Bagaces, 9 de agosto de 2023
MB-AI-AS-001-23

Señoras
Eva Vásquez Vásquez
Alcaldesa
Municipalidad de Bagaces

Fabiola Rojas Chaves
Directora Financiera, Tributaria y Administrativa
Municipalidad de Bagaces

Jeanine Atencio Mora
Directora de Gestión Urbana y Rural
Municipalidad de Bagaces

ASUNTO: Servicio preventivo de Asesoría Gestión para Resultados en la Municipalidad de Bagaces.

Estimadas señoras:

Como parte de los servicios preventivos que presta esta Auditoría Interna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, y la norma 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009) se encuentra la asesoría, la cual provee a la Administración Activa criterios, sugerencias, opiniones observaciones u concejos en asuntos competencia de la Auditoría Interna, a fin de que se conviertan en insumos que permitan la toma de decisiones más fundamentadas, con apego jurídico y técnico, sin comprometer la independencia y objetividad de la auditoría interna. Así como además no tiene carácter vinculante.

Por solicitud de la Contraloría General de la República (CGR) en oficio No DFOE-IAF-0253 del 14 de octubre, 2022, se invitó a esta auditoría a participar para el 2023 en el proyecto Gestión para Resultados (GpR), misma que fue incluida en el plan de trabajo de Auditoría Interna para el 2023. Para la ejecución de la Asesoría se trabajó con documentación facilitada por la CGR para el enfoque de gestión para resultados, así como la aplicación de la herramienta a la administración que contempla los pilares de Planificación para Resultados, Presupuesto para Resultados, Gestión Administrativa y Financiera, Gestión de Programas y Proyectos y Seguimiento y Evaluación.

ASPECTOS GENERALES

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión que lleva a la toma de decisiones sobre una base confiable de información de los efectos de la acción gubernamental en la sociedad.

La estrategia nacional para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica actualmente está a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda (MH), buscando favorecer cambios en la gestión pública y generando resultados que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.
La Gestión para Resultados (GpR) en el Sector Público, procura que la administración institucional genere valor mediante la atención de necesidades a la población objetivo, el cual se da por medio de un enfoque basado en la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos 8131 en 2001 (en sus artículos 55 y 56), cabe señalar que inicio su ejecución con la Directriz Ejecutiva 093-P de octubre 2017, que establece el modelo a implementar por parte de la gestión pública costarricense.

El artículo 1 de dicha Directriz indica:

> Establézcase la Gestión para Resultados en el Desarrollo, en lo sucesivo GpRD, como el modelo de gestión pública, con el propósito de que sea adoptado por el sector público costarricense. Asimismo, ***se insta a los entes públicos con autonomía política constitucional, a los entes y empresas públicas que operan en mercados abiertos y a los entes públicos no estatales, para que apliquen dicho modelo***.

Este tipo de enfoque en el Sector Municipal busca orientar en la Dirección efectiva e integra de su proceso de creación de valor público con el propósito de optimizarlo, asegurando eficiencia, efectividad y eficacia del desempeño de la institución a través de acciones y programas con el presupuesto respectivo.

La Municipalidad tienen responsabilidad ineludible de aportar valor público relacionado con los servicios que hace a personas habitantes del Cantón, a través de servicios que contribuyan a mejorar de manera efectiva la calidad de vida de la población y actividades lucrativas que se desarrollan en el Cantón, logrando así cambios importantes en la forma que operan las instituciones y por ende mejorando su desempeño respecto a resultados y bajo la consigna de usuarios como eje primordial en la labor municipal y una cultura para resultados. Cabe mencionar que su viabilidad se encuentra soportada por el compromiso de la jerarquía institucional y sus funcionarios.

El MIDEPLAN define valor público como:

> "(…) la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático"

En ese sentido, para que ese modelo de gestión sea viable, es necesario el compromiso de la jerarquía institucional, así como de todos los funcionarios que integran la administración, mediante la creación de una cultura institucional de gestión enfocada en resultados, transparencia y rendición de cuentas. 1.15. En el caso de las municipalidades, este tema es sumamente relevante, ya que el artículo 169 de la Constitución Política de la República, señala que la administración de los intereses y servicios de cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal. De tal forma que la Municipalidad al estar más cerca del ciudadano, le corresponde la generación de valor público para los administrados y habitantes del cantón, por lo que éstas requieren fortalecer sus esquemas de gestión.

