



INFORME Nro. DFOE-DL-IF-00001-2017
24 de mayo, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE
LA GESTIÓN DESARROLLADA POR LA UNIÓN NACIONAL DE
GOBIERNOS LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS
CAPACIDADES MUNICIPALES Y EL DESARROLLO LOCAL**

2017

CONTENIDO

	<u>Página Nro.</u>
RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN.....	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	1
GENERALIDADES DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES	2
GENERALIDADES DEL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL (CONACAM) .	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	7
2. RESULTADOS	9
IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR MUNICIPAL Y EL DESARROLLO LOCAL	9
FACTORES CRÍTICOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES (UNGL)	9
LA GESTIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES (UNGL) NO SE ARTICULA CON SU MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO.....	16
ACCIONES LLEVADAS A CABO POR EL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL (CONACAM) PARA EL FOMENTO Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR MUNICIPAL.....	20
EL CONACAM NO HA AVANZADO EN LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS PARA FOMENTAR Y EJECUTAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR MUNICIPAL	20
3. CONCLUSIONES.....	21
4. DISPOSICIONES	22
A LA Msc. KAREN PORRAS ARGUEDAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA DE LA UNGL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23
A LA LICDA. CATALINA COGHI ULLOA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO ..	24
ANEXO ÚNICO.....	25
CUADROS	
<u>CUADRO N.º 1</u>	<u>2</u>
<u>DETALLE DE MUNICIPALIDADES Y FEDERACIONES NO AFILIADAS A LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES.</u>	



<u>CUADRO N.º 2</u>	<u>OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES...</u>	3
<u>CUADRO N.º 3</u>	<u>EGRESOS DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES – EN MILLONES DE COLONES -</u>	6
<u>CUADRO N.º 4</u>	<u>METAS E INDICADORES CON DEFICIENCIAS - UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES</u>	10

IMÁGENES

<u>IMAGEN N.º 1</u>	<u>ORGANIGRAMA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES</u>	4
<u>IMAGEN N.º 2</u>	<u>METODOLOGÍA APLICADA...</u>	7

GRÁFICOS

<u>GRÁFICO N.º 1</u>	<u>PRINCIPALES INGRESOS DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES – EN MILLONES DE COLONES -</u>	5
<u>GRÁFICO N.º 2</u>	<u>CUMPLIMIENTO DE METAS SEGÚN PLAN ANUAL OPERATIVO 2016.</u>	11
<u>GRÁFICO N.º 3</u>	<u>PERCEPCIÓN DEL IMPACTO DE LA GESTIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES.</u>	14
<u>GRÁFICO N.º 4</u>	<u>PERCEPCIÓN SOBRE LA PRIORIZACIÓN DE ACTIVIDADES POR PARTE DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES</u>	15
<u>GRÁFICO N.º 5</u>	<u>PERCEPCIÓN SOBRE EL ROL DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES EN LA PROMOCIÓN Y APOYO DE LA DESCENTRALIZACIÓN</u>	19
<u>GRÁFICO N.º 6</u>	<u>PERCEPCIÓN SOBRE EL ROL DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE CAPACITACIÓN</u>	19

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

La gestión de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) circunscrita a su planificación operativa y la respectiva vinculación con el marco normativo y estratégico de la organización y su gestión presupuestaria. Asimismo, las acciones llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM) para conducir el diseño y la ejecución de un proceso de capacitación municipal.

¿Por qué es importante?

La UNGL es una entidad de derecho público representativa, de carácter nacional, con personería jurídica y con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación y está integrada actualmente por 54 municipalidades, 8 federaciones municipales y 8 concejos municipales de distrito. Los objetivos de la UNGL responden a la necesidad de las municipalidades de contar con una organización que impulse la descentralización política y administrativa del Estado costarricense y que fortalezca a los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos. Por su parte, el CONACAM tiene a su cargo la conducción del Sistema Nacional de Capacitación Municipal, cuya finalidad es el diseño y ejecución del proceso de capacitación municipal de manera integrada, sistemática, continua y de alta calidad.

¿Qué encontramos?

Las metas establecidas en el PAO de la UNGL para el año 2016 no son claras respecto del fin que persiguen, lo que no facilita la medición de su grado de cumplimiento para la rendición de cuentas. Además, metas asociadas a objetivos de mejora y operativos que se vinculan a objetivos estratégicos no contenidos en el Plan Estratégico y que su vez, no proyectan el beneficio esperado para el sector municipal y para el desarrollo local. También, se denota la necesidad de impulsar mejoras en los mecanismos para el control y evaluación de los planes operativos institucionales y de la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, no es práctica realizar mediciones acerca de la contribución de las acciones ejecutadas por la UNGL, respecto del fortalecimiento de las capacidades municipales y el impulso al desarrollo local.

También se determinó la ausencia de procedimientos y políticas internas, formalmente establecidos y divulgados a sus funcionarios, para orientar la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación presupuestaria, donde se especifiquen procesos, responsabilidades y funciones.

Del análisis efectuado a los informes sobre el cumplimiento del PAO de dicha entidad para el año 2016, se determinó que de un total de 42 metas planteadas, solamente el 31% (13) se cumplió, un 19,0% (8) reflejó un cumplimiento parcial, mientras que el 50% (21) restante no se cumplió.

A su vez, la planificación operativa de la UNGL incorpora una oferta de servicios y funciones que no se visualiza articulada con los propósitos fundamentales incorporados en el marco normativo de esa entidad, ni con las prioridades de su estrategia institucional. Al respecto, se identificó que un total de 18 acciones (54,5%) contenidas en el PAO del año 2016, no están directamente asociadas con las funciones previstas en sus Estatutos. Además, 17 actividades (40,5%) formuladas en dicho instrumento de planificación para ese mismo año, tampoco están vinculadas con los ejes y objetivos estratégicos definidos en su Plan Estratégico 2012-2017.

Incluso, un diagnóstico realizado por la propia UNGL, con ocasión de la elaboración de su Plan Estratégico 2012–2017, señaló que en esa organización existe una necesidad clara de definición de los procesos, responsabilidades y funciones en materia de planificación; no hay cultura de planificación y seguimiento de los proyectos y actividades diarias y; no existen planes de inducción y capacitación para el fortalecimiento interno de la institución en esa temática.

Al respecto, también cabe indicar que un sondeo realizado por la Contraloría General dirigido a todas las municipalidades, concejos municipales de distrito y federaciones; con una participación de 1.466 funcionarios y autoridades municipales, permitió determinar que 616 (42%) de los funcionarios municipales consultados desconocen acerca de las funciones y los objetivos de la UNGL.

Adicionalmente, se comprobó que el 89% del monto del presupuesto de la UNGL correspondiente al año 2016, no se encuentra justificado en su planificación operativa, lo que se traduce en egresos cercanos a ¢925,0 millones, que no están vinculados a objetivos y metas previamente formulados. Por su parte, cabe indicar que para el año 2015, la suma de los gastos aprobados para la UNGL fue de ¢934,3 millones, de los cuales ¢296,1 millones (31,7%) no se ejecutaron. En el año 2016, los gastos aprobados ascendieron a un total de ¢1.037,0 millones. De tales egresos no se ejecutó la suma de ¢343,3 millones (33.1%).

El sondeo realizado por la Contraloría General, permitió determinar que un 21,8% (320) de los consultados, opina que las actividades en que se vincula la UNGL, no son planificadas ni ejecutadas respondiendo a una priorización en función de las necesidades del sector municipal; mientras que un 44,3% (650) manifiesta no estar de acuerdo ni en desacuerdo sobre la priorización de actividades por parte de la UNGL. Además, un 25,7% (377) considera que el rol desempeñado por la UNGL no impacta de manera positiva en la gestión municipal y un 44,3% (649) indicó no tener un criterio sobre el impacto de la UNGL en la gestión de los gobiernos locales. También, respecto del rol desempeñado por la UNGL en materia de capacitación, se desprende que un 39,2% (575) de los consultados lo califica de insuficiente y un 27,8% (408) opina que es regular.

Por otra parte, se determinó que el CONACAM no ha avanzado en la elaboración de propuestas que concreten el fomento y ejecución de programas de capacitación para los gobiernos locales, no obstante, mantiene al 31 de diciembre de 2016 sin ejecutar recursos por ¢272,8 millones destinados para tales fines.



En conclusión, la gestión de la UNGL debe orientarse al desarrollo de actividades directamente articuladas con los propósitos fundamentales consignados en sus estatutos y con las prioridades de la estrategia institucional, a efecto de dar un uso óptimo a los recursos públicos conferidos a esa administración. Es prioritario entonces que las autoridades de la UNGL definan y concreten las estrategias y políticas puntuales sobre el trabajo que esperan los gobiernos locales y se propicie un norte claro a las tareas que realizan de frente a las necesidades particulares de sus comunidades; con el fin de potenciar las capacidades municipales de cara a la atención de las múltiples necesidades locales y propicien el desarrollo de forma consensuada con las autoridades municipales.

¿Qué sigue?

A la Dirección Ejecutiva de UNGL se le dispone elaborar, implementar y divulgar, políticas y procedimientos vinculados con la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación del proceso presupuestario. Además, efectuar una revisión y análisis de las actividades y proyectos planificados por la UNGL, a efecto de que se ajusten a las competencias asignadas a esa Unión en el ordenamiento jurídico y estratégico. Por último, se le dispone a la Presidencia del CONACAM, definir una estrategia para fomentar y ejecutar programas de capacitación para el sector municipal de conformidad con los términos establecidos en la Ley Nro. 8420.



INFORME Nro. DFOE-DL-IF-00001-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA GESTIÓN DESARROLLADA POR LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES MUNICIPALES Y EL DESARROLLO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El estudio al que se refiere el presente informe se efectuó en cumplimiento del Plan anual operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General, como parte de los esfuerzos que realiza el Órgano Contralor para fortalecer al sector municipal a partir de sus trabajos de fiscalización.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.2. Evaluar la gestión desarrollada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el fortalecimiento de las capacidades municipales y el impulso al desarrollo local.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.3. La auditoría comprendió el análisis de la gestión realizada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), circunscrita al cumplimiento de las metas formuladas en su planificación operativa y su respectiva vinculación con el marco normativo y estratégico de la organización. Asimismo, se examinaron las acciones llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM) para el fomento y ejecución de programas de capacitación para el sector municipal.
- 1.4. La auditoría se efectuó de conformidad con las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, Nro. R-CO-64-2014, publicada en La Gaceta Nro. 184 del 25 de setiembre de 2014; así como, con lo correspondiente al Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) mediante memorando interno Nro. DFOE-0028 del 24 de febrero de 2012.

