



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00018-2019**
17 de diciembre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL, EJECUCIÓN
Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA
UNIVERSIDAD TECNICA NACIONAL (UTN)

2019

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción	7
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	7
OBJETIVOS	8
ALCANCE	8
CRITERIOS DE AUDITORÍA	8
METODOLOGÍA APLICADA.....	8
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	9
SIGLAS.....	10
2. Resultados.....	10
PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	10
Desarticulación de la planificación institucional.....	10
PROCESO DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	12
Limitaciones en el proceso de la evaluación presupuestaria.....	12
PROCESO DE EJECUCIÓN Y CONTROL DEL GASTO.....	14
Debilidades vinculadas con la ejecución y control de los gastos en la UTN.....	14
3. Conclusiones.....	18
4. Disposiciones.....	18
AL LIC. MARCELO PRIETO JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE RECTOR DE LA UTN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	19
A LA LICDA. LORENA SALAZAR ESCAMILLA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA DE LA UTN O, A QUIEN EN SU LUGAR, OCUPE EL CARGO.	20
AL LIC. ISMAEL ARROYO ARROYO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN FINANCIERA DE LA UTN O, A QUIEN EN SU LUGAR, OCUPE EL CARGO.....	20

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL INGRESOS Y GASTOS REALES, 2014-2018.....15

GRÁFICO 2. EJECUCIÓN DE ALGUNAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DEL GASTO, 2014-2018.....16

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial efectuada tuvo el objetivo de analizar el proceso de planificación institucional, así como el proceso de evaluación y ejecución presupuestaria de la Universidad Técnica Nacional (UTN), para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, ampliándose en los casos que resultó necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones de educación superior pública, claves para el desarrollo económico y social del país, enfrentan hoy en día una serie de retos y desafíos para adaptarse a un contexto fiscal comprometido, donde la transparencia y la rendición de cuentas son principios que la sociedad costarricense demanda cada vez con mayor fuerza. Dentro de este contexto, para el periodo 2018, el presupuesto total aprobado para todas las entidades de educación superior ascendió a ₡715.410,0 millones, dentro de los cuales la UTN tuvo un presupuesto aprobado para dicho año de ₡46.212,0 millones, cifra que representa un 6,4% del total destinado a las referidas entidades de educación

La UTN tiene como su principal objetivo brindar servicios de educación superior con énfasis en formación técnica, con una cobertura regionalizada y rural, desarrollando programas académicos, de investigación y extensión. Para el año 2018, la UTN contó con una matrícula total de 13.172 estudiantes, para un 11,3% del total de estudiantes matriculados en las cinco universidades estatales. Así las cosas, resulta de vital importancia valorar la temática de marras, con el fin de determinar oportunidades de mejora, que coadyuven con el cabal cumplimiento de los objetivos institucionales, y por ende, en el bienestar de la población estudiantil de la UTN.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría, esta Contraloría General encontró que la UTN presenta debilidades en su proceso de planificación institucional, y en el proceso de ejecución y evaluación presupuestaria.

En cuanto al proceso de planificación institucional se determinó que la UTN, no presenta una articulación entre el Plan Institucional de Desarrollo Estratégico (PIDE) y el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES). Dentro de este contexto, este Órgano Contralor no identificó instrumentos o mecanismos que permitieran vincular expresamente dichos planes. Además, del análisis realizado por este Órgano Contralor, al plan anual operativo (PAO) de la UTN para el año 2018, se encontró que los objetivos y políticas ahí planteados, no reflejan una vinculación directa con el PIDE, ni con el PLANES. Lo anterior, impacta negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales, y dificulta determinar cuál es el aporte de la UTN en el cumplimiento de los fines formulados en el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES)

Por su parte, con respecto al proceso de evaluación presupuestaria, de una revisión realizada a los informes de evaluación presupuestaria semestrales y anuales, correspondientes a los años 2017 y 2018, denominados “Informe de Cumplimiento de Objetivos y Metas Físicas y Presupuestarias”, se observó que están conformados, únicamente, por información en términos de porcentaje de avance y producción realizada en términos cuantitativos, omitiendo valoraciones de otra naturaleza, lo cual a juicio de esa Contraloría General limita dicho proceso de evaluación.

Así las cosas, a manera de ejemplo, se encontró que en el año 2017 la UTN reportó cumplimiento sobre 46 indicadores, de los cuales 26 (56,5%) se formularon en términos de “porcentaje de avance” y el resto como producción realizada, en cuyo caso los indicadores se plantean en términos tales como: “número de capacitaciones realizadas”, “número de actividades realizadas” y “número de programas impartidos”. Dentro de este contexto, de los 397 indicadores observados tanto a nivel estratégico como operativo en la UTN, ninguno se clasificó como de “gestión” o de “resultado”, tal y como lo plantea la normativa presupuestaria aplicable.

En cuanto al proceso de ejecución presupuestaria, del análisis realizado por esta Contraloría General, sobre el crecimiento anual de los gastos reales de la UTN, para el periodo comprendido del 2014 al 2018, se evidenció que las tasas de crecimiento interanuales de los gastos son superiores a las de los ingresos reales en ese periodo, presentándose para todo el período una brecha entre ambos rubros. Sobre este particular, cabe destacar que las partidas de mayor crecimiento para el período citado son las partidas de “remuneraciones”, “servicios” y “materiales y suministros”, en tanto la partida que presenta bajo niveles de ejecución es la de “bienes duraderos”.

