

y la acumulación de ingresos por concepto de depósitos de los contribuyentes cuyo origen no ha sido posible identificar y vincular a una partida de ingreso, ha impedido su ejecución (al 31 de diciembre de 2015 se acumularon ₡3.715,3 millones pendientes de ejecutar por ese concepto).

Las debilidades indicadas se asocian básicamente con algunos factores críticos en el **proceso de la formulación del presupuesto**, entre ellos, la carencia de una unidad administrativa o, al menos de un funcionario idóneo que lidere dicho proceso en la municipalidad; la formulación no responde a un esfuerzo institucional fundamentado en un diagnóstico actualizado de las necesidades comunales y las estimaciones de los ingresos y los egresos no se sustentan en métodos técnicos (matemáticos o estadísticos). Aunado a que no se vinculan las metas y objetivos del Plan Anual Operativo con el presupuesto institucional y se formulan metas sin indicadores claros y medibles y sin la respectiva asignación presupuestaria.

Por otra parte, los gobiernos locales carecen de efectivas **prácticas de control y de un seguimiento oportuno del presupuesto municipal**. En ese sentido, no se cuenta con mecanismos de control efectivos para evaluar el comportamiento de los resultados de la recaudación de ingresos, la ejecución de los recursos y el avance del plan anual operativo respecto de lo presupuestado. Aunado a la falta de un proceso de revisión de la liquidación presupuestaria por parte de un funcionario independiente al que la elaboró, de manuales de procedimientos para regular la planificación, las fases del proceso presupuestario y la participación ciudadana y de un reglamento para las modificaciones presupuestarias.

En consecuencia, las deficiencias presentes en la gestión presupuestaria de las municipalidades han generado consecuencias que van en detrimento del fortalecimiento institucional y del desarrollo local, entre ellas, la improbación de presupuestos, la postergación de proyectos y obras de inversión, limitaciones económicas para atender las obligaciones y brindar los servicios municipales y dificultades en la gestión que realizan organizaciones como los Comités Cantonales de Deportes y las Juntas Administrativas y de Educación.

En virtud de ese panorama es ineludible que las autoridades municipales competentes consideren como parte de sus estrategias de planificación, y con la seriedad y responsabilidad del caso, el fortalecimiento de la gestión presupuestaria como una de sus prioridades y que ese proceso de mejoramiento se visualice como parte de la modernización que requieren las municipalidades de frente a los retos que demanda el proceso de descentralización y la necesidad de asumir un papel protagónico en la sociedad costarricense.

¿Qué sigue?

A los jefes y demás funcionarios municipales se les gira recomendaciones que pretenden guiar las autoevaluaciones que están llamados a llevar a cabo los gobiernos locales con base en los resultados expuestos en el presente informe, en el entendido que las administraciones municipales son las responsables de diseñar y adoptar las medidas y las prácticas que mejor se adapten a sus procesos organizacionales, a los recursos disponibles, a las estrategias definidas para el enfrentamiento de los riesgos relevantes y a las características, en general, de cada institución y de su cantón.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME ACERCA DEL SEGUIMIENTO DE LA
GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La importancia del presupuesto municipal.

La Constitución Política le confiere autonomía política y financiera a las municipalidades y les atribuye la administración de los intereses y servicios locales. Para ello, debe existir una adaptación de las competencias y responsabilidades municipales, que logren responder a las necesidades de sus munícipes, independientemente de la naturaleza que éstas posean.

En ese contexto las municipalidades tienen, entre otras responsabilidades, las de brindar los servicios de recolección de basura; la limpieza de vías y sitios públicos; mantener los caminos y parques en buen estado; proteger los recursos naturales; construir vías públicas y parques; controlar las ventas y las ferias; ofrecer y dirigir servicios públicos para la construcción y permisos para el funcionamiento de negocios comerciales; recaudar y administrar los impuestos municipales y; la planificación urbana y rural del cantón.

En razón de lo anterior, el presupuesto municipal reviste de una alta relevancia para el cumplimiento de los fines encomendados a las municipalidades en la Constitución Política y en las leyes aplicables al ámbito municipal, al ser un instrumento que les permite gestionar, de una forma eficaz, la prestación de los bienes y servicios públicos y atender los requerimientos institucionales. Esto implica una proyección de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos en pro del desarrollo económico y social de las comunidades.

De ahí, que el presupuesto municipal es una de las herramientas importantes que deben utilizar las autoridades (Alcaldía y Concejo) y demás funcionarios municipales, para la asignación y ejecución de los recursos financieros que administran y que por ser limitados y con diversidad de aplicación, requieren de decisiones estratégicas en la atención de obras comunales prioritarias, de los requerimientos institucionales y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios municipales. Es en ese orden de cosas, que el presupuesto municipal deberá satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente con el principio de igualdad y equidad entre los géneros, y la correspondiente distribución equitativa de los recursos.

En otros términos, es mediante el presupuesto que las municipalidades definen y fiscalizan sus gastos, de ahí su importancia para el éxito en la programación de las actividades y proyectos. Así, el quehacer municipal está estrechamente vinculado con la formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control presupuestario.

El presupuesto está constituido por los ingresos que se han previsto obtener, así como por los egresos que están permitidos realizar en ese período anual, reflejándose en este instrumento el principio de universalidad, que es el que exige incluir en el presupuesto el contenido necesario para todas las transacciones financieras de la municipalidad. Es decir, el presupuesto municipal es un instrumento que

permite establecer metas, objetivos, recursos y gastos, responsabilidades y es una manera lógica de planificar, ejecutar, controlar y evaluar los resultados de la gestión institucional.

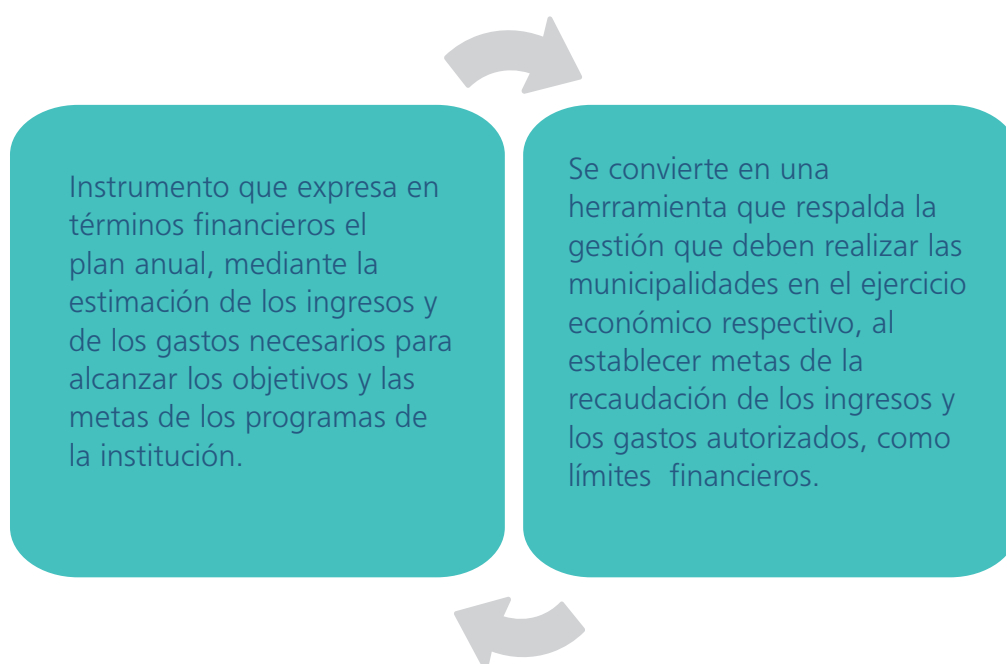
Asimismo, las administraciones municipales tienen la ineludible responsabilidad de mantener el equilibrio entre los ingresos y egresos y velar por la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento, con el propósito de evitar situaciones deficitarias que afecten el cumplimiento de los objetivos del gobierno local y que inciden en el bienestar o los intereses de los ciudadanos del cantón. Esto implica velar, de manera rigurosa, por el comportamiento de la recaudación de los distintos ingresos y su incidencia en la atención de los egresos para generar, en casos de desequilibrio de las finanzas, las alertas para tomar las acciones correctivas del caso, como por ejemplo, realizar los ajustes al presupuesto en caso de que dicha recaudación muestre un comportamiento diferente al proyectado.