1.5. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron a la Máster Karen Porras Arguedas, Directora Ejecutiva, en reunión sostenida en las oficinas de la UNGL, el día 18 de octubre de 2016. Al respecto, se concedió un plazo de tres días hábiles para la remisión de las observaciones que se consideraran pertinentes. Con el oficio Nro. 013877(DFOE-DL-1111) del 25 de octubre de 2016, se remitieron los criterios referidos. Destacar que no hubo observaciones por parte de la administración de esa entidad respecto de los criterios de evaluación informados.

GENERALIDADES DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES

- 1.6. La UNGL nació como resultado del IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales, celebrado del 28 al 30 de agosto de 1976, a partir de una propuesta para constituir una agrupación nacional de los gobiernos locales para la defensa, fortalecimiento y desarrollo del Régimen Municipal.
- 1.7. Es una entidad de derecho público representativa de carácter nacional, con personería jurídica otorgada por la Ley Nro. 5119 del 20 de noviembre de 19721, con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación vigente.
- 1.8. Está integrada por 70 instituciones del sector municipal (54 municipalidades, 8 federaciones y 8 concejos municipales de distrito). Es decir, 27 municipalidades y 3 federaciones no se encuentran incorporadas a esa organización, tal como se visualiza en el detalle contenido en el cuadro N°. 1.

Cuadro Nro. 1
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Detalle de municipalidades y federaciones
no afiliadas a la UNGL

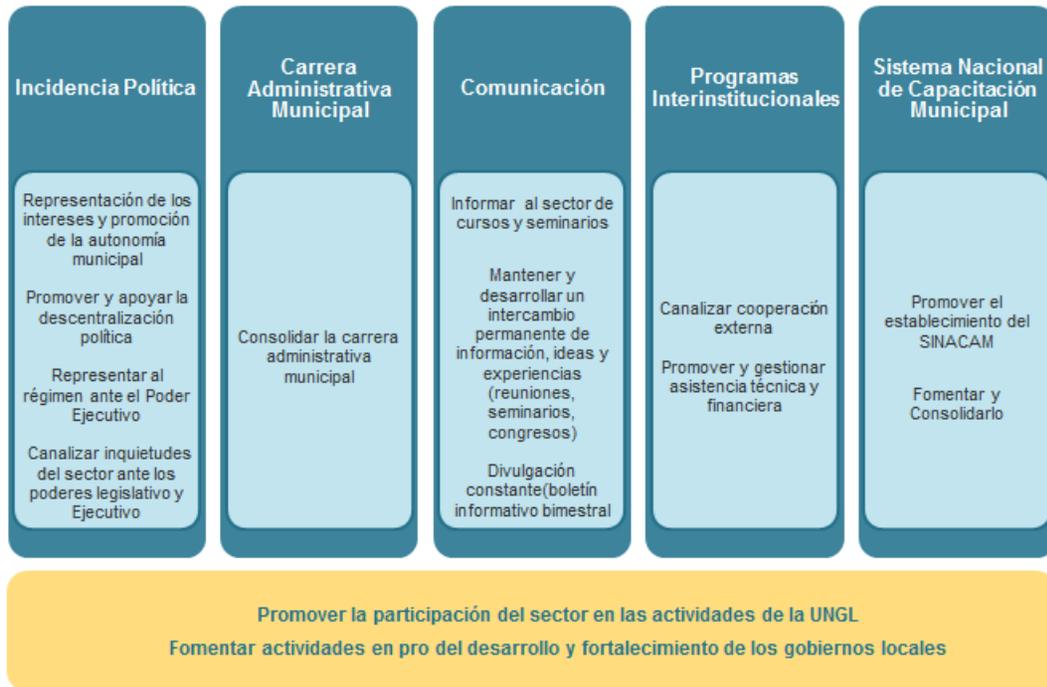


Fuente: Sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP)

¹ Ley que reconoció personalidad jurídica y capacidad legal a la Liga de Municipalidades de Cartago.

- 1.9. La UNGL tiene como fin primordial, reconocido en sus estatutos el “... *representar los intereses del Régimen Municipal y promover la efectiva realización de la autonomía política, financiera, jurídica y administrativa de los gobiernos locales, promoviendo los principios democráticos y participativos en cada uno de ellos.*”
- 1.10. Los objetivos y funciones de la UNGL se encuentran definidos en sus Estatutos. De dicha normativa, se identifican cinco áreas temáticas que enmarcan su quehacer: Incidencia Política, Carrera Administrativa Municipal, Comunicación, Programas Interinstitucionales y el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), según se observa en el cuadro Nro.2.

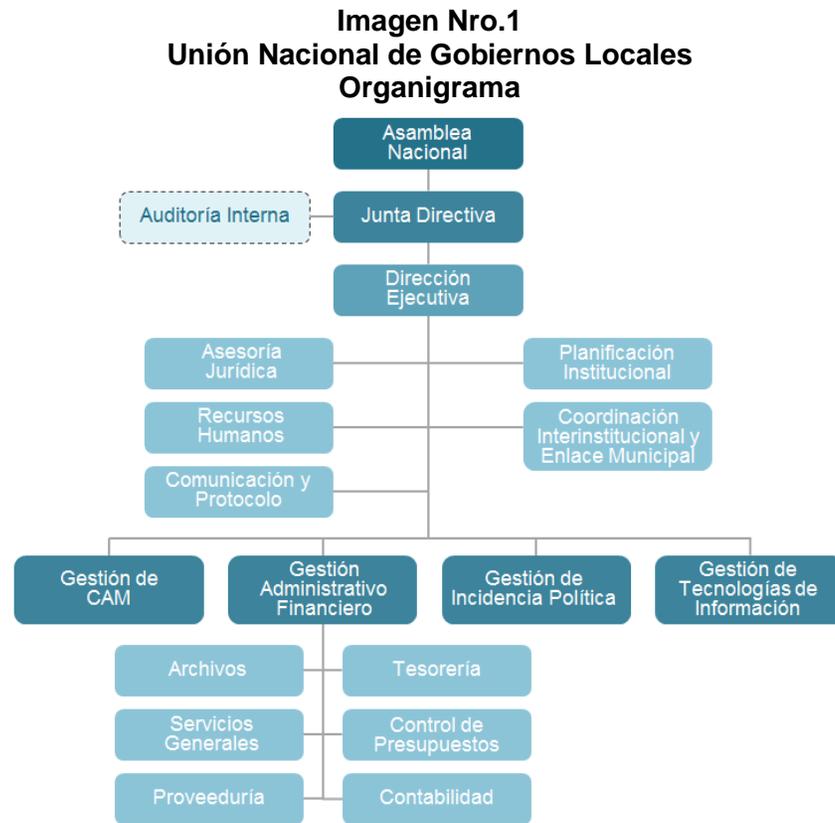
Cuadro Nro. 2
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Objetivos y funciones



Fuente: Estatutos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica.

- 1.11. Por su parte, el Código Municipal, le asigna otras funciones a la UNGL, tales como la responsabilidad de presidir el Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), el diseño y actualización de los Manuales: Descriptivo de Puestos General, de Reclutamiento y Selección y el General de Clases; así como, la promulgación de una escala salarial para el sector municipal.
- 1.12. La UNGL ha establecido cuatro áreas en las cuales desarrolla sus funciones sustantivas y que corresponden a: Carrera Administrativa Municipal, Incidencia Política, Comunicación y Programas Interinstitucionales.

- 1.13.** En el año 2011, se definió la Agenda Municipal Costarricense 2011-2016, como un instrumento de planificación y visión política de carácter general, en el cual, se plasmaron las prioridades que los municipios consideran esenciales para su desarrollo. Esta agenda fue el producto de una serie de foros regionales liderados por la UNGL con el apoyo de las Federaciones de Municipalidades y la Fundación DEMUCA, donde participaron alcaldes, vicealcaldes, intendentes y regidores, con el objetivo de desarrollar una herramienta que articulara las principales demandas para el fortalecimiento institucional de las municipalidades y de los procesos de descentralización del Estado.
- 1.14.** La estructura organizacional de la UNGL, tal como se muestra en la Imagen Nro. 1, está conformada por la Asamblea Nacional, integrada por dos delegados de cada municipalidad y federación municipal; el Concejo Directivo con representantes municipales de cada provincia y de las federaciones municipales; y la Dirección Ejecutiva, cuyo titular se nombra por un período de cuatro años.



Fuente: Unión Nacional de Gobiernos Locales.

- 1.15.** Los ingresos de la UNGL provienen principalmente del aporte de las municipalidades y federaciones afiliadas, el cual conforme con el artículo 51 de los Estatutos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales "... no podrá ser

inferior al dos coma cinco por cada mil (2,5 X 1.000) fijos sobre el presupuesto ordinario y sobre los ingresos corrientes de los presupuestos extraordinarios del año anterior./(...)", y de los recursos previstos en el artículo 40 de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, Nro. 9047.

1.16. De acuerdo con las liquidaciones presupuestarias incorporadas en el Sistema de información sobre planes y presupuestos, los ingresos de la UNGL ascendieron a la suma de ¢821,4 millones en el 2015, de los cuales ¢381,8 millones (46,5%) corresponden al aporte de los afiliados y ¢265,3 millones (32,3%) provienen de los recursos de la citada Ley Nro. 9047. Por su parte, en el año 2016 los ingresos fueron de ¢968,9 millones, ¢424,2 millones (43,8%) del aporte de afiliados y ¢298,2 millones, (30,8%) de la Ley Nro. 9047. Ver gráfico Nro. 1.

Gráfico Nro.1
Principales Ingresos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales
- en millones de colones -



Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de la UNGL, años 2015 – 2016.

1.17. Además, es menester indicar que los gastos más relevantes en los años 2015 y 2016 para la UNGL, corresponden principalmente a la partida de las remuneraciones. El gasto reflejado en esa partida fue de ¢411,7 millones en el 2015 y de ¢452,9 millones en el 2016, que representan en ese orden, el 64,5% y 65,3%, del total de desembolsos realizados en esos años. Ver detalle en el cuadro Nro. 3.

