



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00013-2019**
9 de septiembre, 2019

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
CUMPLIMIENTO NORMATIVO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN
EL BANCO DE COSTA RICA

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 DE COSTA RICA..... | 8 |
| DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA | 9 |
| DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA | 9 |
| DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | 9 |
| DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO | 10 |
| DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA..... | 10 |
| PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS..... | 11 |
| RESULTADOS SOBRE LA PREPARACIÓN DEL BANCO DE COSTA RICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS..... | 11 |
| 3. CONCLUSIONES..... | 12 |
| 4. DISPOSICIONES | 12 |
| A LA LICENCIADA TATIANA CÁRDENAS CARNICE, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO DEL BANCO DE COSTA RICA O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO | 13 |
| 5. RECOMENDACIÓN | 13 |
| AL MÁSTER DOUGLAS SOTO LEITÓN, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO DE COSTA RICA 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 de Costa Rica durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 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; es decir, 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 realice 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 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 de Costa Rica, máxime considerando que su presupuesto para el año 2018 fue de ₡475.022,2 millones, con una ejecución del 80,2% del gasto (₡381.028,0 millones).

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada se determinó que si bien el Banco de Costa Rica 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 valoración de riesgos institucional y de la evaluación física de periodos anteriores, así como la elaboración de los distintos escenarios presupuestarios, deban considerarse en la formulación del presupuesto; además, no se cuenta con una herramienta propia que permita confirmar que cada documento formulado cumple con el marco normativo y técnico relacionado con los principios presupuestarios.

Adicionalmente, se carece de una guía propia para verificar el cumplimiento del bloque de legalidad de los documentos presupuestarios sometidos a aprobación de la Junta Directiva y la Contraloría General; así como de procedimientos que orienten el accionar del personal encargado de realizar la conciliación de la información contable con la presupuestaria; no se ha definido formalmente la base de registro que utiliza el Banco para la contabilización de sus ingresos y gastos; ni los criterios de economía, eficiencia, eficacia y calidad aplicables en su ejecución.

Respecto a la fase de control presupuestario, no se han designado formalmente los funcionarios responsables de velar por el cumplimiento de los mecanismos de control y su proceso de evaluación; ni se han formalizado los mecanismos de alerta para identificar irregularidades o desviaciones en el desarrollo del proceso presupuestario, ni las eventuales sanciones por incumplimientos de los parámetros normativos.

Además, no se logró evidenciar que, en la fase de evaluación, se determine la contribución de los resultados anuales en el cumplimiento del marco estratégico institucional y los objetivos de mediano y largo plazo; ni se ha establecido formalmente el uso de los resultados de la evaluación presupuestaria en los procesos de rendición de cuentas, así como para la definición de medidas correctivas y acciones a seguir.

Por otra parte, se determinó que el Banco de Costa Rica presenta oportunidades de mejora a efectos de implementar el presupuesto con base en resultados, en temas como la trazabilidad entre los planes de corto, mediano y largo plazo, tanto a nivel de los resultados (productos) obtenidos en el cumplimiento de los objetivos y metas, como en los recursos asociados a su cumplimiento; y, en la publicación de la información presupuestaria.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión presupuestaria del Banco de Costa Rica, se giran disposiciones a la Gerencia de Contabilidad y 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-00013-2019

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

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 públicos 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 BCR para el año 2018 fue de ₡475.022,2 millones, con una ejecución del 80,2% del gasto (₡381.028,0 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 de Costa Rica.

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 BCR 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 BCR 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 incorporan las NTPP.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente a la Administración del BCR el 24 de junio de 2019 mediante oficio DFOE-EC-0435. 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: normas 2.2.4, 4.3.1 a 4.3.4, 4.3.6, 4.3.13 a 4.3.19 y 4.3.20; y, fase de Evaluación: normas 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 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 BCR.