La experiencia acumulada por la Contraloría General de la República, producto de auditorías, la aprobación presupuestaria y de los análisis sobre la gestión municipal mediante el uso de indicadores, entre otros tipos de fiscalización, revelan la existencia de deficiencias en varias municipalidades, vinculadas con la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal. Aunado a que algunas municipalidades han finalizado su ejercicio económico con resultados deficitarios; baja ejecución en los recursos destinados a obras comunales; acumulación de recursos por trasladar a otros programas o entidades públicas y; deficiencias en la ejecución de programas, planes y objetivos; todo lo cual va en detrimento del desarrollo local y la mejora institucional.

Por ende, los gobiernos locales se enfrentan al reto ineludible de asumir un papel protagónico en la sociedad costarricense, que en el marco de un proceso de descentralización entre cuyos propósitos está el de fortalecer la autonomía municipal y ampliar el ámbito de acción de los gobiernos locales, mediante la transferencia de competencias y recursos, plantea a su vez mayores responsabilidades en cuanto a la rendición de cuentas a los ciudadanos, a los entes fiscalizadores y de control de la hacienda pública y a los propios funcionarios municipales, acerca de los resultados de la gestión, donde se informe, entre otros asuntos, de la ejecución de los fondos públicos, de los resultados de la liquidación anual, de las obras y proyectos desarrollados, de los bienes y servicios adquiridos, de las deudas con terceros y de las cuentas por cobrar a los contribuyentes.

1.2 Generalidades del proceso presupuestario con énfasis en el ámbito municipal.

Concepto del presupuesto



Objetivos del presupuesto



Fases del proceso presupuestario



Principales atribuciones de los funcionarios municipales relacionados con el proceso presupuestario, según el Código Municipal.

Concejo Municipal

- Aprobar el plan anual operativo y el plan de desarrollo municipal.
- Conocer y deliberar sobre el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Presupuesto respecto de los documentos presupuestarios (presupuesto inicial, presupuestos extraordinarios, modificaciones presupuestarias y la liquidación presupuestaria).
- Discutir y aprobar los diferentes documentos presupuestarios sometidos a su consideración.
- Aprobar o improbar las modificaciones al presupuesto y los presupuestos extraordinarios.

Alcaldía Municipal

- Presentar al Concejo Municipal el proyecto del presupuesto inicial, a más tardar el 30 de agosto de cada año.
- Refrendar el acta donde constan los presupuestos (inicial y extraordinarios) aprobados por el Concejo Municipal.
- Enviar a la Contraloría General el presupuesto inicial, aprobado por el Concejo Municipal, a más tardar el 30 de setiembre de cada año.
- Presentar las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios y la liquidación presupuestaria a conocimiento, discusión y aprobación del Concejo Municipal.
- Someter a la aprobación de la Contraloría General los presupuestos extraordinarios, dentro de los 15 días naturales posteriores a su aprobación en firme por el Concejo Municipal.
- Enviar, por medio del SIPP, a la Contraloría General las modificaciones presupuestarias, una vez aprobadas en firme por el Concejo Municipal.
- Remitir a la Contraloría General los informes de ejecución presupuestaria, dentro de los 15 días hábiles posteriores al vencimiento de cada trimestre.
- Presentar a la Contraloría General un informe semestral, a más tardar el 31 de julio y 16 de febrero de cada año, sobre la gestión física y financiera del presupuesto, con fecha de corte al 30 de junio y 31 de diciembre, respectivamente.
- Enviar a la Contraloría General la Liquidación presupuestaria anual a más tardar el 15 de febrero de cada año.

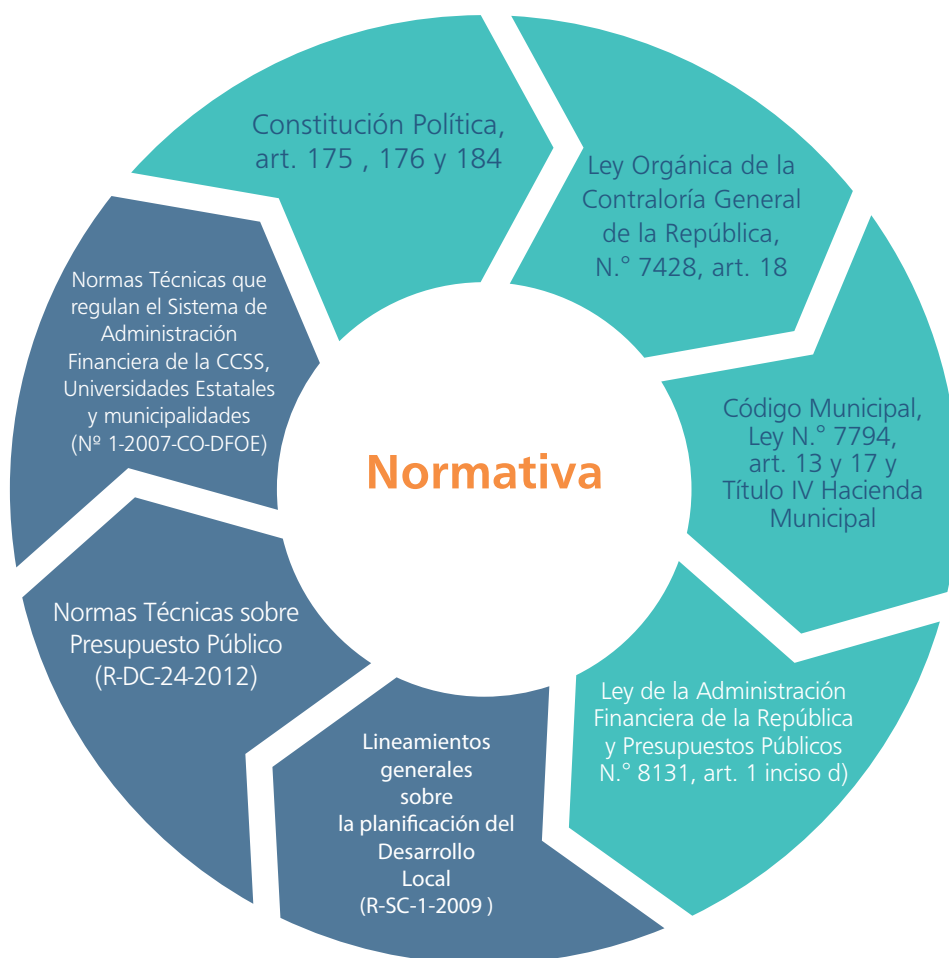
Secretaría del Concejo Municipal

- Realizar la verificación de requisitos del bloque de legalidad que debe cumplir el acta y el acuerdo de aprobación del presupuesto inicial, sus variaciones (modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios) y de la liquidación presupuestaria.
- Transcribir el acuerdo tomado por el Concejo Municipal referente al presupuesto inicial y otros documentos presupuestarios.
- Velar por que el libro de actas se encuentre al día, foliado y sellado por la Auditoría Interna u otro funcionario según corresponda, y las actas con las firmas correspondientes.

