



Informe

N.º MH-AI-INF-CI-001-2023

Evaluación del proceso de seguimiento del endeudamiento público externo, donde el Gobierno figure como deudor o garante de las Unidades Ejecutoras de los proyectos en ejecución.

Auditoría Interna
2023

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Origen	5
1.2 Objetivo del estudio	5
1.3 Alcance	5
1.4 Criterios de evaluación	5
1.5 Metodología aplicada	5
1.6 Comunicación de resultados	5
1.7 Normativa relacionada con el control interno	6
1.8 Generalidades	6
2. RESULTADOS	7
2.1 Sobre la información relacionada con la determinación de pesos relativos concernientes al avance físico reportado por las Unidades Ejecutoras	7
2.2 Sobre la documentación que respalda el proceso conciliación de los desembolsos	8
2.3 Sobre el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público	8
3 CONCLUSIÓN	10
4 RECOMENDACIONES	10
ANEXO N°1	12

RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Se verificó si la Dirección Crédito Público dispone de las medidas de control que brinden una seguridad razonable para que los programas y proyectos de inversión financiados con créditos externos, cumplan con los objetivos, la normativa, la salvaguarda de los recursos y la confiabilidad de la información.

El periodo de la evaluación correspondió del 01 de enero del 2022 al 30 de noviembre de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público No. 38305-H, señala en el artículo N°11 que la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público tiene como objetivo el promover el uso adecuado del crédito por parte del Sector Público mediante el seguimiento al endeudamiento público externo donde el Gobierno figure como deudor o garante y a las Unidades Ejecutoras de los proyectos/créditos en ejecución.

A la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público de la Dirección de Crédito Público le corresponde, entre otros aspectos, analizar y evaluar los informes de ejecución presentados por las Unidades Ejecutoras de proyectos según las programaciones de actividades y desembolsos; dar seguimiento a los créditos externos que se encuentran en ejecución y elaborar informes de seguimiento semestral de los créditos externos en ejecución, mostrando el desempeño de las Unidades Ejecutoras, el avance físico y financiero del proyecto, entre otros.

Durante el periodo de enero a diciembre de 2022, se dispone de una cartera de 25 préstamos en ejecución, que corresponden a los diferentes programas/proyectos, por un monto de \$4.193.918.022,65¹.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Durante el desarrollo de la auditoría, se evidenció que la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público cuenta con controles para el cumplimiento de sus funciones, como los documentos “*Metodología para el Seguimiento de Programas / Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público*”, el “*Procedimiento Interno de Seguimiento de los Créditos Externos en período de ejecución del Gobierno Central y resto del Sector Público*”, y la “*Metodología para la clasificación del desempeño de los programas/proyectos financiados con endeudamiento externo*”. No obstante, se debe optimizar la confiabilidad de la información relacionada con la determinación de pesos relativos concernientes al avance físico reportado por las Unidades Ejecutoras, así como valorar la realización de las actividades de control que respaldan la ejecución del proceso

¹ Según Programación de desembolsos de los créditos externos de inversión en ejecución al 30 de junio de 2022.

de conciliar la información revisada contra la remitida por la Unidad Ejecutora; así como el seguimiento de la implantación de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento semestral.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran recomendaciones a la Dirección de Crédito Público para la implementación de medidas de mejora en torno a las actividades para asegurar la evaluación del proceso de seguimiento del endeudamiento público externo, donde el Gobierno figure como deudor o garante de las Unidades Ejecutoras de los proyectos en ejecución y a las Unidades Ejecutoras de los proyectos/créditos en ejecución.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo Anual 2022 -2023 de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.

1.2 Objetivo del estudio

Verificar si la Dirección Crédito Público dispone de las medidas de control que brinden una seguridad razonable que los programas y proyectos de inversión financiados con créditos externos, cumplan con los objetivos, la normativa, la salvaguarda de los recursos y la confiabilidad de la información.

1.3 Alcance

El estudio comprende la revisión de las actividades de control relacionadas con el proceso de seguimiento del endeudamiento público externo, realizado por la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento, en relación con la calidad de la información que recibe la Dirección de Crédito Público, y sobre el cumplimiento de la normativa técnica y legal por parte de las Unidades Ejecutoras, sobre la elaboración de los informes de seguimiento conforme a las metodologías existentes.

El periodo de la evaluación correspondió del 01 de enero del 2022 al 30 de noviembre de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

1.4 Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación fueron comunicados el 19 de diciembre del 2022 en reunión realizada con los señores Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público; Rossaura Trigueros Elizondo, Coordinadora del Departamento Coordinación y Control del Endeudamiento Público; y Walter Acuña Aguilar, Coordinador de la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público, todos de la Dirección de Crédito Público.