El modelo conformado por cinco pilares que el Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado y donde ha considerado todos los elementos de gestión que deben de implementarse o adecuarse de forma articulada para contribuir a la generación de valor público, ha sido utilizado por el MIDEPLAN en el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica 2016.

Ilustración 1. Pilares del Modelo de Gestión por Resultados

Fuente: Obtenido de DFOE-LOC-IF-00020-2022 (cgr.go.cr)

De acuerdo al Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica del MIDEPLAN para 2016 indican respecto a los pilares:

I. **Planificación para resultados:** Conlleva el estudio de la realidad del país para identificar y priorizar los problemas que enfrenta la población y que inciden en el nivel de desarrollo. Se requiere conocer las causas que genera la situación no deseada y los efectos que ocasiona su presencia, identificar los actores y su tipo de participación en la problemática, desde la población afectada hasta los ejecutores de la acción estatal. Con base en la información anterior, se deriva la visión de desarrollo y los objetivos que se desean alcanzar, así como la programación de las intervenciones necesarias y prioritarias con los resultados previstos mediante indicadores y metas, los cuales requieren ser coherentes con los objetivos.

   La planificación para resultados es de carácter estratégico, operativo y participativo. Es estratégica al definir los objetivos y políticas fundamentales en todas las dimensiones del desarrollo sostenible del país (económica, social y ambiental) a mediano y largo plazo para orientar la gestión pública.

   La planificación también es operativa, ya que a partir de las orientaciones estratégicas se establecen los programas y proyectos relevantes para atender las necesidades de la población, señalando los productos (bienes y servicios) de la intervención pública y con los cuales se espera alcanzar los efectos e impactos en la población, consignando responsables y estimaciones de los insumos o recursos humanos, físicos, tecnológicos, monetarios, entre otros, para la implementación de los planes.

II. **Presupuesto por resultados:** consiste en la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos financieros de acuerdo con los resultados deseados e identificados en la planificación. Es fundamental la previsión de gastos en función de las prioridades para el desarrollo y que el análisis de la ejecución de los recursos asignados se realice evaluando los resultados alcanzados por la intervención pública (considerando tanto los productos como los efectos en la población) más que la simple contabilización de gastos monetarios.

El presupuesto por resultados requiere los siguientes elementos

- Información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
- Procedimientos explícitos y formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario para motivar a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.
- Normas de administración financiera para que las dependencias cuenten con la flexibilidad necesaria para utilizar con eficiencia sus recursos en el logro de los objetivos.

III. **Gestión financiera, auditoría y adquisiciones:** este pilar reúne tres componentes estrechamente vinculados. La Gestión financiera es "(…)*el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible*". Los elementos administrativos son las unidades organizativas, recursos, normas, sistemas y procedimientos que se realizan para la programación, gestión y control orientados a captar y colocar los recursos públicos. De esta manera, se requiere la interrelación de los sistemas de presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad para una gestión financiera eficiente.

La Auditoría se refiere a los mecanismos de control interno y externo para asegurar que las organizaciones públicas operen según lo previsto y tomar decisiones para mejorar sus resultados.

El sistema de Adquisiciones es un marco institucional y normativo para la regulación de las adquisiciones de bienes y servicios necesarios por parte del Gobierno de manera oportuna, con las mejores condiciones de calidad y precio. Este sistema busca promover la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y requiere que las transacciones se ejecuten mediante sistemas electrónicos.

IV. **Gestión de programas y proyectos:** el Estado genera bienes y servicios para lograr alcanzar los objetivos propuestos por medio de los programas y proyectos, mejorando el nivel de vida de la población y creando valor público. Los programas y proyectos deben estar

alineados con las prioridades de desarrollo y establecer indicadores y metas con los resultados previstos de producto, efecto e impacto, así como las distintas actividades necesarias para su ejecución con plazos establecidos y las organizaciones y personas responsables de cumplir con las tareas respectivas.

