



COSTA RICA
CENTENARIO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022



175
¡Vamos por el bien!

INFORME DE AUDITORÍA INTERNA AI JPS N° 02-2020

ÁREA FINANCIERA

TEMA:

**ESTUDIO SOBRE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA
DEL PERIODO 2019**

PREPARADO POR:

**ROBERTO ROJAS ROJAS
PROFESIONAL II**

FECHA:

26 DE JUNIO DE 2020

DIRIGIDO A:

**GERENCIA GENERAL
PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL**

COPIA:

JUNTA DIRECTIVA

INDICE DEL INFORME

1. INTRODUCCION.....	1
1.1. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO.	1
1.2. OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.	1
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	1
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO.	1
1.5. METODOLOGÍA.	1
1.6. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS PARA EFECTUAR EL ESTUDIO.	2
1.7. NORMATIVA SOBRE DEBERES EN EL TRÁMITE DE INFORMES DE AUDITORÍA.	2
1.8. GENERALIDADES.....	2
2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	3
2.1. DIFERENCIAS ABSOLUTAS ENTRE EL PRESUPUESTO Y LA EJECUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS; Y COMENTARIOS INCLUIDOS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA EJECUCIÓN.	3
2.2. VARIACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS OPERATIVOS EN COLONES CONSTANTES...10	
2.3. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES.....15	
2.4. CRECIMIENTO DEL SUPERÁVIT.20	
2.5. OTROS ASPECTOS RELACIONADOS.....23	
2.5.1. <i>Diferencia en la información presentada sobre el presupuesto definitivo para comisiones por venta de lotería electrónica.....</i>	<i>23</i>
3. CONCLUSIONES.	24
4. RECOMENDACIONES.	25
5. OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	28

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME AI JPS N° 02-2020

ESTUDIO SOBRE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PERIODO 2019

Se realizó un estudio de carácter especial sobre la liquidación presupuestaria del periodo 2019, como parte de los estudios especiales incluidos en el Plan Anual de Trabajo del Área Financiera para el período 2020. El estudio comprendió la valoración del control interno en relación con la gestión del resultado obtenido en el periodo 2019, pudiéndose extender en caso de considerarse necesario.

En cumplimiento de la normativa vigente, la Junta de Protección Social elabora al cierre de cada periodo la liquidación presupuestaria, en la cual se presenta el resultado global de la ejecución del presupuesto nivel financiero; y los informes de evaluación del Plan Operativo Institucional (POI) y evaluación de metas del Plan Anual Operativo (PAO), documentos que contienen las realizaciones de los objetivos y metas establecidos para cada uno de los programas presupuestarios. Tales documentos en su conjunto, son los productos que conforman la liquidación presupuestaria, tal y como lo define la norma técnica.

El objetivo general del estudio fue evaluar, por medio de la liquidación presupuestaria, la gestión institucional del periodo 2019 en términos financieros y de cumplimiento de objetivos y metas.

La realización de este estudio de auditoría permitió determinar que:

- Es necesario adecuar la información presentada en la liquidación presupuestaria para que se constituya en una herramienta de gestión y contribuya al fortalecimiento del proceso de mejora continua.
- El crecimiento del superávit específico y de operaciones es significativo, en detrimento de lo dispuesto en la normativa legal y la misión institucional.
- Se presentan deficiencias en el cálculo de los indicadores utilizados para medir el cumplimiento de metas relevantes.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

- Se tienen dependencias responsables del cumplimiento de metas relevantes que no tienen todo el control sobre las acciones para realizarlas.

A partir de los resultados obtenidos, se emiten recomendaciones a la Gerencia General y a Planificación Institucional, con el fin de mejorar el sistema de control interno y lograr que la liquidación presupuestaria se convierta en una herramienta útil para el mejoramiento de la gestión.

1. INTRODUCCION.

1.1. Antecedentes del estudio.

El presente estudio de carácter especial se elaboró como parte de los estudios especiales incluidos en el Plan Anual de Trabajo del Área Financiera para el período 2020.

1.2. Objetivo general del estudio.

Evaluar por medio de la liquidación presupuestaria, la gestión institucional del periodo 2019 en términos financieros y de cumplimiento de objetivos y metas.

1.3. Objetivos específicos.

- Verificar el cumplimiento de la normativa presupuestaria vigente, sobre el resultado obtenido en la liquidación presupuestaria.
- Valorar los mecanismos de control dispuestos y su correcta aplicación en la gestión del resultado obtenido en el periodo 2019.

1.4. Alcance del estudio.

El estudio comprendió la valoración del control interno en relación con la gestión del resultado obtenido en el periodo 2019, pudiéndose extender en caso de considerarse necesario.

1.5. Metodología.

En la realización de este estudio se revisó la siguiente normativa:

- a) Ley N° 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, artículo N° 5.
- b) Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, artículos N°s 8,10 y15.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

- c) Ley N° 8718, Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, artículo N° 8, inciso a) y penúltimo párrafo.
- d) Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) N°s 1.2, 1.4., 4.2., 4.4., 4.6.
- e) Normas técnicas sobre presupuesto público (N-1-2012-DC-DFOE) N°s 2.1.2.d), 2.1.3.a) v, 2.1.3.b)viii, 2.1.4, 2.2.3, 3.2, 4.1.8, 4.3.3, 4.3.16, 4.3.17, 4.3.18, 4.3.19, 4.4.2, 4.4.7, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.4, 4.5.6.

Además, se aplicaron técnicas como: aplicación de entrevistas y cuestionarios, solicitudes de información mediante oficio o por correo electrónico, revisiones selectivas y comprobaciones sobre los indicadores utilizados.

1.6. Procedimientos utilizados para efectuar el estudio.

Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos para el ejercicio de la Auditoría Interna. En lo atinente, se aplicaron las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

1.7. Normativa sobre deberes en el trámite de informes de Auditoría.

Sobre los deberes para el trámite de los informes de Auditoría, la Administración Activa debe tener presente lo establecido en los artículos N° 36, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292.

1.8. Generalidades.

En las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, emitidas por la Contraloría General de la República, se define la liquidación presupuestaria como *“el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico, con el cual se obtiene el resultado global de la ejecución del presupuesto, tanto a nivel financiero -déficit o superávit-, como de las realizaciones de los objetivos y metas previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.”*

El cierre de las cuentas es la culminación de la fase de ejecución presupuestaria y debe suministrarse al órgano contralor a más tardar el 16 de febrero del año posterior a la vigencia del presupuesto.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Los datos de la liquidación presupuestaria llevan implícito el cumplimiento de las fases de control y evaluación que completan el ciclo presupuestario. En la fase de control se identifican y miden las desviaciones ocurridas en la ejecución del presupuesto institucional, incluyendo los objetivos y metas; y en la fase de evaluación se hace el análisis y valoración de los resultados físicos y financieros, considerando variables de la realidad socioeconómica, cuya finalidad es generar información relevante para la toma de decisiones y aprovechar el conocimiento adquirido en la ejecución de acciones de mejora en los periodos futuros.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. Diferencias absolutas entre el presupuesto y la ejecución de ingresos y gastos; y comentarios incluidos sobre el comportamiento de la ejecución.

La ejecución de los ingresos por venta de lotería en el periodo 2019 alcanzó un monto de ₡246.596,0 millones, cifra que en relación con el total de ingresos presupuestados en el periodo de ₡254.125,3 millones¹ constituye un 97,04% de percepción respecto de lo establecido.

La evaluación se enfatizó en el comportamiento presentado por las ventas de los diferentes juegos de azar en el periodo 2019, debido a que éstas representan la parte más relevante de los ingresos percibidos por la institución.

Cuadro N° 1 Presupuesto Modificado y Ejecución Por Tipo de Lotería Periodo 2019 (Cifras en millones de colones)			
Descripción	Presupuesto Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Lotería Nacional	118.728	109.439	92,18%
Lotería Popular	80.380	80.825	100,55%
Lotería Tiempos	347	149	42,84%
Lotería Instantánea	4.828	4.145	85,86%
Lotto	18.581	13.666	73,55%
Nuevos Tiempos	40.817	36.679	89,86%

¹ Se excluyen los Recursos de Vigencias Anteriores, que corresponden al superávit libre y específico.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Cuadro N° 1 Presupuesto Modificado y Ejecución Por Tipo de Lotería Periodo 2019 (Cifras en millones de colones)			
Descripción	Presupuesto Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Tres Monazos	1.074	1.694	157,67%
Total Venta de Lotería	264.755	246.596	93,14%

Fuente de Información:

Elaboración propia, con base en la información incluida en la Liquidación Presupuestaria 2019.