Dentro de este contexto, en lo que respecta a la brecha presentada entre gastos reales e ingresos reales para el período 2014-2018, y posibles acciones tomadas por la autoridades de la UTN para el manejo de dicha brecha, esta Contraloría General encontró que, si bien es cierto, la UTN ha venido realizando acciones orientadas a la contención del gasto, desde el año 2015, tales acciones resultan aisladas, y no se expresan en documentos que permitan realizar valoraciones y seguimiento sobre los resultados de las medidas de contención adoptadas.

Finalmente, el Órgano Contralor determinó que la UTN no dispone de mecanismos oficializados para el registro presupuestario de las inversiones financieras de corto y largo plazo. Así las cosas, se determinó que la UTN presentó un monto de ₡5.844,3 millones en inversiones financieras de corto plazo en el año 2017, las cuales trascendían al periodo 2018, pero que no fueron registradas en la cuenta de Activos Financieros, a pesar de que dicho monto sí se reportó contablemente.

¿QUÉ SIGUE?

Dados los aspectos aquí mencionados, esta Contraloría General está emitiendo una serie de disposiciones a las autoridades de la UTN, entre las cuales caben destacar, revisar y ajustar el Plan Institucional de Desarrollo Estratégico (PIDE) de la UTN, con el fin de que se articule con el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES), definir e implementar, un mecanismo de control que garantice que los planes de corto plazo (PAO) y plan de mediano plazo (PIDE) de la UTN se vinculen entre ellos, y con el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES), definir e implementar acciones específicas vinculadas con

la formulación de indicadores en la UTN, acciones que deberán considerar al menos, la valoración para la elaboración de indicadores de gestión o resultados y definir e implementar, instrumentos de control que regulen la implementación, el seguimiento y la valoración de las acciones de contención del gasto que ejecute la UTN.

INFORME N.º DFOE-SOC-IF-00018-2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL (UTN)

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La educación superior estatal de Costa Rica contribuye al desarrollo económico, social, artístico, tecnológico y científico del país, principalmente mediante la formación académica profesional de las personas, la ejecución de programas de acción social y el desarrollo de investigaciones en diferentes campos, cuyos resultados han sido de gran relevancia a nivel nacional e internacional.
- 1.2. Las Entidades Estatales de la Educación Superior (EEES) están conformadas por la Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), Universidad Estatal a Distancia (UNED), Universidad Técnica Nacional (UTN), y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- 1.3. Estas entidades estimaron en su presupuesto inicial de los años 2017 y 2018, ingresos y egresos por la suma de ₡685.260,6 millones y ₡714.330,8 millones, respectivamente; lo que representa una variación anual del 4,2%. Además, estas cifras representaron el 2,09% y el 2,07% del PIB correspondiente a esos años.
- 1.4. En cuanto a la sostenibilidad financiera de las EEES, ya en el informe de Opiniones y Sugestiones “*Desafíos en la creación de valor público de las Universidades Estatales*” (2018), este Órgano Contralor había advertido la vulnerabilidad a la que se enfrentan las universidades en el mediano plazo. Lo anterior, por cuanto dependen en buena medida de las transferencias de Gobierno Central en un contexto de estrechez fiscal, deben cumplir con responsabilidades crediticias en los años venideros, y se hacen necesarias acciones que mitiguen el crecimiento del gasto.
- 1.5. Muestra de ello es que los resultados obtenidos evidencian que, bajo las condiciones actuales, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Técnica Nacional y la

Universidad Estatal a Distancia, no podrían cubrir sus gastos corrientes con ingresos corrientes para el año 2025, de manera que el reto de ser más rigurosas y eficientes en el uso de los recursos públicos, procurando el equilibrio financiero, es impostergable para estas entidades.

- 1.6. Dado lo anterior, la importancia del monto presupuestario de las Universidades y el financiamiento constitucional del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), que para el año 2018 ascendió a ₡496.266,7 millones y representa el 66.8% del presupuesto total asignado a éstas, en la presente auditoría cobró relevancia verificar el cumplimiento de la normativa técnica de presupuesto público en dichas entidades.

OBJETIVOS

- 1.7. La auditoría de carácter especial efectuada tuvo el objetivo de analizar el proceso de planificación institucional, así como el proceso de evaluación y ejecución presupuestaria de la Universidad Técnica Nacional (UTN).

ALCANCE

- 1.8. El estudio comprendió las acciones ejecutadas por la Universidad Técnica Nacional (UTN) respecto de la ejecución de las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del ciclo presupuestario del año 2018, periodo comprendido entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, ampliándose en los casos que resultó necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. Los criterios de auditoría fueron comunicados a la administración el 2 de octubre de 2019, mediante el oficio DFOE-SOC-1006-2019 (14927).

