de Ejecución Presupuestaria a la Contraloría General de la República*”, no se ajusta a lo dispuesto en las NTPP²⁰, por cuanto no se establece la obligación de que la Junta Directiva tome el acuerdo de conocimiento del informe de las modificaciones presupuestarias aprobadas en todos los trimestres por las instancias designadas por ese órgano colegiado; sino que, únicamente se establece para los informes del II y IV trimestre. Adicionalmente, los acuerdos tomados por el citado órgano en relación con el II y IV informe trimestral del periodo 2018, no contempla las acciones futuras que debido a lo informado haya considerado pertinentes.

¹¹ Directrices 7 y 10 de las Directrices D-1-2010-DC-DFOE.

¹² Normas 2.1.3, inciso b) iv), y 2.2.8, inciso g) de las NTPP.

¹³ Norma 4.3.3, inciso a) de las NTPP.

¹⁴ Según información aportada por el BPDC mediante oficio APRE-0698-2019 del 12 de julio de 2019.

¹⁵ Artículo 19 del reglamento denominado “Sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño basado en el Balance Scorecard y en el Balance de Desarrollo Personal”.

¹⁶ Norma 4.3.2 de las NTPP.

¹⁷ Norma 4.3.13, inciso d) de las NTPP.

¹⁸ Normas 4.2.14, inciso b) iii), 4.3.13, inciso e), y 4.3.19, inciso b) ii) de las NTPP.

¹⁹ Normas 3.6 y 4.3.13, inciso g) de las NTPP.

²⁰ Norma 4.3.13, inciso h) de las NTPP.

- g) La nota de remisión adjunta al SIPP, del Informe de ejecución presupuestaria del IV trimestre del 2018, no se encontraba firmada²¹, aspecto que le correspondía al Subgerente General de Operaciones por lo establecido en el procedimiento interno “Envío de Ejecución Presupuestaria a la Contraloría General de la República”.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.5. De la verificación y análisis de la fase de evaluación presupuestaria ejecutada por el BPDC, se determinó lo siguiente:
- a) No se realizó la divulgación a los ciudadanos de los resultados obtenidos de la evaluación física (objetivos y metas) y financiera realizada²², con el propósito de facilitar la transparencia de su gestión a los ciudadanos y fortalecer el principio de rendición de cuentas.
 - b) Si bien en los informes de evaluación se contemplan elementos de análisis de la demanda y la satisfacción de los servicios que ofrece el Banco, no se identificaron procedimientos o lineamientos que requieran como parte del proceso de evaluación ese tipo de análisis, el cual debe tener en cuenta los ámbitos de eficiencia, eficacia, economía y calidad²³.
 - c) Los informes de evaluación contemplan una sección denominada "El aporte de las metas PAO a la situación Económica, Social y Ambiental"; además, información sobre la efectividad en el cumplimiento de metas y explicaciones en los aspectos de mayor relevancia; sin embargo, no se observa un análisis de esa información en términos del aporte a la visión plurianual de la institución²⁴; asimismo, la normativa interna no considera ese tipo de análisis para el proceso de evaluación.
 - d) Si bien el Banco realiza un análisis del comportamiento de la ejecución de los ingresos y gastos más importantes en los informes de evaluación, no se incluyó una explicación de las principales limitaciones presentadas en materia de ejecución de gastos²⁵.
 - e) En los informes de evaluación se omitió analizar la afectación de la ejecución del presupuesto sobre los estados financieros, aspecto a considerar en la evaluación presupuestaria²⁶.
- 2.6. Las situaciones descritas se originan en debilidades y omisiones de la normativa interna del Subsistema de Presupuesto Institucional, sobre aspectos de control requeridos en las NTPP para las fases de formulación, aprobación, ejecución y evaluación, así como en sus respectivos productos. Asimismo, la Administración se limita al cumplimiento de legislación sobre la gestión de expedientes, sin considerar elementos del principio de publicidad de la información a efectos de divulgar los resultados físicos y financieros oportunamente a los usuarios internos y la ciudadanía.
- 2.7. La reversión de gastos devengados en el presupuesto por concepto del incentivo Balance Scorecard y Balance de Desarrollo Personal, tiene como origen que la Directriz Interna “Conciliación de Saldos entre los sistemas de Presupuesto-SIPRE y Contabilidad-AS400”, no especifica los requisitos que debe cumplir ese tipo de gasto para considerarlos como devengados. Adicionalmente, la directriz incorpora la definición de base de efectivo y enunciados referidos a esa base, pese a que el Banco utiliza la base de devengo para el registro de los ingresos y gastos.
- 2.8. La falta de procedimientos y mecanismos de control en las fases del proceso presupuestario podría incidir en la toma de decisiones de los jerarcas, ya que incrementa la probabilidad de errores operativos en la gestión, que podrían afectar el alcance de los objetivos institucionales, el