1.18. Por su parte, en la partida de servicios se desembolsaron ¢190,1 millones en el 2015 y ¢201,3 millones en el 2016, que representan el 29,8% y 29,0%, del

total de desembolsos realizados en esos años, en ese orden. Ver detalle en el cuadro Nro. 3. La ejecución de esa partida presupuestaria se concentra, principalmente, en financiar gastos asociados a las actividades de capacitación que realiza la UNGL, específicamente, en gastos de alimentación, materiales -lapiceros, folders, dispositivos de almacenamiento (llaves maya)-, alquiler de locales en hoteles y otros, toldos y sillas. Adicionalmente, en la contratación de personal por servicios profesionales, pagos por alquiler del edificio que alberga las instalaciones de la UNGL, mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información, viáticos, publicidad y propaganda.

Cuadro Nro. 3
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Egresos – en millones de colones-

Partida	2015		2016	
	Monto (¢)	Porcentaje	Monto (¢)	Porcentaje
Remuneraciones	411.7	64.5%	452.9	65.3%
Servicios	190.1	29.8%	201.3	29.0%
Materiales y Suministros	16.3	2.6%	21.6	3.1%
Bienes Duraderos	15.7	2.5%	12.1	1.8%
Transferencias Corrientes	3.9	0.6%	5.7	0.8%
TOTAL	637.7	100.0%	693.6	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de la UNGL, correspondientes a los años 2015 – 2016.

GENERALIDADES DEL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL (CONACAM)

- 1.19. El Código Municipal dispone la creación del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), para el diseño y la ejecución del proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad.
- 1.20. Adicionalmente, el citado Código preceptúa que la conducción del SINACAM estará a cargo del Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), el cual estará constituido por:
 - i. Dos representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, uno los cuales será el Presidente.
 - ii. Un representante de la Universidad de Costa Rica.
 - iii. Un representante de la Universidad Estatal a Distancia.
 - iv. Un representante del Poder Ejecutivo.
- 1.21. Por su parte, los Estatutos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales establecen, entre otros, los siguientes objetivos y funciones de esa Unión:

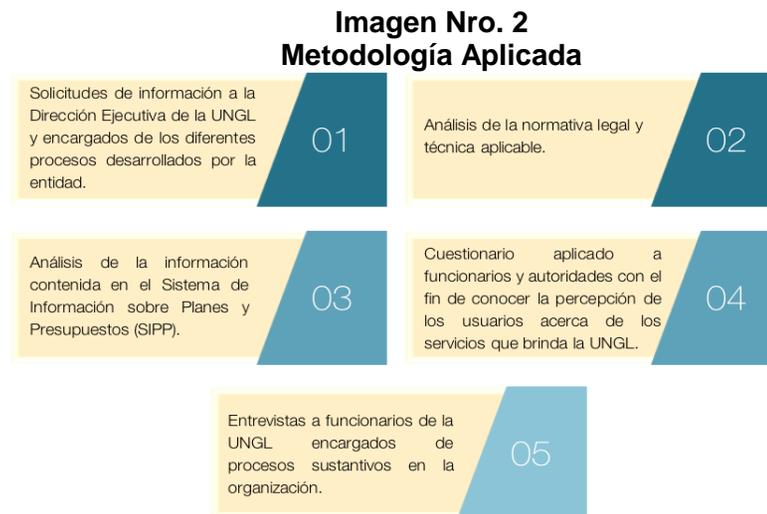
i.Promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación Municipal para las municipalidades, federaciones de municipalidades y funcionarios administrativos en conjunto con las instituciones públicas, organismos internacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales.

ii.Fomentar y consolidar el Sistema Nacional de Capacitación.

- 1.22. En cuanto a la naturaleza jurídica, conforme con el Código Municipal, el CONACAM fue creado sin estructura administrativa, y carece de personería jurídica, es decir, no tiene capacidad para adquirir derechos ni contraer obligaciones.
- 1.23. El Código Municipal tampoco le asigna patrimonio propio al CONACAM para su operación. Sin embargo, conforme con la Ley Nro. 8420, se le asigna a la UNGL un 20% del remanente del Fondo de Desarrollo Municipal, con el fin de que ese Consejo fomente y ejecute programas de capacitación para las federaciones de municipalidades, las municipalidades, los concejos municipales de distrito y los consejos de distrito del país, dando prioridad a la zona rural.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.24. En la presente fiscalización se emplearon diferentes técnicas de auditoría, algunas de las cuales se exponen en la imagen Nro. 2:



Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología aplicada.

- 1.25. El cuestionario indicado se validó previamente con funcionarios de la administración de la UNGL, y se utilizó con el propósito de conocer la percepción de funcionarios municipales, entre ellos, alcaldes, vice-alcaldes, intendentes, regidores propietarios y suplentes, así como personal operativo, respecto del quehacer de la UNGL.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.26.** La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó en las instalaciones de la UNGL, el 20 de abril de 2017, con la participación de los funcionarios: MBA. Karen Porras Arguedas, Directora Ejecutiva; Lic. José Carlos Chaves Inneckén, Director Financiero y Lic. Jorge Carvajal Meléndez, Auditor Interno. Asimismo, el 25 de abril de 2017, en la Alcaldía Municipal de Oreamuno, se realizó la comunicación a la MBA. Catalina Coghi Ulloa y a la señora Ana Isabel García Quesada, en su calidad de Presidenta y Secretaria Técnica del CONACAM, respectivamente.
- 1.27.** Posterior a las presentaciones de cita, se comunicó el borrador de este informe por la vía del correo electrónico a la Dirección Ejecutiva de la UNGL el día 24 de abril de 2017 y a la Presidenta del CONACAM el 25 de abril de 2017. Esto con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo. Al respecto, ante solicitud de la Directora Ejecutiva de la UNGL, se extendió el plazo para realizar observaciones al borrador de cita hasta el 05 de mayo de 2017.
- 1.28.** En el plazo definido, la Directora Ejecutiva de la UNGL adjunto al oficio Nro. 092-05-2017 del 05 de mayo de 2017, un documento con varias observaciones al borrador del informe remitido. El análisis pormenorizado de cada una de las observaciones y comentarios respecto de los resultados contenidos en el borrador del informe, se detallan en el Anexo Único a este informe. Así las cosas, se efectuaron los ajustes procedentes, los cuales no tienen efecto directo en las conclusiones ni en las disposiciones originalmente giradas, por lo que éstas se mantienen en todos sus extremos. De todas formas, esa Administración no hizo observaciones, como parte de este proceso de validación, a dichas disposiciones, por lo cual la Contraloría General entiende que la administración de la UNGL realizará las acciones que sean pertinentes para implementar dichas disposiciones.
- 1.29.** Por su parte, la Presidenta del CONACAM, indicó no tener observaciones en cuanto al contenido del presente informe.
- 1.30.** Es menester indicar que algunas de las observaciones efectuadas por la Directora Ejecutiva de la UNGL, refieren a las acciones e iniciativas que esa Administración está realizando para consolidar mejoras en los temas objeto de fiscalización. En ese sentido, el Órgano Contralor reconoce los esfuerzos y las iniciativas de mejora por parte de la UNGL para fortalecer la gestión institucional. No obstante, mantiene las disposiciones incorporadas en este informe, a las cuales, como se indicó previamente, esa administración no realizó observaciones, por lo cual corresponderá al Área de Seguimiento de

Disposiciones de la Contraloría General valorar la efectividad de su implementación.

2. RESULTADOS

IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR MUNICIPAL Y EL DESARROLLO LOCAL

FACTORES CRÍTICOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES (UNGL)

- 2.1. La UNGL se constituyó como una agrupación de carácter nacional para la defensa, el fortalecimiento y el desarrollo del Régimen Municipal. En ese sentido, un aprovechamiento racional de los recursos públicos disponibles para sus operaciones y el logro de sus objetivos, debe estar fundamentado en una planificación operativa vinculada con sus Estatutos y su planificación estratégica. Sin embargo, como parte de la presente la auditoría se determinaron debilidades respecto del proceso de planificación y de la gestión presupuestaria.

Debilidades en la planificación de la UNGL

- 2.2. En cuanto al proceso de planificación de la UNGL, correspondiente al año 2016, se identificaron las siguientes debilidades:
- a) Las metas establecidas en el Plan Anual Operativo (PAO) correspondiente al año 2016, presentan debilidades en su formulación, que limitan determinar su grado de cumplimiento y su evaluación posterior. En ese sentido se determinó que:
 - i. Algunas no son claras respecto del fin que persiguen, lo que no facilita medir su grado de cumplimiento y va en detrimento de la rendición de cuentas por cuanto carecen de elementos básicos definidos en la *Guía para la Elaboración del plan operativo anual para las municipalidades y otras entidades de carácter municipal*.
 - ii. Otras están asociadas a objetivos de mejora y operativos que se vinculan a objetivos no contenidos en el Plan Estratégico 2012-2017, que a su vez, no proyectan el impacto esperado para el sector municipal y para el desarrollo local.
 - iii. Algunos indicadores no se relacionan con la propuesta planteada en las metas.

En el cuadro Nro. 4 se incluyen ejemplos que visualizan las carencias en las metas y en los indicadores definidos por la UNGL.

