

DFOE-SAF-IF-00005-2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO, CONTENIDO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA EN EL INFORME FINAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS, LOS OBJETIVOS, LAS PRIORIDADES Y ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) Y SU APORTE AL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL DEL PAÍS, PERIODO 2018 Y CIERRE DE PERÍODO 2015-2018

Señora

María del Pilar Garrido Gonzalo

Ministra

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

despacho@mideplan.go.cr

nathalie.gomez@mideplan.go.cr

1. ALCANCE DE LA REVISIÓN DEL INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2015-2018, PERIODO 2018 Y CIERRE DE PERÍODO 2015-2018

- 1.1. La auditoría examinó tres áreas, a saber: el cumplimiento de requerimientos del marco normativo; el contenido del informe y la rendición de cuentas; y la confiabilidad de las cifras reportadas por las instituciones, rectorías y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Cada área fue examinada bajo criterios de auditoría específicos¹, y en la siguiente figura se presenta un resumen de sus componentes.
- 1.2. La auditoría se realizó tomando en consideración las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP) emitidas por la Contraloría General y el procedimiento de auditoría oficial de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.3. Asimismo, en los siguientes acápite se brinda un mayor detalle sobre los alcances y resultados de los diferentes criterios aplicados.

¹ La CGR presentó a MIDEPLAN los criterios de auditoría a utilizar mediante Oficio N° 16885 (DFOE-SAF-0621) del 23 de noviembre de 2018. La exposición verbal de los resultados de la presente auditoría se realizó el 10 de abril de 2019 en el Ministerio de Hacienda, en presencia de los señores Viceministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Egresos del Ministerio de Hacienda.



Fuente: Elaboración propia CGR, con base en la herramienta para el dictamen del Informe del PND.

2. RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN POR LA INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

- 2.1. Según el artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional², MIDEPLAN es el ente responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país, en coordinación con las rectorías sectoriales y jerarcas institucionales.
- 2.2. El artículo 52 de la LAFRPP establece que: “a más tardar el 1° de marzo (...) el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país. (...) Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos (...)”.

² Ley N° 5525 del 02 de mayo de 1974 y sus reformas.

- 2.3. Siguiendo las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)³, es responsabilidad de MIDEPLAN, de las instituciones y de las rectorías sectoriales, que la información sea emitida con la debida oportunidad y calidad, libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, con apego a las disposiciones legales y normativa técnica aplicable⁴.
- 2.4. El Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, fue remitido por MIDEPLAN a la Contraloría General, mediante oficio N° DM-308-2019 del 1° de marzo de 2019, recibido en la institución ese mismo día.

3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 3.1. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en elaborar una opinión sobre el cumplimiento de requerimientos del marco normativo; el contenido del informe y los procesos de rendición de cuentas; la situación de la ficha de los indicadores y la confiabilidad de las cifras reportadas, referida al Informe de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND. Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP, en el cual se dispone que la Contraloría General de la República debe remitir a la Asamblea Legislativa un dictamen sobre el Informe referido.
- 3.2. La auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República y los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 4000) emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Este marco normativo exige cumplir con requisitos éticos, y que se planifique y realice la auditoría para llegar a las conclusiones respectivas sobre el cumplimiento de los criterios definidos.
- 3.3. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia sobre los instrumentos, procesos de recolección llevados a cabo y la información contenida en los reportes sobre los avances de metas, entre otros. Al realizarse la auditoría, se considera el control interno relevante para la preparación y presentación razonable de los reportes señalados, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias, pero no con

³ Aprobadas mediante Resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009. Publicadas en La Gaceta N°26 del 6 de febrero de 2009.

⁴ Principalmente los artículos 11, 130 y 140.8 de la Constitución Política; los artículos 27.1 y 99 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 02 de mayo de 1978 y sus reformas; el artículo 2.e de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 02 de mayo de 1974 y sus reformas; el Reglamento a la LAFRPP, Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN de 31 de enero de 2006 y sus reformas, los artículos 6.d, 74 y 77 del Reglamento General de MIDEPLAN, Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN de 17 de mayo de 1994 y sus reformas, el artículo 2 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN de 25 de julio de 2014 y sus reformas, y los artículos 2 al 7 y 10 al 15 de este último, entre otros.

el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación.

- 3.4. Esta Contraloría General considera que la evidencia de auditoría que ha obtenido es suficiente y apropiada para ofrecer una base para una opinión sobre el Informe de Seguimiento Anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018.

