

INFORME N° **DFOE-EC-IF-00014-2019**
12 de septiembre, 2019

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO
EN EL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

2019

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
DEFINICIONES.....	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
SIGLAS.....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
2. RESULTADOS	8
PROCESO PRESUPUESTARIO DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA	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	10
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO	10
DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	11
PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS.....	12
OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS.....	12
3. CONCLUSIONES	13
4. DISPOSICIONES.....	13
AL LICENCIADO JOSÉ PABLO DURÁN RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE JEFE DEL DEPARTAMENTO FINANCIERO CONTABLE DEL BANHVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	13
5. RECOMENDACIONES	14
AL LICENCIADO CARLOS CASTRO MIRANDA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANHVI 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 Hipotecario de la Vivienda 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, 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 Hipotecario de la Vivienda, máxime considerando que su presupuesto para el año 2018 fue de ₡151.379,5 millones, con una ejecución del 78,8% del gasto (₡119.296,7 millones).

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada se determinó que el Banco Hipotecario de la Vivienda ha instaurado acciones que favorecen la ejecución de su proceso presupuestario; no obstante, el porcentaje de cumplimiento de los criterios de auditoría refleja que la Administración debe definir e implementar normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público; con el propósito de maximizar los beneficios esperados de su gestión presupuestaria.

Lo anterior, debido a que el Banco no dispone de procedimientos que definan la metodología para la elaboración de indicadores de impacto y escenarios durante la formulación presupuestaria, ni lineamientos específicos que orienten el proceso para incorporar al presupuesto recursos para la creación o eliminación de plazas, incentivos, reservas salariales o ajustes en la estructura organizacional.

No se cuenta con normativa y mecanismos que regulen el proceso de aprobación presupuestaria, que aseguren el cumplimiento del bloque de legalidad, orienten a los funcionarios en la elaboración del estado de congruencia entre la información de la contabilidad presupuestaria con la patrimonial; y, verificar que los recursos específicos únicamente sean variados de conformidad con lo establecido en la normativa legal.

Respecto al control presupuestario, no se evidenció el detalle de los ajustes realizados a los controles establecidos producto de su evaluación; ni mecanismos de alerta que identifiquen irregularidades en el proceso presupuestario. Además, para la evaluación del presupuesto no existen mecanismos o lineamientos sobre demanda y satisfacción de los servicios que ofrece la

institución, así como para la gestión de desviaciones respecto al presupuesto aprobado y su incidencia en la planificación de corto, mediano y largo plazo la institución.

Por otra parte, se determinó que el Banco Hipotecario de la Vivienda deberá corregir las situaciones descritas, así como las relacionadas con la vinculación plan-presupuesto y la incorporación de estrategias y acciones correctivas en caso de que se identifiquen desviaciones operativas que afecten el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados propuestos, previo a una eventual implementación del presupuesto con base en resultados.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión presupuestaria del Banco Hipotecario de la Vivienda, se giran disposiciones a la Jefatura del Departamento Financiero Contable para que se solvante 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-00014-2019

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 HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

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 BANHVI para el año 2018 fue de ₡151.379,5 millones, con una ejecución del 78,8% del gasto (₡119.296,7 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 Hipotecario de la Vivienda.

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 BANHVI 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 BANHVI como preparativo para una eventual implementación del presupuesto con base en resultados, fundamentado en las líneas de acción definidas por MIDEPLAN, así como en los pilares del ciclo de gestión definidos 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, el 24 de junio de 2019 mediante oficio DFOE-EC-0433 (08998). 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 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 BANHVI.

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 la Ley N° 7052¹, el BANHVI es el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que tiene como objetivo principal, fomentar el ahorro y la inversión con el fin de recaudar recursos financieros que serán destinados a la solución del problema habitacional en el

¹ Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI.

país. De conformidad con esa ley, es sujeto pasivo de fiscalización de la CGR y debe someter sus presupuestos para su aprobación 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. El Departamento Financiero Contable y la Unidad de Planificación Institucional, tienen la responsabilidad de formular el presupuesto y el plan operativo institucional, respectivamente; dar seguimiento a la ejecución de los recursos, objetivos y metas; y, realizar actividades de control. Además, son responsables de elaborar los informes de ejecución, liquidación presupuestaria y de evaluación física y financiera; así como la digitación y validación de la información en el SIPP; para lo cual disponen de 5 funcionarios.
- 1.13. En el año 2018, el presupuesto de ingresos y egresos del BANHVI fue de ₡151.379,5 millones, y al cierre del año se percibieron ₡274.178,9 millones de ingresos (48,1% superior a la suma presupuestada), y se ejecutó el 78,8% (₡119.296,7 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 realizó formalmente en el oficio DFOE-EC-0545 (12203) del 20 de agosto de 2019. Mediante el oficio GG-OF-0927-2019 del 28 de agosto de 2019, la Administración remitió sus observaciones sobre el borrador del informe. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-EC-0622 del 12 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
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación 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 HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