Se puede visualizar que las loterías impresas presentaron un porcentaje de ejecución superior al 90%, siendo que la Lotería Nacional alcanzó un 92,18% y la Lotería Popular un 100,55%. Mención aparte la Lotería Tres Monazos cuya ejecución fue de un 57,67% por encima del monto presupuestado, a partir de agosto cuando se puso a la venta, debido en apariencia a una estimación bastante conservadora.

Las loterías Nuevos Tiempos y Lotto se ejecutaron en un 89,86% y en un 73,55% de lo presupuestado, respectivamente; en tanto que, la Lotería Instantánea alcanzó el 85,86% del presupuesto, pero de los juegos de azar que estuvieron todo el periodo a la venta es la que menos aporta en ingresos.

Cabe destacar que, en Lotería Nacional y Popular las diferencias entre las cifras presupuestadas y la ejecución corresponden a las ventas de agosto a diciembre, por cuanto en el presupuesto extraordinario N° 03-2019 se ajustaron las ventas según el resultado real obtenido de enero a julio. Para la Lotería Instantánea y Nuevos Tiempos, aunque en el mismo documento se hicieron rebajos de las cifras originalmente estimadas, su ejecución en la realidad no alcanzó los niveles previstos; por su parte, para Lotto, no se consideraron ajustes.

Para la Lotería Nacional, al segregar el ingreso percibido por la venta de los sorteos extraordinarios de diciembre, en el siguiente cuadro se puede observar que el grado de cumplimiento de esta lotería dependió mucho del resultado obtenido por la venta del sorteo extraordinario de Navidad.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Cuadro N° 2 Presupuesto Modificado y Ejecución Lotería Nacional Periodo 2019 (Cifras en millones de colones)			
Sorteo	Presupuesto Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Extraordinario Navidad	31.680	25.174	79,46%
Extraordinario 1 Consolación	8.402	8.351	99,39%
Extraordinario 2 Consolación	4.351	4.223	97,05%
Resto de sorteos	74.294	71.691	96,50%
Total Venta Lotería Nacional	118.728	109.439	92,18%

Fuente de Información:

Elaboración propia con base en la información incluida en la Liquidación Presupuestaria 2019, el Presupuesto Extraordinario N° 03-2019 y la liquidación de sorteos de Loterías Nacional N°s 4573 a 4575, extraídos de la consola de aplicación corporativa del 02-04-2020.

En el periodo 2019 el plan del sorteo extraordinario de Navidad equivalía a 20 sorteos ordinarios de Lotería Nacional y su ejecución real correspondió a un 79,46% del ingreso proyectado, lo que evidentemente repercutió en forma negativa en el porcentaje de ejecución alcanzado para esta lotería.

Los comentarios sobre la ejecución del presupuesto de ingresos por la venta de lotería en la liquidación presupuestaria, elaborada por el Departamento Contable Presupuestario, solamente incluyen un detalle de la posición en que se ubicó cada lotería respecto del conjunto de juegos de azar que vendió la institución en el año 2019.

Por su parte, en el informe institucional de evaluación de metas PAO se valoró el cumplimiento de la meta 3.1 que consistía en “Lograr el 5% de la variación de la venta efectiva anual para el período 2019 realizando diversas estrategias mercadológicas” y se describió la estrategia utilizada para contribuir con la venta de los productos; la descripción es de carácter general y justifica lo no ejecutado con variables que se pudieron haber tomado en cuenta desde el momento en que se formuló el presupuesto, por ejemplo: baja cantidad de adjudicatarios que retiran lotería Instantánea; comparación con las ventas de Lotería Instantánea del periodo 2018, periodo en que se puso a disposición del público un tiquete alusivo al mundial de fútbol efectuado en Rusia, y por ende de gran aceptación en el mercado; y proliferación de loterías ilegales.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Específicamente, para el sorteo Extraordinario de Navidad solamente se menciona que hubo un crecimiento en ventas en relación con el periodo 2018 de un 7,99% y se detalla la estrategia utilizada, omitiéndose indicar que la utilidad de dicho sorteo en el periodo 2019 experimentó una reducción en el orden del 20% en relación con el año anterior, aspecto relevante a efecto de evaluar los resultados del sorteo más relevante que la institución impulsa cada año.

Respecto del comportamiento de las partidas de egresos, en el cuadro N° 3 se observa que en el periodo 2019 la ejecución fue de un 85,96% de la proyección realizada, aunque si no se considera para la comparación la partida “Cuentas Especiales”² el porcentaje de ejecución se incrementaría en casi 5 puntos porcentuales.

Cuadro N° 3 Presupuesto Modificado y Ejecución Por Partida de Egresos Periodo 2019 (Cifras en millones de colones)			
Descripción	Presupuesto Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Remuneraciones	11.969	11.144	93,11%
Servicios	20.081	16.791	83,62%
Materiales y Suministros	1.008	745	73,93%
Activos Financieros	75	73	97,37%
Bienes Duraderos	2.447	496	20,26%
Transferencias Corrientes	232.766	213.954	91,92%
Cuentas Especiales	14.572	0	No aplica
Total Egresos	282.917	243.203	85,96%

Fuente de Información:

Elaboración propia, con base en la información incluida de la Liquidación Presupuestaria 2019.

Aunque en términos generales se podría señalar que la ejecución en el rubro de egresos es aceptable, las partidas de “Servicios”, “Materiales y Suministros” y “Bienes Duraderos”, administradas directamente por las unidades y/o departamentos, son las que presentan menores porcentajes de ejecución respecto de las cifras presupuestadas.

² Esta partida se utiliza para reflejar el equilibrio presupuestario; por lo tanto, no tiene ejecución.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Específicamente, se presentaron remanentes de relevancia, en las siguientes subpartidas “sujetas a control”³ de las dependencias administrativas:

Cuadro N° 4 Remanentes Relevantes “sujetos a control” Por Partida y Subpartida (Cifras en millones de colones)	
Partida / Subpartida	Monto
Servicios:	
• Publicidad y Propaganda	₡ 227,6
• Servicios de Ingeniería y Arquitectura	1.011,9
• Mantenimiento de edificios, locales y terrenos	107,5
Total Servicios	₡ 1.347,0
Materiales y Suministros	
• Tintas, Pinturas y Diluyentes	₡ 21,2
• Materiales y productos minerales y asfálticos	22,8
• Repuestos y Accesorios	35,5
• Productos Terminados	27,4
• Productos de papel, cartón e impresos	27,9
• Textiles y Vestuario	32,4
• Otros útiles, materiales y suministros diversos	23,6
Total Materiales y Suministros	₡ 190,8
Bienes Duraderos	
• Equipo de Comunicación	₡ 699,5
• Equipo y Mobiliario de Oficina	28,6
• Equipo de Cómputo	127,6
• Equipo sanitario, de laboratorio e investigación	17,0
• Maquinaria, equipo y mobiliario diverso	14,4
• Edificios	339,2
Bienes Intangibles	288,5
Total Bienes Duraderos	₡ 1.514,8
Fuente de Información:	
Elaboración propia, con base en la información de la Liquidación Presupuestaria 2019.	

³ Se hace la distinción en cuanto a subpartidas “sujetas a control” entendidas como aquellas que son administradas por los responsables de las unidades administrativas. Ello, debido a que existen otras cuyo presupuesto tiene una relación directa con los ingresos; a manera de ejemplo, en la subpartida “Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales” quedó un remanente de ₡ 629,5 millones, pero de ese monto ₡ 607,6 millones corresponden a la comisión por venta que se paga al operador de la lotería electrónica, de manera que al no cumplirse la estimación proyectada en venta para la lotería electrónica, se produce un efecto en el grado de cumplimiento de dicha subpartida, que no es controlable para la unidad administrativa que tiene a cargo ese presupuesto, puesto que para ajustarla se requiere hacer la disminución del ingreso.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Es pertinente indicar que, las cifras por remanentes no incluyen aquellos montos que quedaron comprometidos al final del periodo y que no pudieron darse por ejecutados por no haberse recibido antes del cierre del periodo el bien o servicio a satisfacción, por lo cual deben imputarse al presupuesto del periodo siguiente, cifra que según la liquidación ascendió a ₡1.282,8 millones.