4. BASE PARA LA OPINIÓN CON RESERVAS DEL INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS, LOS OBJETIVOS, LAS PRIORIDADES Y ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL PND Y SU APORTE AL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL DEL PAÍS, PERIODO 2018 Y CIERRE DE PERÍODO 2015-2018

BASE DE LA OPINIÓN SOBRE LOS REQUERIMIENTOS DEL MARCO NORMATIVO

- 4.1. La Contraloría General revisó el estado de los factores que aquí se valoran en el Informe remitido por MIDEPLAN y en documentación oficial disponible en la página web de dicho Ministerio. Como complemento, se consultó por escrito a MIDEPLAN y se realizaron entrevistas con los encargados de las Unidades de Análisis del Desarrollo y de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN. También se remitieron oficios de consulta a las 12 rectorías del Poder Ejecutivo para valorar sus procedimientos internos y oportunidades de mejora en relación con el seguimiento del PND. Los resultados obtenidos se exponen seguidamente.

Medición del costo unitario de los servicios y de la eficiencia

- 4.2. Pese a mejoras observadas en la coordinación con el Ministerio de Hacienda, el Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, presentado por MIDEPLAN a la Contraloría no contiene los elementos explicativos para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos y los costos de los servicios que establece el artículo 52 de la LAFRPP. Estos requerimientos no se han cumplido cabalmente desde la vigencia de la Ley N° 8131 en octubre de 2001.
- 4.3. Sobre estos temas, a finales de 2018 se observó una posición en la que MIDEPLAN asumió que estas son funciones y competencias propias del Ministerio de Hacienda, que MIDEPLAN atiende desde el seno de la Comisión Interinstitucional entre ambos rectores. Dicha Comisión posee una subcomisión conformada por funcionarios del Ministerio de Hacienda que ha trabajado en experiencias piloto sobre el tema desde 2016, sin que MIDEPLAN informara sobre sus avances en el informe de marrras.
- 4.4. En opinión de la Contraloría General, MIDEPLAN debe continuar asumiendo ese rol más activo que ha mostrado en los últimos meses, trabajando en coordinación con el Ministerio de Hacienda, de tal forma que se determine la ruta a seguir y se finiquiten las acciones necesarias para cumplir con la medición de costos de los servicios y eficiencia en el uso de los recursos públicos, de conformidad con el artículo 52 de la LAFRPP.

Medición de la efectividad de los programas

- 4.5. El Informe de MIDEPLAN incluyó un apartado que detalla los resultados y lecciones aprendidas de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) al cierre del período 2015-2018. Para realizar este tipo de evaluaciones, MIDEPLAN emitió en 2017 el “Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas” para la gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación (SNP), y en los últimos dos años se emitieron ocho guías metodológicas específicas sobre procesos relacionados con la temática de la evaluación. En noviembre de 2018, MIDEPLAN emitió la Política Nacional de Evaluación (PNE) 2018-2030, con el fin de fomentar la cultura evaluativa en las instituciones estatales.
- 4.6. Según reportó MIDEPLAN⁵, al 2018 la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) integró 16 intervenciones públicas, de una meta inicial de realizar 15 procesos de evaluación en el período 2015-2018. Según indicó MIDEPLAN, todas las evaluaciones se encuentran en la etapa de uso, mostrando un alto grado de aceptación de sus recomendaciones (84,95%), y al 1° de marzo de 2018 se reportó que el 75% de las evaluaciones han realizado sus respectivos Planes de Acción para la implementación de las recomendaciones. En el Informe presentado por MIDEPLAN se sintetizó un detalle sistematizado sobre cada evaluación en específico, así como referencias analíticas orientadas a dimensionar e interpretar lo que ha significado la ANE para el fortalecimiento de la cultura evaluativa.
- 4.7. Es importante hacer hincapié en dos lecciones aprendidas señaladas en el Informe de MIDEPLAN. En primer lugar, en la implementación de la ANE quedó en evidencia que gran parte de las intervenciones no cuentan con las condiciones mínimas de evaluabilidad (entendida como las posibilidades que presenta una intervención pública para ser evaluada, por limitaciones en la planificación y el seguimiento). Por otra parte, los principales aspectos de mejora detectados en las evaluaciones de la ANE refieren a: la modificación programática de las intervenciones (ajustes a los diseños, modelos causales y conceptualización de las intervenciones); la coordinación y comunicación (ya sea intra o interinstitucional, así como con los colectivos a los que se dirigen las intervenciones); los sistemas de información utilizados (indicadores, bases de datos, información administrativa, entre otros); la ampliación de cobertura y gestión de recursos (extensión de los programas y ajuste de recursos); y al desarrollo de capacidades (necesidad de un fortalecimiento de los recursos humanos para optimizar las intervenciones).
- 4.8. Estos y otros aspectos de mejora para la cultura evaluativa en nuestro país se definieron en el marco de la Política Nacional de Evaluación 2018-2030, con un horizonte de ejecución al año 2030 y dos planes de acción cuyo seguimiento está a cargo de MIDEPLAN, el primero de 2019 a 2023 y el segundo de 2025 al 2030. La PNE está basada en cuatro ejes, a saber: Evaluación en el ciclo de la gestión por resultados (incrementar las condiciones de evaluabilidad); Institucionalización de la evaluación; Capacidades en evaluación; Participación e incorporación de actores en estos procesos.