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la Universidad Técnica Nacional, las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución, así como la información disponible en expedientes administrativos. Todo lo cual, fue analizado en relación con la normativa presupuestaria vigente.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS DE LA AUDITORIA

- 1.12. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se realizó de manera formal por medio del oficio N.° 19262 (DFOE-SOC-12543) del 9 de diciembre de 2019. Una vez transcurrido el plazo otorgado, no se recibieron observaciones al borrador del informe, por parte de la administración.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.13. La UTN es la quinta universidad pública de Costa Rica y desde su creación en el año 2008, mediante la Ley N.º. 8638¹, se le encomendó la atención de necesidades de formación técnica que requiere el país. Su conformación comprendió la fusión de cinco instituciones públicas, aspecto que le permitió brindar una cobertura regionalizada y rural, con sedes en Alajuela, Atenas, Guanacaste, Pacífico y San Carlos.
- 1.14. Es así que se presenta como una alternativa de educación superior y técnica para los estudiantes en zonas cercanas. Para el periodo comprendido entre los años 2011-2016, la institución mantuvo una tendencia de crecimiento en la matrícula de estudiantes, que actualmente supera los 13.350 estudiantes.
- 1.15. Esta Universidad se adhirió al CONARE mediante acuerdo suscrito el 2 de junio de 2015, pero no recibe recursos del FEES, sino una transferencia adicional a través del Ministerio de Educación Pública. Por lo cual, si bien el FEES para el año 2018 fue de ₡496.266,7 millones, a la UTN se le destinaron ₡33.853,3 millones, que corresponderían al 6,8% de dicho Fondo. Este mismo año, a pesar de haber disminuido su superávit 17,6%, mantuvo una subejecución de ₡4.852,1 millones.
- 1.16. En la última fiscalización realizada por este Órgano Contralor sobre las liquidaciones presupuestarias de los años 2017 y 2018, documentada en el informe DFOE-SOC-IF-15-2018, se evidenciaron debilidades institucionales asociadas al apego a los requerimientos establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP) en la presentación de liquidaciones presupuestarias; la suficiencia del contenido de los informes de cumplimiento físico y financiero de las liquidaciones realizadas para realizar una efectiva valoración de la gestión institucional; la falta de acciones específicas para cumplir con objetivos de la planificación estratégica relacionados con la seguridad financiera, y la gestión estandarizada de los ingresos de fondos por concepto de matrícula y cursos libres, en las distintas sedes.
- 1.17. Por lo tanto, analizar el proceso presupuestario de las EEES, y de la UTN en particular, implica revisar el aprovechamiento de este instrumento para el cumplimiento de fines institucionales, así como la eficacia de los controles y procedimientos establecidos y la vinculación, en el corto y mediano plazo, del plan presupuesto. Todo lo anterior, en aras de procurar la mejora continua en el cumplimiento de las normas presupuestarias y el logro de los objetivos con que fueron creadas estas instituciones.

¹ Publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 107, del 4 de junio de 2008.

SIGLAS

1.18 En el presente informe se utilizan las siguientes siglas:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
EEES	Entidades Estatales de Educación Superior
FEES	Fondo Especial para la Educación Superior
UTN	Universidad Técnica Nacional
LAFRPP	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N.º 8131.
NTPP	Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos
PAO	Plan Anual Operativo
PIDE	Plan de Institucional de Desarrollo Estratégico
PLANES	Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos

2. Resultados

2.1. En el siguiente apartado, se incorpora por cada Área Temática, los hallazgos determinados en la presente auditoría.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Desarticulación de la planificación institucional

- 2.2. La Universidad Técnica Nacional (UTN) contó con un plan de mediano plazo denominado Plan Institucional de Desarrollo Estratégico (PIDE) para el periodo 2011-2021, cuyos avances fueron revisados por esa entidad en el año 2017 y condujo al planteamiento de un plan ajustado para el periodo 2018-2021.
- 2.3. La verificación realizada por esta Contraloría General a dicho PIDE, evidenció la ausencia de vinculación entre la programación estratégica de la UTN con el Plan Nacional de la Educación Superior 2016-2020 (PLANES), por cuanto no se identificaron instrumentos o mecanismos que permitieran vincular expresamente tales instrumentos. Esto, a pesar de que, en su contenido se indica que el PLANES 2016-2020 fue un insumo fundamental en el proceso de revisión efectuado en el año 2017.
- 2.4. También se analizó el plan anual operativo (PAO) de la UTN para el año 2018, determinando que, respecto de los objetivos y políticas del PAO, no se hace referencia a una vinculación directa con el PIDE, ni con el PLANES; lo cual evidencia una desvinculación de la planificación estratégica de la UTN, con el nivel operativo.