Si la Administración Activa hubiese realizado los ajustes oportunamente, utilizando los mecanismos que dispone la normativa vigente, ya sea por medio de un presupuesto extraordinario o modificación, el porcentaje de ejecución para las partidas mencionadas hubiese quedado de la siguiente manera:

Cuadro N° 5 Efecto en partidas al eliminar remanentes relevantes (Cifras en millones de colones)					
Partida	Presupuesto Definitivo	Total Remanentes	Presupuesto ajustado(sin remanentes)	Ejecución Final	% Ejecutado con presupuesto ajustado
Servicios	20.081	1.347	18.734	16.791	89,62%
Materiales y Suministros	1.008	191	817	745	91,19%
Bienes Duraderos	2.447	1.515	932	496	53,22%

Fuente de Información:

Elaboración propia, a partir de información contenida en la Liquidación Presupuestaria 2019.

En las partidas de “Servicios” y “Materiales y Suministros” la ejecución hubiese alcanzado el 90%; en “Bienes Duraderos” el porcentaje de ejecución siempre es bajo porque al final del periodo no se pudo dar por ejecutada la compra del cabezal para la máquina numeradora del Departamento de Producción por un monto de ₡254,2 millones y bienes intangibles por ₡104,2 millones.

Los comentarios de egresos incluidos en la liquidación presupuestaria se enfocaron principalmente en resaltar los porcentajes de ejecución alcanzados y el uso que se le dio a los recursos. En el informe de evaluación de metas PAO las acciones de mejora se refieren solamente a la necesidad de trasladar los recursos al nuevo periodo presupuestario.

Sobre la información que debe suministrarse a la Contraloría General de la República como parte de la liquidación presupuestaria, en la norma N° 4.3.19.c).i., de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público vigentes se dispone:

“Comentarios generales de la liquidación de los ingresos y gastos y de las desviaciones de los objetivos y metas de mayor relevancia.”

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Así mismo, se debe tener en cuenta que paralelamente a la elaboración de la liquidación presupuestaria se debe cumplir con la fase de evaluación del presupuesto, entendida como el análisis y la valoración *“en forma sistemática, objetiva y oportuna de los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad”* cuyo producto final al cierre del periodo es un informe sobre los resultados del análisis efectuado bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad, mismo que debe incluir *“propuestas de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional”*.⁴

Lo anterior, siendo el sorteo Extraordinario de Navidad el evento de mayor trascendencia para la generación de ingresos, implicaría que aparte de la información incluida en el informe de evaluación de metas PAO sobre el crecimiento respecto de las ventas del periodo 2018, se presente también una justificación de los obstáculos que impidieron cumplir con la meta establecida para ese sorteo en el año 2019, así como las acciones específicas requeridas a criterio de los técnicos en el nuevo periodo presupuestario para alcanzar la meta en ventas de ese sorteo; de forma tal que, ese insumo contribuya a la toma de decisiones, ya sea para mantener la proyección del presupuesto ordinario o para ajustarla a otra más realista. Además, considerando la trascendencia de este sorteo se debe analizar si el efecto en ventas tuvo una repercusión directa en la generación de utilidades a los beneficiarios de las rentas de loterías, porque al fin y al cabo el fin de la institución es que por medio de la venta de loterías se obtengan recursos para las organizaciones sociales que la normativa legal establece.

A nivel interno, sobre la subejecución presupuestaria de egresos, cuando la Junta Directiva analizó la Liquidación Presupuestaria del año 2019, en el Acuerdo JD-075-2020 del Acta Extraordinaria 07-2020 correspondiente a la Sesión Ordinaria del 10 de febrero de 2020, dispuso:

“Se le solicita a la Gerencia General un plan para mejorar la ejecución presupuestaria. Lo anterior, en razón de la baja ejecución que presentan algunas unidades administrativas, según Informe de la Liquidación Presupuestaria correspondiente al periodo 2019, adjuntos al oficio JPS-GG-0171-2020 de fecha 07 de febrero del 2020, suscrito por la señora Marilyn Solano Chinchilla, Gerente General, el cual anexa el oficio JPS-GG-GAF-108-2020 del 07 de febrero de 2020, suscrito por el señor Olman Brenes Brenes, Gerente Administrativo Financiero.”

⁴ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N°s 4.5.1 y 4.5.7.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

El plazo para el cumplimiento del acuerdo venció el 25 de febrero pasado, por lo que se consultó a la Secretaría de Actas el 15 de abril de 2020, mediante correo electrónico, sobre el número de acuerdo en que se analizó el plan presentado por la Gerencia General. En la respuesta se indicó que el plan no se había hecho de conocimiento de la Junta Directiva a ese momento, y se copió el correo a la señora Marilyn Solano Chinchilla, Gerente General; sin embargo, a la fecha de conclusión del estudio, no se recibió información al respecto.

Posteriormente, mediante el oficio JPS-AI-281-2020 del 27 de abril de 2020, se efectuó consulta formal a la Gerencia General sobre el estado en que se encontraba el cumplimiento de dicho acuerdo y tampoco se recibió respuesta.

Es un hecho que la información requerida en la evaluación es de conocimiento y dominio de los técnicos involucrados; sin embargo, en la actualidad, al no compilarse como parte de la liquidación presupuestaria se reduce la utilidad de esos informes y la posibilidad de maximizar el aprovechamiento del recurso humano utilizado en esas labores y así generar un insumo valioso para mejorar la gestión institucional.

2.2. Variación en la ejecución de ingresos y gastos operativos en colones constantes

En vista de que la información de la liquidación presupuestaria únicamente contiene valores corrientes de las cifras ejecutadas en ingresos y gastos, cuyo resultado al comparar la venta efectiva de loterías del 2019 respecto del 2018 fue un incremento de un 1,97%; como parte del presente estudio se establecieron los valores constantes de las mismas. Esto con el objeto de determinar los niveles de las variaciones en términos reales y así evitar la influencia de la inflación a lo largo del tiempo.

A partir del periodo 2017, considerado como año base para la realización de esta prueba, se aplicaron los niveles de índices de precios al consumidor de los periodos 2018 y 2019 a la venta efectiva de los diferentes juegos de loterías y los gastos relacionados con las operaciones según los datos mostrados en la liquidación presupuestaria de esos periodos.

Del análisis realizado, en lo relativo a las ventas efectivas de lotería⁵, la representación gráfica es:

⁵Ventas de lotería menos devoluciones sobre ventas (Loterías Nacional, Popular e Instantánea).

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020



Fuente de Información:

Elaboración propia, a partir de las cifras por ventas efectivas incluidas en la Liquidación de los periodos 2018 y 2019 y el nivel al cierre de cada periodo del índices de precios al consumidor.

Al hacer la comparación, se observa que una vez eliminado el efecto de la inflación, el crecimiento de la venta efectiva fue de un 0,44%; este porcentaje se obtiene debido al incremento en la venta de Lotería Nacional y Lotería Popular, por cuanto los otros productos presentaron decrecimientos en su nivel de venta. Esto revela, en apariencia, que no se dio un cambio relevante en los hábitos de compra de los clientes en cuanto a la cantidad de dinero de sus ingresos que dedican a la compra de juegos de azar ofrecidos por la institución, sino más bien un desplazamiento entre los diferentes productos, de acuerdo con los gustos y preferencias, que muy

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

probablemente podría incidir hasta en las ventas de las loterías ilegales. Esta tendencia, fue consistente con lo que se presentó en el periodo 2018.

Aparte del efecto directo que tal situación puede generar en el tiempo para cumplir con la misión institucional, hay que tomar en cuenta otros elementos que la Administración Activa debe considerar al analizar los resultados obtenidos al final de cada periodo.

A manera de ejemplo, el fondo de pensiones de los vendedores de lotería se nutre solamente de los recursos generados por la venta de las loterías Nacional, Popular e Instantánea por lo que reducciones en la venta efectiva de esos productos pueden ocasionar en el largo plazo problemas de salud financiera del fondo. Efectivamente, en el último estudio técnico actuarial practicado al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería ⁶, se afirma que una de las variables de mayor sensibilidad es la venta de las loterías; por ello, variaciones en los niveles de ventas actuales para estos productos podrían generar desequilibrios financieros y actuariales futuros en el Fondo, lo que indudablemente afectaría las expectativas de una población que a la fecha del estudio estaba constituida por 1.968 afiliados activos.