Cuadro Nro. 4
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Metas e indicadores con deficiencias

 Objetivo de mejora	 Meta	 Indicador	 Detalle de acciones
Divulgar el quehacer de los gobiernos locales	Para el mes de noviembre del 2016, visitar al menos 35 municipalidades en busca de información.	Informe entregado	Coordinar con la dirección ejecutiva las municipalidades a visitar. Coordinar entrevistas con las autoridades municipales de esas municipalidades. (Presupuesto para viáticos)
Monitorear constantemente a los actores políticos vinculados con materia municipal	Contar con una matriz actualizada permanentemente con la información de los actores políticos que intervienen en el desarrollo local y sus posturas ante temas coyunturales	Matriz actualizada	Viáticos
Establecer alianzas con organismos homólogos a la UNGL, entes de cooperación internacional y asistencia a actividades internacionales de índole municipal (APC Colombia, CONFEDLCCA, FLACMA)	Al finalizar el año contar con alianzas con entes homólogos y seguimiento a acuerdos de CONFEDLCCA y FLACMA	Cantidad de alianzas alcanzadas	Corresponde a los gastos de participación de los directores y funcionarios en CONFEDLCCA, eventos de FLACMA y otros posibles a gestionar (APC Colombia y diputación de Barcelona)

Fuente: Elaboración propia a partir del PAO 2016 de la UNGL.

b) El PAO no incorpora la totalidad de las unidades que conforman la estructura organizacional de la UNGL, por cuanto no se considera la Gestión Administrativa-Financiera (Proveeduría, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad y Servicios Generales).

c) La UNGL realiza actividades relacionadas con prevención de la violencia en los cantones, encuentros municipales y de juventud, mejora de canales de comunicación para lograr una mayor proyección y promoción de las elecciones municipales, sin embargo, esas actividades no están incorporadas en el PAO institucional.

d) En la UNGL se denota la necesidad de impulsar mejoras en los mecanismos para el control y evaluación de los planes operativos institucionales y la ejecución presupuestaria. Además, que no es práctica de esa institución realizar mediciones acerca de la contribución de las acciones ejecutadas por la UNGL respecto del fortalecimiento de las capacidades municipales y el desarrollo local.

e) Incluso, un diagnóstico realizado por la propia UNGL, con ocasión de la elaboración de su Plan Estratégico 2012–2016, señaló que en esa organización:

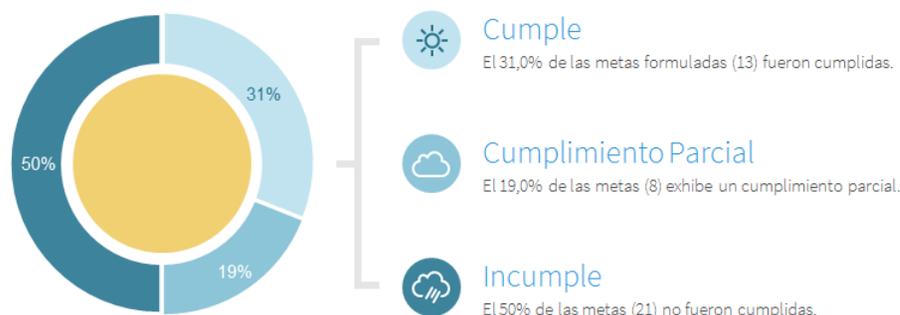
i. Existe una necesidad clara de definición de procesos, responsabilidades y funciones a nivel institucional.

ii. No hay cultura de planificación y seguimiento de los proyectos y actividades diarias.

iii. No existen planes de inducción ni de capacitación para el fortalecimiento interno de la institución en esa materia.

f) El análisis efectuado por la Contraloría General a los informes sobre el cumplimiento de las metas contenidas en el plan anual operativo del año 2016 de la UNGL, permitió determinar que el 50% de las metas no fueron cumplidas; mientras que el 19% de las metas se cumplieron parcialmente. El gráfico Nro. 2 resume lo señalado.

Gráfico Nro.2
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Cumplimiento de metas según Plan Anual Operativo 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del PAO 2016 de la UNGL.

Debilidades vinculadas con el proceso presupuestario de la UNGL

2.3. En cuanto al proceso presupuestario de la UNGL, correspondiente a los años 2015 y 2016, se identificaron las siguientes situaciones:

a) La estructura de la sección de gastos del presupuesto institucional no obedece a la técnica de presupuesto por programas, lo cual no permite diferenciar entre las actividades administrativas y las sustantivas.

b) El 89% del monto total presupuestado para el año 2016 de la UNGL no se encuentra justificado en el Plan anual operativo. En otros términos, gastos cercanos a ¢923,0 millones no están vinculados con objetivos, metas y acciones previamente formulados como parte de la planificación de esa dependencia.

- c) Respecto de las erogaciones, es preciso señalar que para el año 2015, la suma de los gastos aprobados para la UNGL fue de ¢934,3 millones, de los cuales ¢296,1 millones (31,7%) no se ejecutaron. En el año 2016, los gastos aprobados ascendieron a un total de ¢1.037,0 millones. De tales egresos no se ejecutó la suma de ¢343,3 millones (33.1%). Aunado a esta situación, se indica que la UNGL ha incrementado el superávit libre² en los últimos cuatro años. Esto por cuanto dicho rubro en el 2012 ascendía a ¢11,9 millones y para el año 2016 totalizó ¢248,7 millones.
- d) Al respecto, cabe indicar que la UNGL indica que los recursos provenientes de las transferencias del IFAM por concepto de la Ley 9047 se realizan de forma trimestral; sin embargo, el desembolso correspondiente al último trimestre, se recibe a finales de diciembre del año respectivo, lo cual imposibilita la ejecución de los recursos provenientes de dicha normativa. No obstante, esta justificación explica únicamente en parte la subejecución presupuestaria, dado que las sumas transferidas por el IFAM en el último trimestre de los años 2015 y 2016 ascendieron a ¢103,3 millones y ¢117,5 millones, respectivamente. Mientras que la subejecución durante esos periodos fue, en su orden, de ¢296,1 millones y ¢343,3 millones, como se indicó.

2.4. Al respecto, es de relevancia indicar que la planificación institucional y el proceso de formulación presupuestaria, encuentran normas y regulaciones en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Nro. 8131, la cual estipula, entre otros asuntos, que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo. De igual manera, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE establecen que:

- a) El presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión institucional.
- b) El presupuesto debe ser un instrumento que permita gestionar la prestación de bienes y servicios a la luz de los objetivos institucionales.
- c) El presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional y obedecer a la técnica de presupuesto por programas.
- d) En la formulación presupuestaria se deberán considerar, la planificación de largo y mediano plazo y establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten

² Exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gastos que puede financiar.

la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados.

- e) Se debe contar con instrumentos de control que permitan evaluar los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios.

2.5. Las deficiencias en la planificación institucional y el proceso presupuestario de la UNGL, se vinculan básicamente, entre otros factores a:

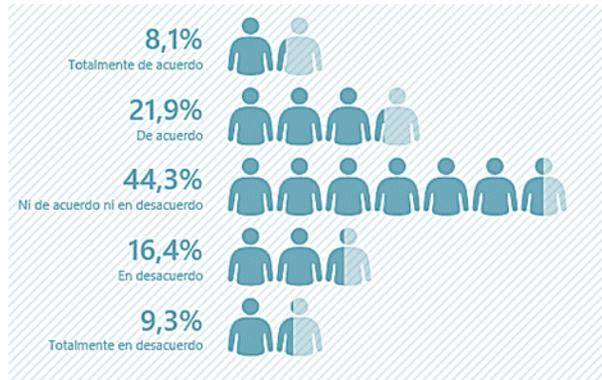
- a) Inobservancia de normativa legal y técnica vigente en materia de planificación y presupuesto.
- b) Débil cultura organizacional y de actividades dirigidas a fortalecer los procesos de control interno y capacitación del personal de la UNGL en materia de planificación institucional.
- c) Inexistencia de procedimientos y políticas internas, formalmente establecidos y divulgados a los funcionarios pertinentes, para orientar la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación presupuestaria, donde se especifique, al menos, los procesos, responsabilidades y funciones.

2.6. Las situaciones señaladas podrían incidir en forma negativa en el logro de los objetivos institucionales y en el impacto de la UNGL en el fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades y en el desarrollo local. Aunado a esto:

- a) La existencia de dificultades para determinar de manera cuantitativa y cualitativa el impacto o beneficio de la gestión de la UNGL en el sector municipal. Tampoco se puede determinar con certeza si los recursos asignados a esa organización se están utilizando de una forma óptima y en procura del logro de sus objetivos. Lo cual, también limita la toma de decisiones y la efectiva rendición de cuentas.
- b) Existe el riesgo de atender en forma inadecuada las necesidades del sector municipal. Al respecto, el sondeo realizado por la Contraloría General de la República, como parte de la presente auditoría, dirigido a todas las municipalidades, concejos municipales de distrito y federaciones; con una participación de 1.466 funcionarios y autoridades municipales, permitió determinar que 744 consultados (50,7%) opinaron que la UNGL no tiene las capacidades técnicas y administrativas para atender las necesidades del sector. Mientras que 722 (49,3%) consideran que esa organización sí cuenta con tales capacidades.
- c) No es posible identificar, en el presupuesto sometido a la aprobación de la CGR y en su liquidación respectiva, la cantidad de recursos asignados a la atención de asuntos administrativos de la UNGL y aquellos destinados a actividades orientadas al fortalecimiento municipal y al desarrollo local.

- d) Eventual pérdida de credibilidad e insatisfacción de los usuarios en la labor desarrollada por la UNGL. Sobre este asunto, el 25,7% (377) de las autoridades y funcionarios municipales consultados considera que el rol desempeñado por la UNGL no impacta de manera positiva en la gestión municipal y el 44,3% (649) respondió que no tenían una opinión favorable o desfavorable de tal impacto. Por su parte, 440 (30,0%) personeros consultados señalan que la gestión de esa organización impacta positivamente en los gobiernos locales. Ver gráfico Nro. 3.

Gráfico Nro.3
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Percepción del impacto de la gestión de la UNGL



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo de percepción de servicios de la UNGL.

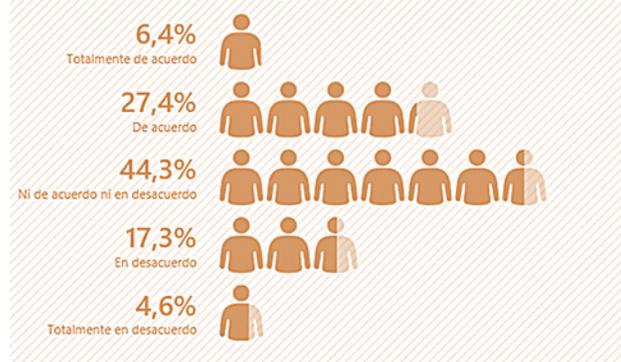
- e) Al respecto, es preciso indicar que en la Autoevaluación de Control Interno, elaborada por la compañía Nahorqui Consultores, contratada por esa UNGL, se señala un riesgo en la misma línea adoptada en el informe del Órgano Contralor. En la referida Autoevaluación se indica en lo pertinente:

“Actualmente la falta de una estructura organizativa óptima hace que exista debilidad en los procesos de soporte a las funciones sustantivas de la UNGL, donde pueden generarse atrasos, o entramientos en los procesos, además un uso no optimizado de recursos./ Directamente en los procesos sustantivos, puede presentarse dificultades para cumplir los objetivos de incidencia y comunicación política, así como la asesoría en diferentes temáticas, las cuales al no estar delimitadas crean confusión a lo interno de la UNGL y a lo externo, por no tener claridad de la función de esta institución./ Lo anterior genera una pérdida de posicionamiento, donde los usuarios al no tener claridad del alcance de la Unión deciden acudir a otros entes. También el riesgo de asesorar de forma equivocada, por asumir temas en

los que no se tiene ni la capacidad instalada ni el conocimiento necesario, puede traer consecuencias más graves para la institución.”