- 2.1. De acuerdo con los resultados de la auditoría realizada se determinó que el BANHVI ha instaurado acciones que favorecen la ejecución de su proceso presupuestario; no obstante, el porcentaje de cumplimiento (70,7%)² de los criterios de auditoría, refleja que la Administración

² Los porcentajes de cumplimiento por fase según los resultados de la matriz de verificación se detallan: formulación - 70%; aprobación - 71,3%; ejecución - 85,1%; control - 67,2%; y, evaluación - 59,8%.

debe definir e implementar normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las NTPP; por cuanto se identificaron debilidades en cada una de las fases según 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:
- No se consideraron en el proceso de formulación del presupuesto institucional 2018, los resultados de la ejecución y evaluación física (objetivos y metas) y financiera de periodos anteriores³, que tiene como propósito realizar las estimaciones de manera precisa, y de esa forma direccionar los recursos disponibles a la atención de las necesidades primordiales de la institución y el cumplimiento de los objetivos institucionales. Se determinó, que de las 112 subpartidas por objeto del gasto con asignación presupuestaria para el año 2018, el 59% (66) registró una ejecución inferior al 50% respecto al monto estimado originalmente; y solamente en 18 de esas subpartidas, se registró una ejecución superior al 80% del gasto previsto.
 - No se dispone de políticas o lineamientos específicos para orientar a los funcionarios cuando se requiere incorporar al presupuesto recursos para la creación o eliminación de plazas, incentivos, reservas salariales, ajustes en la estructura organizacional; y, considerar en la definición de los objetivos y metas del plan institucional la equidad de género⁴.
 - Se carece de herramientas que permitan a los funcionarios responsables de ese proceso, determinar si en la fase de formulación el presupuesto institucional cumple con lo dispuesto en los clasificadores presupuestarios para el Sector Público, la estructura programática para que sea congruente con el quehacer institucional⁵; y, para verificar el cumplimiento de los principios presupuestarios establecidos en la normativa vigente.
 - Pese a contar con los lineamientos que permiten elaborar los distintos escenarios presupuestarios como lo indican las NTPP⁶, el Banco no demostró su utilización en el proceso de formulación del presupuesto inicial 2018. Dichos escenarios permitirían considerar la programación macroeconómica y otras variables asociadas a la operativa de la institución con el fin de realizar un presupuesto más ajustado a la realidad.
 - No se dispone de un procedimiento en el cual se defina la metodología para formular indicadores de gestión y resultados de bienes, servicios y metas⁷. Cabe indicar, que en los programas 02 y 03⁸ se definen los indicadores de gestión en función de las metas establecidas.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.3. Del análisis documental y las verificaciones realizadas en los aspectos regulados en la fase de aprobación presupuestaria, se identificó lo siguiente:
- Si bien la institución cuenta con normativa formalmente definida y vigente que regule el proceso de aprobación⁹, ésta es únicamente aplicable a las modificaciones presupuestarias; dejando de lado el presupuesto inicial y extraordinarios.

³ Norma 4.1.3, inciso f) de las NTPP.

⁴ Norma 4.1.3, inciso h) de las NTPP.

⁵ Norma 4.1.3, inciso j) de las NTPP.

⁶ Norma 4.1.7 de las NTPP.

⁷ Normas 4.1.8 y 2.1.3 inciso b), punto iv de las NTPP.

⁸ 02: Dirección y Administración Financiera; 03: Dirección y Administración Operativa

⁹ Norma 4.2.3 de las NTPP.

- b) El BANHVI utiliza un documento denominado “Listín de verificación” para respaldar el cumplimiento de requisitos del bloque de legalidad en cada gestión presupuestaria, previo a ser sometido a la aprobación del jerarca¹⁰; no obstante, ese documento no se encuentra formalmente oficializado. De igual forma, el mismo es utilizado para determinar que los documentos presupuestarios que se sometan a la aprobación de la CGR¹¹ cumplen con la estructura y los requisitos establecidos.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.4. De las verificaciones y análisis documental realizado, se determinó, respecto de la fase de ejecución, lo siguiente:
- Si bien el BANHVI cuenta con el procedimiento “Registro de ingresos y egresos”, éste no considera criterios de legalidad, economía, eficiencia eficacia y calidad¹²; asimismo, fue aprobado en julio de 2018, por lo que su aplicación no abarcó el periodo de estudio en su totalidad.
 - La institución no cuenta con un procedimiento que oriente a los funcionarios como llevar a cabo los procedimientos para verificar la congruencia de la información presupuestaria¹³ con la patrimonial; de manera que esta sea un reflejo fiel de la actividad financiera institucional.
 - En cuanto a las modificaciones presupuestarias, no se cuenta con mecanismos para verificar que aquellos programas o actividades financiadas con recursos específicos, únicamente sean variados de conformidad con lo establecido por la normativa legal¹⁴. Además, se carece de un control que garantice que los procedimientos empleados generen información confiable y oportuna¹⁵.
 - No se ha regulado formalmente, los mecanismos para asignar una numeración propia y consecutiva a las modificaciones¹⁶, así como para el manejo y custodia de los expedientes respectivos.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO

- 2.5. De las verificaciones y análisis documental realizado a los aspectos regulados en la fase de control presupuestario, se determinó lo siguiente:
- No se dispone de normativa donde se establezcan los insumos, procesos y productos en cada fase del ciclo presupuestario¹⁷; siendo que, la información que se aporta únicamente hace referencia a aspectos como formulación del Plan Anual, presupuesto y sus variaciones, así como para el registro de ingresos y gastos en la fase de ejecución presupuestaria.
 - En las fases de formulación, aprobación y evaluación no se tienen establecidos los mecanismos de alerta formales¹⁸ para identificar irregularidades o desviaciones respecto a los procedimientos establecidos y en el manejo de los recursos y cumplimiento de los objetivos.

¹⁰ Normas 4.2.4 y 2.1.3 inciso b), punto iv de las NTPP.

¹¹ Norma 4.2.14 de las NTPP.

¹² Norma 4.3.3, inciso a) de las NTPP.

¹³ Norma 4.3.4 de las NTPP.

¹⁴ Norma 4.3.13, inciso e) de las NTPP.

¹⁵ Norma 4.3.13, inciso f) de las NTPP.

¹⁶ Norma 4.3.13, inciso g) de las NTPP.

¹⁷ Norma 2.1.3, inciso b), punto iv) de las NTPP.

¹⁸ Norma 4.4.5 de las NTPP.

- c) Si bien, en el año 2018, se realizó una evaluación de los manuales de procedimientos y controles presupuestarios del Departamento Financiero Contable, no se dispone de un detalle de los ajustes realizados a los controles presupuestarios. De igual forma, no se evidencian los ajustes realizados a la normativa institucional que regula el Subsistema de Presupuesto¹⁹.

DEBILIDADES IDENTIFICADAS EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.6. Del análisis documental y las verificaciones realizadas en los aspectos regulados en la fase de evaluación presupuestaria, se identificó lo siguiente:
- a) La normativa interna no establece que, en el proceso de evaluación presupuestaria, se deba considerar la realidad socioeconómica y orientaciones de corto, mediano y largo plazo²⁰, así como la contribución de los resultados anuales al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo.
 - b) Si bien en los mecanismos de control se define que la Administración debe realizar un proceso de seguimiento del Plan Operativo Institucional, no se establece que en ese proceso se deba considerar la participación de todos los funcionarios²¹. Además, si bien se realizan evaluaciones al plan, la normativa interna no contempla los mecanismos o procedimientos que orienten a la Unidad de Planificación Institucional en la ejecución de las evaluaciones periódicas²².
 - c) No existe una consolidación a nivel institucional del proceso de evaluación presupuestaria²³. Sobre ese tema, resulta relevante indicar que no existe una vinculación del proceso de la evaluación física y presupuestaria, ya que no se evidencia el impacto de la ejecución de los recursos en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.
 - d) No se dispone de mecanismos o lineamientos en los cuales se defina que en la evaluación presupuestaria se deba considerar lo siguiente²⁴:
 - Análisis de la demanda y la satisfacción de los bienes y servicios que ofrece la Institución, midiendo la eficiencia, eficacia, economía y calidad.
 - Evaluación de los indicadores contenidos en la planificación institucional según el presupuesto aprobado y, el aporte de éste a la visión plurianual de la institución.
 - El aporte de la institución en la situación económica, social y de medio ambiente del país y de las metas y objetivos contenidos en los planes nacionales, sectoriales, regionales y municipales, según corresponda.
 - Evaluación de las desviaciones financieras de mayor relevancia detectadas respecto al presupuesto institucional aprobado y la afectación a los objetivos, metas y resultados estimados en los programas presupuestarios.
- 2.7. Las debilidades antes mencionadas se deben a que las políticas, procedimientos y lineamientos internos, si bien hacen referencia al proceso presupuestario (a todas sus fases y productos), no contemplan normativa procedimental específica acorde con las necesidades institucionales, según lo descrito anteriormente; lo cual genera debilidades en el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento y evaluación del Subsistema de Presupuesto Institucional, provocando

¹⁹ Norma 2.1.3 inciso a), punto v); y 4.4.6 de las NTPP.