Se considera importante establecer sistemas de consulta a organizaciones sociales para conocer la opinión de los ciudadanos y adoptar otros criterios para el diseño de las intervenciones o realizar cambios en las estrategias implementadas. Lo anterior, incluye información sobre la cantidad, calidad y costos de lo que el Gobierno está produciendo.

V. **Seguimiento y evaluación:** la medición de resultados es fundamental para tomar decisiones oportunas y confiables sobre la implementación de las intervenciones públicas (planes, políticas, programas y proyectos), considerando los resultados obtenidos referidos al producto logrado y a los efectos e impactos generados en los beneficiarios de la acción estatal. Lo anterior, con la finalidad de decidir si se debe o no continuar con un programa, si los recursos públicos se han ejecutado apropiadamente, si se requieren realizar ajustes y en cuáles áreas.

La medición de los productos tangibles o intangibles y sus efectos e impactos sobre la sociedad conlleva la construcción de indicadores precisos y confiables. Adicionalmente, la realización de las actividades de seguimiento y evaluación implica disponer de sistemas de recolección y procesamiento de información actualizada, metodologías de evaluación y funcionarios con capacidad para analizar los datos, jerarcas y directores comprometidos con la adopción de mejoras y articulación con otros entes públicos, entre otros. Esta información también servirá para rendir cuentas a la ciudadanía sobre el alcance de la gestión gubernamental respecto de los cambios logrados en el desarrollo nacional.

El seguimiento se define como "(…) un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste".

La evaluación "(…) está directamente relacionada con la determinación del mérito de los instrumentos de planificación en relación con su capacidad para satisfacer las necesidades de la

población, mediante procedimientos sistemáticos y transparentes (en cuanto a métodos y técnicas aplicadas para levantar y analizar información acerca del objeto de estudio) y criterios definidos previamente a la ejecución del estudio evaluativo". La evaluación puede realizarse en las etapas ex-ante, durante o ex-post de los programas y proyectos públicos.

RESULTADOS

De la herramienta de la Contraloría General de la Republica aplicada a la Municipalidad, correspondiente al análisis de los pilares, se obtienen los siguientes resultados:

1. **Gobernanza**

La administración no ha desarrollado acciones para implementar el modelo de Gestión para Resultados (estrategia, riesgos, responsables, coordinación, capacidades, evaluación, seguimiento), en la Municipalidad de Bagaces, esto por cuanto su conocimiento respecto al mismo es muy limitado.

2. **Planificación para resultados:**

La Municipalidad de Bagaces cuenta con herramientas que guían su accionar como lo son: el Plan de Desarrollo Cantonal (PDC) 2017-2026, Plan de Gobierno del Alcalde 2020-2024, Plan Estratégico 2022-2026, y Plan Anual Operativo (PAO), Plan Estratégico de TI 2022-2026. Además, se cuenta con informes de rendición de cuentas anuales, así como mensuales. Más sin embargo hay mejoras a contemplar como:

- La Municipalidad no tiene formalizados mecanismos que determinen los elementos mínimos a considerar en sus instrumentos de planificación estratégica como guía y con aspectos básicos para crear valor público.

- A pesar de contar con una planificación estratégica, es relevante mejorar la capacidad municipal en los procesos de planificación, pues el plan estratégico no cuenta con una identificación de riesgos asociados al logro de sus objetivos estratégicos institucionales y de metas, así como de las medidas que permitan su administración.

- No hay una valoración del riesgo asociados al logro de metas institucionales y objetivos para los diferentes plazos (corto, mediano y largo plazo) del PAO y su efecto.

  La ley de control interno 8292 en su artículo 13 inciso d) y e) hace referencia respectivamente a:

> "Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno"; Así como además, "Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales".

- No se contemplan mecanismos para el mejoramiento continuo del proceso de planificación estratégica. Así como además, en su formulación, no hay inclusión de la definición conceptual de valor público, y de las acciones de comunicación a los públicos de interés externos a fin de asegurar su planificación.

- La misión de la Municipalidad de Bagaces es*:*

  > Somos un gobierno local, que promueve el desarrollo sostenible, administra servicios de manera innovadora, eficiente y oportuna, para contribuir con el desarrollo humano de sus habitantes.