Funcionarios encargados del proceso presupuestario

- Elaborar el presupuesto municipal y demás documentos presupuestarios.
- Verificar que el documento presupuestario cumpla con el bloque de legalidad aplicable y con las políticas y lineamientos emitidos internamente y por la Contraloría General.
- Preparar los informes de ejecución de la gestión física y financiera y la liquidación presupuestaria.
- Identificar las desviaciones de lo ejecutado con respecto de lo presupuestado, así como proponer y ejecutar las acciones correctivas correspondientes.

Normativa básica que regula la gestión presupuestaria en el ámbito municipal.



1.3 Metodología aplicada.

Los resultados del presente informe se fundamentan en la compilación y clasificación de las principales debilidades de control interno determinadas en la gestión presupuestaria de las municipalidades. Los resultados se refieren al período comprendido entre enero de 2013 y diciembre de 2015, ampliándose cuando se consideró pertinente de acuerdo con las circunstancias.

Este informe parte del proceso de fiscalización realizado por el Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local en 17 municipalidades¹ y de otras fiscalizaciones de carácter transversal² que involucraron, en algunos casos, las 81 municipalidades del país. Además, se consideran los resultados del proceso de aprobación presupuestaria de las municipalidades, a cargo del Órgano Contralor en cumplimiento del mandato constitucional en esta materia.

También se analizaron e integraron datos estadísticos y reportes de la información disponible en los sistemas administrados por la Contraloría General, es decir, del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). Esto incluye las tendencias y comportamientos relacionados con ingresos, gastos, resultados presupuestarios del ejercicio económico, recursos ejecutados por partida y programa, saldos de partidas específicas sin ejecutar, empréstitos adquiridos, entre otros temas de interés.

¹ Las 17 municipalidades fiscalizadas son: Aguirre, Aserri, Barva, Cartago, Desamparados, El Guarco, Garabito, Golfito, Liberia, Palmare, Parrita, Puntarenas, Puriscal, Tibás, San José, Santa Cruz y Turubares.

² La fiscalización de carácter transversal consiste en la ejecución de una auditoría en varias municipalidades donde coincide el plazo establecido para su realización y los temas auditados.

Es preciso indicar, que cada una de las debilidades u oportunidades de mejora determinadas en relación con la gestión presupuestaria de las municipalidades, se comprobó en al menos uno de los ayuntamientos objeto de fiscalización y, en otros casos, en varias de estas entidades.

Por esa razón, no es procedente interpretar que todas las debilidades a que hace referencia el presente informe, están presentes en todas y cada una de las municipalidades del país. Sin embargo, se formulan de la forma descrita, con el propósito fundamental de que sirvan de base para que cada administración municipal realice un análisis individual de su gestión presupuestaria, a fin de tomar las acciones correctivas, según su realidad institucional.

El Órgano Contralor pone a disposición el presente documento mediante el cual se recopilan las principales deficiencias determinadas en el proceso presupuestario de las municipalidades, en aras de contribuir con el fortalecimiento de su gestión presupuestaria. También, tiene como fin presentar a las autoridades y demás funcionarios municipales, un documento que les permita identificar, analizar y corregir esas deficiencias y, a su vez, alertar sobre la necesidad de emprender acciones para mejorar y fortalecer lo correspondiente en esta importante materia.

Para procurar una mejor comprensión de los resultados contenidos en este informe, éstos se agrupan en cuatro áreas temáticas propias del proceso presupuestario, además de un tema relacionado con los principales riesgos que se generan ante la existencia de deficiencias en ese campo. Al respecto, para cada tema tratado, se identifican datos relevantes de la gestión presupuestaria, las debilidades determinadas y buenas prácticas para mitigar los riesgos (sin que se interprete como una lista taxativa de las únicas mejoras que se puedan ejecutar por parte de las administraciones municipales).

Los temas tratados se refieren a la necesidad de mejorar el proceso de formulación del presupuesto en el sector municipal; lo relacionado con el incumplimiento de requisitos técnicos y legales que inciden en la improbación o aprobación parcial de los presupuestos municipales; los retos en cuanto a mejorar la recaudación de ingresos y la ejecución de los gastos municipales; y lo relativo al fortalecimiento del control y la evaluación del presupuesto municipal para la identificación oportuna de los riesgos en la ejecución de los dineros públicos.

En otros términos, para cada tema, se hace referencia a un conjunto de prácticas básicas que sugiere la normativa aplicable. Este apartado tiene como propósito que las autoridades locales dispongan de elementos técnicos esenciales que les ayudarán a tomar las acciones de mejora en aquellas áreas de trabajo que así lo requieran conforme a cada realidad institucional. También, de acuerdo con los resultados de las fiscalizaciones realizadas por la Contraloría General, en los últimos cinco años en las temáticas tratadas, se comentan las eventuales consecuencias o riesgos que se enfrentarían en caso de no adoptarse las medidas correctivas correspondientes.

El informe incorpora al final un apartado de recomendaciones que, en general, pretende guiar las autoevaluaciones que están llamados a llevar a cabo los gobiernos locales con base en los resultados expuestos en el presente informe y demás elementos que consideren pertinentes, en el entendido que las administraciones municipales deben diseñar y adoptar las medidas y las prácticas que mejor se adapten a sus procesos organizacionales, a los recursos disponibles, a las estrategias definidas para el enfrentamiento de los riesgos relevantes y a las características, en general, de la institución y del cantón.

2. RESULTADOS

EL INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS TÉCNICOS Y LEGALES INCIDE EN LA IMPROBACIÓN O APROBACIÓN PARCIAL DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES.

¿Sabía usted que en el período del 2011 al 2015?



³ Se refiere al presupuesto con el que la institución da inicio a la ejecución de ingresos y gastos en un período.

Razones fundamentales de la improbación o de la aprobación parcial de los presupuestos municipales.

- a** Vicios en la convocatoria de la sesión(es) extraordinaria(s) del Concejo Municipal para discutir y aprobar el presupuesto inicial.
- b** Omisión del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto o errores en su contenido.
- c** Vicios de legalidad en los acuerdos del Concejo Municipal. Por ejemplo, incumplir con el quórum para tomar el acuerdo y aprobar en firme el presupuesto.
- d** Inconsistencias en el acta de la sesión de aprobación del presupuesto. Por ejemplo, actas sin la apertura de libros, sin foliatura y sin el sello de la Auditoría Interna.
- e** Incumplimiento de los plazos establecidos legalmente para el trámite de aprobación y envío de documentos presupuestarios a la Contraloría General de la República.
- f** Incumplimiento de principios presupuestarios. Por ejemplo, estimación de ingresos por concepto de transferencias de otras instituciones sin estar presupuestadas por el ente concedente, lo cual riñe con el principio de universalidad e integridad.
- g** Estimaciones de ingresos sin la correspondiente justificación legal o financiera.
- h** Omisión de la asignación presupuestaria para pagar la amortización y los intereses de los préstamos adquiridos.
- i** Incumplimiento de las resoluciones de la Sala Constitucional o sentencias judiciales en punto a darle contenido presupuestario o incorporar recursos para determinadas partidad de gastos.
- j** Omisión o errores en la certificación referente a la verificación de requisitos del bloque de legalidad que deben cumplirse en el presupuesto inicial y sus variaciones.