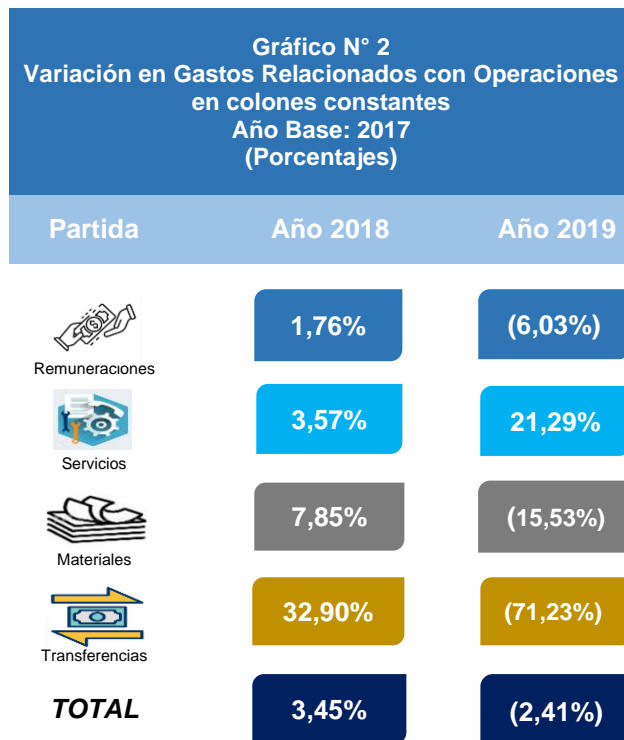
Como complemento a lo anterior, en el anexo N° 2 de este informe se graficó la venta efectiva de loterías en colones constantes del periodo 2010 al 2019, tomando como año base el 2010, para visualizar el comportamiento en el tiempo de cada uno de los productos, siendo que se notan similitudes con los comentarios efectuados anteriormente. Así mismo, se presenta información sobre el comportamiento de las ventas de Lotería Nacional y Popular desde el año 2017, cuando se implementó la promoción del “Premio Acumulado”, hasta el año 2019, en el que se muestran los efectos positivos de una estrategia de esta naturaleza.

Aspectos como el comentado, justifican la necesidad de realizar otros análisis para llegar a las causas de los resultados obtenidos al final de un periodo y utilizar esos insumos en la formulación de los periodos siguientes con el objeto de lograr un crecimiento real producto de una mejor penetración en el mercado actual o el potencial.

Referente a los gastos de operación ejecutados en el periodo 2019, se incluye la siguiente representación gráfica:

⁶ Estudio al 31 de diciembre de 2019, elaborado por la firma Ernst & Young, S.A.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020



Fuente de Información:

Elaboración propia, a partir de las cifras de egresos incluidas en la Liquidación de los periodos 2018 y 2019 y el nivel al cierre de cada periodo del índice de precios al consumidor. Se excluyeron subpartidas financiadas con recursos propios, las comisiones por venta de lotería electrónica y el impuesto sobre utilidades.

Obsérvese, que con excepción de la partida “Servicios”, se dio en decrecimiento real en las otras partidas de gastos que tienen relación con la operación institucional, oscilando entre el 71,23% en transferencias y el 6,03% en remuneraciones. Lo anterior, tiene como causa principal la implementación de la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, cuya aplicación trajo consigo rebajos importantes en el gasto de “Retribuciones por Antigüedad” y “Prestaciones Legales”.

Sobre el incremento ocurrido en la partida “Servicios” de un 21,29%, en valores constantes, se origina esencialmente por el aumento en los gastos de comisiones bancarias por el cambio de premios y la publicidad⁷. El conocimiento de estos elementos es importante como parte de la retroalimentación que debe efectuar la

⁷ En el periodo 2018 se ejecutó un monto en comisiones bancarias por cambio de premios de 908 millones de colones y en el 2019 el gasto fue de 1.435 millones de colones. Para publicidad, sin considerar los patrocinios, el gasto fue de 2.036 millones de colones y 2.352 millones de colones, respectivamente.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Administración Activa para valorar la razonabilidad del gasto ejecutado, y buscar nuevas opciones que satisfagan la necesidad de los clientes y permitan un uso efectivo del recurso administrado; o en su defecto, definir las acciones necesarias para que se cumplan las expectativas de ventas requeridas para cubrir los gastos proyectados.

En la norma 4.5.6.b) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, se detallan los aspectos mínimos que se deben considerar en el análisis para la elaboración del informe de evaluación del presupuesto:

“i. El comportamiento de la ejecución de los ingresos y gastos más importantes, que incluya las principales limitaciones presentadas en materia de percepción de ingresos y ejecución de gastos.

...

iii. Las desviaciones de mayor relevancia que afecten los objetivos, metas y resultados de lo alcanzado con respecto a lo estimado previamente establecidos para cada uno de los programas presupuestarios.

iv. El desempeño institucional y programático, en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el uso de los recursos públicos, según el logro de objetivos, metas y resultados alcanzados en los indicadores de mayor relevancia, definidos en la planificación contenida en el presupuesto institucional aprobado. Asimismo, este desempeño debe analizarse en función de su aporte a la situación económica, social y de medio ambiente del país y de las metas y objetivos contenidos en los planes nacionales, sectoriales, regionales y municipales según corresponda.

...

vi. Una propuesta de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional.”

La recopilación de los aspectos detallados en un documento formal permitirá contar con información valiosa para que la institución establezca una hoja de ruta para los futuros periodos presupuestarios, de manera que en el tiempo se va a disponer de una base de datos competente para el establecimiento de los planes de ventas y las proyecciones de egresos en función de los conocimientos sobre las condiciones del mercado.

Sobre lo anterior, se debe tener presente que el proceso presupuestario al ser de naturaleza continua, requiere que para cumplir con esos aspectos se hagan ajustes

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

significativos desde la formulación del presupuesto y los planes anuales, para que, en la fase de evaluación su puedan hacer las comparaciones debidamente.

La información en valores corrientes no permite trazar las proyecciones ajustadas a la realidad económica y por ende impide disponer de un marco de referencia adecuado para el establecimiento de las políticas de venta.

2.3. Cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales

Uno de los objetivos estratégicos institucionales incluidos en el plan estratégico de la Junta de Protección Social es:

“Incrementar las utilidades netas, al menos un 4% anual por encima de la inflación, mediante la mejora de los productos actuales.”

Este objetivo, fue vinculado en el Plan Anual Operativo (PAO) y el Plan Operativo Institucional (POI) del periodo 2019 con objetivos y metas de crecimiento en ventas, como medio para alcanzar la misión institucional; el incremento en las utilidades destinadas a contribuir con la salud pública, el bienestar y la calidad de vida de las poblaciones en pobreza o en vulnerabilidad social; y la rentabilidad en utilidades por cada colón vendido. En el anexo N° 1 se presenta un cuadro que muestra la vinculación de dicho objetivo estratégico con algunos objetivos y metas relevantes del PAO/POI y el grado de cumplimiento según los informes de evaluación elaborados por la Administración Activa.

Como parte del presente estudio, se hizo una revisión de los resultados de los indicadores, para verificar su exactitud y pertinencia. En el siguiente cuadro se hace una comparación entre los resultados incorporados en los informes de evaluación y los cálculos realizados por la Auditoría Interna, con el detalle de la metodología utilizada.

Cuadro N° 6
Comparativo de cumplimiento de metas relacionadas con ventas y utilidades
Periodo 2019
(Porcentaje)

Descripción de la Meta	Indicador Esperado	Indicador Alcanzado según Administración	Indicador Alcanzado según Auditoría	Metodología utilizada por la Auditoría Interna
Relación de utilidad neta después de impuestos respecto de ventas efectivas liquidadas	13,38%	16,02%	14,20%	Cifras según la liquidación presupuestaria: Utilidad neta a distribuir ₡ 38.801.637.101,17 Venta efectiva periodo 2019 ₡273.097.126.800,00
Variación en Utilidades Netas después de impuesto respecto a las Utilidades Netas después de impuesto del periodo anterior	4,00%	(6,75%)	(1,01%)	Cifras según la liquidación presupuestaria: Utilidad neta a distribuir periodo 2019 ₡ 38.801.637.101,17 Utilidad neta a distribuir periodo 2018 ₡ 39.196.146.183,61
Variación de la venta efectiva anual	5,00%	2,33%	1,97%	Cifras según la liquidación presupuestaria: Venta efectiva periodo 2019 ₡273.097.126.800,00 Venta efectiva periodo 2018 ₡267.825.837.034,00
Incorporación de socios comerciales	No se indica	100%	No se puede verificar	En el informe de Evaluación del PAO no se establece la cantidad de socios comerciales programados, por lo que no se puede establecer el porcentaje de cumplimiento.

