

**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA
AUDITORIA INTERNA**

**INFORME FINAL N° FO-OP-FI-001-2016
EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO PERÍODOS 2015 - 2016**

04 DE JULIO 2016

RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se valoró el proceso de formulación, aprobación, remisión e inclusión del presupuesto correspondiente al período 2016, así como una evaluación del proceso de ejecución, control y comunicación de los resultados del proceso presupuestario correspondiente al período 2015, incluyendo modificaciones y presupuestos extraordinarios, así como la liquidación del mismo.

El estudio obedece a la obligación normativa que la Ley de Control Interno otorga a la Auditoría Interna, de fiscalizar el uso adecuado de los recursos del Banco.

Como parte de los aspectos de mejora detectados en la revisión, se determinó el incumplimiento de algunas disposiciones establecidas en los Lineamientos Generales, contenidos en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016” cuyo efecto podría estar generando incumplimientos normativos y la subestimación o sobreestimación del presupuesto de las Unidades Ejecutoras y en general del presupuesto del Banco, por lo que el hallazgo detallado, así como la recomendación relacionada, puede mejorar de forma significativa este proceso. Este aspecto fue considerado por la Administración para el proceso de presupuesto 2017.

Otra debilidad detectada, que incluso podría ser consecuencia de lo señalado en la oportunidad de mejora antes detallada, fue la sub-ejecución de partidas de Cuenta General, en el Informe de Ejecución Presupuestaria correspondiente al período 2015, donde incluso se muestran grupos presupuestarios cuya ejecución fue inferior a un 50% de lo presupuestado por las unidades ejecutoras, por lo que se emitió la recomendación correspondiente.

Otra oportunidad de mejora, señalada tanto por las Auditorías Externas de los procesos de ejecución presupuestaria, la Unidad de Riesgos y la Auditoría Interna, tiene que ver con la falta de integración de muchos de los procesos sustantivos del Banco, incluyendo FONAVI y FOSUVI, dentro del sistema tecnológico que administra la información de presupuesto, generando la realización de muchos procesos manuales, que aumentan el riesgo de que la información procesada no se apegue a la realidad. Asimismo, dicho sistema no considera otros componentes relevantes del proceso presupuestario, como la formulación, control y evaluación del presupuesto y su integración con el POI, por lo que se espera que la recomendación planteada permita mejorar el proceso presupuestario.

Por último, en el seguimiento de recomendaciones se detectó que a la fecha no ha sido implementada en su totalidad una recomendación planteada desde el año 2013, cuyo propósito es que se realice una adecuada vinculación del presupuesto operativo con el Plan Operativo Institucional. Lo anterior, a pesar del esfuerzo realizado por la UPI en ese sentido, por lo que se procedió a recomendar lo pertinente.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA.....	4
1.2 OBJETIVO GENERAL	4
1.3 ALCANCE.....	4
1.4 METODOLOGÍA DE TRABAJO	5
2. RESULTADOS	5
2.1 INCLUSIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS POR PARTE DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL BANCO.	5
2.2 LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA, PERÍODO 2015	10
2.3 SISTEMA DE PRESUPUESTO	13
2.4 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES	16
3. CONCLUSIONES	19
4. RECOMENDACIONES.....	20

BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

AUDITORÍA INTERNA

Informe No FO-OP-FI-001-2016

04-07-2016

INFORME FINAL SOBRE EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO PERÍODOS 2015 - 2016

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la Auditoría

Este estudio forma parte del Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna para el año 2016, y está fundamentado en el Artículo 31 de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y el Artículo 22 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno, en los cuales se establece que la Auditoría Interna deberá velar y fiscalizar el uso adecuado de los recursos del BANHVI.

1.2 Objetivo General

Realizar una evaluación del proceso de formulación, aprobación, remisión e inclusión del presupuesto 2016, así como una valoración del proceso de ejecución, control y comunicación del presupuesto 2015.

1.3 Alcance

La evaluación incluye los presupuestos que mantiene la Unidad de Presupuesto del Departamento Financiero - Contable del BANHVI, correspondientes a los períodos 2015 y 2016, así como la documentación soporte anexa a los mismos. Fecha de corte 31-12-2015.

Lo anterior a la luz de lo que establece la normativa interna del BANHVI, así como la normativa emitida por la Contraloría General de la República, en materia presupuestaria, vigente a la fecha del estudio.

Nuestra evaluación se fundamenta en evidencia documental obtenida de la Junta Directiva, el Departamento Financiero – Contable, la Unidad de Planificación Institucional y los sistemas de registro presupuestario de la Contraloría General de la República.

El informe incluye, en lo que interesa, la respuesta al proceso de audiencia, emitida por la jefatura del Departamento Financiero – Contable, mediante oficio DFC-ME-0121-2016 del 30-06-2016. No se recibió respuesta de la Gerencia General, ni de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), a dicho proceso de audiencia, cuyo plazo de respuesta está vencido.

1.4 Metodología de Trabajo

Se aplicó la metodología establecida en el Manual para el ejercicio de la práctica de la Auditoría Interna y el Procedimiento de Auditoría, emitido y aprobado en el 2012, por el Auditor Interno. Además, se aplicó el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP) del 11-08-2014, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República (CGR). Además, se aplicaron técnicas de auditoría comúnmente aceptadas, como entrevistas, revisión documental de la gestión administrativa, visitas de campo para la verificación del control interno y extracción y análisis de documentación contenida en los sistemas informáticos, tanto internos, como de la CGR.