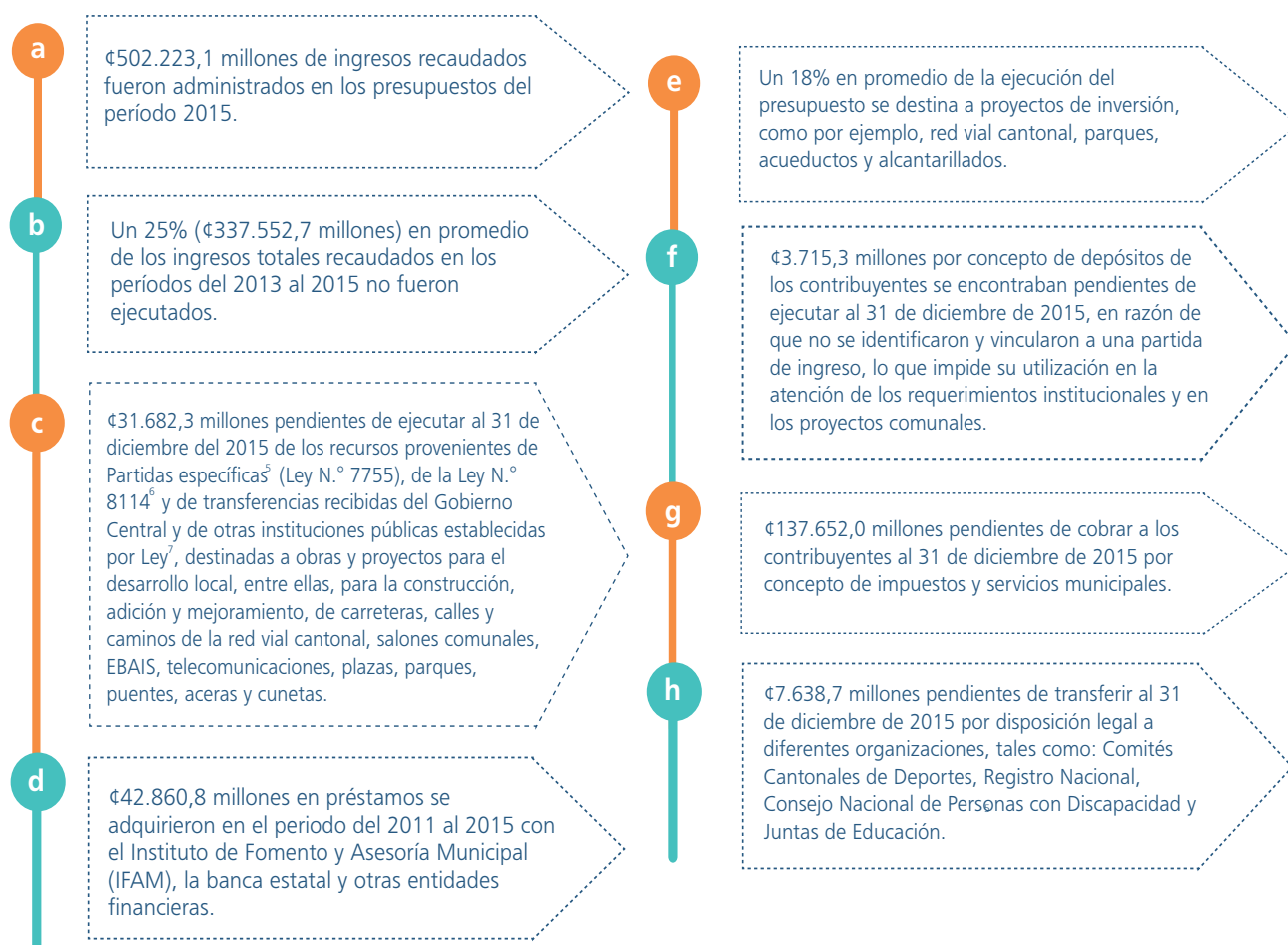
Buenas prácticas para el cumplimiento de los requerimientos técnicos y jurídicos del proceso de aprobación del presupuesto municipal.



- a ■ Verificar que se cuente con la mayoría absoluta de los miembros del Concejo Municipal (la mitad más uno) para realizar la sesión extraordinaria determinada para el análisis y aprobación del presupuesto municipal.
- b ■ Velar para que de previo a los acuerdos de aprobación del Concejo Municipal referentes al presupuesto inicial y otros documentos presupuestarios se cuente con el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto.
- c ■ Constatar que el presupuesto inicial y otros documentos presupuestarios cuenten con la votación como mínimo de la mitad más uno de los miembros presentes en la Sesión del Concejo Municipal.
- d ■ Programar, en el caso del presupuesto inicial, el tiempo necesario para que el acta donde consta el acuerdo de aprobación se ratifique y apruebe en el plazo establecido en la normativa aplicable.
- e ■ Velar para que, cuando así corresponda, en el acuerdo de la aprobación del presupuesto inicial y otros documentos presupuestarios se transcriba la declaración de “definitivamente aprobado” o “en firme”, con el correspondiente resultado de la votación obtenida.
- f ■ Constatar que el acuerdo de aprobación cuente con la transcripción del contenido del documento presupuestario. Asimismo, que el acta posea la firma del Secretario y del Presidente Municipal, el refrendo del Alcalde, y esté foliada y sellada por la Auditoría Interna.
- g ■ Velar por el cumplimiento riguroso de los requisitos solicitados en las certificaciones de verificación del bloque de legalidad que deben cumplirse en el presupuesto inicial y sus variaciones.
- h ■ Verificar la inclusión en el presupuesto de los recursos suficientes para cubrir las deudas y la atención de las obligaciones adquiridas.

LOS RETOS EN CUANTO A MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS Y LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES.

¿Sabía usted que en las municipalidades⁴?



4 Los datos consignados en cada inciso corresponden a la sumatoria de las cifras registradas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) por las 81 municipalidades, según corresponda.

5 Recursos públicos asignados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social.

6 Recursos del Impuesto único sobre los combustibles para el mantenimiento y mejoramiento de las carreteras y caminos de la red vial cantonal.

7 Recursos provenientes de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, de la Ley de la zona marítima terrestre, de la Ley del Consejo de Seguridad Vial, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y de transferencias de otras instituciones públicas (JUDESUR, INDER, ICODER, entre otras).

Debilidades asociadas al proceso de recaudación y ejecución de los ingresos y gastos municipales.

.....

a

Sumas millonarias en partidas presupuestarias sin ejecutar destinadas a la construcción de proyectos comunales, red vial cantonal y servicios para el desarrollo local, tal como se aprecia en el cuadro N.º 1. Dicha situación plantea una alerta para las municipalidades ante las necesidades comunales y el desarrollo local, puesto que al 31 de diciembre de 2015 existen ₡31.682,3 millones acumulados sin ejecutar.