1.5 Metodología aplicada

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Procedimiento General de la Auditoría Interna y demás normativa aplicable.

1.6 Comunicación de resultados

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría, se efectuó el 7 de febrero de 2023, a los señores Rossaura Trigueros

Elizondo, Coordinadora del Departamento Coordinación y Control del Endeudamiento Público (DCCEP) y Walter Acuña Aguilar, Coordinador de la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público (UCSEP); ambos de la Dirección de Crédito Público.

Mediante el oficio N° MH-AI-OF-0179-2023 del 09 de marzo de 2023, se convocó a la Administración Activa a la exposición verbal de resultados y se remitió la versión preliminar del informe para su conocimiento y envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.

La comunicación formal de resultados se realizó el 13 de marzo de 2023 al señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público.

La Administración Activa no remitió las observaciones al informe en versión preliminar en el plazo establecido por la Auditoría Interna, no obstante las observaciones realizadas en la reunión fueron consideradas para la emisión de este informe. **Ver Anexo 1.**

1.7 Normativa relacionada con el control interno

Este informe debe tramitarse de acuerdo con los alcances establecidos en la Ley General de Control Interno (Ley N°8292) y el Manual para la Atención de los Informes de la Contraloría General de la República e Informes y criterios emitidos por la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda (Decreto N° 43676 H)².

1.8 Generalidades

La Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo 78 establece que el Subsistema de Crédito Público estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo.

Asimismo, el Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público, decreto N° 38305-H, señala en el artículo N°11 que la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público tiene como objetivo el promover el uso adecuado del crédito por parte del Sector Público mediante el seguimiento al endeudamiento público externo donde el Gobierno figure como deudor o garante y a las Unidades Ejecutoras de los proyectos/créditos en ejecución.

En este Reglamento se indica que a la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público, le corresponde entre otros aspectos, analizar y evaluar los informes de ejecución presentados por las Unidades Ejecutoras de proyectos, según las programaciones de actividades y desembolsos; dar seguimiento a los créditos externos que se encuentran en ejecución y elaborar informes de seguimiento semestral de los créditos externos en

² Publicado en el Alcance N°202 a La Gaceta N°181 del 23 de setiembre de 2022.

ejecución, mostrando el desempeño de las Unidades Ejecutoras, el avance físico y financiero del proyecto, entre otros.

Para el cumplimiento de estas funciones, dicha Unidad tiene controles incluidos en los documentos, como la “*Metodología para el Seguimiento de Programas / Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público*”, el “*Procedimiento Interno de Seguimiento de los Créditos Externos en período de ejecución del Gobierno Central y resto del Sector Público*”, y la “*Metodología para la clasificación del desempeño de los programas/proyectos financiados con endeudamiento externo*”, que se complementan con actividades tales como reuniones virtuales, llamadas telefónicas, correos electrónicos con consultas técnicas y revisiones de información en las diferentes plantillas establecidas de llenado de información.

El proceso antes citado, de acuerdo con el Informe del I Semestre 2022 emitido por la Dirección de Crédito Público, en su Anexo N°3 “Programación de desembolsos de los créditos externos de inversión en ejecución al 30 de junio de 2022”, durante el periodo de enero a diciembre de 2022, se dispone de una cartera de 25 préstamos en ejecución, que corresponden a los diferentes programas/proyectos, por un monto de \$ 4.193.918.022,65.

2. RESULTADOS

2.1 Sobre la información relacionada con la determinación de pesos relativos concernientes al avance físico reportado por las Unidades Ejecutoras

Las Normas de control interno para el Sector Público, en su numeral 5.6.1 Confiabilidad, señalan:

“5.6.1 Confiabilidad.” // *La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”*

Con respecto al seguimiento de programas o proyectos de inversión pública financiados mediante endeudamiento público, se determinó que la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público no cuenta con controles suficientes que le permitan asegurar la confiabilidad de la información relacionada con la determinación de pesos relativos concernientes al avance físico reportado por las Unidades Ejecutoras.

Esto se debe a que según la “*Metodología para el Seguimiento de Programas / Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público*”, son las Unidades Ejecutoras quienes deciden la forma o método para establecer los pesos relativos de los componentes de los programas o proyectos. Sin embargo, no se ha establecido formalmente que dichas Unidades Ejecutoras, deban informar a la Dirección de Crédito Público, el método en el que se basa la determinación de los pesos relativos para conformar el avance físico de dichos programas o proyectos, ni las modificaciones que se pudieran realizar a ese método.