⁵ MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.31-32 y p.515-551.

Cumplimiento de la metodología establecida por MIDEPLAN para el seguimiento y evaluación del PND

- 4.9. En referencia a la metodología elaborada y aplicada por MIDEPLAN en su rol de rector del SNP, referida a los procesos de seguimiento y evaluación del PND, se tienen los siguientes aspectos.
- 4.10. MIDEPLAN remitió una circular el 13 de noviembre de 2018, donde solicitó a cada ministro(a) rector(a) sectorial, la información sobre los resultados alcanzados para las metas nacionales, las metas de objetivos sectoriales y las metas de programas/proyectos, recordándoles la fecha máxima de envío de esa información (31 de enero 2019, agradeciendo su remisión el 18 de enero⁶). Además, se invitó a la inducción a los(as) Secretarios (as) Sectoriales, realizada el 4 de diciembre de 2018, con el fin de entregar el instrumental metodológico requerido y brindar las orientaciones metodológicas correspondientes a este proceso⁷.
- 4.11. Según el informe de MIDEPLAN⁸, la metodología de evaluación del Informe 2018, es similar a un semáforo, en donde según el resultado anual y del cuatrienio de las metas, estas se clasificaron en 3 categorías: meta cumplida (color verde) cuando el resultado obtenido es igual o mayor al 80%; meta parcialmente cumplida (color amarillo) cuando es menor o igual al 79,99% y mayor o igual a 50%; o meta no cumplida (color rojo) cuando es menor o igual a 49,99%. En opinión de la Contraloría General de la República (CGR), es debatible que se empleara el 80% y no el 100% como criterio de cumplimiento de las metas, como se realizó al cierre del cuatrienio anterior⁹. Para el PNDIP 2019-2022¹⁰, formulado a finales de 2018, se estableció el 90% como criterio de cumplimiento.
- 4.12. Esta situación fue señalada por la CGR mediante oficio DFOE-SAF-0131, del 8 de marzo de 2018, dirigido a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. En su respuesta, MIDEPLAN indicó a la CGR que se valoraron dos escenarios, el actual y uno con dos clasificaciones: meta cumplida o meta no cumplida, con base en el logro del 100% de lo programado. Al respecto, MIDEPLAN indicó que *“las autoridades de Mideplan avalaron utilizar la clasificación y rangos del primer escenario, en el tanto cumplía con las especificaciones o premisas de sencillez, figura del “semáforo” y de fácil interpretación de los usuarios o interesados en conocer el avance de los compromisos adquiridos por la Administración Solís Rivera en el marco del PND 2015-2018”* (Oficio DM-135-18 del 15 de marzo de 2018, p.2-3).
- 4.13. La aplicación de este criterio condujo a inconsistencias dentro del mismo informe de marras, como la que se presentó en el reporte de la Meta Nacional 6: Mejorar en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este indicador tenía línea base de 53,0

⁶ Por ser esta la primera vez que se aplicaría el procedimiento para analizar la calidad de la información remitida a MIDEPLAN.

⁷ Circular N° DM-1309-18 del 13 de noviembre de 2018.

⁸ MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.6-7.

⁹ MIDEPLAN (2015). Informe Anual 2014 y Final de Cumplimiento de las Metas PND 2011-2014.

¹⁰ MIDEPLAN (2018). Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.319.

en 2013, aspiraba alcanzar el 66,5 al cierre 2018, y su resultado efectivo fue de 56,0. Al respecto, MIDEPLAN indicó que el resultado fue suficiente para alcanzar el grado de cumplimiento de 84,2%, resaltando a su vez la pérdida de diez lugares en la clasificación por países, así como desmejoras en la percepción que tiene la ciudadanía sobre este tema.

- 4.14. En el reporte de las metas nacionales también se evidenciaron imprecisiones debido a que MIDEPLAN elaboró sus estadísticas de cierre con base en los resultados de 2018, no los resultados acumulados del período 2015-2018¹¹. Por ejemplo, MIDEPLAN informó que la meta nacional de generar nuevos puestos de trabajo fue cumplida en 2018, pues en dicho año se crearon un total de 65 816 de los 56 341 nuevos puestos de trabajo previstos. Sin embargo, MIDEPLAN también concluye que la meta del período de generar 217 000 nuevos puestos de trabajo en el período 2015-2018 no fue cumplida, según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC¹². El ajuste en esta debería dar como resultado dos metas nacionales cumplidas, no tres como se informó¹³.
- 4.15. Por otra parte, en los artículos 15 a 18 de los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica del período 2018” se estableció un procedimiento para la aplicación de verificaciones de cumplimiento de metas en las instituciones y sectores¹⁴. Además, según se indicó en el Informe 2017¹⁵, MIDEPLAN cuenta con una “Guía para la verificación del avance y cumplimiento de metas del período del PND 2015-2018” que fue avalada y formalizada por las autoridades superiores de MIDEPLAN, y aplicada en las verificaciones que realizó MIDEPLAN en el mes de marzo de 2019, en conjunto con las instituciones del SNP¹⁶, cuyos resultados deben ser publicados a más tardar el 15 de abril, según la normativa referida.