Cuadro N.º 1

Municipalidades

Recursos pendientes de ejecutar para el desarrollo local

Períodos del 2013 al 2015

Cifras en millones de colones

Partida	Año		
	2013	2014	2015
Partidas específicas Ley N.º 7755	9.809,0	9.003,5	8.044,9
Red Vial Cantonal con recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N.º 8114	8.453,6	8.243,0	7.008,1
Otras fuentes para obras diversas	22.939,1	17.301,5	16.629,3
Total	41.201,8	34.548,0	31.682,3

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias presentadas por las municipalidades en los períodos del 2013 al 2015.

b

Algunas municipalidades finalizan su ejercicio económico presupuestario al 31 de diciembre con resultados deficitarios, por sumas millonarias y en algunos casos de manera recurrente, lo cual significa una insuficiencia de los recursos libres para financiar gastos de igual naturaleza. En el cuadro N.º 2 se muestra un detalle del total de los resultados deficitarios obtenidos por varias municipalidades en el período del 2013 al 2015.

Cuadro N.º 2
Municipalidades
Resultados deficitarios de la ejecución presupuestaria
Periodos del 2013 al 2015
Cifras en millones de colones

Año	Monto total deficitario	Municipalidades con déficit
2013	6.375,10	Aguirre, Alajuelita, Carrillo, Coto Brus, Dota, Golfito, Guatuso, Jiménez, La Cruz, Limón, Nandayure, Naranjo, Nicoya, Oreamuno, Parrita, Perez Zeledón, Puntarenas, Puriscal, Santa Cruz, Siquirres Talamanca y Turrubares.
2014	5.602,90	Acosta, Aguirre, Alajuelita, Carrillo, Coto Brus, Golfito, Guatuso, Jiménez, León Cortes, Montes de Oro, Naranjo, Nicoya, Oreamuno, Parrita, Puntarenas, Puriscal, San Mateo y Turrubares.
2015	3.657,80	Acosta, Aguirre, Alajuelita, Coto Brus, Dota, Golfito, Guatuso, León Cortes, Montes de Oro, Mora, Nicoya, Oreamuno, Parrita, Puriscal, San Mateo y Turrubares.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias presentadas por las municipalidades en los períodos del 2013 al 2015.



No se recaudan los ingresos necesarios para atender los costos asociados en la prestación de los servicios municipales, por ende, se generan resultados deficitarios. En el cuadro N.º 3 se muestra un detalle de algunos de los servicios con esa situación deficitaria para el período 2013-2015.

Cuadro N.º 3
Servicios municipales deficitarios
Períodos del 2013 al 2015
Cifras en millones de colones

Servicio	Monto del déficit		
	2013	2014	2015
Recolección de residuos	2.114,1	2.179,1	1.751,9
Aseo de vías	2.425,1	2.159,0	2.059,2
Parques y obras de ornato	867,1	686,2	649,8
Total	5.406,3	5.024,3	4.460,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias presentadas por las municipalidades en los períodos del 2013 al 2015.

d

Limitados recursos destinan las municipalidades para la inversión en proyectos (partida de Bienes duraderos) en perjuicio del desarrollo local. Por ejemplo, en el período del 2015 los recursos ejecutados fue de un 17% respecto al total de ejecución de ese periodo, tal como se aprecia en el cuadro N.º 4 donde se detallan los montos y porcentajes ejecutados por partida presupuestaria de los períodos del 2013 al 2015.

Cuadro N.º 4

Egresos ejecutados por partida presupuestaria
Período del 2013 al 2015
Cifras en millones de colones

Partida	Ejecutado	Porcentaje de ejecución	Ejecutado	Porcentaje de ejecución	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
	2013		2014		2015	
Remuneraciones	133.162,8	43%	145.717,8	42%	160.014,4	42%
Servicios	52.595,7	17%	59.183,2	17%	67.508,1	18%
Materiales y suministros	29.016,7	9%	32.460,3	10%	33.011,5	9%
Intereses y comisiones	3.200,5	0%	3.584,0	0%	4.016,8	0%
Activos Financieros	1,1	0%	4,5	0%	2,0	0%
Bienes duraderos	49.583,4	16%	62.127,5	18%	64.500,5	17%
Transferencias corrientes	32.227,5	10%	35.610,1	10%	40.533,0	11%
Transferencias de capital	6.269,8	2%	6.371,9	2%	8.123,3	2%
Amortización	3.150,6	1%	3.548,0	1%	4.407,6	1%
Cuentas especiales	50,8	0,02%	281,7	0,08%	109,9	0,03%
Total	309.258,8	100%	348.889,0	100%	382.227,1	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Sistema de Información sobre planes y presupuestos (SIPP).

e

Algunas municipalidades no transfieren la totalidad de los recursos específicos que por disposición legal deben girar a organizaciones, tales como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, los Comités Cantonales de Deportes, y las Juntas Administrativas y de Educación.

f

Sumas de dinero separadas como compromisos presupuestarios pendientes de pagar a terceros que no se ejecutan durante el período correspondiente.

g

Falta de planificación en la ejecución de los egresos destinados a la adquisición de bienes y servicios.

h

Trámite de modificaciones presupuestarias sin constancia de las justificaciones pertinentes ni de los cálculos y los documentos que fundamenten la variación presupuestaria.

i

Inconsistencias en el registro de las operaciones producto de la ejecución y liquidación presupuestaria, por ejemplo, clasificación de partidas incorrectas, errores y duplicaciones en los montos, e ingresos y egresos no registrados.

j

En algunos casos, el Superávit libre y específico no cuenta con respaldo en las cuentas de caja y bancos de la municipalidad.

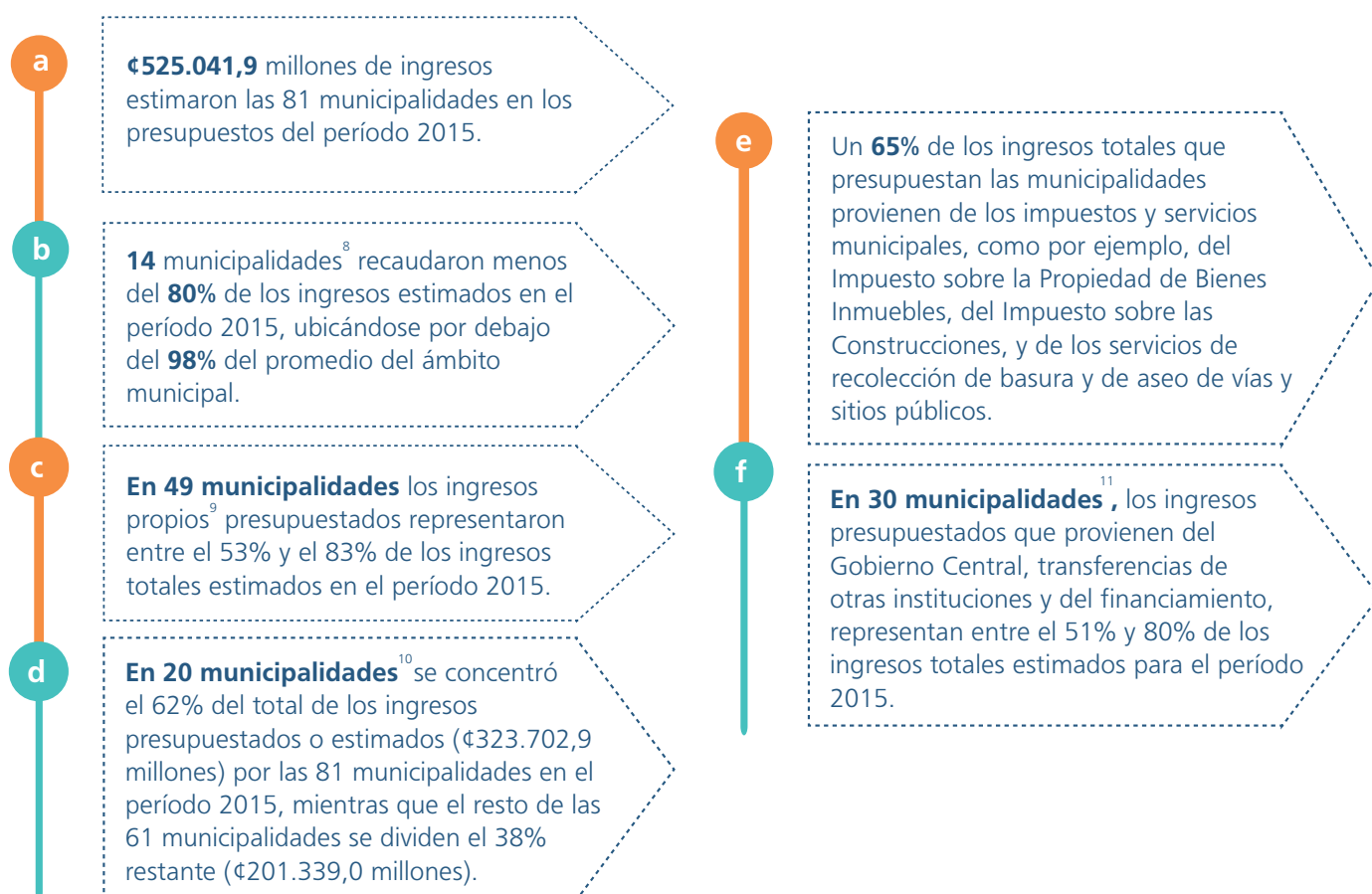
Buenas prácticas para fortalecer la ejecución de los fondos públicos.