El estudio está basado en la verificación del cumplimiento de las “Normas técnicas sobre presupuesto público. N-1-2012-DC-DFOE” publicadas el 20-03-2012 y las reformas de la Resolución R-D-064-2013, publicadas el 28-05-2013, así como del Reglamento para el trámite de modificaciones presupuestarias en el Banco Hipotecario de la Vivienda.

Los resultados obtenidos del análisis y las pruebas realizadas fueron incluidos en los respectivos papeles de trabajo. Las deficiencias detectadas en la revisión de auditoría, se detallan en el aparte de Resultados.

2. RESULTADOS

2.1 Inclusión de partidas presupuestarias por parte de las Unidades Administrativas del Banco.

Tanto para el proceso presupuestario correspondiente al período 2015, como al período 2016, las unidades administrativas incorporaron partidas a presupuestar, cuyo detalle de estimación, no está debidamente respaldado en los formularios #5, “Presupuesto de Costos” utilizados para tal efecto. A pesar de la existencia del formulario N°6 (Anexo N°9) “Detalle de las partidas presupuestarias necesarias para el período presupuestario 201X”, donde se detalla la justificación de cada una de las partidas, dichas justificaciones en muchos de los casos, no obedecen a una referencia histórica sobre el comportamiento de la partida, el efecto de la inflación

sobre la ejecución del año anterior, o un detalla más amplio, en los casos de horas profesionales o contratos específicos.

En la mayoría de los casos, tales carencias se presentan en partidas de servicios jurídicos, de ingeniería y de ciencias económicas y sociales.

De acuerdo con el resultado del análisis, para el presupuesto correspondiente al año 2015, considerando las partidas de gastos, superiores a ¢5.0 millones; un 31.65% de las partidas carecen de un adecuado detalle de cálculo, para un 14.19% del total de gastos presupuestados, por un monto de ¢907.133.657.72.

En el cuadro siguiente, se muestra el detalle de las partidas presupuestadas en el período 2015, que de acuerdo con nuestro análisis, carecen de un adecuado respaldo del cálculo:

Cuadro resumen de partidas de presupuesto 2015, cuyo detalle de cálculo no está adecuadamente respaldado

Partida	Unidad Ejecutora	Monto
Publicidad y Propaganda	Gerencia General	¢ 5.000.000,00
Servicios Jurídicos	Gerencia General	¢ 7.000.000,00
Transporte en el Exterior	Gerencia General	¢ 5.500.000,00
Viáticos en el Exterior	Gerencia General	¢ 5.500.000,00
Servicios Jurídicos	Asesoría Legal	¢ 5.250.000,00
Indemnizaciones	Asesoría Legal	¢ 105.000.000,00
Servicios Jurídicos	Dirección FOSUVI	¢ 5.250.000,00
Servicios de Ingeniería	Dirección FOSUVI	¢ 8.400.000,00
Servicios de Ciencias Económicas y Sociales	Dirección FOSUVI	¢ 8.400.000,00
Actividades de Capacitación	Dirección FOSUVI	¢ 7.350.000,00
Actividades Protocolarias Sociales	Dirección FOSUVI	¢ 7.350.000,00
Mantenimiento Edificios y Locales	Dirección FOSUVI	¢ 8.400.000,00
Servicios de Ciencias Económicas y Sociales	Departamento de Análisis y Control	¢ 5.000.000,00
Recargo de Funciones	Dirección Administrativa	¢ 6.183.998,66
Servicio de Ingeniería	Dirección Administrativa	¢ 16.000.000,00
Servicio de Ciencias Económicas y Sociales	Dirección Administrativa	¢ 12.000.000,00
Mantenimiento de Edificios y Locales	Dirección Administrativa	¢ 30.000.000,00
Mantenimiento y Reparación de Equipo de Transporte	Dirección Administrativa	¢ 5.000.000,00
Mantenimiento y Reparación de Equipo y Mobiliario de Oficina	Dirección Administrativa	¢ 6.500.000,00
Intereses Moratorios y Multas	Dirección Administrativa	¢ 10.000.000,00
Repuestos y Accesorios	Dirección Administrativa	¢ 5.775.000,00
Productos de Papel, Cartón e Impresos	Dirección Administrativa	¢ 11.833.821,56
Útiles y Materiales de Limpieza	Dirección Administrativa	¢ 5.209.312,50
Maquinaria y Equipo para la Producción	Dirección Administrativa	¢ 15.231.525,00

Edificios	Dirección Administrativa	₪	600.000.000,00
Total	25	₪	907.133.657,72

Fuente: Expedientes de "Presupuesto Unidades Ejecutoras" Unidad de Presupuesto BANHVI 2015

Como se observa en el cuadro anterior, las partidas más relevantes corresponden al presupuesto de indemnizaciones de la Asesoría Legal y el presupuesto de Edificios, correspondiente a la Dirección Administrativa, cuyo formulario no muestra un detalle de cálculos que lo justifiquen.

De igual forma, para el presupuesto correspondiente al año 2016, considerando las partidas de gastos, superiores a ₪5.0 millones; un 34.18% de las partidas carecen de un adecuado detalle de cálculo, para un 6.33% del total de gastos presupuestados, por un monto de ₪383.481.000.