- 2.5. Lo anterior contraviene lo estipulado en el numeral 2.1.4 de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP), el cual establece que *“El Subsistema de Presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión de la institución de frente a las demandas sociales en su campo de acción. Los programas que conforman el presupuesto institucional, deben reflejar fielmente las metas, objetivos e indicadores contemplados en la planificación anual y ésta debidamente vinculada con la planificación de mediano y largo plazo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes sectoriales y regionales en los que participa la institución (...)”*.
- 2.6. Tampoco se atiende lo expresado en el numeral 3.2 de las NTPP citadas, el cual indica que la planificación institucional se constituye en la base para el proceso presupuestario, por lo cual ese proceso deberá apoyarse en la planificación de corto plazo, la cual comprende una serie de actividades administrativas que involucran al jerarca y titulares subordinados, y a otros niveles de la organización, quienes determinan los resultados que se esperan alcanzar en el término del ejercicio presupuestario, las acciones, los medios y los recursos necesarios para obtenerlos, considerando las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la ciencia, la técnica y el marco jurídico y jurisprudencial aplicable.
- 2.7. Incluso, en cumplimiento del artículo 85 constitucional, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) emitió el Plan Nacional de la Educación Superior 2016-2020 (PLANES 2016 - 2020) que señala, sobre este tema, entre otros aspectos, que: *“Las metas de las universidades deben responder y satisfacer las necesidades de la sociedad costarricense mediante las acciones desarrolladas alrededor de los ejes de docencia, investigación, extensión y acción social, vida estudiantil, gestión y desarrollo regional; y la definición de objetivos sustantivos y estratégicos”*. Es decir los ejes definidos en dicho plan.
- 2.8. El PLANES 2016 - 2020 también, indica, que, dicho plan, *“... con base en el quehacer conjunto de las universidades estatales, propone avanzar durante los próximos cinco años en la construcción del sistema universitario estatal. Además, le marca el rumbo a la acción articulada de las universidades públicas en el camino de colaboración con los retos-país durante este periodo. Es imprescindible, en consecuencia, establecer metas concretas y medibles, que faciliten la rendición de cuentas y la transparencia como parte de la responsabilidad que tienen estas instituciones con el país. Planes 2016-2020 enfatiza el planteamiento de acciones sustantivas y estratégicas que deben desarrollar las universidades en conjunto, respetando sus especificidades, pero mostrándolas como instituciones que se proponen la optimización de recursos, y el cumplimiento de sus objetivos”*.
- 2.9. Los anteriores postulados incorporados en el PLANES denotan claramente, que la gestión de las universidades debe enmarcarse en el funcionamiento de un sistema universitario articulado, así como la obligación de esos centros de educación superior, de desarrollar las acciones que propone PLANES, lo cual no es factible lograrlo con la situación actual de los planes formulados por la UTN.
- 2.10. Esta situación se debe a la ausencia de mecanismos o instrumentos que permitan la vinculación de los planes de corto plazo con los de mediano plazo y, éstos, a su vez, a los de largo plazo. Lo anterior, en vista de que al momento de actualización del PIDE, la

administración de la UTN dejó de lado la asociación con el PLANES, sin que mediara un mecanismo vinculante que lo evitara.

- 2.11. Lo anterior, impacta negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales, y dificulta determinar cuál es el aporte de la UTN en el cumplimiento de los fines formulados en el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES). Además, afecta el proceso rendición de cuentas, y compromete el logro de resultados del Sistema de Educación Superior y el uso efectivo de los fondos públicos involucrados.

PROCESO DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Limitaciones en el proceso de la evaluación presupuestaria

- 2.12. De una revisión realizada a los informes de evaluación presupuestaria semestrales y anuales, correspondientes a los años 2017 y 2018, denominados “Informe de Cumplimiento de Objetivos y Metas Físicas y Presupuestarias”, se observó que están conformados, únicamente, por información cuantitativa, relacionada con proyectos, que es presentada a través de matrices.
- 2.13. Dichas matrices se conforman de dos apartados: la evaluación física y la evaluación presupuestaria, es decir, carecen de información cualitativa, tanto en el nivel institucional como programático, así como de los resultados físicos y financieros de los periodos en estudio. Lo anterior conlleva a una evaluación limitada, por cuanto no se dispone de análisis y valoraciones de los resultados que se reportan.
- 2.14. En ese sentido, la evaluación que realiza la UTN del proceso presupuestario, resulta limitada, por cuanto solo se enfoca en términos asociados con “porcentaje de avance” y “producción realizada” (en términos absolutos), omitiendo valoraciones de otra naturaleza, necesarias para la efectiva toma de decisiones y la rendición de cuentas. La carencia de información fundamental para un análisis exhaustivo, tampoco permite conocer sobre el efecto que generó en los beneficiarios de los servicios educativos, la labor desarrollada por este Centro de Educación Superior.
- 2.15. A mayor abundamiento, los indicadores utilizados en los informes de evaluación se orientan, en su totalidad, a medir eficacia. Al respecto, en el año 2017, se reportó cumplimiento sobre 46 indicadores, de los cuales 26 (56,5%) se formularon en términos de “porcentaje de avance” y el resto como “producción realizada”. A manera de ejemplo, se determinó que los indicadores se plantean en términos tales como: “número de capacitaciones realizadas”, “número de actividades realizadas” y “número de programas impartidos”.
- 2.16. Igual situación se encontró en el año 2018, donde se determinó la utilización de 52 indicadores, de los cuales 33 (63,4%) se describen también en los términos descritos en el párrafo anterior, como “porcentaje de avance” y el resto con una orientación a medir actividades.
- 2.17. Los indicadores incorporados en la programación estratégica presentan la misma situación, dado que en la formulación del PIDE 2018 – 2021, se determinó que de los 299 indicadores incluidos, 127 (un 42%) están planteados en términos de “Porcentaje de avance”, y el resto con una orientación a medir actividades, en cuyo caso, por ejemplo, se plantean indicadores tales como: “Número de ferias realizadas”, “Número de convenios firmados” y “Número de campañas implementadas”, etc.