- f) Es preciso señalar que la administración de la UNGL reconoce que los resultados del sondeo realizado por el Órgano Contralor son necesarios “... para hacer un análisis según tipo de público, establecer estrategias institucionales e implementar medidas para mejorar esa percepción.”.
- g) Las actividades de la UNGL podrían desarrollarse sin una priorización o bien surgir de forma reactiva. Al respecto, el 21,9% (320) de los funcionarios municipales consultados, opina que las actividades en que se vincula la UNGL no son planificadas ni ejecutadas respondiendo a una priorización en función de las necesidades del sector municipal. Por su parte, el 44,3% (650) manifiesta no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo sobre la priorización de actividades por parte de la UNGL. Es decir, hay un porcentaje representativo de autoridades y funcionarios municipales que al parecer desconoce acerca la gestión de la UNGL. Señalar que 496 (33,8%) consultados son del criterio que la UNGL planifica y ejecuta las actividades considerando las necesidades de ese sector. Ver el gráfico Nro. 4.
- h) En ese sentido, del sondeo realizado por el Órgano Contralor se tiene que 616 (42%) consultados desconocen acerca de las funciones y los objetivos de la UNGL.

Gráfico Nro.4
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Percepción sobre la priorización de actividades



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo de percepción de servicios de la UNGL.

2.7. Estas situaciones, no se justifican toda vez que la normativa técnica aplicable al proceso presupuestario es clara respecto de la estructura y requerimientos mínimos que deben contener los presupuestos institucionales.

LA GESTIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES (UNGL) NO SE ARTICULA CON SU MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO

- 2.8.** La planificación operativa de la UNGL incorpora una oferta de servicios y funciones que, si bien son de interés para el sector municipal, no se visualiza articulada de forma directa con los propósitos fundamentales incorporados en sus Estatutos, ni con las prioridades definidas en la estrategia institucional ni en la Agenda Municipal Costarricense.
- 2.9.** En ese sentido, en el PAO de la UNGL del año 2016, se incorporaron 33 actividades sustantivas. De éstas, el 54,5%, correspondiente a 18 actividades formuladas, no está directamente asociado con las funciones previstas en los Estatutos de la UNGL. Algunas de estas funciones conciernen a la emisión de criterios técnicos y recomendaciones en diversas temáticas, como por ejemplo: gestión de recursos humanos, desarrollo organizacional, planificación, asuntos financieros y tributarios, tecnologías de información, simplificación de trámites y servicio al cliente. Además, de la formulación de los planes anuales operativos y los presupuestos para algunas municipalidades.
- 2.10.** Asimismo, el 40,5% del PAO del año 2016, correspondiente a 17 actividades formuladas, no está vinculado con los ejes y objetivos estratégicos definidos en el Plan Estratégico 2012-2017 de la UNGL. Algunas de las actividades en esta condición se relacionan con el apoyo técnico brindado por la UNGL en materia de gestión ambiental y el fortalecimiento de las competencias del régimen municipal por medio del uso de las tecnologías de información.
- 2.11.** Adicionalmente, el 39,4% del PAO del año 2016, es decir, 13 actividades formuladas, no está directamente relacionado con las líneas de acción definidas en la Agenda Municipal Costarricense 2011–2016. A modo de ejemplo, se programan encuentros en temáticas de información y capacitación para los comunicadores municipales. Además, visitas a las municipalidades para el seguimiento en la implementación de la plataforma E-Muni, las cuales no están definidas en la citada Agenda.
- 2.12.** Es preciso señalar que estas situaciones se presentan a pesar de que el accionar de la UNGL está circunscrito a los propósitos fundamentales contenidos en los Estatutos de esa organización. Además, de las prioridades definidas en el Plan Estratégico y en la Agenda Municipal, vigentes.
- a) Al respecto, los *Estatutos de la UNGL* establecen como objetivos y funciones de esa entidad:
- i. Representar los intereses del régimen municipal y promover la efectiva realización de la autonomía política, financiera, jurídica y administrativa de los gobiernos locales.

- ii. Promover y apoyar la descentralización política, funcional y administrativa del Estado costarricense en favor del fortalecimiento de los gobiernos locales.
 - iii. Promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación Municipal en conjunto con las instituciones públicas, organismos internacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales.
 - iv. Mantener y desarrollar un intercambio permanente de información, ideas y experiencias en el campo municipal con entidades homólogas y organismos internacionales.
 - v. Mantener una constante divulgación e información a través de un boletín informativo bimestral.
 - vi. Canalizar los esfuerzos e inquietudes de las municipalidades y federaciones ante los poderes Legislativo y Ejecutivo.
 - vii. Consolidar la Carrera Administrativa Municipal (CAM).
 - viii. Fomentar actividades en pro del desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales.
 - ix. Promover y gestionar la participación activa del gobierno central y de las instituciones nacionales e internacionales en asistencia técnica y financiera para impulsar el mejoramiento de los gobiernos locales.
- b) Por su parte, la Agenda Municipal Costarricense 2011-2016, elaborada en el año 2011, con el apoyo de las federaciones municipales y la Fundación DEMUCA, es el instrumento de planificación y visión política de carácter general que contiene las temáticas que los gobiernos locales consideran prioritarios para su desarrollo.
- c) Adicionalmente, el *Plan Estratégico 2012-2017 de la UNGL* contempla los ejes de acción y los objetivos estratégicos, que constituyen la base para orientar los planes operativos, metas e indicadores del plan anual y el presupuesto ordinario de la UNGL. Los ejes de acción vinculados con el quehacer sustantivo corresponden a:
- i. Fortalecimiento de las competencias municipales sustentado en el impulso a la Carrera Administrativa Municipal.
 - ii. Identificación de líneas de cooperación nacional e internacional.
 - iii. Desarrollo de procesos de incidencia política que generen políticas y normativa que favorezca el régimen municipal.

2.13. Las situaciones expuestas en relación con el desarrollo de actividades que podrían no estar articuladas con los propósitos fundamentales de la UNGL, se vinculan, entre otros aspectos a:

- a) La ausencia de una metodología formalmente establecida y divulgada a los funcionarios pertinentes, para sistematizar y priorizar los proyectos y actividades por parte de las autoridades competentes de la UNGL.
- b) La UNGL ha ampliado su oferta de servicios y adoptado nuevos mecanismos para el fortalecimiento del sector municipal, a razón de atender los requerimientos de los gobiernos locales y federaciones afiliadas.
- c) No se han efectuado reformas a los Estatutos de la entidad que contemplen la actualización de los objetivos y funciones que ha asumido la UNGL.

2.14. Estas situaciones podrían originar que los esfuerzos de la UNGL se estén orientando a la atención de actividades que no impacten de manera favorable las capacidades de gestión de los gobiernos locales y, por consiguiente, no se beneficie el servicio a los ciudadanos y no se promueva el desarrollo local. Además, el quehacer institucional no está articulado con el marco normativo y estratégico que rige esa organización.

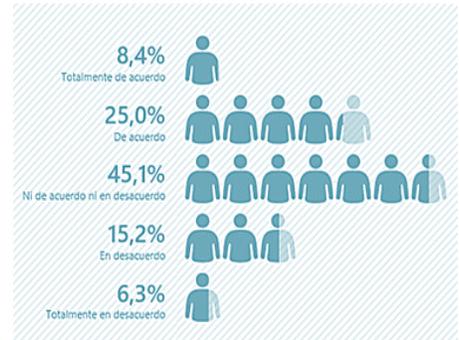
2.15. El desconocimiento de la labor realizada por la UNGL, podría propiciar que los afiliados requieran de servicios que no están amparados en los Estatutos de la UNGL, en el Plan Estratégico 2012-2017, ni en la Agenda Municipal Costarricense 2011-2016. En ese sentido, el sondeo realizado por el Órgano Contralor evidenció que 616 (42,0%) consultados desconocen acerca de las funciones y los objetivos de la UNGL. Por su parte, 850 (58,0%) autoridades y funcionarios municipales exponen tener conocimiento de las funciones y objetivos de esa organización.

2.16. Las deficiencias apuntadas en este aparte, generan, entre otras, situaciones y riesgos vinculados a:

- a. La realización de actividades que no se encuentran amparadas al marco jurídico que regula el accionar de esa entidad.
- b. La UNGL podría estar asumiendo como propias, la labor de asesoría técnica y capacitación que le corresponden a otras dependencias.
- c. La existencia de una percepción desfavorable hacia la labor desempeñada por la UNGL. En el sondeo supracitado efectuado por la Contraloría General se acreditó:

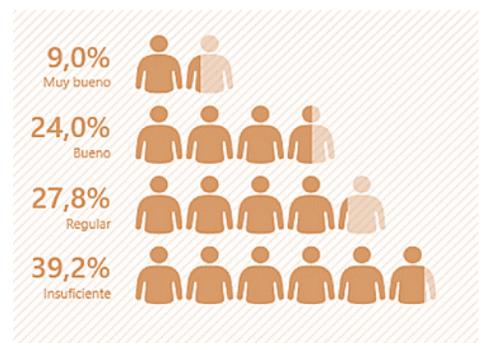
i. El 21,5% de los encuestados (315) opinan desfavorablemente acerca del rol de la UNGL en la promoción y apoyo activo de la descentralización política, funcional y administrativa del Estado costarricense a favor del fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Mientras que el 45,1% (661) indica no tener una opinión favorable o desfavorable sobre la participación de la UNGL en esta temática. Adicionalmente, el 25,0% (367) señala estar de acuerdo y el 8,4% (123) manifiesta total acuerdo con el rol de la UNGL en este asunto. Es criterio del Órgano Contralor que los resultados obtenidos de este sondeo podrían revelar desinterés o desconocimiento por parte de un grupo importante de autoridades y funcionarios municipales sobre el rol de esa entidad en la temática abordada. Ver gráfico Nro. 5.

Gráfico Nro. 5
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Percepción sobre el rol de la UNGL en la promoción y apoyo de la descentralización



ii. El 39,2% de los consultados (575) califica de insuficiente el rol desempeñado por la UNGL en materia de capacitación. Mientras que el 27,8% (408) considera que es regular. Por su parte, el 24,0% (352) señala que es bueno y el 9,0% (131) lo califica como muy bueno. Ver gráfico Nro. 6.