En el cuadro, se muestra el detalle de las partidas presupuestadas en el período 2016, que de acuerdo con nuestro análisis, carecen de un adecuado respaldo del cálculo:

Cuadro resumen de partidas de presupuesto 2016, cuyo detalle de cálculo no está adecuadamente respaldado

Partida	Unidad Ejecutora	Monto
Publicidad y Propaganda	Gerencia General	₪ 5.000.000,00
Servicios Jurídicos	Gerencia General	₪ 6.000.000,00
Servicios de Ciencias Económicas y Sociales	Gerencia General	₪ 22.000.000,00
Transporte en el Exterior	Gerencia General	₪ 5.500.000,00
Viáticos en el Exterior	Gerencia General	₪ 5.500.000,00
Servicios Jurídicos	Asesoría Legal	₪ 5.500.000,00
Indemnizaciones	Asesoría Legal	₪ 105.000.000,00
Servicios Jurídicos	Dirección FOSUVI	₪ 5.460.000,00
Servicios de Ingeniería	Dirección FOSUVI	₪ 8.736.000,00
Servicios de Ciencias Económicas y Sociales	Dirección FOSUVI	₪ 8.736.000,00
Actividades de Capacitación	Dirección FOSUVI	₪ 7.644.000,00
Actividades Protocolarias Sociales	Dirección FOSUVI	₪ 7.644.000,00
Mantenimiento Edificios y Locales	Dirección FOSUVI	₪ 8.736.000,00
Servicios de Ciencias Económicas y Sociales	Departamento de Análisis y Control	₪ 5.200.000,00
Información	Dirección Administrativa	₪ 6.500.000,00
Servicio de Ingeniería	Dirección Administrativa	₪ 30.000.000,00
Servicio de Ciencias Económicas y Sociales	Dirección Administrativa	₪ 15.000.000,00
Mantenimiento de Edificios y Locales	Dirección Administrativa	₪ 35.000.000,00

Mantenimiento y Reparación de Equipo de Transporte	Dirección Administrativa	₡	5.250.000,00
Mantenimiento y Reparación de Equipo y Mobiliario de Oficina	Dirección Administrativa	₡	6.825.000,00
Impuestos sobre Bienes Inmuebles	Dirección Administrativa	₡	27.200.000,00
Materiales y Productos Eléctricos, Telefónicos y de Cómputo	Dirección Administrativa	₡	5.700.000,00
Repuestos y Accesorios	Dirección Administrativa	₡	6.000.000,00
Productos de Papel, Cartón e Impresos	Dirección Administrativa	₡	12.400.000,00
Textiles y Vestuarios	Dirección Administrativa	₡	6.500.000,00
Útiles y Materiales de Limpieza	Dirección Administrativa	₡	5.450.000,00
Maquinaria y Equipo para la Producción	Dirección Administrativa	₡	15.000.000,00
Total	27	₡	383.481.000,00

Fuente: Expedientes de "Presupuesto Unidades Ejecutoras" Unidad de Presupuesto BANHVI 2016

Para este caso, la partida más relevante corresponde al presupuesto de indemnizaciones de la Asesoría Legal, cuyo formulario no muestra un detalle de cálculos que lo justifiquen.

En el punto 11. de los Lineamientos Generales, contenidos en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016”, comunicado por las jefaturas de la Unidad de Planificación Institucional y del Departamento Financiero Contable, a todas las unidades del Banco, mediante memorandos UPI-ME-0068-2015 y DFC-ME-0110-2015, del 03-07-2015, se define lo siguiente:

“11. Las partidas deben estar ampliamente justificadas, incluyendo los cálculos aritméticos en los casos que corresponda. La justificación de cada partida se refiere a un detalle de los principales egresos que se podrían ejecutar en el periodo.

Partidas como Servicios de Gestión y Apoyo (Jurídicos, Ingeniería, Ciencias Económicas y Sociales, Servicios de Desarrollo de Sistemas y Otros de Servicios de Gestión y Apoyo) y las partidas de Inversión (compra de activos), deben ser detalladas en cuanto al tipo de servicio y activo presupuestado y su monto asociado.”(el destacado es nuestro)

Por otro lado, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, R-DC-24-2012 reformada con RDC-064-2013, establecen lo siguiente:

“2.2.2 Finalidad del presupuesto institucional. El presupuesto institucional debe ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, en aras de lograr

resultados positivos en función de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que debe atender a la luz de los objetivos de su creación...(el destacado es nuestro)

“2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan:

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro. No podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

...

h) Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados. El Presupuesto debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan.”(el destacado es nuestro)

A pesar de la existencia de una directriz específica, sobre la forma en que deben ser justificadas las partidas presupuestarias, en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016”, las unidades administrativas, presentan dentro de sus propuestas de presupuesto, partidas por montos significativos, sin un adecuado respaldo, que incluya en los casos en que proceda, los cálculos aritméticos y referencias de costos, tales como horas profesionales o análisis históricos sobre el comportamiento de las partidas. A pesar de lo anterior, no se observó dentro del expediente correspondiente, la aplicación de un control específico en ese sentido y la devolución de las propuestas a las unidades administrativas para su corrección o ampliación.

La presentación de partidas presupuestarias, sin un adecuado respaldo de cálculo y una referencia razonable, podría estar generando subestimaciones o sobreestimaciones del presupuesto de las Unidades Ejecutoras y en general del presupuesto del Banco, con la consecuente pérdida de enfoque al objetivo principal del presupuesto, de ser un instrumento que permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, y los requerimientos económicos relacionados.