- 2.18. Adicionalmente, de los 397 indicadores observados tanto a nivel estratégico como operativo, ninguno se clasificó como de “gestión” o de “resultado”, tal y como lo plantea la normativa presupuestaria aplicable.
- 2.19. Además de lo señalado, se determinó falta de trazabilidad de los indicadores relevantes formulados en áreas sustantivas y estratégicas desde el PIDE 2018 – 2021, con la programación operativa, ya que, los indicadores de dicho plan, por ejemplo, relacionados con el área sustantiva de docencia, en temas como “autoevaluación de carreras”, “evaluación de planes de estudio”, “rediseño de cursos” e “integración de estrategias de aprendizaje”, no fueron aplicados en los planes operativos 2017 ni 2018, y por tanto, tampoco en los informes de evaluación presupuestaria de dichos años.
- 2.20. Lo anterior conlleva a concluir que los informes de evaluación presupuestaria elaborados en la UTN adolecen de análisis acerca de la contribución de la labor operativa en el logro de los postulados estratégicos de la educación superior.
- 2.21. Finalmente, se tuvo evidencia que la UTN no cuenta con un mecanismo normativo que regule las actividades, roles y responsabilidades, así como los parámetros de calidad de los productos que se generan en el proceso de evaluación presupuestaria.
- 2.22. Al respecto, la Universidad señaló que *“No se cuenta con un documento oficial, se trabaja en una propuesta de manual de procedimientos para el seguimiento y evaluación física del PAO...”*. Es decir, actualmente, conforme con lo indicado por la institución, el desarrollo de las actividades y la generación de los productos atinentes a este proceso se realiza mediante módulos de programación y evaluación de un Sistema de Planificación.
- 2.23. No obstante, los esfuerzos efectuados por la UTN, se denota que éstos resultan insuficientes para atender lo normado en torno a que la evaluación presupuestaria debe basarse en un conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter administrativo y técnico, y que tal evaluación debe orientarse a evaluar resultados.
- 2.24. Importante tomar en consideración que particularmente, el artículo 11 de la Constitución Política, propone que la Administración Pública estará sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. También se puntualiza que la normativa que se promulgue señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.
- 2.25. Igualmente, la Ley General de Control Interno, N.º 8292, en el artículo 15, señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- 2.26. Asimismo, el numeral 4.1.8. de las NTPP plantea que el titular subordinado responsable debe establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados, para lo que deben definirse indicadores de gestión y de

resultados en función de los bienes y servicios que brinda la institución y las metas establecidas. Además, dispone que tales aspectos deben ser aprobados por el jerarca.

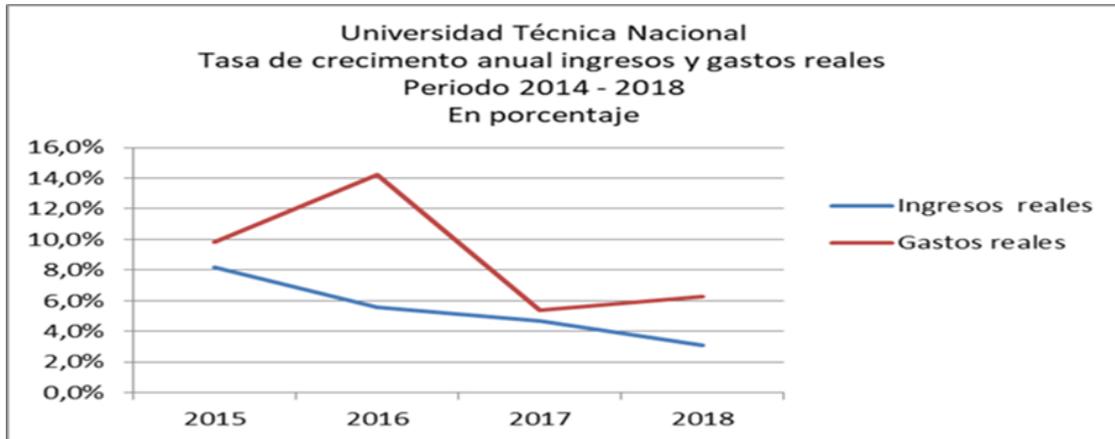
- 2.27. Añaden, las referidas NTPP, en el acápite 4.5.1, que la fase de evaluación presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, mediante los cuales, se analiza y valora de manera sistemática, objetiva y oportuna 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. Esto, según la planificación, programación, estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado y el valor público que la institución debe aportar a la sociedad.
- 2.28. Incluso, en el contenido del Informe de Cumplimiento de Objetivos y Metas Físicas y Presupuestarias del Plan Anual Operativo se indica como finalidad de dicho documento *“dar a conocer los alcances de la gestión institucional, retroalimentar a las autoridades superiores internas y externas, verificar y valorar el desempeño institucional y coadyuvar en la toma de decisiones.”*.
- 2.29. La situación descrita anteriormente se origina por la ausencia de un mecanismo en el cual se establezcan las actividades, los roles y las responsabilidades de la fase de evaluación presupuestaria, a efecto de garantizar la integración armoniosa de los esfuerzos institucionales en la materia y los productos que generen el proceso cumplan con los requerimientos plasmados en la normativa atinente.
- 2.30. También, se presentan ante la inexistencia de un mecanismo que regule la formulación, seguimiento y evaluación de indicadores de gestión y de resultados como base fundamental para valorar el desempeño y los resultados de la gestión institucional.
- 2.31. Estas circunstancias hacen que la rendición de cuentas por parte de la UTN omita aspectos relevantes a comunicar a los ciudadanos; además que las revisiones realizadas no se constituyen en insumos adecuados para la toma de decisiones por parte de la administración.