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 EXTRAORDINARIO | 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 presupuesto con base en resultados.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. De acuerdo con la Ley N° 1644¹, el BCR forma parte del Sistema Bancario Nacional como institución autónoma de derecho público, siendo una de sus funciones sustantivas colaborar con la ejecución de la política monetaria, cambiaria, crediticia y bancaria del país. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de esa ley; así como en el artículo 184 constitucional y el 18 de la Ley N° 7428², debe someter sus presupuestos para aprobación de la CGR y cumplir con lo dispuesto en las NTPP.

¹ Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

² Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

- 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. La Gerencia Corporativa de Finanzas del BCR, es responsable de formular el plan operativo anual, el presupuesto inicial y sus variaciones; brindar seguimiento a la ejecución de ese presupuesto mediante las actividades de control respectivas; 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 4 funcionarios.
- 1.13. En el año 2018, el presupuesto de ingresos y egresos del BCR fue de ₡475.022,2 millones, y al cierre de ese año se percibieron ₡470.841,0, millones de ingresos y se ejecutó el 80,2% (₡381.028,0 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 este informe, se efectuó formalmente mediante oficio DFOE-EC-0547 del 21 de agosto de 2019. La Administración, en oficio GG-08-661-2019 del 28 de agosto de 2019, solicitó ampliar el plazo otorgado para atender la recomendación emitida, lo cual fue ajustado por la CGR y comunicado mediante oficio DFOE-EC-0604 del 9 de septiembre de 2019.

SIGLAS

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

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

| SIGLA | SIGNIFICADO |
|----------|---|
| BCR | Banco de Costa Rica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| 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 DE COSTA RICA

- 2.1. De acuerdo con los resultados de la auditoría realizada se determinó que, si bien el BCR 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 (79,1%)³ 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 ese proceso. A continuación, el detalle de las debilidades identificadas en cada una de sus fases:

³ Los porcentajes de cumplimiento por fase según los resultados de la matriz de verificación se detallan: formulación - 90,8%; aprobación - 83,3%; ejecución - 88,1%; evaluación - 78,3%; y control - 54,9%.

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 lo siguiente:
- Si bien los resultados de la valoración de riesgos institucional fueron considerados en la formulación del presupuesto institucional 2018⁴, esa actividad no se encuentra formalmente definida en el cuerpo normativo interno del Subsistema de Presupuesto Institucional⁵.
 - No se consideraron los resultados de la evaluación física de periodos anteriores; únicamente los resultados de la evaluación financiera; lo cual tiene como propósito la identificación de desviaciones respecto al alcance de metas y el logro de los objetivos, a fin de realizar los ajustes pertinentes para el periodo en formulación⁶.
 - No se cuenta con una herramienta para confirmar que cada documento formulado cumple con el marco normativo y técnico relacionado con los principios presupuestarios, incluidas las políticas y lineamientos emitidos por el Jerarca; únicamente se aplica la guía elaborada por la CGR, la cual es de carácter general por lo que debe ser considerada como referencia⁷.
 - No se dispone de lineamientos⁸ para la elaboración de escenarios presupuestarios de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y posibles decisiones que se adopten en la fase de aprobación. Cabe indicar, que la Administración evidenció su elaboración y uso en el proceso de formulación del periodo 2018⁹.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.3. Del análisis realizado sobre los aspectos regulados en la fase de aprobación presupuestaria, se determinó el uso de las guías generales emitidas por la CGR para verificar el cumplimiento del bloque de legalidad aplicable a los documentos presupuestarios sometidos a aprobación interna y externa. Cabe indicar, que el uso de esas guías no se encuentra formalmente establecido¹⁰.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.4. Del análisis documental y las verificaciones realizadas en los aspectos regulados en la fase de ejecución presupuestaria, se determinó lo siguiente:
- No se han definido formalmente los criterios de economía, eficiencia, eficacia y calidad aplicables a la ejecución de ingresos y gastos, como parte de las responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios¹¹; la normativa interna únicamente contempla la definición de criterios de legalidad.
 - La base de registro utilizada por el BCR para la contabilización de sus ingresos y gastos presupuestarios es devengo; sin embargo, esa base no se encuentra definida formalmente en su marco normativo interno; cuya importancia radica en asegurar, razonablemente, la consistencia operativa y de registro de la actividad presupuestaria ante eventuales movimientos del personal a cargo de este proceso¹².