Fuente de Información: Elaboración propia, a partir de información de los informes de evaluación de metas del PAO y POI, año 2019, y las liquidaciones presupuestarias de 2018 y 2019.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

En el informe de evaluación del Plan Operativo Institucional (POI), los cálculos realizados por la Administración Activa para determinar la **“Utilidad neta después de impuestos respecto de ventas efectivas liquidadas”** y la **“Variación en utilidades del periodo actual respecto del anterior”** consideran los doce meses que van de noviembre del año trasanterior a octubre del año anterior y noviembre del año anterior a octubre del año actual, por el “desfase” debido al plazo que dispone la ley para el cambio de premios. Aunque el indicador establece en su fórmula de cálculo que se deben aplicar las ventas liquidadas, tal accionar no se ajusta a los principios de vinculación del presupuesto con la planificación institucional y el de anualidad⁸ que debe cumplir el proceso presupuestario, por cuanto la contabilidad presupuestaria, registra las ventas y las transferencias por utilidades a base de devengo, en el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Siempre sobre los indicadores mencionados en el párrafo anterior, su cumplimiento se asigna a la Gerencia de Producción y Ventas, pero en la realidad esta dependencia no tiene el control completo de las variables que los conforman. Esto, debido a que el nivel de utilidades alcanzado por la institución al cierre de cada periodo va a depender de:

- Una **adecuada gestión para cumplir con los planes de ventas** de loterías aprobados por la Junta Directiva. Se vuelve a insistir en la necesidad de dar especial atención al sorteo extraordinario de Navidad, debido a que su plan de ventas constituye una porción relevante de los ingresos obtenidos en cada periodo por concepto de las ventas de loterías. Para el año 2019 el presupuesto de este sorteo fue de ₡31.680,0 millones, en tanto que el presupuesto total en venta de lotería fue de ₡264.755,0 millones, es decir que un 11,97% de todos los ingresos estimados por venta de loterías se proyectaron en un solo sorteo. Este sorteo, por su fecha de realización no deja margen de acción para efectuar ajustes presupuestarios en el evento de no poder cumplir con la meta, lo que obliga a ser muy efectivo en la implementación de la estrategia de mercadeo que se tiene que llevar a cabo para alcanzar las metas propuestas.
- Los **costos y gastos requeridos para la administración y comercialización de las loterías**. Hay una cifra relevante de gastos administrativos que corresponden al programa N° 1 Actividades Centrales, sobre el cual no tiene control la Gerencia de Producción y Comercialización. Para el periodo 2019, por

⁸ Norma 2.2.3 b) y d) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público emitidas por la Contraloría General de la República.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

ese concepto en el cuadro denominado “Comparativo por producto consolidado” de la liquidación presupuestaria, se reportó un monto de ₡6.924,0 millones; mientras que se ejecutó un monto de ₡9.214,0 millones por costos y gastos de comercialización registrados en el Programa N° 2 Administración de Loterías.

- **El azar por los premios no cambiados.** La diferencia entre el plan de premios de los diferentes juegos y los premios efectivamente cambiados por los clientes dentro del plazo de dos meses establecido en la ley N° 8718 constituyen otro factor que tiene repercusión en el resultado de las utilidades al final del periodo. En el periodo objeto de este estudio, la cifra por este rubro alcanzó un monto de ₡767,0 millones, según se visualiza en el “Comparativo por producto consolidado” de la liquidación presupuestaria.

Específicamente en relación con la “**Variación en utilidades del periodo actual respecto del anterior**”, el indicador esperado del 4% no está vinculado con el objetivo estratégico institucional, por cuanto el porcentaje de crecimiento anual de la utilidad neta en el Plan Estratégico es del 4% por encima de la inflación y en el periodo 2019 la inflación alcanzó un 1,52%; en consecuencia, el grado de cumplimiento se debió medir en relación con la meta de 5,52%. Según los cálculos obtenidos por la Auditoría Interna, a partir de la información mostrada en la liquidación presupuestaria, el resultado de este índice fue de -1,01%, es decir que la meta de crecimiento fue incumplida.

Sobre la “**Variación de la venta efectiva anual**” se debe señalar que las cifras reportadas en la liquidación presupuestaria de los periodos 2019 y 2018 no concuerdan con los datos utilizados por el Departamento de Mercadeo para calcular el índice. En el informe institucional de evaluación de metas PAO remitido a la Junta Directiva con el oficio JPS-PI-022-2020 del 05 de febrero de 2020 del Departamento de Planificación Institucional y aprobado por el Cuerpo Colegiado con el Acuerdo JD-078-2020 de la Sesión Ordinaria 07-2020 del 10 de febrero de 2020 sobre el cumplimiento de esta meta se indicó:

“...aplicando la fórmula establecida para esta meta en este trimestre alcanzó el 31.67% y un acumulado del 97.05% de la meta, sin embargo, los porcentajes indicados en las actividades del sistema de Planeación Estratégica, en este trimestre alcanzó el 35.53% y un acumulado del 100% de la meta.”

Aparentemente, la fórmula para calcular este indicador está mal planteada, puesto que el resultado para el periodo fue de un 1,97%, según los datos extraídos de las liquidaciones presupuestarias de los periodos 2018 y 2019; por lo tanto, el grado de

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

cumplimiento anual de esta meta fue de un 39,40% (porcentaje de crecimiento alcanzado / porcentaje de crecimiento proyectado). Sobre el particular, es necesario tener presente que la Administración Activa debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar la exactitud y confiabilidad de la liquidación presupuestaria⁹, con la finalidad de que esta herramienta sea útil para la toma de decisiones y satisfaga las necesidades de cualquier usuario interesado.

Además, la responsabilidad para alcanzar los niveles de venta efectiva no debe recaer exclusivamente en el Departamento de Mercadeo, dependencia a la que se asignó el cumplimiento del indicador; porque para alcanzar esta meta, aparte de la promoción, se requiere del soporte de los departamentos de Ventas para el reclutamiento de nuevos vendedores y Loterías en cuanto a la colocación entre los adjudicatarios y socios comerciales de la lotería emitida; por ende a partir de que la Junta Directiva aprueba los planes de ventas y las estrategias promocionales el cumplimiento de la meta de venta efectiva debe quedar bajo la responsabilidad de la gerencia que tenga autoridad de control, dirección y ajuste sobre las unidades bajo su mando.

Para la meta “**Incorporación de socios comerciales**”, en el informe institucional de evaluación de metas PAO no se logra determinar la cantidad prevista de socios que se pretendían incorporar, por lo que fue imposible validar la información presentada. Cabe anotar que, esta omisión tuvo su origen cuando el Departamento de Ventas tramitó la inclusión de esta meta en el Plan Anual Operativo, con oficio JPS-GG-GPC-VEN-443-2019 del 30 de mayo de 2019.

Las deficiencias en la medición de los indicadores, generan información inexacta e inadecuada para la toma de decisiones. Es indispensable que, para lograr la consistencia de la información se valide la pertinencia de los indicadores y las fórmulas de cálculo; además de establecer con claridad las variables que componen cada indicador y la fuente de extracción de los datos.

Por su parte, si las metas no están debidamente asignadas se diluye la responsabilidad sobre su cumplimiento y el control no se ejecuta debidamente porque la dependencia que la tiene a cargo no cuenta con la competencia necesaria para ejecutar todas las acciones requeridas para alcanzarlas.