Sobre esta debilidad, la respuesta al proceso de audiencia, emitida por la jefatura del Departamento Financiero – Contable señala, en lo que interesa, lo siguiente:

“Conforme con lo anteriormente expuesto, concluimos respecto a la recomendación del Informe Preliminar:

- 1- El mecanismo de control por parte del Departamento Financiero – Contable existe y se aplica.**
- 2- Para el año de formulación 2017, se incluyó dentro de la Guía de Formulación, una declaración más amplia sobre la justificación de las partidas, según las posibilidades reales, pero considerando el costo beneficio de este proceso.**
- 3- La responsabilidad primaria del proceso de justificación de las partidas corresponde a la Unidad Ejecutora y el control a la Jefatura de la Unidad que es quien revisa y aprueba las cifras y justificaciones, que deben apegarse a la Guía de Formulación.**

Por tanto, proponemos:

- 1- Referir en el informe, de manera explícita, en torno a la responsabilidad primaria por el proceso de control, por parte de cada Unidad Ejecutora y la Jefatura responsable de la revisión y aprobación de las cifras presupuestarias y sus respaldos en cumplimiento de la normativa establecida.*

Replantear la recomendación, ya sea eliminando el requerimiento al Departamento Financiero – Contable, que como se indica ya ejecuta el control, o bien asignando a otra instancia, ya sea la Administración Superior, en términos de la reiteración a las Unidades Ejecutoras de la responsabilidad por la ejecución de las actividades de control necesarias para este proceso en cumplimiento de la normativa y las Guías de formulación presupuestaria, o bien a cada Unidad Ejecutora sobre su responsabilidad en el control del proceso.”(el destacado es nuestro)

Por otro lado, tal como se pudo verificar y como consecuencia de la remisión de este informe preliminar, la Unidad de Planificación y el Departamento Financiero Contable, incorporaron en la Guía para la Elaboración del POI y Presupuesto 2017, debidamente aprobada y comunicada a todas las Unidades Ejecutoras y vigente para el actual proceso de formulación, en sus Lineamientos Generales, N° 11, una ampliación en relación con la debida justificación de partidas, estableciendo con claridad, el mecanismo de respaldo de cada tipo de partidas.

2.2 Liquidación Presupuestaria, período 2015

De acuerdo con el contenido del “Informe de Liquidación y Evaluación Presupuestaria” correspondiente al período 2015, presentado por la Gerencia General a la Junta Directiva, mediante oficio GG-ME-0088-2016 y aprobado por el cuerpo colegiado, mediante acuerdo 3, artículo 3°, de la sesión 10-2016, celebrada el 08-02-2016, se presenta la siguiente condición, en cuanto a la ejecución presupuestaria del período:

Para el periodo 2015, el presupuesto total de gastos ascendió a ¢147.953.036.055.04 y la ejecución real a esa fecha fue de ¢120.431.059.222.06, que representa un egreso del 81.39%, o sea una subejecución de 18.61%.

En este informe, sin que sea parte del alcance de este estudio, se detalla el presupuesto FOSUVI que representa un 93.67% del presupuesto total del Banco, cuya ejecución asciende a ¢114.240.658.746.76 y representa un 82.43% del presupuesto de egresos del FOSUVI por ¢138.587.853.510.66.

Dado lo anterior y excluyendo el presupuesto del FOSUVI, se tiene la siguiente condición, con las partidas presupuestarias presentadas por las demás áreas del Banco:

Cuadro de Liquidación Presupuestaria Excluyendo FOSUVI 2015

Detalle	Presupuesto Ordinario 2015 en millones de colones		Gasto al 31-12-2015	Presupuesto Disponible 2015
Remuneraciones	¢ 4.011	45,89%	86,46%	13,54%
Servicios	¢ 1.257	14,38%	40,97%	59,03%
Materiales y Suministros	¢ 111	1,27%	40,01%	59,99%
Intereses y Comisiones	¢ 2.396	27,41%	82,17%	17,83%
Bienes Duraderos	¢ 965	11,04%	10,42%	89,58%
Total Presupuesto Ordinario	¢ 8.740	100,00%	69,76%	30,24%

Fuente: Informe de Liquidación y Ejecución Presupuestaria 2015

Como se puede observar, en el cuadro anterior, se presentan grupos presupuestarios cuya ejecución fue inferior a un 50% de lo presupuestado por las unidades ejecutoras. De acuerdo con las explicaciones valoradas, las justificaciones más relevantes que se presentan son las siguientes:

- a. Remuneraciones: La sub-ejecución de ¢542.991.361.59 obedece a la provisión por aumento de costo de vida y la existencia de plazas vacantes, siendo las más relevantes en cuanto a participación presupuestaria, las plazas de la Subgerencia de Operaciones y la Dirección de Supervisión de Entidades Autorizadas, cuyo monto asciende aproximadamente a ¢68.0 millones.
- b. Servicios: Obedece al efecto de sub-ejecución de ¢742.027.661.48 por partidas como Alquiler de Equipo de Cómputo, Publicidad, Propaganda, Comisiones, Gastos por Servicios Financieros y Comerciales, Servicios Jurídicos, Servicios de Ingeniería, Servicios de Ciencias Económicas y Sociales, Servicios de Desarrollo de Sistemas Informáticos, Otros Servicios de Gestión y Apoyo, Actividades de Capacitación, Actividades Protocolarias y Sociales, Mantenimiento de Edificios y Locales, Mantenimiento y