⁴ Norma 4.1.3 inciso d) de las NTPP.

⁵ Norma 2.1.3 inciso b) punto iv) de las NTPP.

⁶ Norma 4.1.3, inciso f) de las NTPP.

⁷ Norma 4.1.3, Inciso j) de las NTPP.

⁸ Normas 2.1.3, inciso b) punto iv) y 4.1.1 de las NTPP.

⁹ Norma 4.1.7 de las NTPP.

¹⁰ Normas 4.2.4 y 4.2.14 de las NTPP.

¹¹ Norma 4.3.3 de las NTPP.

¹² Norma 2.2.4 de las NTPP.

- c) Carencia de procedimientos que orienten el accionar del personal encargado de realizar la conciliación de la información contable con la presupuestaria de manera que guarden congruencia como reflejo fiel de la actividad financiera institucional¹³.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO

- 2.5. De la verificación y análisis de la fase de control presupuestario en el BCR, se determinó que:
- a) No se han definido formalmente las sanciones por incumplimientos de los parámetros normativos que rigen el Subsistema de Presupuesto, como parte de las acciones que el jerarca debe emprender para asegurar un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del proceso presupuestario y el cumplimiento de los objetivos del periodo¹⁴.
 - b) Se carece de normativa procedimental para que los responsables de atender recomendaciones, disposiciones u observaciones emitidas por los órganos de control sobre el funcionamiento del Subsistema de Presupuesto Institucional, se realice de forma oportuna¹⁵.
 - c) Para el periodo evaluado, no se designaron formalmente los funcionarios responsables de velar por el cumplimiento de los mecanismos de control y su proceso de evaluación¹⁶.
 - d) No se ejecutó una evaluación periódica de los controles presupuestarios, a fin de asegurar su efectividad y contribución para consolidar la labor presupuestaria como instrumento esencial de gestión¹⁷.
 - e) Los mecanismos de alerta que permiten identificar irregularidades o desviaciones durante el proceso presupuestario, específicamente en las fases de formulación y aprobación, no se encontraban formalizados¹⁸.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.6. De la verificación y análisis de la fase de evaluación presupuestaria de BCR, se determinó que:
- a) El Banco no logró evidenciar la contribución de los resultados anuales en el cumplimiento de la misión, políticas, y objetivos de mediano y largo plazo; así como la evaluación de la ejecución del presupuesto en función del comportamiento esperado según la visión plurianual de la gestión institucional¹⁹.
 - b) No se ha dispuesto formalmente el uso de los resultados de la evaluación presupuestaria en los procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones, en procura de mejorar la gestión institucional y presupuestaria de forma permanente, consistente y oportuna²⁰; aunque es preciso indicar que durante ese periodo los resultados fueron considerados.
 - c) Ausencia de lineamientos que establezcan formalmente que el proceso de evaluación presupuestaria debe producir una estrategia de medidas correctivas y acciones a seguir, a fin de contribuir y fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional²¹; además, en el informe del I semestre 2018, únicamente se hizo referencia al proceso de implementación de

¹³ Normas 2.1.3, inciso b) punto iv), 4.3.1 y 4.3.4 de las NTPP.

¹⁴ Norma 2.1.3 inciso a) punto vi de las NTPP.

¹⁵ Norma 2.1.3, incisos a) y b), puntos vii) y iv) de las NTPP.

¹⁶ Norma 4.4.5 de las NTPP.

¹⁷ Norma 4.4.6 de las NTPP.

¹⁸ Normas 2.1.3, inciso b), punto iv); 4.4.1 y 4.4.5, de las NTPP.

¹⁹ Norma 4.5.2 de las NTPP.

²⁰ Normas 2.1.3, inciso b), punto iv); 4.5.1 y 4.5.3 de las NTPP.