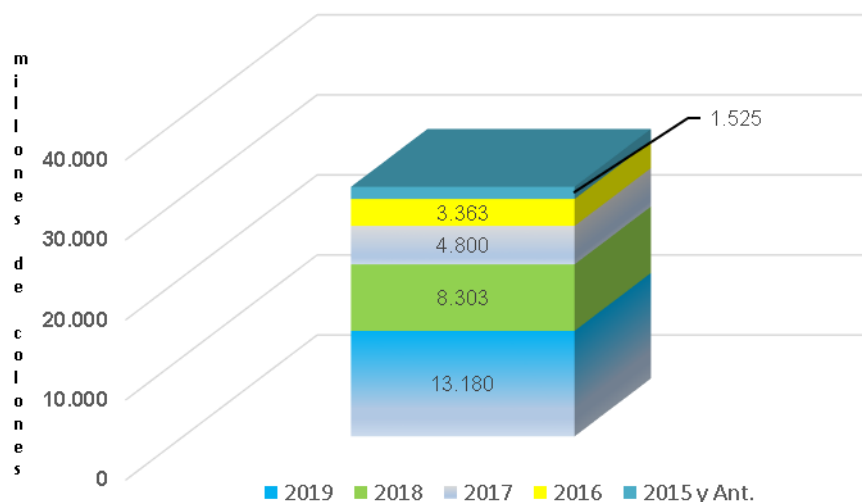
⁹ Norma 4.3.17 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público emitidas por la Contraloría General de la República.

2.4. Crecimiento del Superávit.

El superávit específico¹⁰ en la institución se presenta básicamente en: beneficiarios de renta definidos de manera específica en la ley o áreas de atención que tienen asignaciones permanentes a organizaciones para cubrir sus necesidades básicas, cuya ejecución real sobrepasa el presupuesto aprobado al final del periodo; y por recursos generados para proyectos específicos de acuerdo con los porcentajes de asignación establecidos internamente que, al no tener un beneficiario definido, requieren de un proceso adicional para realizar el giro de los recursos.

A partir de la aprobación de la Ley N° 8718 en el periodo 2009, los recursos que forman parte del superávit específico son de bastante relevancia, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3
Detalle del Superávit Específico
Periodo 2019



Fuente de Información: Elaboración propia, con datos de la Liquidación Presupuestaria 2019.

El monto del superávit específico del periodo 2019 ascendió a ₡ 13.180 millones, lo que en términos porcentuales representa un crecimiento del 73,26% en relación con el saldo del superávit específico que al final del año 2019 quedó pendiente de giro de periodos anteriores. También, en el gráfico precedente se puede visualizar que

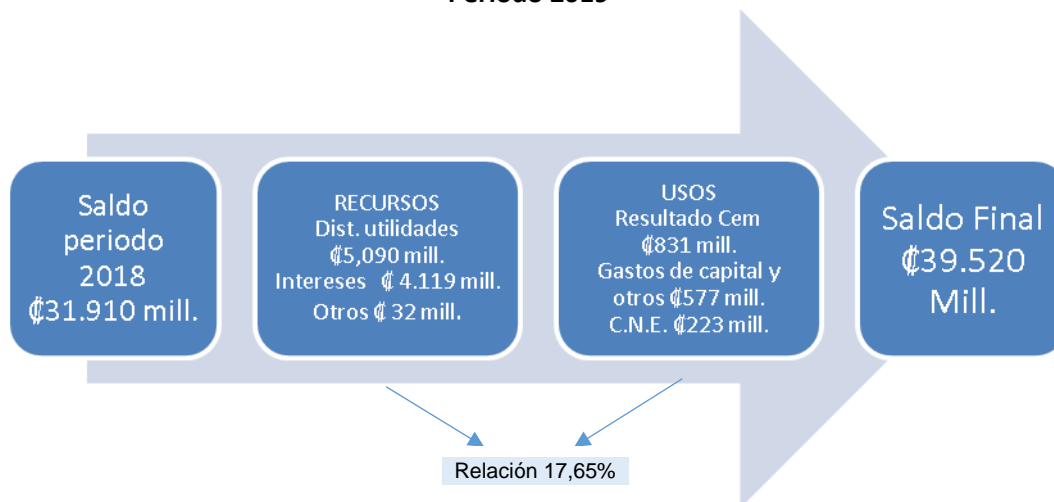
¹⁰ Definido en el "Clasificador de los ingresos del sector público" emitido por el Ministerio de Hacienda como el exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que por norma legal debe destinarse a un fin específico.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

al cierre del periodo 2019 todavía se tienen recursos generados entre el año 2011 y el año 2015 pendientes de giro por la suma de ₡ 1.525 millones, es decir que a esa fecha han transcurrido 4 años o más sin que hayan llegado las utilidades por la venta de loterías a sectores sociales vulnerables de nuestra sociedad, que regularmente no disponen de mucho capital para hacer frente a sus necesidades.

En cuanto al superávit de operaciones¹¹, o recursos propios que le quedan a la Junta de Protección Social de la distribución de utilidades y la distribución de productos financieros¹², principalmente, para financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tienen relación directa con la venta y operación de las loterías, los juegos y otros productos de azar, a continuación se muestra gráficamente el comportamiento que presentó en el periodo objeto de análisis.

Gráfico N° 4
Componentes del Superávit Libre
Periodo 2019



Fuente de Información: Elaboración propia con datos de la Liquidación Presupuestaria del año 2019.

¹¹ Se conceptualiza en el "Clasificador de los ingresos del sector público" como el exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados final de un ejercicio presupuestario, que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gasto que puede financiar.

¹² En el periodo 2019 se elaboró el Informe de Auditoría AI JPS N° 12-2019 "Verificación de la distribución de productos financieros". Una de las recomendaciones consistió en revisar y actualizar la metodología utilizada, lo que eventualmente puede tener efecto en el monto por este concepto. Además se debe considerar que a partir de abril de 2020 no se pueden realizar inversiones financieras, según lo dispuesto en el decreto N° 42267-H del 31 de marzo de 2020.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

En el año 2019 se dio un incremento en este rubro de un 23,85% respecto del saldo del superávit de operaciones del periodo 2018. Además, se puede observar que la relación entre el uso de los recursos y su generación es de un 17,65%, lo que significa que por cada colón que se le asignó de las utilidades a la institución, se utilizaron menos de ₡0,20 para cubrir las necesidades que se deben financiar con estos dineros, según lo mencionado en el párrafo anterior; lo que genera un incremento al saldo del periodo 2018.

La ley N° 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos dispone que en la aplicación de los recursos públicos se debe observar el principio de gestión financiera, que establece:

“La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.”

En lo atinente a la distribución de recursos a los beneficiarios de las rentas, la eficiencia se alcanza cuando los recursos se generan y oportunamente son trasladados a las distintas instituciones y organizaciones sociales para que puedan cumplir con su razón de ser. A lo interno, si el legislador le otorgó a la institución un porcentaje de las utilidades fue precisamente para garantizar la continuidad del negocio, sin que ello significara un perjuicio en los ingresos de los acreedores, situación que ocurría con la normativa anterior.

De hecho, para evitar la acumulación de recursos, tanto de los acreedores como los propios, en el artículo 8, penúltimo párrafo de la Ley 8718, se previó el mecanismo por utilizar:

“Cuando exista una institución, organización u otra entidad no citada en este artículo, con idoneidad para recibir fondos, podrá ser incluida como beneficiaria de recursos en el sector correspondiente, de conformidad con el Manual de criterios para la distribución de recursos de la Junta de Protección Social. Asimismo, los excedentes o fondos no girados a un sector específico, podrán ser redistribuidos a favor de los sectores prioritarios definidos en el Plan nacional de desarrollo.”

Cabe destacar que, en cuanto al uso de los recursos del superávit libre, en el informe de Auditoría AI JPS N° 10-2019 “Comprobación del uso y financiamiento de los gastos de capital, desarrollo institucional y los no relacionados directamente con la venta y operación de los productos” se recomendó a la Gerencia General:

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

“4.1.1 Valorar el establecimiento de directrices, así como proponerle a la Junta Directiva para su aprobación la definición de políticas para determinar claramente el uso y aplicación de los recursos que establece la Ley N°. 8718 en su artículo 8, inciso a).”

En el superávit específico al cierre del periodo 2019 se acumulan recursos de varios periodos presupuestarios por un monto de ₡ 31.172 millones; independientemente de las razones por las que no se han hecho las transferencias, esto puede constituir una señal de ineficiencia en el cumplimiento de la misión institucional, por cuanto los dineros generados por las ventas de loterías, en apariencia, no se están transfiriendo oportunamente. La posposición en el giro de los recursos presenta actualmente una traba adicional por cuanto a partir del periodo 2020 se debe cumplir con el artículo N° 11 del título IV de la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, relativo al cumplimiento de la regla fiscal.