- a** ■ Efectuar la ejecución presupuestaria conforme con los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan Anual Operativo y en cumplimiento con las disposiciones legales pertinentes.
- b** ■ Velar que los recursos del superávit específico se ejecuten conforme los destinos que determina para cada caso el ordenamiento jurídico.
- c** ■ Ejercer una gestión de cobro eficaz que permita recaudar al menos lo estimado.
- d** ■ Mantener un control sobre los recursos específicos pendientes de transferir a otras instituciones.
- e** ■ Mantener identificados los depósitos de dineros de los contribuyentes y vincularlos con la partida de ingreso correspondiente para facilitar su pronta ejecución.
- f** ■ Mantener actualizadas las tasas y los precios de los servicios que presta la Municipalidad.
- g** ■ Verificar la disponibilidad de recursos en la partida presupuestaria de gastos correspondiente antes de iniciar el trámite de la compra de un bien o servicio.
- h** ■ Mantener actualizados los registros presupuestarios de los ingresos y gastos.
- i** ■ Verificar que los datos incluidos en los informes de la ejecución presupuestaria y en la liquidación presupuestaria sean exactos y confiables.
- j** ■ Fundamentar las modificaciones presupuestarias con las debidas justificaciones de las variaciones al presupuesto y su vinculación al plan anual operativo, los cálculos matemáticos y financieros aplicados, y la documentación utilizada durante el proceso.

LA NECESIDAD DE MEJORAR EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

¿Sabía usted qué?



8 Comprende las municipalidades de Alajuelita, Aserri, Atenas, Corredores, Dota, León Cortés, Limón, Los Chiles, Montes de Oro, Parrita, San Mateo, Sarapiquí, Tibás y Valverde Vega, según información presupuestaria registrada por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y aprobada por el Concejo Municipal.

9 Son los recursos que directamente se producen de la operación municipal y que se asocian, entre otras cosas, con la prestación de los servicios comunales.

10 Comprende las municipalidades de San José, Alajuela, Cartago, Escazú, Limón, Heredia, San Carlos, Puntarenas, Desamparados, Curridabat, La Unión, Santa Ana, Goicoechea, Belén, Pérez Zeledón, Liberia, Pococí, Grecia, Santa Cruz y Montes de Oca, según información presupuestaria registrada por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y aprobada por el Concejo Municipal.

11 Comprende las municipalidades de Alvarado, Turrubares, León Cortes, Guatuso, Los Chiles, Dota, La Cruz, Guácimo, Buenos Aires, Talamanca, Corredores, Upala, Matina, San Mateo, Jiménez, Limón, Sarapiquí, Siquirres, Santa Bárbara, Tarrazú, Montes de Oro, Osa, Poás, Zarcero, Acosta, Coto Brus, Golfito, Valverde Vega, Nandayure y Turrialba, según información presupuestaria registrada por las municipalidades en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y aprobada por el Concejo Municipal.

Factores críticos en la formulación presupuestaria.

- a ■ Algunas municipalidades carecen de una unidad o al menos de un funcionario idóneo que lidere el proceso de formulación del presupuesto institucional.
- b ■ Limitada participación de funcionarios municipales en la formulación del presupuesto y el Plan Anual Operativo.
- c ■ La formulación de los presupuestos no responde a un esfuerzo institucional fundamentado en un diagnóstico actualizado de las necesidades comunales.
- d ■ No es práctica realizar las estimaciones de los ingresos y los egresos con base en métodos técnicos, matemáticos, financieros y estadísticos.
- e ■ Se formulan metas en el Plan Anual Operativo sin indicadores claros y medibles y sin la respectiva asignación presupuestaria.
- f ■ Algunas municipalidades no vinculan las metas y objetivos del Plan Anual Operativo con el presupuesto institucional.
- g ■ Poca o nula participación ciudadana en la determinación de los proyectos y las obras comunales que se incluyen en el presupuesto institucional.

Buenas prácticas para mejorar la formulación del presupuesto institucional.



a Fortalecer la coordinación y acuerdos entre el Concejo y la Alcaldía para atender las necesidades institucionales y de las comunidades.

b Formular el presupuesto con base en la aplicación de al menos los siguientes elementos:

- i. La planificación institucional.
- ii. Los resultados de la valoración de riesgos.
- iii. La ejecución y la evaluación física y financiera de la gestión de periodos anteriores.
- iv. La participación de funcionarios municipales y de la ciudadanía en la medida de lo posible.
- v. El marco normativo y técnico aplicable al proceso presupuestario.

c Definir la unidad administrativa o los funcionarios municipales que tendrán a cargo la tarea de liderar el proceso de planificación y la formulación del presupuesto.

d Apoyar la estimación de los ingresos y egresos mediante el uso de cálculos matemáticos, financieros y estadísticos.

e Planificar con una visión de corto, mediano y largo plazo, los objetivos y metas para la ejecución de obras y mejoras en los servicios municipales.