Lo señalado anteriormente, incrementa el riesgo que la información pueda contener errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, por cuanto no se tiene un documento formal mediante el cual se pueda conocer lo actuado por las unidades ejecutoras, lo cual afecta el respaldo para la toma de decisiones relacionadas con la cartera de créditos de inversión en ejecución.

2.2 Sobre la documentación que respalda el proceso conciliación de los desembolsos

Las Normas de control interno para el Sector Público, en su numeral 4.2 Requisitos de las actividades de control, inciso e) señalan lo siguiente:

“e) Documentación. *Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”*

En este sentido, la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público emite informes de seguimiento semestrales de los créditos externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y resto del Sector Público, los cuales tienen como fuente la revisión que realizan los analistas de esa Unidad de los saldos desembolsados contra la información que es facilitada sobre desembolsos por las Unidades Ejecutoras.

No obstante, la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público no documenta las actividades de control que respaldan la ejecución del proceso de conciliar la información revisada contra la remitida por la Unidad Ejecutora.

La causa de esta situación es que la Dirección de Crédito Público no ha establecido en el Manual de Procedimientos denominado “*Seguimiento de los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y resto del Sector Público*”, actividades de control relacionadas con la revisión o conciliación de los desembolsos.

Esta situación presenta el riesgo de falta de eficiencia, en el tanto podrían estarse ejecutando revisiones innecesarias, o bien, que al no tener respaldo de la gestión realizada, se imposibilita la rendición de cuentas.

2.3 Sobre el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público

En el inciso c) del artículo 17 “Seguimiento del sistema de control interno” de la Ley 8292, Ley General de Control Interno se indica lo siguiente:

“...c) Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.”

En relación con esta normativa, la Dirección de Crédito Público no realiza el seguimiento sistematizado a la implantación de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento semestral.

La causa se debe a que la Dirección de Crédito Público no ha incluido en la “*Metodología para el Seguimiento de Programas/ Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público*” las actividades de seguimiento necesarias, donde se identifique al menos:

- La fecha establecida para el cumplimiento de la recomendación.
- Señalar que el oficio donde se emite la recomendación a la Unidad Ejecutora o la Institución que corresponda debe ser firmado por el Ministro de Hacienda.
- Señalar el responsable de darle el seguimiento, generar un informe periódico de las recomendaciones donde especifique el estado de cumplimiento, a saber: cumplidas, en proceso y no cumplidas.

Adicionalmente, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N°8131) no señala que las recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público sean vinculantes para las unidades ejecutoras.

Lo señalado puede contribuir al incremento en el riesgo de que no se cumpla en tiempo con las recomendaciones, con el consecuente debilitamiento de la gestión realizada por las Unidades Ejecutoras.

Lo anterior cobra relevancia debido a que en el Informe de Seguimiento antes citado se señalan siete programas/proyectos en ejecución que se encuentran en estado crítico, como son:

N°	Préstamo	Programa/proyecto
1	BCIE 2198	Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón
2	BID 3488/OC-CR	Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica
3	EXIMBANK 1420203052013111013	Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32
	EXIMBANK 1420202052013211015	Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32
4	KFW 28568	Programa de Saneamiento en Zonas Prioritarias
5	BCIE 2129	Proyecto de Reducción de Agua no Contabilizada y Optimización de la Eficiencia Energética en el GAM
6	BCIE 2164	Programa de Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos II y Alcantarillado Sanitario de Juanito Mora de Puntarenas
7	BCIE 2188-A	Programa de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Costeras, Gestión de la Calidad y Eficiencia del Servicio

Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Seguimiento del I Semestre 2022 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, emitido por la Dirección de Crédito Público.

3 CONCLUSIÓN

La Dirección Crédito Público cuenta con medidas de control para brindar una seguridad razonable de que los programas y proyectos de inversión financiados con créditos externos, cumplan con los objetivos, la normativa, la salvaguarda de los recursos y la confiabilidad de la información. No obstante, estas no son suficientes, en razón de que no se asegura la confiabilidad de la información relacionada con la determinación de pesos relativos concernientes al avance físico reportado por las Unidades Ejecutoras. Tampoco se documentan las actividades de control que respaldan la ejecución del proceso de conciliar la información de los desembolsos revisada contra la remitida por la Unidad Ejecutora.

Además, las recomendaciones emitidas por esa Dirección en los informes de seguimiento semestral, no cuentan con respaldo legal para exigir su cumplimiento, y el seguimiento a la implantación de dichas recomendaciones no se realiza de forma sistematizada y estructurada.