En lo que al superávit libre se refiere, el legislador optó por asignar un monto de las utilidades para el crecimiento institucional, con una visión de fortalecimiento del negocio en el tiempo; sin embargo, aunque al periodo 2019 ya han transcurrido más de 10 años desde la promulgación de la Ley 8718, la tendencia ha sido acumular recursos sin un fin bien estructurado, y en las arcas de la institución se tiene la suma de ₡ 39.520 millones. La disposición de este monto ha provocado que a nivel gubernamental exista interés en disponer de ₡ 34.000 millones para el pago del servicio de la deuda del Estado¹³.

2.5. Otros Aspectos Relacionados.

2.5.1. Diferencia en la información presentada sobre el presupuesto definitivo para comisiones por venta de lotería electrónica

De la revisión efectuada a la liquidación presupuestaria se determinó que la información sobre el presupuesto definitivo para comisiones por venta de lotería electrónica incluida en la sección de “Comentarios a los Gastos” no es coincidente con la que se incluyó por dicho concepto en los cuadros comparativos por producto.

En respuesta a consulta de la Auditoría Interna sobre la diferencia, el Departamento Contable Presupuesto en el oficio JPS-GG-GAF-DCP-573-2020 del 28 de abril de 2020 manifestó que las cifras contenidas en la sección de “Comentarios a los

¹³ Expediente N° 21794, Proyecto de Ley “PAGAR”.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

Gastos” son las que se generan de la columna “presupuesto modificado” del módulo de presupuesto de la consola de aplicaciones corporativas; en tanto que, las de los cuadros comparativos por producto muestran información del último presupuesto extraordinario, en las cuales no se incluyeron los ajustes que se efectuaron por medio de traslados internos de recursos.

La normativa vigente¹⁴ establece que la *“administración debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar razonablemente la confiabilidad, ... de la información contenida en la liquidación presupuestaria para que sirva de apoyo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.”* Además, para garantizar la calidad de la información es requisito que la misma sea revisada por personal independiente con la competencia y experiencia debida.

La diferencia entre las cifras incluidas para la comisión por venta de lotería electrónica es de ₡471,0 millones, cuyo efecto en los cuadros comparativos por producto es la presentación de información inexacta sobre la utilidad estimada y, por ende, los porcentajes de ejecución indicados en estos rubros no son correctos.

3. CONCLUSIONES.

La liquidación presupuestaria anual constituye la culminación de la fase de ejecución presupuestaria, en la cual se cierran las cuentas del presupuesto para determinar el resultado financiero –superávit o déficit- y el grado de realización de los objetivos y metas planteados al inicio del periodo.

Esta herramienta es un insumo para la elaboración y ejecución de planes de mejora, así como para realizar análisis individualizados de los ingresos y gastos; cuyo fin es el mejoramiento de la gestión institucional.

El uso efectivo de la liquidación presupuestaria en las fases de evaluación y control presupuestario permite a las entidades realizar acciones para que, en el futuro, las proyecciones sean más certeras, tener una visión más clara de los elementos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos y metas y contar con una base de datos que indudablemente incidirá favorablemente en el desempeño hacia el logro de los resultados.

¹⁴ Norma 4.3.17 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

El presente estudio tuvo como objetivos verificar el cumplimiento de la normativa técnica establecida sobre la liquidación presupuestaria, y valorar los mecanismos de control dispuestos y su correcta aplicación en la gestión del resultado obtenido. En cumplimiento de los objetivos planteados se determinaron posibilidades de mejora de los controles actuales, debido a lo siguiente:

- Hace falta adecuar la información presentada en la liquidación presupuestaria para que se constituya en una herramienta de gestión que contribuya al fortalecimiento del proceso de mejora continua, con una serie de aspectos mínimos establecidos en la normativa técnica, a saber: principales limitaciones en relación con percepción de ingresos y ejecución de gastos; desviaciones que afectaron el cumplimiento de objetivos y metas de mayor relevancia; desempeño institucional en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el uso de los recursos; y propuesta de medidas correctivas y acciones de mejora.
- El crecimiento del superávit específico y de operaciones es excesivo, en detrimento de lo dispuesto en la normativa legal y la misión institucional.
- Existen desviaciones en el cálculo de los indicadores utilizados para medir el cumplimiento de metas relevantes.
- Se tienen dependencias responsables del cumplimiento de metas relevantes que no tienen todo el control sobre las acciones para realizarlas.
- La presentación de información inexacta en la liquidación presupuestaria referente a la comisión por venta de lotería electrónica.

4. RECOMENDACIONES.

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos N° 22, inciso b) y N° 35 de la Ley General de Control Interno N° 8292, se emiten las siguientes recomendaciones; la Gerencia General y Planificación Institucional tienen el deber de analizarlas y ordenar su implantación en el periodo previsto en el artículo N° 36 de la ley indicada.

Si la Administración Activa presenta discrepancias con lo recomendado, se debe aplicar lo dispuesto en los artículos N°s 36 y 38 de la Ley N° 8292.

A la Gerencia General

4.1. Cumplir a la mayor brevedad con el Acuerdo JD-075-2020 del Acta Extraordinaria 07-2020 correspondiente a la Sesión Ordinaria del 10 de febrero de 2020, para que se disponga de un plan para mejorar la ejecución presupuestaria, considerando que el presupuesto constituye una expectativa de los ingresos y gastos que se van a ejecutar; se requiere que las medidas incluyan, entre otras:

- ✓ Requisitos mínimos que deben cumplir aquellos gastos relevantes de naturaleza no rutinaria solicitados por las diferentes unidades administrativas durante el proceso de formulación y discusión del presupuesto, para tener una garantía razonable de la viabilidad de ejecutarlos dentro del periodo presupuestario.
- ✓ El diseño de una metodología para la formulación de los ingresos, en función de los resultados de estudios de mercado, ya sea elaborados a lo interno o contratados externamente, que incluyan el análisis de todas las condiciones del mercado que influyen en la decisión de compra de los consumidores de los juegos de azar.
- ✓ Un documento formal con los informes y/o análisis que deben presentar las unidades administrativas para dar un seguimiento más efectivo del cumplimiento de egresos y regular los plazos de presentación.
- ✓ El estándar que se utilizará para calificar el grado de cumplimiento de la ejecución del presupuesto. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto N° 2.2.

4.2. Establecer medidas específicas para garantizar que los recursos generados por las ventas de loterías, destinados para la atención de proyectos específicos sean girados oportunamente a las instituciones y organizaciones beneficiarias; o en su defecto proponer a la Junta Directiva las redistribuciones, según lo estipulado en el último párrafo del artículo 8 de la Ley N° 8718. Tales medidas deben incluir, entre otras, la elaboración de un plan para reducir el saldo del superávit específico al cierre del periodo 2019, de manera que al final del periodo 2020 como mínimo se logre girar la totalidad de los recursos que están pendientes del periodo 2018 y anteriores. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto N° 2.4.

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

- 4.3.** Implementar a la mayor brevedad lo dispuesto en la recomendación 4.1.1. del informe de Auditoría AI JPS N° 10-2019 “Comprobación del uso y financiamiento de los gastos de capital, desarrollo institucional y los no relacionados directamente con la venta y operación de los productos”, de forma tal que anualmente los recursos que la ley N° 8718, artículo 8, inciso a) le asigna a la Junta de Protección Social, cumplan con los fines propuestos. En caso de quedar recursos disponibles al cierre del periodo que no tienen un uso previsto, proponer a la Junta Directiva la aplicación de la normativa legal disponible, para transferirlos a organizaciones sociales o instituciones de asistencia médica oportunamente. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto N° 2.4.
- 4.4.** Solicitar a la Gerencia Administrativa Financiera, como responsable de supervisar las dependencias a su cargo, la implementación de acciones específicas para garantizar la calidad de la información presentada en la liquidación presupuestaria, revisión que debe constar en ese informe, aparte de la aprobación en primera instancia que esa Gerencia realiza. Además, velar por el cumplimiento efectivo de esta recomendación en las liquidaciones anuales. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto N° 2.5.1.