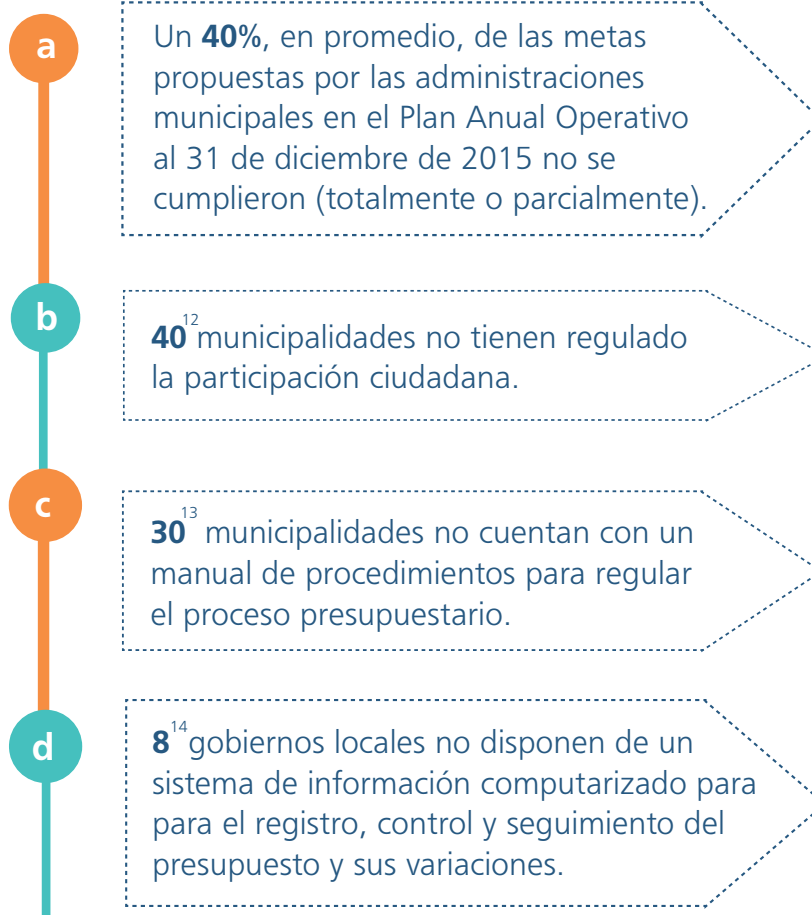
f Apoyar la formulación presupuestaria en la planificación de corto plazo de manera que se vincule con los objetivos y metas institucionales y del desarrollo local.

g Propiciar la participación ciudadana en los procesos de planificación y formulación del presupuesto.

h Contar con un instructivo o procedimientos que permitan guiar a los funcionarios encargados de la formulación del presupuesto municipal.

LA IMPORTANCIA DE FORTALECER EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN OPORTUNA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

¿Sabía usted qué?



12 Comprende las municipalidades de Acosta, Alvarado, Buenos Aires, Cañas, Corredores, Dota, Flores, Garabito, Golfito, Guácimo, Guatuso, Hojancha, La Cruz, La Unión, León Cortes, Liberia, Limón, Matina, Montes de Oca, Montes de Oro, Nandayure, Nicoya, Osa, Parrita, Perez Zeledón, Poás, Puntarenas, San Mateo, San Rafael, San Ramón, Santa Bárbara, Santo Domingo, Sarapiquí, Tibás, Tilarán, Turrubares, Upala, Valverde Vega, Vásquez de Coronado y Zarcero.

13 Incluye las municipalidades de Abangares, Acosta, Alvarado, Aserri, Atenas, Cañas, Corredores, Esparza, Golfito, Grecia, Guatuso, Hojancha, León Cortes, Matina, Montes de Oro, Moravia, Nandayure, Nicoya, Oreamuno, Osa, Paraíso, Parrita, Pococí, Puntarenas, Puriscal, Turrialba, Turrubares, Vásquez de Coronado y Zarcero.

14 Comprende las municipalidades de Acosta, Alajuelita, Alvarado, Dota, Esparza, Montes de Oro, Nandayure y Naranjo.

Debilidades respecto del control y de la evaluación del presupuesto municipal.



- a No existen mecanismos de control para evaluar el comportamiento de la captación y aplicación de los recursos respecto de lo presupuestado.
- b Ausencia de un proceso de revisión de la liquidación presupuestaria, por un funcionario independiente al que la elaboró.
- c Falta de un seguimiento oportuno al avance del plan anual operativo y de la ejecución del presupuesto con respecto a los parámetros establecidos para determinar su vinculación, el grado de desviación, sus causas y consecuencias, y las medidas correctivas que correspondan.
- d Inexistencia de un registro de control de las metas y objetivos realizados y pendientes de cumplir.
- e Carencia de información al día sobre los saldos disponibles en las partidas presupuestarias de gastos.
- f No cuentan con expedientes foliados, ni ordenados de manera cronológica sobre las variaciones al presupuesto (modificaciones y presupuestos extraordinarios).
- g Ausencia de manuales de procedimientos para regular la planificación, las fases del proceso presupuestario y la participación ciudadana.
- h Carencia de un reglamento para regular el proceso de las modificaciones presupuestarias.

Buenas prácticas de control y evaluación en la gestión presupuestaria



- a** ■ Dar seguimiento al avance del cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Anual Operativo y de la ejecución presupuestaria, para aplicar los ajustes que garanticen el cumplimiento de los objetivos y el uso racional de los recursos públicos.
- b** ■ Verificar la información contenida en la liquidación presupuestaria para determinar la validez de los datos y favorecer la toma de decisiones.
- c** ■ Mantener un registro de control de los montos de las modificaciones presupuestarias, para que no exceda el 25% del monto total del presupuesto inicial más los presupuestos extraordinarios aprobados.
- d** ■ Justificar los cambios en el contenido presupuestario de los programas, partidas y subpartidas del presupuesto municipal.
- e** ■ Tomar medidas para racionalizar el gasto, fijar límites y regulaciones al endeudamiento municipal.
- f** ■ Disponer de un reglamento interno para la tramitación de las modificaciones presupuestarias.
- g** ■ Contar con un manual de procedimientos para el proceso presupuestario.
- h** ■ Aplicar rigurosamente la certificación de verificación de requisitos del bloque de legalidad que deben cumplir el presupuesto inicial y sus variaciones de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.
- i** ■ Contar con expedientes administrativos foliados y ordenados cronológicamente, en los que se respalde, documente y conserven los documentos generados de las modificaciones presupuestarias y de los presupuestos extraordinarios.

LOS RIESGOS QUE PLANTEAN LAS DEBILIDADES DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA A CARGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

- a** Se postergan obras y proyectos o resultan inconclusos en perjuicio del desarrollo local y del bienestar de los ciudadanos.
- b** Obras de infraestructura municipal en mal estado y abandonadas, entre ellas, calles cantonales, puentes, parques y salones.
- c** Limitaciones en la efectividad y oportunidad de la prestación de los servicios municipales al ciudadano.
- d** Metas y objetivos para el desarrollo local sin cumplirse por la falta de seguimiento al presupuesto municipal.
- e** Utilización irregular de recursos con destino específico utilizados para otros fines no establecidos por Ley que los crea o concede.
- f** Improbación o aprobación parcial de los presupuestos municipales por incumplimiento de requisitos técnicos y legales.
- g** Evasión en el pago de los impuestos y servicios municipales.
- h** Problemas de insuficiencia de recursos para financiar las obligaciones adquiridas.
- i** Dificultad en la gestión de las organizaciones beneficiarias de recursos que deben transferirles por ley las municipalidades.
- j** Información presupuestaria inoportuna e inexacta para la toma de decisiones.
- k** Se limita la efectiva y transparente rendición de cuentas.
- l** Comisión de actos irregulares, inobservancia e incumplimiento de la normativa jurídica y técnica presupuestaria.

3. CONCLUSIONES

Los gobiernos locales presentan debilidades en temas fundamentales del proceso presupuestario, referentes a la formulación, aprobación, control y evaluación del presupuesto municipal. De igual manera, la ejecución de los ingresos y gastos resulta un tema por mejorar a fin de avanzar hacia un fortalecimiento de dicho proceso, el cual es determinante para el desarrollo cantonal.