4 RECOMENDACIONES

Al Director de Crédito Público:

4.1 Valorar la inclusión en el Manual de Operaciones del Proyecto de la indicación de que la Unidad Ejecutora comunique a la Dirección de Crédito Público la herramienta o la técnica que utilizó para definir los pesos relativos de las actividades, así como incluir la acción que en caso que se necesite hacer una modificación, esta sea comunicada con la debida justificación técnica. Ver apartado 2.1 de este informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.2 Valorar la pertinencia de las acciones de control que se ejecutan en la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público, relacionadas con la conciliación de la información sobre los desembolsos remitida por la Unidad Ejecutora, contra los registros del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), y si se consideran procedentes, incorporarlas en los procedimientos internos, con su respectiva oficialización y divulgación. Ver apartado 2.2 de este informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.3 Incorporar, oficializar y divulgar en los procedimientos internos, actividades de control para realizar el seguimiento de las recomendaciones emitidas en los informes semestrales de la Dirección de Crédito Público. Ver apartado 2.3 de este informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.4 Valorar la viabilidad legal de la inclusión en el Manual de Operaciones del Proyecto actividades de control para incluir en las propuestas de borradores de contratos de

préstamos, una cláusula o apartado que establezca la obligatoriedad de las Unidades Ejecutoras a cargo de los proyectos financiados, de cumplir con las recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público. Ver apartado 2.3 de este informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

4.5 Valorar la incorporación en los procedimientos internos actividades de coordinación y comunicación con las Auditorías Internas respectivas de las entidades relacionadas con las Unidades Ejecutoras, para poner en su conocimiento los informes de seguimiento del avance de los proyectos de inversión financiados, con el fin de que dichos entes de fiscalización lo puedan utilizar como insumo en sus servicios de auditoría. Ver apartado 2.3 de este informe.

Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2023, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

Con base en lo anterior, se le solicita a esa Dirección proceder conforme lo dispone el artículo 36 de la Ley 8292 Ley General de Control Interno y la aplicación del Manual para la atención de informes de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna, comunicando a esta Dirección las decisiones que se tomen respecto al presente informe, dentro del plazo de 10 días hábiles establecido en el citado artículo, así como presentar en un plazo razonable el plan de acción que se defina para la implementación efectiva de lo recomendado.

Ronald Fernández Romero
Director

Walter Lobo Ramírez
Profesional de Auditoría Interna 3

Natalia Mora Sánchez
**Coordinadora Unidad de Auditoría
Estudios Especiales**

Estudio N° 029-2022

ANEXO N°1 COMENTARIOS RECIBIDOS DURANTE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Comentarios	Valoración
<p>Con respecto al primer resultado, el señor Melvin Quirós Romero, manifestó varios comentarios referidos a que en su momento no se estableció en la metodología una forma única para el cálculo de los pesos, debido a que todos los proyectos tienen características diferentes, asimismo que no considera necesario solicitar el detalle de la forma de cálculo de los pesos que fijan las Unidades Ejecutoras para determinar el avance de los proyectos.</p>	<p>La Auditoría Interna después de considerar los comentarios, mantiene su criterio, debido a que es importante que se evidencie la metodología utilizada por las Unidades Ejecutoras, que respalda la ejecución de los contratos de préstamo.</p>
<p>Con respecto al segundo resultado, don Melvin Quirós indicó que no considera necesaria la “conciliación” que se realiza con el sistema SIGADE de los desembolsos correspondientes a créditos de Programas / Proyectos de Inversión.</p>	<p>Se realizó un ajuste a la recomendación 4.2 del informe, para que sea en el sentido de valorar la pertinencia de los controles que se realizan y que no están documentados, y hacer los cambios que correspondan según el resultado de esa valoración.</p>
<p>Sobre el tercer resultado, el señor Melvin Quirós manifestó que sí se podría tener un método estructurado para el seguimiento, pero que no serviría de nada en el tanto la Dirección de Crédito Público no cuenta con el peso legal para exigir el cumplimiento de las recomendaciones que se emiten. Sugirió que esto podría incluir en el Manual de Operaciones.</p>	<p>La Auditoría Interna valoró lo comentado y realizó un cambio en la recomendación, para incluir la sugerencia de incluir la indicación de que se cumplan las recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público en el Manual de Operaciones. Asimismo, se incluyó otra recomendación acerca de la colaboración que se puede recibir de las Auditorías Internas de las diferentes instituciones que tengan relación con las respectivas Unidades Ejecutoras.</p>

Fuente: Reunión de comunicación de resultados del estudio 029-2022.