²¹ Norma 4.5.6, inciso b), punto vi) de las NTPP.

un nuevo plan estratégico y de nuevos lineamientos, lo cual no satisface lo establecido en las NTPP. Asimismo, en el informe del II semestre de ese año se omitió esa información.

- d) En el informe de evaluación del II semestre del año 2018, no se incluyó un apartado explicativo de las principales limitaciones identificadas, en vista de que se registró una ejecución presupuestaria del 80,2%²².
- 2.7. Las debilidades antes mencionadas, se explican por cuanto el marco normativo vigente para el periodo 2018; si bien referencia aspectos administrativos y operativos de cada una de las fases del proceso presupuestario y sus productos; no considera los criterios específicos antes señalados o bien no se han definido e implementado los mecanismos de control respectivos.
- 2.8. Dichas situaciones incrementan la exposición al riesgo operativo en la gestión del Subsistema de Presupuesto Institucional, lo cual podría afectar el proceso de toma de decisiones de los jerarcas; y, genera eventuales errores estratégicos de gestión, que podrían afectar tanto el cumplimiento de los objetivos institucionales, como el proceso de rendición de cuentas y transparencia institucional.

PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

- 2.9. 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 ciudadanía²³.
- 2.10. 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 DE COSTA RICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

- 2.11. Del análisis realizado sobre la preparación del BCR para implementar el presupuesto con base en resultados, se determinó que ese Banco dispone de algunas bases para iniciar con ese proceso, por cuanto dispone de ideas rectoras (misión, visión y valores) que son consideradas en el proceso de planificación para la definición de los objetivos y metas institucionales; el ciclo de planeamiento estratégico se encuentra documentado²⁴, cuentan con normativa²⁵ sobre el modelo de gestión estratégica y de desempeño para su conglomerado financiero.
- 2.12. Asimismo, el BCR estructura su presupuesto por programas y prepara escenarios presupuestarios para un periodo de cuatro años, lo que le permite tener una perspectiva a mediano plazo de los ingresos y gastos requeridos para su operación; ejecuta procesos de evaluación y rendición de cuentas de los objetivos y metas alcanzados con la correspondiente vinculación a su presupuesto; y posee un sistema de evaluación del desempeño.
- 2.13. No obstante, se identificaron oportunidades de mejora necesarias para la implementación del presupuesto con base en resultados, según se detalla:

²² Norma 4.5.6, inciso b), punto i) de las NTPP.

²³ La Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID.

²⁴ Disposiciones para el ciclo de planeamiento estratégico en el conglomerado financiero BCR.

²⁵ Disposiciones del Modelo de Gestión Estratégica en el Conglomerado Financiero BCR; Políticas para la evaluación del desempeño organizacional para el Conglomerado Financiero BCR y Procedimientos para la evaluación del desempeño en el Conglomerado Financiero BCR.

- a. Incorporar a las disposiciones existentes, la obligación de elaborar planes de mejoras correctivas y acciones a seguir, ante la identificación de desviaciones operativas que afecten el alcance de las metas del periodo y el cumplimiento de los objetivos institucionales y determinar en el proceso de evaluación institucional, la contribución de los resultados anuales, en el cumplimiento de la misión, políticas, y objetivos de mediano y largo plazo; así como para valorar la ejecución del presupuesto en función del comportamiento esperado según la visión plurianual de la gestión institucional; aspectos que fueron abordados en la primera parte de este informe ya que forman parte de lo dispuesto en las NTPP.
- b. Que los programas presupuestarios del BCR incorporen el aporte que el logro de los resultados obtenidos en el plan operativo anual dará a los resultados esperados en los planes tácticos y estratégicos, de manera que exista trazabilidad entre la planificación y los resultados (productos), con el propósito de generar efectos e impactos positivos en la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios que ofrece.
- c. En el plan operativo anual del periodo 2018, se estimaron los recursos para cada una de las metas asociadas a los programas presupuestarios; no obstante, en la liquidación presupuestaria, se reflejó el gasto por programa. Lo anterior, no permite determinar cuántos recursos ejecutó el BCR en el logro total o parcial de cada meta y así determinar la efectividad en la asignación presupuestaria, máxime considerando que en ese año no se ejecutó el 19,8% del presupuesto; asimismo, se ve afectada la trazabilidad entre los planes institucionales, que permita de determinar el gasto asociado al cumplimiento de objetivos tácticos y estratégicos.
- d. Publicar información presupuestaria sobre el cumplimiento de las metas del plan operativo institucional y los recursos ejecutados para su cumplimiento. Según revisión del 17 de julio de 2019 en el Sitio Web del Banco²⁶, no se incluye información del presupuesto; además, se revisó la información de objetivos y metas digitada en el SIPP para el periodo 2018 y se determinó que no se incluyeron los recursos asociados al cumplimiento de cada meta.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que, si bien el BCR 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 (79,1%) de los criterios de auditoría, refleja que existen debilidades vinculadas a las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, según lo descrito en los resultados de este informe, por lo que la Administración deberá ejecutar las acciones para su atención oportuna.
- 3.2. Asimismo, se determinaron oportunidades de mejora para una eventual implementación del presupuesto con base en resultados, con el propósito de que sean valoradas por el BCR para el fortalecimiento de su gestión en la consecución de resultados y generación de valor público.