- Reparación de Equipo de Cómputo y Sistemas, que no se ejecutaron en altos porcentajes y algunos proyectos que se contemplaron para ser desarrollados durante el último trimestre y debieron trasladarse al año 2016.
- c. Materiales y Suministros: La sub-ejecución de ¢66.327.312.31 corresponde a que las Unidades Ejecutoras formularon un presupuesto superior al resultado real de la ejecución. En el caso de la Dirección Administrativa, presupuestó con base en el comportamiento del 2014 y durante el 2015 se realizaron pocos trabajos de remodelación y compra de repuestos para la flotilla de vehículos; al igual que la Dirección FOSUVI, cuyo presupuesto histórico, no tuvo coincidencia con los gastos para reparación de proyectos adjudicados por el BANHVI.
 - d. La cuenta de Transferencias Corrientes, cuyo presupuesto a setiembre fue de ¢294.920.000.00 y se ejecutaron ¢93.882.915.31, que equivale a un 31.83%, contempla la sub-ejecución del total de la partida de Indemnizaciones por ¢105.0 millones y la sub-ejecución de las partidas de la Dirección Administrativa por un monto de ¢56.889.030.95, debido a lo incierto de las partidas presupuestadas, como el caso de Prestaciones Legales, Incapacidades y Prestaciones a Terceras Personas.
 - e. Bienes Duraderos: Del presupuesto total de ¢965.153.806.30 se ejecutó un total de ¢100.522.913.43, correspondiente al 10.42% del total presupuestado. Esta partida incluye el presupuesto de reforzamiento del edificio del Banco por un monto de ¢600.0 millones, no ejecutado y otras partidas importantes como Maquinaria y Equipo de Producción, Equipo de Comunicaciones y Equipos y Programas de Cómputo.

El resultado anterior, contrasta con el cumplimiento de metas contenido en el “Informe de Cumplimiento del Plan Operativo Institucional 2015”, presentado por la Gerencia General mediante oficio GG-ME-0074-2016 y aprobado por la Junta Directiva del Banco, mediante acuerdo 1, artículo 2° de la sesión 10-2016, celebrada el 08-02-2016, donde se detalla un cumplimiento global del 83% de las 88 metas programadas en el POI 2015.

Al igual que se detalló en la observación anterior, en el punto 11. de los Lineamientos Generales, contenidos en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016”, comunicado por las jefaturas de la Unidad de Planificación Institucional y del Departamento Financiero Contable, a todas las unidades del Banco, mediante memorandos UPI-ME-0068-2015 y DFC-ME-0110-2015, del 03-07-2015, se define la forma en que se deben justificar las partidas que se incluyen en el presupuesto, con el objetivo de que las mismas obedezcan a la realidad y una adecuada proyección del comportamiento que van a tener durante el período presupuestario, situación que no se observa en la ejecución correspondiente al año 2015.

Por otro lado, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, R-DC-24-2012 reformada con RDC-064-2013, establecen lo siguiente:

“2.2.2 Finalidad del presupuesto institucional. El presupuesto institucional debe ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, en aras de lograr resultados positivos en función de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que debe atender a la luz de los objetivos de su creación...”(el destacado es nuestro)

A pesar de la existencia de una directriz específica, sobre la forma en que deben ser justificadas las partidas presupuestarias, en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016”, se presentaron por parte de las unidades administrativas partidas por montos significativos, sin un adecuado respaldo, sin que se pudiera determinar la existencia de un mecanismo de control adecuado, que permitiera devolver dichos presupuestos y exigir la corrección y justificación respectiva.

La presentación de partidas presupuestarias, sin un adecuado respaldo de cálculo y una referencia razonable, presentó para el período 2015 sobrestimaciones significativas del presupuesto de las Unidades Ejecutoras y en general del presupuesto del Banco, con la consecuente pérdida de enfoque al objetivo principal del presupuesto, de ser un instrumento que permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, y los requerimientos económicos relacionados.

2.3 Sistema de Presupuesto

De acuerdo con la evaluación efectuada, y de acuerdo con criterios emitidos, tanto por las Auditorías Externas de los procesos de ejecución presupuestaria, como de la Unidad de Riesgos del BANHVI y la propia Auditoría Interna, se pudo determinar que algunos procesos presupuestarios no están integrados al 100%, dentro del sistema de presupuesto del Banco, muchos de los procesos esenciales que afectan presupuesto, se realizan manualmente en diferentes áreas del Banco, lo que aumenta el riesgo de que la información brindada no se apege a la realidad de los saldos presupuestados.

Los procesos automatizados, están limitados a los rubros de egresos, no considerando la automatización de los ingresos, ni la ejecución presupuestaria. Asimismo, el proceso automatizado no considera otros componentes relevantes del proceso presupuestario tales como formulación, control y evaluación.

Adicionalmente, algunos de los procesos operativos de las áreas sustantivas del Banco, tales como FOSUVI y FONAVI, utilizan el sistema presupuestario de manera parcialmente integrada.

El sistema de presupuesto integra los módulos de recursos humanos, compras, requisiciones y los reintegros de bonos del FOSUVI, este último proceso por un requerimiento propio del Departamento de Análisis y Control. Se encuentran fuera del proceso de integración, módulos que afectan la contabilidad presupuestaria proveniente de las fuentes de FOSUVI y FONAVI, ingresos y adicionalmente la vinculación de la información presupuestaria con el proceso de planificación institucional.