  La misma debe de constituir el punto de partida para generar valor público en la comunidad, buscando la construcción de relaciones con los usuarios que lleven a la determinación de factores claves en los servicios, buscando así la satisfacción de necesidades, contribuyendo en mejorar la credibilidad de la gestión municipal, tal como lo indica el Modelo de Mejoramiento de Gestión Institucional en su punto 4.4.1. Orientación hacia los usuarios.

- Es importante que la Municipalidad de Bagaces capacite y profesionalice a los funcionarios que soportan procesos; a fin de fortalecer el desarrollo del personal, competencias y desempeño sobre temas institucionales. El plan de gobierno 2020-2024 hace referencia de manera general entre otros puntos a la capacitación del personal, así como además dentro de su plan estratégico 2021-2026 en la síntesis de propuestas hace mención a la capacitación en diferentes aspectos necesarios en sus procesos con fechas propuestas de ejecución, por lo que igualmente es relevante el seguimiento de su ejecución.

- Aunque la Municipalidad cuenta con el Plan Estratégico de TI alineado con los objetivos estratégicos del PEM 2022-2027 que oriente la gestión que llevan a cabo, es importante su desarrollo, la valoración de las fechas de materialización de proyectos de acuerdo al plan estratégico y los recursos necesarios para su ejecución, pues puede limitar la acción en la estrategia municipal y por ende el cumplimiento y desarrollo de objetivos en los plazos propuestos.

El artículo 16. **Sistemas de información** de la Ley de Control Interno 8292 indican:

> Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

- Se carece de un instrumento que alinee y guie a toda la institución a una dirección, donde se conozcan procesos, funciones, competencias, capacidad instalada a fin de cubrir las necesidades de la población objetivo a corto, mediano y largo plazo, todo para cumplir objetivos Municipales y fortalecer el proceso para toma de decisiones institucionales generando valor público.

3. Presupuesto para resultados:

- La Municipalidad de Bagaces no cuenta con mecanismos basados en una política definida en la determinación de proyecciones para el logro de resultados con fuentes de financiamiento o gastos bajo una visión plurianual, los mecanismos actuales se basan en porcentajes que van en un rango para el caso de ingresos y detalle de gastos facilitados por las áreas.
- De acuerdo a las Normas para el Sector Público, en su artículo 1.9 indican:

> El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben promover un compromiso institucional con la calidad y apoyarse en el SCI para propiciar la materialización de ese compromiso en todas las actividades y actuaciones de la organización.

Lo anterior implica el establecimiento de políticas y procedimientos que permitan verificar y gestionar la calidad de la gestión, necesidades de acuerdo a objetivos y mejora continua. Es importante el desarrollo de procedimientos o metodologías que regulen el proceso de elaboración y permitan proyecciones sobre una base mejor estructurada buscando así eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, generando mejores resultados en la gestión y oportunidad de información para toma de decisiones.

4. Gestión Administrativa Financiera:

- La Municipalidad no cuenta con mecanismo de mejoramiento continuo en la gestión de sus recursos financieros.
- No cuenta con una identificación y administración de riesgos asociados a la planificación de la gestión financiera.
- La Municipalidad de Bagaces no cuenta con sistema de control interno institucional donde pueda identificar y analizar riesgos asociados a objetivos institucionales y metas, sus efectos, calidad de sus actividades basadas en sus objetivos y necesidades, bajo un enfoque de mejoramiento continuo de los productos ofrecidos.
- Con respecto a la nueva ley de contratación administrativa, la administración actualmente se encuentra trabajando en la elaboración de un reglamento, tema que fue recomendado a finales del 2021 por esta auditoría, más sin embargo y estando la misma en vigencia desde noviembre 2022 aún no se encuentra elaborado.