PROCESO DE EJECUCIÓN Y CONTROL DEL GASTO

Debilidades vinculadas con la ejecución y control de los gastos en la UTN

- 2.32. El análisis realizado por la Contraloría General, sobre el crecimiento anual de los ingresos y gastos reales de la UTN, para el periodo comprendido del 2014 al 2018, evidenció que las tasas de crecimiento interanuales de los gastos son superiores a las de los ingresos en ese periodo, lo cual genera una brecha entre ingresos y gastos, según se puede observar en el gráfico siguiente:

Gráfico nro. 1



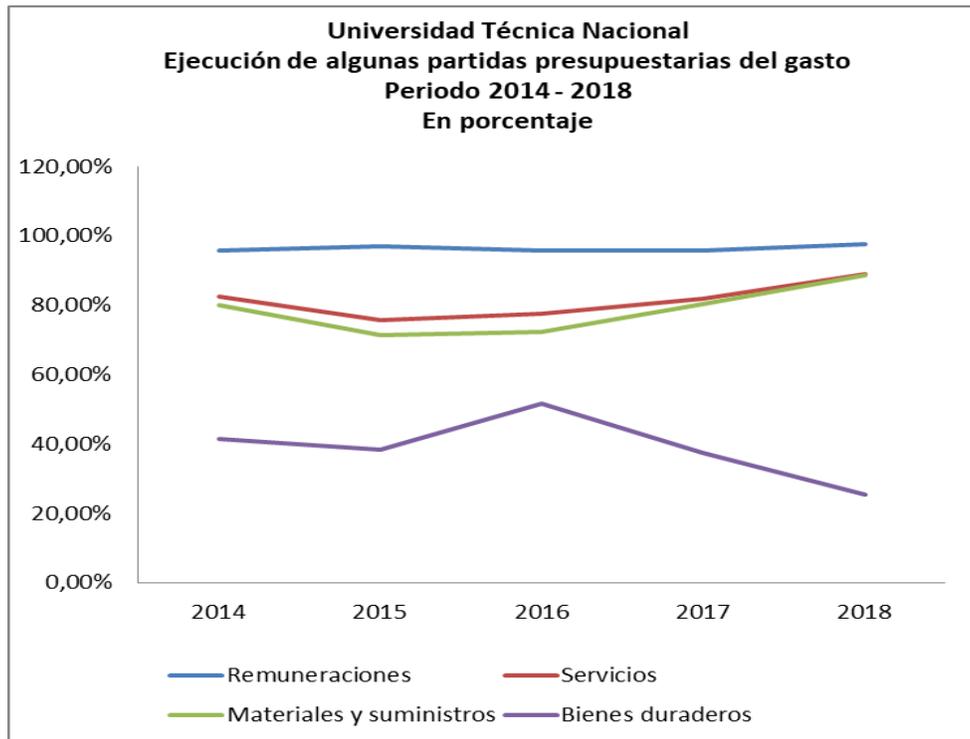
Fuente: Sistema de información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

- 2.33. Al respecto, esta Contraloría General encontró que, si bien es cierto, la UTN ha venido realizando acciones orientadas a la contención del gasto desde el año 2015, tales acciones resultan aisladas, y no se expresan en documentos consolidados, como un programa o política, que permita regular un accionar sistemático y continuo sobre este tema, así como generar actividades de control y seguimiento y de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos a partir de las medidas de contención adoptadas.
- 2.34. Es preciso señalar, que en el Acuerdo de la Comisión de Enlace para el financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) para el año 2020, se indica que, la contención del gasto en las universidades, debe considerar una serie de acciones institucionales encaminadas a fortalecer la sostenibilidad financiera de las universidades. Por su parte, la meta estratégica 5.2.10.1 del PLANES 2016-2020, refiere expresamente a la implementación de acciones o medidas que incidan en dicha sostenibilidad, así como en el uso óptimo de recursos.
- 2.35. Lo descrito se da debido que la UTN carece de mecanismos de control, regulaciones internas y un plan, programa o política, que contenga, al menos, objetivos, metas, indicadores, acciones y funcionarios responsables. Esto no permite que se realicen valoraciones ni actividades de seguimiento sobre los resultados de la implementación de las medidas adoptadas de contención del gasto.
- 2.36. Por otro lado, en cuanto a la ejecución de egresos, se determinó que las partidas de “remuneraciones”, “servicios” y “materiales y suministros”, presentan porcentajes de ejecución en crecimiento. En el primer caso se pasa de un porcentaje de ejecución en el 2016 de 95,9%, a un 97,6%, para el 2018 del. En lo que respecta a la partida “servicios”, en el 2016 se ejecutó el 77,5% de las sumas presupuestadas y en el 2018, se alcanzó el 89,1%. Por su parte, en “materiales y suministros”, el porcentaje se incrementa del 72,4% en el 2016, al 88,6% en el 2018.
- 2.37. Por el contrario, la partida de Bienes Duraderos refleja bajos niveles de ejecución presupuestaria para el periodo 2016 – 2018, con una disminución constante del año 2016