Sobre lo indicado, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, R-DC-24-2012 reformada con RDC-064-2013, establecen lo siguiente:

“5°-SOBRE EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO INSTITUCIONAL Y LA COMUNICACIÓN A LA CONTRALORÍA GENERAL DE INFORMACIÓN CON ACCESO RESTRINGIDO.

5.1 DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE sistemas de información. Los sujetos que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de estas normas deberán diseñar, implementar y mantener sistemas de información integrados que le permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre el subsistema de presupuesto institucional en general y sobre el desarrollo de las diferentes fases del proceso presupuestario institucional en particular. Los sistemas de información deben apoyar el control interno y posibilitar el externo en la materia presupuestaria, fomentar la transparencia de la gestión y facilitar la rendición de cuentas. Además, deben asegurar el intercambio eficiente de información y atender los requerimientos de las instancias externas competentes. **La unidad u órgano de la institución responsable establecerá los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información relacionada con el presupuesto que se procese e informe sea completa y responda a estándares razonables de calidad en términos de confiabilidad, oportunidad, utilidad, congruencia y exactitud.**”(el destacado es nuestro)

Sobre este tema y debido a las observaciones planteadas por las diferentes instancias de control interno y externo, la jefatura del Departamento Financiero - Contable, presentó, mediante oficio DFC-OF-0242-2015 del 18-12-2015, dirigido a la Subgerencia Financiera, una propuesta, cuyo resumen detalla lo siguiente:

“A partir del Sistema de Presupuesto actual, que incorpora exclusivamente la ejecución de egresos, con integración parcial desde otros sistemas operativos se plantea la mejora paulatina por etapas así:

- 1- incorporar la ejecución de ingresos en el Sistema de Presupuesto, considerando el mismo esquema que existe actualmente para el Módulo de BFV Pendiente de Pago que permite el registro en integración de los ingresos y egresos.**

- 2- integrar la ejecución de ingresos y concluir la de los egresos desde el origen de las transacciones, con el Sistema de Presupuesto, el Sistema de Control de Bancos y el Sistema Contable**
- 3- incorporar la formulación y aprobación del presupuesto inicial y sus variaciones en el Sistema de Presupuesto desde el origen de la formulación y variación por parte de cada Unidad Ejecutora**
- 4- incorporar el control y evaluación del Presupuesto en el Sistema de Presupuesto considerando su vinculación con la Planeación Operativa, análisis de ejecución, desviaciones, justificación y acciones correctivas así como la generación de informes de ejecución y liquidación y complementarios**

Considerando que no se trata de un nuevo sistema sino el ajuste del Sistema de Presupuesto actual, debe planificarse su ejecución en forma paralela al funcionamiento actual, incorporando los procesos, módulos y facilidades desarrolladas, ampliando el sistema actual y permitiendo su funcionalidad en todo momento.”(el destacado es nuestro)

El detalle de la propuesta, considera entre otros aspectos los siguientes:

- Resultados Esperados
- Efecto
- Objetivo
- Producto
- Enfoque
- Alcance
- Relaciones de Coordinación
- Responsables
- Prioridad
- Requerimientos Iniciales
- Costo Estimado

Posteriormente, mediante correo electrónico del 21-03-2016 el Analista de Sistemas, encargado del mantenimiento del Sistema de Presupuesto del Banco, presenta un análisis preliminar sobre las necesidades planteadas por la jefatura del Departamento Financiero – Contable, al Sistema de Apoyo a la Gestión Financiera, siendo este documento, el último observado por esta Auditoría Interna sobre el tema bajo análisis.

Cabe destacar, de forma adicional, que sobre este mismo tema mediante Acuerdo 3, de la sesión 36-2015, celebrada el 11-06-2015, la Junta Directiva del BANHVI acordó lo siguiente:

“1) Acoger en todos sus extremos las recomendaciones del Informe de la Auditoría Interna FO-ESP-004-2015 denominado “Recursos comprometidos del presupuesto FOSUVI”, y se instruye a la Gerencia General para que en un plazo máximo de un mes a partir de la fecha de comunicación del presente acuerdo, presente a esta Junta

Directiva el correspondiente plan de acción para atender las referidas recomendaciones en forma oportuna y adecuada.”(el destacado es nuestro)

Dicho informe incluía la siguiente recomendación:

“4.12 Se recomienda agilizar las gestiones requeridas para implementar el Sistema Integrado del control Presupuestario de los Recursos FOSUVI, con el fin de mejorar el sistema de información presupuestaria y con ello minimizar los riesgos en cuanto a la calidad de la información y permitir que se cuente en forma oportuna con la información confiable y suficiente requerida para el control y la evaluación del presupuesto, así como la toma de decisiones.”

De acuerdo con la consulta efectuada a la Secretaría de Junta Directiva, a la fecha de este estudio, no se ha presentado el Plan de Acción correspondiente, incluyendo la propuesta para implementar el Sistema Integrado de Control Presupuestario.

La carencia de un Sistema Integrado de Control Presupuestario, que incluya todos los aspectos relevantes del proceso presupuestario, tanto la totalidad de ingresos y egresos, como cada una de las etapas del presupuesto, desde la formulación, hasta el control del mismo y su integración con el Plan Anual Operativo del Banco, además de incumplir en forma parcial con la normativa vigente, dificulta el acceso, identificación y registro de información confiable, relevante, pertinente y oportuna y no permite garantizar que esa información sea completa y responda a estándares razonables de calidad en términos de confiabilidad, oportunidad, utilidad, congruencia y exactitud, tal como lo dispone la normativa vigente al respecto.