²⁰ Norma 4.5.2 y 4.5.6 inciso b), punto v) y 2.1.3 inciso b) punto iv) de las NTPP.

²¹ Norma 4.5.3 inciso a) punto i) de las NTPP.

²² Norma 4.5.3 inciso a) punto ii) de las NTPP.

²³ Norma 4.5.3 inciso a) punto ii) de las NTPP.

²⁴ Norma 4.5.4 b), c), d) y 2.1.3 inciso b) punto iv) de las NTPP.

desviaciones en el desarrollo de las fases del proceso presupuestario, y esto se ve reflejado en las debilidades determinadas en los productos que de estas se generan.

- 2.8. Asimismo, la ausencia o insuficiencia de procedimientos y mecanismos de control en las fases del proceso presupuestario podría incidir en la toma de decisiones de los jefes, ya que incrementa la probabilidad de errores operativos en la gestión, que podrían afectar el alcance de los objetivos institucionales, el proceso de rendición de cuentas, y el mantenimiento, funcionamiento y evaluación de las actividades propias del Subsistema de Presupuesto 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 ciudadanía²⁵.
- 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.

OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

- 2.11. Del análisis realizado sobre la preparación del BANHVI para implementar el Presupuesto con base en resultados, además, de las situaciones descritas, se determinaron las siguientes oportunidades de mejora:
- A nivel de la vinculación plan-presupuesto, no cuentan con mecanismos que garanticen que la información generada por el Subsistema de Presupuesto Institucional en la ejecución presupuestaria brinde insumos a la planificación institucional con el fin de revisar, evaluar y ajustar periódicamente las premisas que sustentan los planes institucionales. Asimismo, la institución no cuenta con planes de mejora sobre las desviaciones más relevantes determinadas en la planificación.
 - Es necesario que los programas incorporen el aporte al cumplimiento de los resultados establecidos en la planificación de mediano y largo plazo, de manera que exista trazabilidad entre los diferentes horizontes de la planificación institucional.
 - En términos de la estructura programática, los programas de la institución no se encuentran orientados a las funciones sustantivas, sino que responden a las diferentes Direcciones con que cuenta la institución.
 - En cuanto a la evaluación presupuestaria, no se valora la contribución de los resultados al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo; es decir, no se enfoca en una visión plurianual.
 - Si bien la institución informó que cuenta con un sistema de costeo, no se remitió la metodología aplicada; y, no se logró demostrar su implementación.

²⁵ Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que el BANHVI ha instaurado acciones que favorecen la ejecución de su proceso presupuestario; no obstante, el porcentaje de cumplimiento (70,7%) de los criterios de auditoría, refleja que la Administración debe definir e implementar normativa interna y mecanismos de control para el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, según lo descrito en los resultados de este informe.
- 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 BANHVI 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, 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 LICENCIADO JOSÉ PABLO DURÁN RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE JEFE DEL DEPARTAMENTO FINANCIERO CONTABLE DEL BANHVI O A 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 (políticas, procedimientos o lineamientos) identificadas en las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, según lo señalado en el aparte “Proceso presupuestario del BANHVI” de este informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 13 de marzo de 2020, una certificación donde conste que se han realizado y oficializado los ajustes normativos requeridos y otra certificación a más tardar el 30 de octubre 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 2.1 al 2.8).
- 4.5. Elaborar, oficializar e implementar herramientas que le permita a los funcionarios del Subsistema de Presupuesto Institucional, determinar si en la fase de formulación presupuestaria, los documentos cumplen con lo dispuesto en los clasificadores presupuestarios, principios presupuestarios y la estructura programática es congruente con el quehacer institucional; y en la fase de aprobación presupuestaria, oficializar el documento utilizado para determinar el cumplimiento del bloque de legalidad de cada documento presupuestario que se somete a

aprobación interna y externa, según corresponda. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 13 de marzo de 2020, una certificación donde conste que se han elaborado y oficializado las herramientas solicitadas; y, otra certificación a más tardar el 30 de octubre 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 2.1 al 2.8).

- 4.6. Definir, oficializar e implementar los mecanismos de control referidos en este informe, a fin de solventar las debilidades encontradas en las fases de formulación, ejecución, control y evaluación, según lo señalado en aparte “Proceso presupuestario del BANHVI”. 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 28 de agosto de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.2 al 2.8).

5. Recomendaciones

- 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 LICENCIADO CARLOS CASTRO MIRANDA, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANHVI 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 BANHVI 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 2.11).



Licda. Jessica Viquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Flor de María Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Lic. Anita Gómez Monge
Fiscalizadora

Lic. Christopher Lewis Álvarez
Fiscalizador Asociado

ncs