al 2018. En el 2016 reflejó una ejecución del 51,7%; mientras que en el 2017, tal ejecución alcanzó el 37,5%, continuando con esa tendencia, en el 2018, que se ejecutó solamente el 25,4% de los recursos presupuestados. Para una reducción en el porcentaje de ejecución de un 26,3%, lo cual equivale a una inversión en bienes dejada de realizar por la UTN por un monto de ₡2.445,2 millones, en el referido periodo.

2.38. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la ejecución histórica de las partidas presupuestarias analizadas:

Gráfico nro. 2



Fuente: Sistema de información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

2.39. Los datos muestran que los niveles de ejecución de la partida de “bienes duraderos” son menores en todos los años a los de las otras cuentas de gastos analizadas; también esta partida presenta una tendencia a la baja en el comportamiento histórico de la ejecución, en contraposición al crecimiento en la ejecución de las demás partidas.

2.40. Al respecto, la UTN informó haber realizado diversas acciones a efecto de enfrentar la baja ejecución de la partida de “bienes duraderos”, entre otras, la plurianualidad de las obras; aprovechar los procedimientos flexibles de contratación por convenios marco o licitaciones por demanda. Sin embargo, este Órgano Contralor tuvo evidencia de que,

para el período en análisis, las medidas señaladas no han sido efectivas para mejorar los niveles de ejecución.

- 2.41. La baja ejecución de esta partida se origina, fundamentalmente, en debilidades en la planificación y ejecución de los procesos de contratación y en las estimaciones de los gastos propuestos al momento de elaborar la formulación presupuestaria.
- 2.42. Por otra parte, se determinó que la UTN presentó un monto de ₡5.844,3 millones en inversiones financieras de corto plazo en el año 2017, las cuales trascendían al periodo 2018, pero que no fueron registradas en la cuenta de Activos Financieros, a pesar de que dicho monto si se reportó contablemente.
- 2.43. Lo encontrado se presenta debido a que la UTN no cuenta con un mecanismo de control que regule el tratamiento presupuestario de las inversiones financieras de corto y largo plazo.
- 2.44. Las falencias detectadas en la ejecución de inversiones financieras, evidencia incumplimiento de lo estipulado en el artículo 5, incisos a) y b), de la Ley N.º 8131 y el aparte 2.2.3, de las NTPP, las cuales especifican que el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, los cuales se incluirán por su importe íntegro y que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- 2.45. Tampoco se atiende lo señalado en las Normas y criterios operativos para la utilización de los clasificadores presupuestarios del sector público, los cuales en lo que interesa informan que se deben presupuestar únicamente las inversiones financieras de largo plazo y aquellas operaciones de corto plazo cuyo vencimiento se da en el período presupuestario siguiente.
- 2.46. Como consecuencia de las limitaciones en el manejo de las partidas presupuestarias de bienes duraderos y de activos financieros se afecta el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas institucionales en el desarrollo de la infraestructura, así como un debilitamiento del control operativo y estratégico de la información financiera, en detrimento, finalmente, de la atención de las necesidades institucionales y de la población universitaria.
- 2.47. En suma, las falencias detectadas en el proceso de ejecución y control de los gastos presupuestarios repercute sobre el proceso de formulación presupuestaria para periodos siguientes, al no contemplar información relevante para la toma de decisiones, el mejoramiento continuo y la rendición de cuentas.

3. Conclusiones

- 3.1. Una vez concluida la presente auditoría, esta Contraloría General encontró que la UTN presenta oportunidades de mejora en aspectos tales como: planificación institucional, y en el proceso de ejecución, control y evaluación presupuestaria.
- 3.2. A mayor abundamiento, en lo que respecta a la planificación institucional, se deben efectuar acciones orientadas a la articulación de los planes de corto y mediano plazo. Lo anterior, vendría a fortalecer el direccionamiento estratégico de la institución, y por ende, a maximizar el cumplimiento de sus objetivos. Además, resulta de vital importancia que dichos instrumentos de planificación, estén en armonía, con los postulados del PLANES.
- 3.3. Por su parte, en cuanto al proceso de evaluación presupuestaria, mediante el desarrollo de la presente auditoría esta Contraloría General tuvo evidencia de limitaciones que deben ser atendidas por las autoridades universitarias, de cara a generar la información pertinente para una toma de decisiones oportuna y efectiva, y una rendición de cuentas que refleje transparentemente la administración de los recursos públicos.
- 3.4. Dentro de esta temática, este Órgano Contralor, a su vez determinó que resulta indispensable que la entidad universitaria desarrolle mejoras en la gestión de los indicadores, aspecto que permitiría a las autoridades de la UTN, contar con mayores elementos de juicio de cara a dar seguimiento y evaluación al cumplimiento de sus objetivos institucionales.
- 3.5. Adicionalmente, en lo que respecta a la ejecución y control de los gastos, esta Contraloría General determinó debilidades en las partidas presupuestarias de bienes duraderos; situación que impacta negativamente en la satisfacción de las necesidades de la población estudiantil de la UTN.
- 3.6. Por otra parte, el análisis desarrollado arrojó evidencia de que si bien es cierto, las autoridades de la UTN han tomado acciones para mejorar la gestión de sus gastos, éstas han sido aisladas y no han respondido a una estrategia debidamente definida, temática de relevancia dentro del contexto del contexto fiscal restrictivo que vive el país