A la Gerencia General y Planificación Institucional

- 4.5.** Diseñar e implementar las metodologías técnicas y administrativas para valorar cuantitativa y cualitativamente los objetivos y metas de mayor relevancia alcanzados en el ejercicio presupuestario, tanto a nivel de ingresos como de egresos por programa, respecto de las proyecciones realizadas; así como la contribución de los resultados alcanzados con el cumplimiento de la misión, políticas y objetivos estratégicos. Los productos generados deberán constituir un insumo funcional para la elaboración de proyecciones futuras y la toma de decisiones y se tendrán que hacer las adecuaciones en todo el resto del proceso presupuestario, en caso de requerirse. Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos N°s 2.1, 2.2. y 2.3.
- 4.6.** Replantear los indicadores utilizados para medir el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con las ventas y utilidades, de manera que se logre congruencia entre los planes y el presupuesto y se conviertan en herramientas útiles para la toma de decisiones. Asignar el cumplimiento de las metas relativas a dichos indicadores a los titulares subordinados que tienen la autoridad de tomar decisiones, para lograr que las utilidades se realicen conforme con las proyecciones realizadas en ingresos y gastos. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto N° 2.3.

5. OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

A las 11:51 a.m. del día 26 de junio de 2020, por medio de videoconferencia efectuada en Microsoft Teams,, se llevó a cabo la Comunicación de Resultados del presente estudio. La comunicación se realizó a los(as) señores(as) Marilyn Solano Chinchilla, Gerente General, Olman Brenes Brenes, Gerente Administrativo Financiero, y Marco Bustamante Ugalde, jefe de Planificación Institucional, mediante la exposición general del estudio emitido por la Auditoría Interna.

En el Acta de Comunicación de Resultados, se realizaron las siguientes observaciones:

- 5.1. El Gerente Administrativo Financiero manifestó que, en cuanto a la recomendación 4.2 *“Sería importante detallar los elementos que han generado esta situación de acumulación del superávit específico y valorar más bien las causas.”*

Aunque en el informe no se consignaron causas específicas, en la comunicación de resultados se estableció que éstas podrían deberse a la forma en que internamente se definió la asignación de los recursos para proyectos específicos y necesidades básicas. La valoración efectuada por la Auditoría lo que tomó en consideración es el tiempo que tiene la institución de tener recursos que son propiedad de los beneficiarios de las rentas y la necesidad de que los mismos se entreguen con mayor oportunidad; ya que, a criterio de esta Auditoría Interna existen organizaciones, ya sea incluidas en la ley o mediante redistribución conforme con el Plan Nacional de Desarrollo, que tienen necesidades de los recursos.

Por lo tanto, no se acoge la sugerencia.

- 5.2. En relación con la recomendación 4.3 el Gerente Administrativo Financiero indicó que *“No se comparte de que al final de periodo la junta los recursos provenientes del 14% sean trasladados a organizaciones si se considera que es la única fuente de recursos propios para atender proyectos de desarrollo o de capital como es la financiación del proyecto de construcción del edificio.”* (sic).

Lo manifestado es una apreciación de la Gerencia Financiera y no es posible valorarlo por cuanto no se hace mención al fundamento legal que respalda lo

Informe de Auditoría Interna AI JPS N° 02-2020

aseverado. Evidentemente si la institución tiene un proyecto que trasciende más de un periodo, se tendrán que incluir los recursos en presupuestos plurianuales y hacer las previsiones presupuestarias necesarias para poder culminarlo satisfactoriamente; pero ello no es justificante para que se acumulen recursos del superávit libre, como los que se presentan en la liquidación del periodo 2019.

Cabe anotar que sobre el uso de los recursos del superávit libre en el periodo 2019 se emitió el informe de auditoría AI JPS N° 10-2019 “Comprobación del uso y financiamiento de los gastos de capital, desarrollo institucional y los no relacionados directamente con la venta y operación de los productos”, en el cual se trata con mayor profundidad este tema.

- 5.3.** El jefe de Planificación Institucional sugirió que *“en la recomendación 4.1., medida N°3 en vez de “establecimiento” se utilice la palabra “documento”; y en la recomendación 4.5 en lugar de la palabra “procedimientos” se utilice “metodologías”.*

Lo anterior corresponde a aspectos de forma, que la jefatura de Planificación considera se deben incluir en apego a las regulaciones sobre manuales de procedimientos emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional.

Se procedió a efectuar los cambios por las palabras sugeridas en el informe final.

Realizado por:
Roberto Rojas Rojas
Profesional II

Revisado por:
Claudio Madrigal Guzmán
Jefe de Área Financiera

Autorizado por:
Doris Chen Cheang
Auditora Interna



Anexo
Cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con ventas y utilidades, según la Administración Activa
Periodo 2019

Plan Estratégico	Plan Operativo Institucional (POI) / Plan Anual Operativo (PAO)		Informe de Evaluación de Metas
Objetivo Estratégico	Objetivo	Meta	Resultado
Incrementar las utilidades netas, al menos un 4% anual por encima de la inflación, mediante la mejora de los productos actuales.	Incrementar las Utilidades Netas, al menos un 4% anual por encima de la inflación, mediante la mejora de los productos actuales. (JD-330 del 10/06/2015)	<p>Porcentaje de Utilidades Netas después de impuesto respecto a las ventas efectivas liquidadas. 13,38%. Indicador: (Utilidades netas después de impuesto liquidadas año X/Ventas Efectivas liquidadas año X)*100</p> <p>Porcentaje de variación en Utilidades Netas después de impuesto respecto a las Utilidades Netas después de impuesto del periodo anterior 4% (POI Producto Economía) (sic). Indicador: (Utilidades Netas después de impuesto año X/Utilidades Netas después de impuesto año X-1)-1*100</p>	<p>Indicador UNDI 16,02%. En el informe se indica que el resultado comprende de noviembre de 2018 a octubre de 2019, dado el desfase de 2 meses entre la fecha del sorteo y el plazo de caducidad para la realización del sorteo.</p> <p align="center">(6,75%) En el informe se indica que el resultado comprende de noviembre de 2018 a octubre de 2019, dado el desfase de 2 meses entre la fecha del sorteo y el plazo de caducidad para la realización del sorteo.</p>
	Coadyuvar a que por medio de la realización de diversas estrategias mercadológicas, lograr un aumento en las ventas según lo establecido como meta en el Plan Estratégico Institucional, que sería un 4% más la inflación de cada año (sic). Mediante Acuerdo de Junta Directiva JD-073-2019 del 31 de enero de 2019 se solicitó incrementar el porcentaje a un 5%.	Lograr el 5% de la variación de la venta efectiva anual para el período 2019 realizando diversas estrategias mercadológicas. Indicador: ventas acumuladas período actual / ((venta período anterior * meta%) +ventas período anterior)	Aplicando la fórmula establecida para esta meta en este trimestre alcanzó el 31.67% y un acumulado del 97.05% de la meta, sin embargo, los porcentajes indicados en las actividades del sistema de Planeación Estratégica, en este trimestre alcanzó el 35.53% y un acumulado del 100% de la meta. En el cuadro denominado "Consolidado venta efectiva todos productos JPS" del "Informe institucional de evaluación de metas PAO" se muestra una variación del 2,33% en relación con el periodo 2018.
	Planificar y supervisar la venta de los productos institucionales, mediante la ampliación y asignación de la fuerza de ventas, especialmente en zonas geográficas prioritarias, para satisfacer la demanda de cliente y el cumplimiento a la normativa vigente.	Incorporar Socios Comerciales en las localidades de Limón, Guanacaste y Puntarenas 2019 como parte del Proyecto Ave Fénix 2019 . Indicador: (Socios Comerciales incorporados/Socios Comerciales programados) * 100 (1)	100% Se incorporaron un total de 7 Socios Comerciales, 5 en Guanacaste, 1 en Puntarenas y 1 en Limón,

(1) La meta planteada en el Plan Anual Operativo fue "Incorporar a la Fuerza de Ventas de la Junta, al menos 400 nuevos vendedores mediante la suscripción de Convenios". Posteriormente fue modificada y aprobada por la Junta Directiva mediante acuerdo JD-444 del 24 de junio de 2019.

Fuente de Información: Elaboración propia, a partir de Plan Anual Operativo (PAO), Plan Operativo Institucional (POI) e informes de evaluación de metas del PAO y POI, año 2019.



Anexo N° 2