Gráfico Nro. 6
Unión Nacional de Gobiernos Locales
Percepción sobre el rol de la UNGL en materia de capacitación



iii. Los funcionarios municipales consultados opinan en el sentido de que los recursos humanos de la UNGL no son suficientes para atender las múltiples necesidades y temáticas vinculadas a gobiernos locales.

ACCIONES LLEVADAS A CABO POR EL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL (CONACAM) PARA EL FOMENTO Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR MUNICIPAL

EL CONACAM NO HA AVANZADO EN LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS PARA FOMENTAR Y EJECUTAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL SECTOR MUNICIPAL

- 2.17. El Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM) es una instancia creada en el Capítulo VII del Código Municipal, conformado por dos representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Universidad de Costa Rica, un representante de la Universidad Estatal a Distancia y un representante del Poder Ejecutivo. Ese Consejo tiene a su cargo la conducción del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM). La finalidad de este Sistema es el diseño y ejecución del proceso de capacitación municipal de manera integrada, sistemática, continua y de alta calidad.
- 2.18. La Ley N.º 8420 “Reforma a la Ley de reforma Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, asignó el 20% de los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal a la UNGL, con el fin de que el CONACAM fomente y ejecute programas de capacitación para las ligas de municipalidades, las municipalidades, los concejos municipales de distrito y los consejos de distrito del país, dando prioridad a la zona rural.
- 2.19. El estudio realizado por la Contraloría General, ha determinado que CONACAM no ha avanzado en la elaboración de propuestas que concreten el fomento y ejecución de programas de capacitación para el sector municipal, ni se ha establecido un proceso de capacitación municipal integrado, sistémico, continuo y de alta calidad.
- 2.20. La estrategia implementada por ese Consejo en los últimos dos años ha consistido en analizar y financiar proyectos propuestos por los gobiernos locales o por la propia UNGL. Para estos efectos durante el 2015-2016 el CONACAM invitó a las municipalidades, federaciones y concejos municipales de distrito, a formular y presentar propuestas y proyectos de capacitación. Destacar que a pesar que ese Consejo autorizó en el año 2016, el financiamiento a 8 propuestas presentadas por entidades del sector municipal, solamente se ejecutó, en ese año, un proyecto gestionado por la UNGL.
- 2.21. En punto a lo expuesto, es preciso indicar que en el año 2007 se asignó al CONACAM la suma de ₡278.0 millones provenientes del Fondo de Desarrollo Municipal para el fomento y ejecución de programas de capacitación para entidades del sector municipal. De acuerdo con información obtenida de las liquidaciones presupuestarias de la UNGL, esos recursos, al 31 de diciembre del 2016, han generado un total acumulado de

∅135,2 millones por intereses generados en inversiones devengados. Además, que se han efectuado gastos por una cifra cercana a los ∅140,4 millones.

- 2.22. Es importante señalar que el 36,3% de los gastos (∅51,0 millones) fueron ejecutados por el CONACAM durante los años 2015 y 2016 para el pago de almuerzos en una actividad de capacitación, impresión de códigos municipales, la contratación de la secretaria técnica del CONACAM, financiamiento del proyecto de buenas prácticas municipales y en visitas y reuniones con funcionarios municipales, entre otros.
- 2.23. Valga destacar que los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Municipal, al cierre del ejercicio económico correspondiente al año 2016, permanecen ∅272,8 millones sin ejecutar.
- 2.24. Las debilidades asociadas con la exigua ejecución de recursos destinados al fomento y ejecución de programas de capacitación se pueden vincular con aspectos tales como:
 - a. Varios proyectos presentados por las municipalidades en el 2016 no fueron financiados por el CONACAM por cuanto no cumplían con la metodología establecida por ese Consejo en la *Guía para el diseño y formulación de proyectos de capacitación*.
 - b. Las propuestas y proyectos de capacitación formulados por los gobiernos locales no han tenido un seguimiento oportuno y efectivo.
 - c. Los miembros del CONACAM no sesionaron durante el segundo semestre del 2016.
 - d. No existe un procedimiento claramente definido entre la UNGL y el CONACAM en el cual se establezcan las tareas necesarias para canalizar y coordinar las actividades a desarrollar por ese Consejo, que incluya aspectos relacionados con la asignación de recursos, coordinación, procesos de contratación de bienes y servicios.
- 2.25. Así las cosas, la estrategia adoptada por el CONACAM en analizar y financiar proyectos propuestos por los gobiernos locales no ha redituado en un proceso de capacitación municipal integrado, sistémico, continuo y de alta calidad. Al respecto, persisten necesidades desatendidas en materia de capacitación municipal, acentuándose en municipios de zonas rurales y con limitaciones presupuestarias.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) se constituyó como una agrupación de carácter nacional para la defensa, fortalecimiento y desarrollo del Régimen Municipal. En ese sentido, la Contraloría General de la República reconoce los esfuerzos de esa organización para fortalecer los gobiernos locales, con la presentación de proyectos de ley relevantes y con

la realización de actividades orientadas a motivar a los ciudadanos para participar en la elección de las autoridades municipales, entre otros.

- 3.2. Por la trascendencia de la UNGL, su gestión debe orientarse al desarrollo de actividades directamente articuladas con los propósitos fundamentales consignados en sus estatutos y con las prioridades de la estrategia institucional a efecto de dar un uso óptimo a los recursos públicos conferidos a esa administración.
- 3.3. Es prioritario entonces que las autoridades de la UNGL definan y concreten las estrategias y políticas puntuales sobre el trabajo que esperan los gobiernos locales y se propicie un norte claro a las tareas que realizan de frente a las necesidades particulares de sus comunidades; con el fin de potenciar las capacidades municipales de cara a la atención de los múltiples requerimientos locales y propicien el desarrollo de forma consensuada con las autoridades municipales y se realice una clara priorización de las actividades desarrolladas de acuerdo con las capacidades y recursos institucionales.
- 3.4. La ausencia de una planificación anual operativa que incluya la totalidad de las actividades de la UNGL, donde se establezcan mecanismos y parámetros claros para medir el cumplimiento de tales actividades, podría propiciar que el accionar institucional sea susceptible a la improvisación y toma de decisiones con carácter reactivo
- 3.5. Por ende, es urgente que esa entidad establezca un proceso sistemático de planificación y de formulación y evaluación presupuestaria, orientado en políticas, normativa interna y en instrumentos de planificación, que propicien la observancia de la normativa aplicable, el mejoramiento institucional y la rendición de cuentas. Así como el cumplimiento de objetivos y la prestación de servicios a las instituciones afiliadas, en aras de lograr resultados positivos hacia el fortalecimiento del sector municipal y el desarrollo local.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA MSC. KAREN PORRAS ARGUEDAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA DE LA UNGL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.3.** Elaborar, someter a la aprobación respectiva, divulgar e implementar, con fundamento en el ordenamiento jurídico, políticas y procedimientos vinculados con la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación del proceso presupuestario, que contenga al menos: Ver puntos del 2.1 al 2.7 de este informe.
- a. Una herramienta de vinculación entre la planificación anual con las competencias asignadas a la UNGL en su marco jurídico y estrategia institucional.
 - b. La vinculación de la formulación del presupuesto con la planificación institucional.
 - c. La formulación de objetivos, metas e indicadores alineados con el marco normativo y estratégico de la UNGL.
 - d. La coordinación entre las unidades internas que intervienen en el desarrollo del proceso presupuestario.
 - e. La participación y las responsabilidades de los funcionarios.
 - f. Los insumos necesarios para la formulación presupuestaria.
 - g. La guía para el proceso de evaluación y retroalimentación de la fase de evaluación presupuestaria.
 - h. Puntos de control para la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación presupuestaria.
 - i. Evaluación anual del plan - presupuesto.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, la Dirección Ejecutiva deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente:

- A más tardar el 31 de julio de 2017, un oficio en el que se haga constar que las políticas y procedimientos fueron elaborados, aprobados (por la instancia que corresponda), divulgados e implementados.
 - A más tardar el 30 de setiembre de 2017, deberá remitir un oficio haciendo constar que esas regulaciones internas están consideradas en la planificación institucional y en la fase de formulación presupuestaria.
 - A más tardar el 28 de febrero de 2018, un oficio donde haga constar que la fase de evaluación presupuestaria correspondiente al año 2017 se ajusta a las regulaciones internas implementadas.
- 4.4.** Efectuar una revisión y análisis de las actividades y proyectos programados por la UNGL de manera que la planificación anual operativa 2018 y siguientes, refleje una directa articulación con los propósitos fundamentales de la organización, incorporados en sus Estatutos y con las prioridades

definidas en la Agenda Municipal y en el Plan Estratégico vigentes. Para estos propósitos se deberá contemplar, el papel que desempeña la entidad hacia sus afiliadas, los cambios experimentados en el sector y el alcance de las funciones otorgadas por el Código Municipal y demás normativa aplicable.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, la Dirección Ejecutiva deberá remitir a la Contraloría General a más tardar el 1 de setiembre de 2017, un oficio con el detalle de los resultados obtenidos y de las acciones adoptadas producto de la revisión y análisis referido. Ver puntos del 2.8 al 2.16 de este informe.

A LA LICDA. CATALINA COGHI ULLOA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Definir, aprobar, divulgar e implementar una estrategia para fomentar y ejecutar programas de capacitación para el sector municipal, asignando recursos, prioritariamente, a actividades dirigidas hacia la zona rural, de conformidad con los términos establecidos en la Ley 8420.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, el Concejo Nacional de Capacitación Municipal deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 1 de setiembre de 2017, un oficio que incluya la estrategia formulada contemplando lo siguiente: un horizonte de tiempo (cronograma), una programación detallada de las actividades de capacitación y temáticas a desarrollar, beneficiarios, responsables y de la ejecución de los recursos. Adicionalmente, se deberá enviar a más tardar el 2 de julio de 2018 y 7 de enero de 2019 informes de avance de las acciones y recursos ejecutados. Ver puntos del 2.17 al 2.25 de este informe.