4. Disposiciones

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3 Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LIC. MARCELO PRIETO JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE RECTOR DE LA UTN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Definir e implementar acciones específicas para efectos que el nuevo Plan Institucional de Desarrollo Estratégico (PIDE) de la UTN, se articule con el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a este Órgano Contralor a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se haga constar que dichas acciones fueron definidas. Y a más tardar, el 30 de noviembre de 2020, remitir un informe de avance sobre la implementación de tales acciones, y finalmente a más tardar el 30 de julio de 2021 una certificación donde se acredite que las citadas acciones fueron debidamente implementadas, de cara a la formulación del nuevo PIDE. (Ver párrafos del 2.1 al 2.11).
- 4.5 Definir e implementar un mecanismo de control que regule el proceso de evaluación presupuestaria en la UTN, el cual contenga al menos, actividades, roles y responsabilidades de los participantes, así como los parámetros de calidad de los informes de evaluación física y presupuestaria. Para el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación en la cual haga constar que dichas acciones fueron definidas. Asimismo, enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2020, una certificación mediante la cual se acredite su divulgación e implementación en la evaluación física y presupuestaria correspondiente al primer semestre del año 2020. (Ver párrafos del 2.12 al 2.31).
- 4.6 Definir e implementar, instrumentos de control que regulen la definición, implementación y el seguimiento de las acciones de contención del gasto que ejecute la UTN, instrumentos que deberán incorporar al menos, responsables, objetivos e indicadores. Para el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo de 2020, una certificación en la cual haga constar que dichos instrumentos de control fueron definidos. Asimismo, a más tardar el 30 de setiembre de 2020 remitir al Órgano Contralor una certificación donde acredite que los mencionados instrumentos fueron debidamente divulgados e implementados. (Ver párrafos del 2.32 al 2.47).

- 4.7 Definir e implementar acciones específicas que contribuyan al fortalecimiento de la planificación de los procesos de adquisición de Bienes Duraderos. Para el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de mayo de 2020 una certificación en la cual haga constar que dichas acciones fueron debidamente definidas. Asimismo, al 30 de junio de 2020, remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite que las citadas acciones, fueron debidamente implementadas. (Ver párrafos del 2.32 al 2.47).

A LA LICDA. LORENA SALAZAR ESCAMILLA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA DE LA UTN O, A QUIEN EN SU LUGAR, OCUPE EL CARGO.

- 4.8 Definir e implementar, un mecanismo de control para que los planes de corto plazo (PAO) y plan de mediano plazo (PIDE) de la UTN se vinculen entre ellos, y con el Plan Nacional de Educación Superior (PLANES). Para el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor, a más tardar el 30 de marzo de 2020, una certificación que ha constar que dicho mecanismo fue debidamente definido, y a más tardar el 30 de setiembre de 2020, otra certificación que acredite que dicho mecanismo fue debidamente divulgado e implementado. (Ver párrafos del 2.1 al 2.11).
- 4.9 Definir e implementar acciones específicas vinculadas con la formulación de indicadores en la UTN, acciones que deberán considerar al menos, la elaboración de indicadores de gestión o resultados, el uso de fichas, identificación de la respectiva clasificación en los planes e informes de evaluación, y una valoración de la pertinencia del uso generalizado de indicadores basados en “porcentaje de avance” y producción realizada. Para el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse una certificación a este Órgano Contralor, a más tardar el 30 de abril de 2020, en la que se haga constar que dichas acciones fueron definidas. Asimismo a más tardar el 30 de noviembre de 2020, un certificación que haga constar que las citadas acciones fueron debidamente implementadas, y por ende, que los indicadores de gestión resultados fueron debidamente elaborados. (Ver párrafos del 2.12 al 2.31).

AL LIC. ISMAEL ARROYO ARROYO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN FINANCIERA DE LA UTN O, A QUIEN EN SU LUGAR, OCUPE EL CARGO.

- 4.10 Definir e implementar, un mecanismo de control que regule el registro presupuestario de las inversiones financieras de corto y largo plazo de la UTN. Para el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2020, una certificación en la cual haga constar que el mecanismo de control fue definido. A su vez, a más tardar el 30 de junio de 2020, remitir a este Órgano Contralor una certificación que acredite que el citado mecanismo fue debidamente divulgado e implementado. (Ver párrafos del 2.32 al 2.47).

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas, MCP
Asistente Técnico

Máster. Rodrigo Paniagua Páez
Coordinador