²¹ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.3.1 y 4.3.15, inciso a) de las NTPP.

²² Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.5.1 y 4.5.3, inciso b) de las NTPP.

²³ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.5.1 y 4.5.4, inciso b) de las NTPP.

²⁴ Normas 2.1.3, inciso b) iv), 4.5.1, 4.5.4, inciso c), y 4.5.6, inciso b) iv), de las NTPP.

²⁵ Norma 4.5.6, inciso b) i), de las NTPP.

²⁶ Norma 4.5.4, inciso e), de las NTPP.

proceso de rendición de cuentas, y el mantenimiento, funcionamiento y evaluación de las actividades propias del Subsistema de Presupuesto Institucional.

- 2.9. La ausencia de una herramienta propia y formalizada para verificar el cumplimiento de requisitos del bloque de legalidad en el proceso de aprobación de los documentos presupuestarios, que abarque las políticas y lineamientos internos, puede provocar errores en la toma de decisiones de los Jerarcas, debido a que se requiere conocer y comprender todo el conjunto normativo que debe cumplir cada documento previo a su aprobación.
- 2.10. La falta de divulgación de los productos presupuestarios, en especial lo concerniente a la evaluación institucional sobre los resultados de su gestión presupuestaria, limita el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, lo cual podría afectar el seguimiento y evaluación ciudadana, respecto al desempeño en el uso de los recursos públicos.

PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

- 2.11. La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras, así como para mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. Se define como una estrategia de gestión pública que permite orientar la acción de los actores para generar el valor público, el cual se refiere a los cambios sociales que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas de la ciudadanía²⁷.
- 2.12. De acuerdo con el BID, el presupuesto por resultados pretende que las instituciones implementen un enfoque de presupuestación cuya trazabilidad en el corto, mediano y largo plazo, permita que cada decisión organizacional se oriente al logro de resultados que satisfagan las necesidades prioritarias de los ciudadanos, conforme la razón de ser de la institución.

RESULTADOS SOBRE LA PREPARACIÓN DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

- 2.13. Del análisis realizado sobre la preparación del BPDC para implementar el presupuesto con base en resultados, se determinó las siguientes oportunidades de mejora:
 - a) Establecer lineamientos formales para considerar en la fase de formulación los resultados de la evaluación física (objetivos y metas) de periodos anteriores con el propósito de identificar la razonabilidad del alcance de las metas y de los recursos asignados para su consecución; y, coadyuvar en el proceso de toma de decisiones respecto de la oportunidad en los ajustes para alcanzar los objetivos y metas establecidos en la planificación de mediano y largo plazo.
 - b) Disponer de una planificación de largo plazo sustentada en la visión de la entidad y en el establecimiento de objetivos de largo plazo (según el BID, normalmente son de 10 a 30 años).
 - c) Definir procedimientos para el desarrollo de proyecciones plurianuales de las fuentes de financiamiento y los gastos relacionados con esos resultados. Es indispensable vincular el aporte anual de la ejecución del presupuesto, al logro de los resultados definidos en la planificación de medio y largo plazo y la estabilidad financiera institucional; además, para conducir la gestión de forma sostenible, transparente y responsable, en procura de la continuidad de los servicios²⁸.
 - d) Establecer mecanismos o procedimientos que definan en los programas presupuestarios el aporte que el logro de sus metas y objetivos dará a los resultados esperados en el mediano y largo plazo. Contar formalmente con esos mecanismos o procedimientos, fortalece el

²⁷ La Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID.