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área



Lic. Gonzalo Elizondo Rojas
Asistente Técnico

Lic. Luis Fernando Calderón Sánchez
Coordinador

ANEXO ÚNICO

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA GESTIÓN DESARROLLADA POR LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES MUNICIPALES Y EL DESARROLLO LOCAL

Nro. Párrafos	Ej. 2.2 a) i. y iii.		
Observaciones Administración	La UNGL señala que las metas sí cuentan con unidad de medida. Además, exponen que serán mejoradas en la formulación del próximo plan operativo anual. Asimismo, refiere a que la información suministrada en el aparte iii. es ambigua, pues en el inciso i. se indica que las metas carecen de unidad de medida y posteriormente se indica que los indicadores (unidad de medida) no tienen vinculación con los objetivos que se plantean en los Estatutos.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con fundamento en los argumentos expuestos por la UNGL la condición identificada se reformula con el propósito de que se indique que las metas no son claras respecto del fin que persiguen, lo cual no facilita medir su grado de cumplimiento y va en detrimento de la rendición de cuentas, por cuanto carecen de elementos básicos definidos en la <i>Guía para la Elaboración del plan operativo anual para las municipalidades y otras entidades de carácter municipal</i>.</p> <p>Es preciso aclarar que conforme con la referida <i>Guía</i> las metas corresponden a una expresión concreta, cuantificable del objetivo de mejora u operativo previamente definido para el ejercicio presupuestario y debe responder a las preguntas ¿cómo, cuánto y cuándo?</p> <p>Se mantiene lo señalado por el Órgano Contralor en el aparte iii., en el sentido de que algunos de los indicadores formulados en el PAO 2016 no se relacionan con la propuesta planteada en las metas. En este sentido, la aclaración realizada en el aparte i. elimina la eventual ambigüedad indicada por la UNGL.</p>		

Nro. Párrafos	2.2 a) ii.		
Observaciones Administración	La administración de la UNGL expone que el PAO de los últimos periodos se ha formulado de acuerdo con el Plan estratégico del periodo 2012- 2017.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La auditoría realizada por la Contraloría General de la República permitió identificar que en el PAO-2016 de la UNGL se incorporan metas que no se vinculan con objetivos estratégicos contenidos en el Plan Estratégico 2012-2017, las cuales a su vez, no proyectan el beneficio esperado para el sector municipal y para el desarrollo local.		

Nro. Párrafos	2.2 c).		
Observaciones Administración	La administración de la UNGL expone que las iniciativas relacionadas con las elecciones municipales fueron incorporadas en el PAO 2015, con el fin de incentivar y motivar la participación de mujeres y jóvenes en las elecciones municipales, dado que las estadísticas reflejan que el abstencionismo fue liderado por estos segmentos de la población.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Las debilidades señaladas en ese aparte corresponden a la formulación del Plan Anual Operativo 2016. El tema de las elecciones municipales no se encuentra incorporado en la planificación 2016, sin embargo, se determinó que la UNGL realizó diversas actividades que no están incorporadas en el referido PAO 2016. Al respecto, es preciso indicar que en la auditoría realizada se identificaron una serie de actividades ejecutadas por esa Unión, la cuales tampoco están contenidas en dicho plan, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaron un conversatorio sobre “El Papel de la Cultura como Desarrollo Local”. • UNGL impulsa Índice de Progreso Social Cantonal. • Foro Nacional Reformas Electorales pendientes a la luz de las elecciones municipales 2016 (7 de diciembre 2016). • UNGL capacita a municipalidades en elaboración de presupuesto. • Jornada de Capacitación e intercambio de Buenas Prácticas Municipales. • Proyecto en mi Cantón se Habla Joven. • MarViva, UNGL y el Ministerio de Salud dicen #ChaoPlásticoDesechable. • Gobiernos locales con apoyo técnico en materia de caminos. • Debates regionales entre UNGL y Universidad de Costa Rica. <p>Destacar, que en el Informe de Cumplimiento Plan Operativo-II Semestre 2015, elaborado por la UNGL se hace referencia a la existencia de actividades ejecutadas por esa entidad, las cuales no fueron programadas en el PAO 2015, según se detalla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuentros Municipales de Juventud. • Encuentro Nacional de Reciclaje. • Taller con municipalidades para presentar la Propuesta de Plan de Energía Componente transporte. • Encuentro “La Salud de los océanos comienza en las ciudades”. <p>Lo expuesto reafirma lo indicado por el Órgano Contralor, respecto de que se realizan actividades para objetivos no contenidos en el PAO institucional, por lo cual se mantiene el resultado expuesto en este aparte del informe.</p>		

Nro. Párrafos	2.2 d), 2.2 f), 2.6 a), 2.14		
Observaciones Administración	<p>La UNGL expone que utiliza el mecanismo de evaluación del PAO establecido por la Contraloría General de la República, formato que ha utilizado en los últimos años y la información se incluye en la matriz del SIPP, así como en los informes semestrales y anuales que se remite a la CGRCR.</p> <p>Adicionalmente, esa administración señala que en la liquidación del PAO 2016 se muestran los niveles de ejecución con un promedio 85.71%, los cuales no concuerdan con el 50% consignado en el aparte 2.2. f) del borrador remitido por el Órgano Contralor.</p>		

	<p>También refiere a que la UNGL puede medir cualitativamente el resultado de la gestión con base en diversos instrumentos. A manera de ejemplo, refiere a que realizó evaluaciones ex-post de los encuentros con autoridades locales; se elaboraron informes de gestión anual; representaciones técnicas y políticas de la UNGL en órganos de Poder Ejecutivo y Legislativo y se emitieron informes de cumplimiento trimestral y semestral de ejecución del PAO. Además, menciona al proceso cualitativo de rendición de cuentas que se hace frente a los Concejos Municipales, en audiencias y la apertura que la institución brinda en torno a la atención de solicitudes, reclamos y observaciones sobre el trabajo que se realiza.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público refieren a la fase de evaluación presupuestaria como un conjunto de normas y procedimientos, mediante los cuales se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna 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. Todo lo anterior de acuerdo con la planificación, la programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad.</p> <p>Para el caso particular de la UNGL, la información incorporada en el SIPP se circunscribe al comportamiento de la ejecución de los ingresos y gastos más importantes e información relativa al cumplimiento de objetivos y metas; sin considerar el desempeño institucional y programático en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el uso de los recursos públicos, según el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados en los indicadores, con lo cual no se observa lo previsto en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, respecto de los criterios de calidad y suficiencia a considerar en la evaluación presupuestaria.</p> <p>Respecto del cumplimiento a lo incorporado en el plan anual operativo, indicar que la evaluación realizada por la UNGL en sus informes semestrales, se restringe en comentar acerca de generalidades de las actividades ejecutadas bajo un enfoque estrictamente cualitativo, sin cuantificar el cumplimiento de las metas desde una dimensión física, por lo que del total de metas formuladas por la administración, se desconoce cuántas fueron cumplidas, cumplidas parcialmente o bien, incumplidas.</p> <p>Es preciso señalar que el análisis del Órgano Contralor se efectuó a partir de los informes semestrales de cumplimiento del plan anual operativo, incorporados por la administración en el SIPP. Indicar que a partir de las observaciones realizadas por la UNGL, la Contraloría General procedió nuevamente a cuantificar el cumplimiento de las metas, determinándose los mismos resultados contenidos en el borrador del informe enviado a esa entidad. Aunado a que la UNGL no aportó documentación de respaldo respecto del cumplimiento de metas de un promedio del 85.71%.</p> <p>Así las cosas, las observaciones remitidas por la UNGL al aparte 2.2 f) no son de recibo, por cuanto a pesar de que refieren que fueron extraídos del SIPP, los datos aportados no son consistentes con la información incorporada por esa administración en dicho sistema.</p>		

En lo concerniente al impacto o beneficio producto de la gestión de la UNGL al sector municipal y al desarrollo local, los informes de cumplimiento del plan anual operativo y los informes de gestión anual, carecen de un análisis de la contribución de los resultados obtenidos al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo.

Aunado a lo señalado, considerando que algunas de las metas formuladas por la UNGL no son claras respecto del fin que se persiguen y dado que los indicadores se encuentran en función de la cantidad eventos realizados, material publicado, personal capacitado, estrategias implementadas, informes realizados, cuñas producidas, entre otros; no es posible concluir que la consecución de estas acciones están impactando positivamente al sector municipal y al desarrollo local.

De ahí la necesidad de crear una metodología de manera cuantitativa y cualitativa se mida el impacto o beneficio de la gestión de la UNGL y del valor público generado por esa institución.

En lo que respecta al aparte 2.2 d), a partir de los elementos aportados por esa UNGL, se realizará un ajuste, a efecto de que se adicione acerca de la necesidad de impulsar mejoras en los mecanismos para el control y evaluación de los planes operativos institucionales y la ejecución presupuestaria en la UNGL.

Nro. Párrafos	2.3 a), 2.5 a), 2.6 c), 2.7.		
Observaciones Administración	<p>La administración de la UNGL, informa que para la formulación del presupuesto 2018, se ha iniciado, con la asesoría de funcionarios de la Contraloría General, el proceso de implementación de la técnica de presupuesto por programas.</p> <p>Además, expone que esa entidad se apega a la elaboración de los presupuestos con base en la normativa vigente de los Lineamientos y Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE. Agrega que los presupuestos de los últimos años han sido aprobados sin objeción por la Contraloría General.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Los resultados expuestos en este informe reflejan debilidades en materia de la planificación institucional y el proceso presupuestario. En ese sentido, Normas Técnicas sobre Presupuesto Público contemplan un conjunto de fases continuas, dinámicas, participativas y flexibles, mediante las cuales se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones física y financiera, de conformidad con el bloque de legalidad aplicable.</p> <p>Cabe señalar que dentro del proceso de aprobación presupuestaria 2017, le fue comunicada a esa administración que el presupuesto inicial de la UNGL presentaba debilidades referidas al plan anual operativo y a la estructura programática, deficiencias, que si bien no ameritaron la improbación de dicho documento presupuestario, dieron origen al proceso de implementación del presupuesto por programas para el presupuesto 2018 de esa UNGL.</p> <p>Lo expuesto por la administración reafirma lo señalado por la Contraloría General, respecto de la necesidad de ajustar la estructura del presupuesto por programas, acción que la UNGL ha iniciado en atención a lo señalado en el oficio DFOE-DL-1458(17080) del 21 de diciembre de 2016.</p>		

Aunado a lo indicado, destacar que el proceso de fiscalización posterior permite a la Contraloría General un examen más integral de este conjunto de fases, tal como se realizó durante la auditoría que dio origen a este informe de fiscalización, a efecto de identificar debilidades e introducir mejoras que fortalezcan la gestión institucional.