En otros términos, las deficiencias en materia presupuestaria que han arrastrado algunas municipalidades por varios años, evidencian que no se ha logrado consolidar la aplicación de elementos básicos del proceso presupuestario, en detrimento de una eficiente administración de los fondos públicos y de la eficaz atención de los intereses comunales y, consecuentemente, en su capacidad institucional para asumir nuevos retos y competencias de acuerdo con el proceso de descentralización vigente.

En línea con lo anterior, existen municipalidades que no cumplen con determinados requisitos establecidos en el bloque de legalidad aplicable a la materia presupuestaria, en cuanto al proceso interno de aprobación y presentación a la Contraloría General, lo cual ocasiona la improbación o aprobación parcial de los presupuestos y, a su vez, genera atrasos en la ejecución de los recursos.

A esto se suma las debilidades en la ejecución de los dineros municipales, entre ellas, la existencia de cuantiosos y recurrentes superávits o déficits presupuestarios, sumas millonarias sin ejecutarse para la construcción de proyectos comunales y servicios destinados al desarrollo local, que al 31 de diciembre de 2015 alcanzaron los ¢31.682,3 millones. Además, fondos sin utilizarse por falta de identificar al contribuyente que los depositó y su finalidad (al 31 de diciembre de 2015 el monto asciende a ¢3.700,0 millones aproximadamente), los resultados deficitarios en los servicios municipales, debido a que no se captan los ingresos necesarios para atender los costos de su prestación, y al cúmulo de recursos específicos que se deben transferir por disposición legal a diferentes organizaciones sin que esto se cumpla.

Por otra parte, la formulación presupuestaria en algunas municipalidades no constituye un proceso sistemático orientado por la normativa aplicable y los instrumentos de planificación institucional, y la estimación de ingresos y egresos no se fundamenta en métodos técnicos, financieros y estadísticos, lo cual limita el rol estratégico del presupuesto como instrumento de control de las finanzas municipales.

Algunas municipalidades tampoco cuentan con manuales de procedimientos para regular el proceso presupuestario, carecen de controles sobre la ejecución del presupuesto y de un seguimiento oportuno del avance del plan anual operativo, que permitan identificar y medir las desviaciones en la ejecución de los recursos y la determinación de posibles acciones correctivas.

Por lo tanto, resulta una responsabilidad ineludible e impostergable para el Alcalde, Concejo y demás funcionarios municipales involucrados, corregir mediante la implementación de acciones las debilidades de la gestión presupuestaria, a fin de garantizar a sus ciudadanos que el uso de los recursos públicos que administran se dirigen en la atención de las necesidades e intereses de los ciudadanos y en favor del desarrollo local, con estricta observancia de los requerimientos del ordenamiento jurídico y de la técnica presupuestaria.

4. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones giradas en este aparte, no pretenden ser exhaustivas, son acordes con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público y otra normativa aplicable y se formulan en el entendido que cada administración municipal debe diseñar y adoptar las medidas que mejor se adapten a la gestión presupuestaria, a los recursos disponibles, a las estrategias definidas para el enfrentamiento de los riesgos relevantes y a las características, en general, de la institución y sus funcionarios, y que coadyuven de mejor manera al logro de sus objetivos, metas y misión.

Lo anterior, considerando los avances que en la materia presupuestaria han logrado las corporaciones municipales y que también podrían convertirse en buenas prácticas para otras que requieren de avances importantes en este tema, según lo ha determinado el Órgano Contralor como parte de sus procesos de fiscalización. Por lo tanto, se plantean las siguientes recomendaciones:

- a) Es importante que cada gobierno local realice una autoevaluación de su situación particular, con base en lo expuesto en el presente informe, a fin de que diseñen e implementen las medidas y prácticas que mejor se adapten a su realidad, en procura de que se gestionen las mejoras pertinentes en el proceso presupuestario, de tal manera que se disminuya el riesgo de pérdida, despilfarro o mal uso de los fondos públicos, cuya responsabilidad recae en los jefes y los titulares subordinados a cargo de las actividades financieras.
- b) Los titulares subordinados y funcionarios de las unidades competentes son responsables de preparar, divulgar y propiciar el conocimiento de manuales que contengan las normas que definan con claridad los procedimientos, la participación, la persona o unidad encargada de la coordinación general, las responsabilidades de los actores y las unidades que intervienen en el desarrollo coordinado e integrado del proceso presupuestario. El jefe y los titulares subordinados, de acuerdo con sus competencias y con el apoyo de la persona o unidad encargada de la coordinación general del proceso presupuestario, son los competentes para emitir los manuales que rigen el proceso presupuestario en general y las directrices periódicas que se requieran para regular el desarrollo de las diferentes fases.
- c) Es relevante que el ejercicio de la planificación institucional en la medida de lo posible, se lleve a cabo de manera participativa para favorecer la definición clara de los objetivos y las metas para el ejercicio económico respectivo. El proceso presupuestario, además debe estar sustentado en una estimación realista de ingresos con base en métodos técnicos, matemáticos, financieros y estadísticos y en la determinación de los gastos en función de los requerimientos institucionales y en la atención de la prestación de los servicios municipales y proyectos comunales.
- d) Es clave para la aprobación interna del presupuesto municipal que las Alcaldías y los Concejos Municipales efectúen un proceso de análisis y discusión de manera coordinada y armoniosa, y de conformidad con la normativa y la técnica aplicable al ámbito presupuestario de los gobiernos locales.
- e) La ejecución de los recursos financieros debe ser acorde con los objetivos y metas definidos en el tanto se orienten al mejoramiento de la gestión institucional y la prestación de servicios a la comunidad, y así evitar gastos superfluos o innecesarios.
- f) El contar con indicadores resulta fundamental para controlar y evaluar periódicamente la ejecución presupuestaria y definir oportunamente las acciones correctivas para mejorar el desarrollo de las actividades administrativas y las financieras. Además, facilitan el seguimiento de las políticas, objetivos y metas definidas por la organización.
- g) El seguimiento periódico del comportamiento de la recaudación de los ingresos y la ejecución de los egresos, respecto a lo presupuestado y una evaluación periódica del avance de las metas y

objetivos establecidos en el Plan Anual Operativo, es relevante para determinar el grado de desviación, las causas, consecuencias y las medidas correctivas que correspondan.

- h) La existencia de prácticas que permitan controlar los niveles de superávit, y vigilar de manera efectiva durante todo el periodo que los recursos con carácter específico que corresponden a otras organizaciones públicas y privadas favorece que sean transferidos oportunamente y por los montos exigidos por la ley. Esta práctica podría evitar situaciones deficitarias, al tener un mayor control de la disponibilidad de los recursos libres recaudados y los que tienen una especificidad previamente definida en el ordenamiento jurídico.
- i) La formulación y puesta en práctica de estrategias orientadas a la recuperación de los impuestos y tasas que adeudan los contribuyentes, tanto del periodo como de periodos anteriores, dando mayor énfasis a los que están en riesgo de prescripción, son de vital relevancia, con el fin de que las municipalidades mejoren su situación financiera, principalmente aquellas que presentan resultados deficitarios.
- j) Resulta pertinente dar seguimiento periódico a los resultados financieros mediante sistemas de información que brinden datos oportunos y veraces, resulta pertinente para determinar en forma periódica los recursos disponibles, considerando las obligaciones pendientes, tanto por gastos fijos como por disposiciones legales y así evitar el financiamiento de gastos con ingresos que corresponden a otros fines específicos .



Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área

Lic. Aldemar Arguello Segura
Asistente Técnico

Lic. Rafael Arguedas Segura
Fiscalizador