²⁸ Norma 2.2.5 de las NTPP, y Ley N° 9696, Adición de un párrafo primero y reforma del tercer párrafo del artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad).

presupuesto institucional como instrumento que permite a los jefes y titulares subordinados, gestionar eficaz, eficiente y económicamente la prestación de los servicios públicos, y establecer una trazabilidad en la planificación institucional de corto, mediano y largo plazo.

- e) Definir mecanismos o procedimientos para que en los informes de evaluación se incluyan explicaciones de las principales limitaciones en materia de ejecución de gastos, y se efectúe una divulgación oportuna a los ciudadanos, de los resultados obtenidos de la evaluación física y financiera. En un contexto de gestión para resultados, mantener informada a la ciudadanía por medios convenientes e inclusivos sobre los resultados del análisis del desempeño institucional en el cumplimiento de metas y uso de los recursos presupuestarios asignados; permite que la sociedad civil ejerza control sobre las acciones realizadas por la Administración, bajo principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- f) Establecer mediante normativa interna que se contemple en el proceso de evaluación, el análisis de demanda y satisfacción de los servicios, teniendo en cuenta los ámbitos de eficiencia, eficacia, economía y calidad; así como el análisis del comportamiento de los indicadores contenidos en la planificación institucional, en términos del aporte a la visión plurianual de la institución; con el propósito de dar soporte a la toma de decisiones oportunas y confiables sobre los resultados obtenidos y la medición de efectos e impactos alcanzados.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que, si bien el BPDC ha definido e implementado normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las NTPP en la ejecución de su proceso presupuestario, el porcentaje de cumplimiento (85,2%) de los criterios de auditoría, refleja que existen debilidades vinculadas a las fases de formulación, aprobación, ejecución y evaluación, según lo descrito en los resultados de este informe, por lo que la Administración deberá ejecutar las acciones para atender las situaciones determinadas.
- 3.2. Asimismo, se identificaron oportunidades de mejora para una eventual implementación del presupuesto con base en resultados, con el propósito de que sea valoradas por el BPDC para el fortalecimiento de su gestión en la consecución de resultados y generación de valor público.

4. Disposición

- 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, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, 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 injustificado 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 N° R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015.
- 4.3. 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 MÁSTER PABLO FERNÁNDEZ ARAYA, EN SU CALIDAD DE JEFE DEL ÁREA DE PRESUPUESTO DEL BPDC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar, oficializar e implementar los procedimientos y mecanismos de control que regulan las fases de formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria, con el propósito de que se atiendan las situaciones identificadas en la verificación del cumplimiento normativo en el proceso presupuestario señaladas en este informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2020 una certificación donde acredite el ajuste y oficialización de los procedimientos y mecanismos de control; y otra certificación a más tardar el 15 de octubre de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.1 al 2.10)

5. Recomendación

- 5.1. En atención a las competencias del Órgano Contralor señaladas anteriormente, se emite la siguiente recomendación, cuyo acatamiento queda bajo la responsabilidad de la Administración de esa entidad bancaria. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de valorar, por los medios que considere pertinentes, las acciones realizadas para la atención de esa recomendación.

A LA MÁSTER MAGDALENA ROJAS FIGUEREDO, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BPDC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 5.2. Valorar los resultados sobre el proceso de preparación para la implementación del presupuesto con base en resultados, con el propósito de analizar la posibilidad de que se opte por ese enfoque con el fin de fortalecer y perfeccionar la consecución de resultados y la generación de valor público. Comunicar al Órgano Contralor a más tardar el 1 de noviembre de 2019, la decisión tomada por el BPDC al valorar los resultados expuestos en este informe sobre el proceso de preparación para implementar el presupuesto con base en resultados. (Ver párrafos 2.11 al 2.13).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Flor de María Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Lic. Diego Sancho Bolaños
Fiscalizador

ncs

G: 2019000206-1