Nro. Párrafos	2.3 c).		
Observaciones Administración	La administración de la UNGL indica que los recursos provenientes de las transferencias del IFAM por concepto de la Ley 9047 se realizan de forma trimestral; sin embargo, el desembolso correspondiente al último trimestre, se recibe a finales de diciembre del año respectivo, lo cual imposibilita la ejecución de los recursos provenientes de dicha normativa.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	En ese sentido la administración señaló que la subejecución presupuestaria obedece a atrasos en la transferencia de recursos de la Ley de Licores por parte del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Sin embargo, a criterio de la Contraloría General, esta justificación explica únicamente en parte la subejecución presupuestaria, dado que las sumas transferidas por el IFAM en el último trimestre de los años 2015 y 2016 ascendieron a ¢103,3 millones y ¢117,5 millones, respectivamente. Mientras que la subejecución durante esos periodos fue, en su orden, de ¢296,1 millones y ¢343,3 millones. Sin embargo, se está incorporando en el cuerpo del informe esta observación que realiza la UNGL respecto del giro de tales recursos para el último trimestre del año.		

Nro. Párrafos	2.5 c), 2.5 d).		
Observaciones Administración	<p>La administración de la UNGL expone que en el año 2014 esa entidad inició un proceso orientado a fortalecer el sistema de control interno, para lo cual se conformó una Comisión de control interno. Posteriormente se llevó a cabo la contratación de una empresa, para aplicar las herramientas de autoevaluación y SEVRI, a efecto de implementar el sistema de control interno. Tales herramientas fueron actualizadas durante el 2016.</p> <p>Además, informa esa administración, que en la actualidad la UNGL cuenta con una comisión encargada de elaborar el PAO y el Presupuesto, la cual se encarga de fijar las pautas para la respectiva formulación presupuestaria.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Las conclusiones contenidas en el documento Plan Estratégico de la UNGL 2012-2017 evidencian la necesidad de que en la UNGL se definan procesos, responsabilidades y funciones. Además, que se carece en esa Unión de una cultura de planificación y seguimiento de proyectos y actividades diarias. Aunado a que no existen planes de inducción y/o capacitación para el fortalecimiento interno de la institución.</p> <p>Al respecto, en el PAO 2016 se definió la necesidad de que en la UNGL se desarrollen procesos de capacitación a los funcionarios de la UNGL en el tema de control interno y seguimiento del SEVRI. Además, se definió que al finalizar ese año se debería iniciar con la implementación de un plan de capacitación del personal de la institución por competencias. No obstante, tales actividades no fueron ejecutadas.</p>		

En ese sentido, se reconocen las actividades realizadas por la administración de la UNGL en esta materia y se coincide que es un proceso de mejora continua que de manera progresiva la administración deberá ir implementando. Sin embargo, se determina que es requerido que se definan formalmente, procedimientos y políticas sobre estas temáticas, lo cual se incorporará en el aparte 2.5 d), a efecto de que se consigne que en la UNGL se carece de procedimientos y políticas internas formalmente establecidas y debidamente divulgadas a los funcionarios competentes para orientar la planificación institucional y las fases de formulación y evaluación presupuestaria.

Nro. Párrafos	2.6 b), 2.6 d), 2.6 e), 2.16 b).		
Observaciones Administración	<p>La administración de la UNGL considera que la opinión de los jefes y funcionarios municipales sobre esa Unión es un asunto de percepción; es decir, es subjetivo por cuanto depende del estado de ánimo y de la opinión personal, no fundamentada, del consultado, por lo que indica que deducir desinterés, apatía o desconocimiento, es una interpretación subjetiva que no se puede demostrar con datos estadísticos ni con los resultados de una pregunta en particular.</p> <p>Además, señala la administración de la UNGL que un determinado porcentaje de los consultados opinan a favor del trabajo que realiza la institución desde una perspectiva positiva y que un grupo de funcionarios opina que la UNGL sí prioriza sus actividades.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Como instrumento para enlazar la misión, visión y estrategias de la institución, la UNGL en su Plan Estratégico incorpora el modelo Cuadro de Mando Integral, el cual contiene un apartado referido a la satisfacción de los clientes. Adicionalmente, en el marco filosófico la UNGL se autodefine como la expresión legítima del Régimen Municipal, razón por la cual la opinión de los funcionarios municipales es un elemento importante a considerar como parte de la gestión realizada por esa Unión.</p> <p>Se hace la aclaración de que el porcentaje indicado en estos párrafos corresponde a autoridades y funcionarios municipales que efectivamente respondieron la consulta realizada y que no tenían una opinión favorable o desfavorable sobre el tema abordado. A criterio de la Contraloría General los resultados de la consulta realizada deben llamar la atención de la UNGL, en el sentido de que podría interpretarse como un desconocimiento o desinterés de parte de las autoridades y funcionarios municipales sobre el accionar de esa entidad.</p> <p>Al respecto, es preciso indicar que en la Autoevaluación de Control Interno, elaborada por la compañía Nahorqui Consultores, contratada por esa UNGL, se señala un riesgo en la misma línea adoptada en el informe del Órgano Contralor. En la referida Autoevaluación se indica en lo pertinente:</p> <p><i>“Actualmente la falta de una estructura organizativa óptima hace que exista debilidad en los procesos de soporte a las funciones sustantivas de la UNGL, donde pueden generarse atrasos, o entramientos en los procesos, además un uso no optimizado de recursos./ Directamente en los procesos sustantivos, puede presentarse dificultades para cumplir los objetivos de incidencia y comunicación política, así como la asesoría en diferentes temáticas, las cuales al no estar delimitadas crean confusión a lo interno de la UNGL y a lo externo, por no tener claridad de la función de esta institución./ Lo anterior genera una pérdida de posicionamiento, donde los usuarios al no tener claridad del alcance de la Unión deciden acudir a otros entes. También el</i></p>		

riesgo de asesorar de forma equivocada, por asumir temas en los que no se tiene ni la capacidad instalada ni el conocimiento necesario, puede traer consecuencias más graves para la institución.”

En atención a las observaciones realizadas por la administración de la UNGL, se hará referencia en el informe sobre las opiniones favorables de las autoridades y funcionarios municipales. No obstante que ese dato se encontraba incorporado en los gráficos incluidos en dicho informe.

Nro. Párrafos	2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.13 b).		
Observaciones Administración	<p>La administración de la UNGL comenta que planifica sus actividades, objetivos, presupuestos, POAS y planes estratégicos con base en lineamientos establecidos y aprobados por la Junta Directiva, así como en lo que dicta el Estatuto y la Agenda Municipal. Además, expone que las actividades sustantivas se establecen en primera instancia con base en las necesidades de los gobiernos locales, son aprobadas por la Junta Directiva y se fundamentan en lo previsto en el artículo 2, inciso I del Estatuto.</p> <p>Adicionalmente, la UINGL expone que las actividades formuladas en el PAO 2016 no están vinculadas con los ejes y objetivos del Plan Estratégico 2012 - 2017. En cuanto a las actividades que la Contraloría General identificó que no están directamente relacionadas con las líneas de acción definidas en la Agenda Municipal Costarricense 2011 – 2016, la administración de la UNGL expone que dicha Agenda no debe considerarse un instrumento estático, dado que fue elaborada en un marco de tiempo definido y las necesidades de los gobiernos locales evolucionan conforme las demandas ciudadanas y las coyunturas políticas regionales y nacionales.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Las normas técnicas sobre presupuesto público estipulan que el plan anual operativo es un instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el cual se concreta la política de la institución a través de la definición de objetivos, metas y acciones que se deberán ejecutar durante el año. En el caso de la UNGL los planes de mediano y largo plazo refieren a su Plan Estratégico 2012 – 2017 y la Agenda Municipal Costarricense 2012 - 2016, en donde se concreta la política de la institución por medio de la definición de objetivos, metas, y acciones.</p> <p>Al respecto, indicar que si bien la UNGL afirma que sus actividades se encuentran planificadas de conformidad con el marco jurídico institucional y marco estratégico, lo cierto es que producto del análisis del PAO 2016 efectuado por la Contraloría General se desprende que existen debilidades en el proceso de planificación; relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen partidas del presupuesto institucional que no están sustentadas en objetivos y metas debidamente establecidos. • La UNGL desarrolla actividades que no están Incorporadas en el PAO. • Se incorporan objetivos en el PAO los cuales no están contenidos en el Plan estratégico de la UNGL 2012 – 2017, ni en la Agenda Municipal 2012 - 2016 . <p>En consideración de las debilidades anteriores se plantea a esa administración la necesidad de revisar y analizar las actividades y proyectos programados por la UNGL de manera que su planificación anual operativa, refleje una directa articulación con los</p>		

	propósitos fundamentales de la organización, incorporados en sus Estatutos y con las prioridades definidas en la Agenda Municipal y en el Plan Estratégico vigentes.
--	--

Nro. Párrafos	2.13 a), 2.13 c).		
Observaciones Administración	<p>La UNGL expone que emplea una metodología para priorizar proyectos y actividades, para lo cual se identifican solicitudes formuladas por parte de los gobiernos locales; el equipo técnico valora la viabilidad de la solicitud con base en el marco jurídico de la UNGL y elabora un planteamiento técnico para ser presentado ante la Junta Directiva, para que apruebe la respectiva implementación.</p> <p>Asimismo, la administración de la UNGL expone que durante el periodo objeto de la auditoría la Asamblea General de la UNGL no ha generado ninguna variación en los Estatutos.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Con base en los argumentos expuestos y la documentación aportada por la UNGL, se hará la aclaración en el informe en el sentido de que en esa UNGL se carece de una metodología formalmente establecida y debidamente divulgada a los funcionarios pertinentes que permita sistematizar y priorizar los proyectos y actividades. Asimismo, en el aparte respectivo se hará la indicación de que no se han efectuado reformas a los Estatutos de la entidad que contemplen la actualización de los objetivos y funciones que ha asumido la UNGL.</p>		

Nro. Párrafos	2.16 a).		
Observaciones Administración	<p>La UNGL expone que sus actividades y su accionar en temas de capacitación, se realiza en apego a la normativa establecida en el título V del Código Municipal, así como en los artículos 2 (inciso I), 37 y 38 de los Estatutos de esa Unión.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La afirmación expuesta por el Órgano Contralor corresponde a un efecto potencial y no implica que sea una situación que efectivamente se haya materializado. Lo que se procura con este señalamiento es que la UNGL analice su accionar y verifique que efectivamente se apega a lo previsto en la normativa que rige su accionar.</p>		