2.4 Seguimiento de Recomendaciones

Mediante informe FO-OPR-002-2013 sobre la Evaluación de Presupuesto 2012-2013, comunicado a la jefatura de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), mediante oficio AI-OF-143-2013, del 27 de mayo del 2013, se recomendó lo siguiente:

“4.2.2 En cumplimiento a las disposiciones del punto 2.2.3 Principios presupuestarios, contenidos en las "Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE" emitidas por la Contraloría General de la República, específicamente en lo relacionado con los siguientes principios:

- b. Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.*
- c. Principio de programación.*
- h. Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados*

realizar una valoración de los mecanismos actuales relacionados con la participación de las diferentes unidades administrativas del Banco, en la definición de las políticas, objetivos, metas e indicadores de gestión, correspondientes a los Planes Operativos Institucionales, así como su participación en el desarrollo del presupuesto operativo, con el objetivo de que sean ellos quienes definan y vinculen los recursos presupuestarios requeridos para el cumplimiento de cada uno de los aspectos del POI, estableciendo las justificaciones correspondientes y realizando una distribución del presupuesto entre cada una de las metas vinculadas, con criterios que respondan a aspectos técnicos y no a simples mecanismos de prorrateo.

Asimismo y para efectos de la medición de resultados, de igual manera sean las unidades administrativas quienes realicen tal análisis y presenten las justificaciones técnicas y de uso de recursos, para el cumplimiento de cada una de las metas y objetivos vinculados, dejando la labor de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), en valorar los criterios planteados por las unidades administrativas y cuestionar o requerir justificaciones en los casos en que se presenten diferencias de criterio.

Nivel de riesgo: medio”(el destacado es nuestro)

Para la atención de esta recomendación, la UPI propuso como acción; “Realizar ajustes en la “Metodología para la formulación y desarrollo de planes institucionales” de tal forma que se contemplen los lineamientos y variables de vinculación entre el planeamiento de las metas y los recursos presupuestarios correspondientes, a partir de la ejecución de un plan piloto con tres fases a iniciar en el mes de octubre en curso. Inducción, capacitación y pruebas de la metodología en el proceso de formulación plan operativo 2015.”

El plan piloto se ejecutó para el presupuesto 2014 y se continuaría para el período 2015 con el fin de mejorar el proceso de vinculación del presupuesto con el Plan Institucional. La acción correspondiente fue dada por cumplida al 100% en setiembre 2014, con la siguiente justificación:

“Los ajustes en la metodología se realizaron y fueron aprobados mediante oficio GG-ME-1338-2013 del 19/12/2013 Para esta metodología se propuso un mecanismo para vincular las metas y actividades contempladas en el Plan Anual Operativo con Presupuesto. Dicho mecanismo se formuló como un plan piloto para el proceso de formulación POI- Presupuesto 2014 y formalizado para el proceso POI 2015, tomando como base los planes de trabajo de cada dependencia. Asimismo, las políticas y procedimientos vinculados fueron actualizados según versión I-2014 aprobada por la Junta Directiva del Banco en la sesión No. 28-2014 del 24/04/2014.

La Inducción y capacitación para el uso de la metodología se realizó a la luz del inicio del proceso presupuestario 2015 (dos sesiones los días 16 y 17 de julio) en las cuales se explicó la utilización de los formularios 1 y 2 contenidos en los lineamientos presupuestarios para el 2015 comunicados en nuestro oficio UPÍ-ME-0075-2014 del 15/07/2014.”

Asimismo, la UPI señala que, en este mismo proceso se determinó que no todas las unidades del Banco hacen la debida planificación para la atención de sus procesos, mediante la utilización de planes de trabajo o planes tácticos, razón por la cual para esas Unidades no se aplicó la metodología propuesta para el presupuesto 2015, en su lugar se realizó una ponderación de metas y se vinculó con presupuesto utilizando el criterio experto de éstas, condición que se mantuvo para la aplicación del presupuesto 2016.

Las dependencias en las que sí se aplicaron los lineamientos de vinculación establecidos dado que sí disponen de los planes de trabajo y demás referencias, de acuerdo con la información suministrada por la UPI, fueron las siguientes: Unidad de Planificación, Unidad de Riesgos, Unidad de Comunicaciones, Departamento de Tecnologías de Información, Departamento Financiero - Contable, Dirección de Supervisión de Entidades Autorizadas, Oficialía de Cumplimiento, Secretaría de Junta Directiva, Departamento de Fideicomisos y la Dirección Administrativa.

Aún se encuentran pendientes de vinculación con el POI, la Gerencia General, la Subgerencia Financiera, la Auditoría Interna, la Asesoría Legal, la Dirección FONAVI y la Dirección FOSUVI, siendo estas dos últimas dependencias los procesos medulares del Banco.

Sobre este punto, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, R-DC-24-2012 reformada con RDC-064-2013, establecen lo siguiente:

“2.1.4 Vinculación con la planificación institucional. 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...