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, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio y que deberán ser cumplida dentro del plazo o

²⁶ Se publica la Memoria anual 2018; no obstante, la información contenida no guarda consistencia con los objetivos y metas digitados en el SIPP, y asociados al presupuesto institucional del periodo 2018.

en el término conferido, 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 la disposición emitida, así como valorar el establecimiento de las responsabilidades respectivas, en caso de su incumplimiento injustificado.

A LA LICENCIADA TATIANA CÁRDENAS CARNICE, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO DEL BANCO DE COSTA RICA O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar, oficializar e implementar la normativa interna que regula el Subsistema de Presupuesto Institucional, a fin de solventar las debilidades normativas (procedimientos o lineamientos, según corresponda) encontradas en las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, según lo señalado en aparte “Proceso presupuestario del BCR” del presente informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 10 de enero de 2020, una certificación donde conste que se han realizado y oficializado los ajustes normativos correspondientes y otra certificación a más tardar el 7 de agosto de 2020 donde conste su implementación en el proceso de formulación de los presupuestos, modificaciones, informes y liquidación presupuestaria emitidos en el primer semestre de 2020, según corresponda. (Ver párrafos 2.2 al 2.8 del Informe).
- 4.5. Elaborar, oficializar e implementar herramientas que le permita a los funcionarios del Subsistema de Presupuesto Institucional, determinar si en los procesos de formulación y aprobación presupuestaria se cumple con el bloque de legalidad. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 6 de diciembre de 2019, una certificación donde conste que se han elaborado y oficializado las herramientas solicitadas; y, otra certificación a más tardar el 7 de agosto de 2020 donde conste su implementación en el proceso de formulación de los presupuestos y modificaciones emitidos en el primer semestre de 2020. (Ver párrafos 2.2 al 2.8 del Informe).
- 4.6. Definir, oficializar e implementar los mecanismos control que aseguren que en el proceso de evaluación presupuestaria se analiza la contribución de los resultados anuales en el cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo; la ejecución del presupuesto en función del comportamiento esperado según la visión plurianual de la gestión institucional; además de incluir un apartado en los informes de evaluación semestral, sobre las principales limitaciones presentadas en la ejecución de los gastos. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 28 de febrero de 2020, una certificación donde conste que se han definido y oficializado los mecanismos de control; y, otra certificación a más tardar el 7 de agosto de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.2 al 2.8 del Informe).

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.

AL MÁSTER DOUGLAS SOTO LEITÓN, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO DE COSTA RICA 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 28 de febrero de 2020, la decisión tomada por el BCR al valorar los resultados expuestos en este informe sobre el proceso de preparación para implementar el presupuesto con base en resultados. (Ver párrafos 2.9 al 2.13).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área



Licda. Flor de María Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Lic. Carlos Picado Vargas
Fiscalizador

ddv
G: 2019000182-1