5. Gestión de Programas y proyectos

- La Municipalidad no cuenta con regulación a lo interno donde se gestione de manera eficiente los proyectos y programas a ejecutar dentro de lo que están, estudios de factibilidad, mecanismos para las distintas fases de ejecución de proyectos (formulación inicial, riesgos, análisis técnico y económico, ambiental, evaluación, rendición de cuentas y mejoramiento continuo), los cuales al no encontrarse formalizados puedan llevar al no cumplimiento de objetivos tanto operativos como estratégicos.
- Adicional a lo anterior, en el año 2022 la auditoría interna recomendó diseñar a lo interno de la Municipalidad un estándar de gestión de proyectos donde las actividades de control que se adopten con dichos propósitos contemplen al menos los asuntos mencionados en el punto 4.5.2 en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

6. Seguimiento y Evaluación

- La Municipalidad de Bagaces no cuenta con mecanismos de control para evaluar y dar seguimiento a los procesos estratégicos y operativos por medio de indicadores, responsables, periodicidad entre otros.
- La administración desarrolla informes de labores con indicadores o métricas que requieren de una mayor detección de desviaciones, deficiencias y autoevaluaciones.
- Los lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local L-1-2009-CO-DFOE, indican en el apartado 2.11.4 Fase de Control inciso b):

> Establecer los mecanismos necesarios para que la ejecución se mantenga dentro de los límites previstos en los planes de

desarrollo local y se procure el suministro de información confiable y oportuna.

Así como además en su apartado 2.11.5 Fase de Evaluación inciso a) Definir la unidad responsable de coordinar el proceso de evaluación de los planes de desarrollo local, y el inciso b) Evaluar los resultados y efectos obtenidos en la ejecución de los planes de desarrollo local de largo y mediano plazo.

CONCLUCIONES

- La Gestión para Resultados es una orientación para instituciones públicas hacia ciudadanos, lo cual conlleva tanto un cambio cultural como un fortalecimiento institucional que busca gestar resultados para mejoramiento de calidad de vida de las personas.
- A fin de satisfacer necesidades y requerimientos de los ciudadanos, beneficiarios y usuarios, el gobierno local necesita conocer la percepción de los servicios brindados y las mejoras que podría llevar a cabo a fin de impulsar servicios de rendición de cuentas y transparencia.
- La Municipalidad de Bagaces debe de mejorar todas las fases que se requieren para que se dé la Gestión para Resultados. Por tanto, dentro de las acciones a desarrollar por la Administración, están:
  - Desarrollar e implementar normativa interna relacionada a procesos requeridos para determinar necesidades de población, por otra parte la capacidad institucional , relacionada a los recursos, el entorno, los riegos, las funciones y competencias,
  - Determinación de proyecciones de sostenibilidad, así como financiamiento y gastos relacionados al logro de objetivos, la gestión de programas y proyectos, a corto, mediano y largo plazo.
  - Implementación de mecanismos que permitan la evaluación y seguimiento estratégico y operativo, buscando eficacia de procesos y toma de decisiones.
  - Elaboración e implementación sistema de control interno institucional donde se identifiquen y analicen riesgos asociados a objetivos institucionales y metas, sus efectos, calidad de sus actividades basadas en sus objetivos y necesidades, bajo el enfoque de mejoramiento.
  - Seguimiento a la recomendación 5.3 inciso b) de la auditoría interna a través del informe AI-INF-001-21 relacionado a la elaboración del Reglamento de la Ley Nº 9986, el cual aún se encuentra pendiente de elaboración.
  - Seguimiento a la recomendación 4.4 del informe AI-INF-002-22, relacionado a la elaboración de un estándar de proyectos para su

formulación y ejecución. Donde además se estipule priorización, criterios para contemplar estudios de factibilidad para los proyectos.

El desarrollar e implementar el modelo de Gestión para Resultados en la Municipalidad de Bagaces, es una oportunidad de mejora para fortalecer su gestión y procesos, a fin de generar valor y transparencia a la ciudadanía con legalidad y buenas practicas, de ahí la importancia de que se gestionen los hallazgos de la presente asesoría.

Un vez informados para toma de decisiones y quedando a sus órdenes en caso de alguna consulta se suscribe,

Atentamente,

PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por PRISCILA SALAZAR RUIZ (FIRMA)
Fecha: 2023.08.09 12:02:12 -06'00'

Auditora Interna

PSR
C.: Expediente
Concejo Municipal