...El Subsistema de Presupuesto debe brindar los insumos necesarios para retroalimentar la planificación institucional, aportando los elementos que requieran el jerarca y los titulares subordinados, según su ámbito de

competencia, para revisar, evaluar y ajustar periódicamente las premisas que sustentan los planes institucionales y su vinculación con el presupuesto”(el destacado es nuestro)

Por otro lado, los principios de presupuesto relacionados con este tema, corresponden a los siguientes:

“b. Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional: El presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución.”(el destacado es nuestro)

“c. Principio de programación: Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”(el destacado es nuestro)

“h. Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados: El presupuesto debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan”(el destacado es nuestro)

Lo anterior, provoca que, para las unidades administrativas detalladas, no exista una adecuada vinculación del Plan Operativo Institucional (POI), con el correspondiente Presupuesto Operativo, situación que genera, que tampoco se pueda realizar un adecuado seguimiento, en el cumplimiento de las metas y objetivos y la verificación de los costos en que se incurrió para su implantación, incumpléndose, con las disposiciones establecidas en las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE”, específicamente en el punto 2.1.4 de esa normativa y los principios vinculados con esta materia.

3. CONCLUSIONES

3.1 El incumplimiento a las disposiciones establecidas en el punto 11. de los Lineamientos Generales, contenidos en la “Guía para la elaboración del Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2016”, en relación con una adecuada justificación de un grupo importante de partidas contenidas en el presupuesto institucional, tanto del período 2015, como del período 2016, podría

estar generando la subestimación o sobreestimación de partidas y por ende del presupuesto institucional en general, así como el eventual incumplimiento del objetivo principal del presupuesto; de ser un instrumento que permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, y los requerimientos económicos relacionados.

No obstante lo anterior, y como consecuencia de la comunicación de este informe, de forma preliminar, la Unidad de Planificación y el Departamento Financiero - Contable, incorporaron en la Guía para la Elaboración del POI y Presupuesto 2017, debidamente aprobada y comunicada a todas las Unidades Ejecutoras y vigente para el actual proceso de formulación, en sus Lineamientos Generales, N° 11, una ampliación en relación con la debida justificación de partidas, estableciendo con claridad, el mecanismo de respaldo de cada tipo de partidas.(Ref. 2.1)(Ref. 2.2)

3.2 El BANHVI no cuenta con un Sistema Integrado de Control Presupuestario, que incluya todos los aspectos relevantes del proceso presupuestario, tanto la totalidad de ingresos y egresos, como cada una de las etapas del presupuesto, desde la formulación, hasta el control del mismo y su integración con el Plan Anual Operativo del Banco. A pesar de la existencia de iniciativas, tanto del Departamento Financiero – Contable, como del Departamento de Tecnologías de Información y de la insistencia de diferentes instancias de control interno y externo, a la fecha de este estudio, no se ha presentado una propuesta que subsane las necesidades del Sistema Integrado de Control Presupuestario, así como el cronograma de actividades para el desarrollo e implantación del mismo.(Ref. 2.3)

3.3 A pesar de los esfuerzos realizados por la Unidad de Planificación Institucional, para la vinculación del POI con el presupuesto operativo, modificando la metodología, dando capacitación y realizando el seguimiento correspondiente, a la fecha de este estudio, no se cumple con dicha vinculación, en varias de las unidades administrativas del Banco, incluyendo los procesos críticos y medulares de la institución, como son los realizados por la Dirección FONAVI y la Dirección FOSUVI.(Ref. 2.4)

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con las directrices vertidas por la Contraloría General de la República se procede a transcribir el artículo No. 36 de la Ley General de Control Interno No. 8292.

Artículo 36. —**Informes dirigidos a los titulares subordinados.** Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
- c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

A la Gerencia General

4.1 Requerir a las Unidades Administrativas detalladas en este informe, que a la fecha no cuentan con una vinculación del POI a su presupuesto y para el proceso de formulación del presupuesto institucional correspondiente al período 2017, realizar las gestiones necesarias para cumplir con las disposiciones establecidas en la Metodología para la Formulación y Desarrollo de Planes Institucionales (MD-UPI-04), en relación con este tema y establecer las eventuales sanciones en caso de incumplimiento. (Comunicación de mecanismo a aplicar al finalizar la formulación de presupuesto 2017)(Ref.2.4)

Nivel de riesgo: Medio

4.2 Presentar, en atención a lo dispuesto en el acuerdo 3, de la sesión 36-2015, celebrada por la Junta Directiva del BANHVI, el 11-06-2015 y en coordinación con la jefatura del Departamento Financiero – Contable, la jefatura de la Unidad de Planificación Institucional y el Departamentos de Tecnologías de Información, la propuesta correspondiente al Sistema Integrado de Control Presupuestario, así como el cronograma de actividades para el desarrollo e implantación del mismo, independientemente del desarrollo del Sistema de Vivienda, en un plazo no mayor de dos meses.(Propuesta del Sistema Integrado de Control Presupuestario y cronograma de actividades) (Ref.2.3)

Nivel de riesgo: Medio

4.3 Comunicar a las jefaturas de cada una de las áreas administrativas del Banco, su obligación, durante el período de formulación del presupuesto institucional, a partir del período 2017, del cumplimiento detallado de las disposiciones relacionadas con la adecuada justificación de las partidas presupuestarias, presentadas en los formularios correspondientes al presupuesto, incluyendo en cada caso y para cada partida superior a ¢5.0 millones; los cálculos y referencias de comportamiento histórico, horas profesionales y cualquier otro parámetro que permita una adecuada estimación de la partida.(Oficio de Comunicación y su seguimiento, al finalizar el proceso de presupuesto 2017) (Ref. 2.1 y 2.2)

Nivel de riesgo: Medio

MBA. Gustavo Flores Oviedo
Auditor Interno