¹¹ En su informe de cierre, MIDEPLAN registró 3 metas nacionales cumplidas y 4 no cumplidas, con base en el resultado de 2018, no el acumulado 2015-2018, y considerando el logro del 80% de las metas programadas. MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.10 y p.53-54.

¹² Según MIDEPLAN con base en la Encuesta Continua de Empleo del INEC, la diferencia promedio anual de la población ocupada durante el cuatrienio fue: 2015: -7.104; 2016: -61.554; 2017: 55.489; 2018: 65.816. MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.58.

¹³ Según MIDEPLAN, las tres metas nacionales cumplidas en el período 2015-2018 fueron la meta de: “42 000 hogares (equivalente a 54 600 familias) atendidas integralmente que satisfacen sus necesidades básicas y superan la línea de pobreza al 2018”, la meta de: “mejorar en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) hasta alcanzar el valor de 66,5 en el 2018” y la meta de “Generar 217 000 nuevos puestos de trabajo para el período 2015-2018.”

¹⁴ MIDEPLAN & Ministerio de Hacienda (2017). Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica del período 2018.

¹⁵ MIDEPLAN (2018) Informe Anual de Seguimiento y Cumplimiento de Metas 2017, PND 2015-2018, p.720.

¹⁶ MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.8. Verificado también en las entrevistas con funcionarios del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN.

- 4.16. De igual forma, la Contraloría General solicitó a las 12 rectorías del Poder Ejecutivo¹⁷, información con relación al procedimiento que se ejecuta desde las instituciones para dar seguimiento a las observaciones técnicas realizadas por MIDEPLAN y las acciones de mejora definidas en el ámbito del seguimiento del PND. Se determinó que no todas cuentan con procedimientos formales para el seguimiento de metas del PND¹⁸ y que en la mayoría de los casos se limitan a lo normado por MIDEPLAN, lo que indica la importancia de mejorar continuamente el desarrollo normativo e instrumental, así como su asimilación por parte de las instituciones. Como aspectos positivos se resaltaron las sesiones de inducción y presentación de materiales y el acompañamiento técnico de MIDEPLAN. Las oportunidades de mejora refieren a informes más concretos y devueltos en un tiempo prudencial, la importancia de considerar los tiempos de las Rectorías en la programación de procesos de coordinación entre MIDEPLAN y las instituciones, y promover la articulación interinstitucional y la formalización de las Secretarías de Planificación Sectorial.
- 4.17. Con respecto al establecimiento de lineamientos sobre la “Ficha del Indicador”, en la “Metodología para elaborar el PND 2015-2018”¹⁹, se dispuso la elaboración de una ficha técnica por indicador²⁰. De las auditorías realizadas por la CGR en los últimos años se determinó que la mayoría de los indicadores del PND cuentan con una ficha del indicador, lo cual se considera positivo. No obstante, las metas nacionales en el PND 2015-2018 carecieron de una ficha técnica del indicador debidamente formalizada en el PND²¹. Como producto de esas recomendaciones, en el PNDIP 2019-2022, la CGR constató que estos elementos fueron considerados por MIDEPLAN, ampliándose el contenido de las fichas técnicas, con la participación del Ministerio de Hacienda y el INEC en su elaboración, e incluyeron las metas nacionales.

BASE DE LA OPINIÓN DEL CONTENIDO DEL INFORME Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 4.18. Según los criterios de auditoría establecidos, el resultado de la revisión realizada por la Contraloría General sobre el Informe de Seguimiento Anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, remitido por MIDEPLAN, aborda los siguientes elementos.

¹⁷ Definidas en el artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo vigente (Decreto Ejecutivo N°41187 MP-MIDEPLAN del 21 de junio de 2018). Oficios de respuesta: DM-COR-CAE-0132-2019; DM-MAG-249-2019; DM-0312-03-2019; DM-275-2019; SPS-2019-175; MSP-DM-876-2019; MTSS-DMT- OF-337-2019; MIVAH-DMVAH-0245-2019; G-0598-2019; MICITT-DM-OF-189-2019; DM-2172-2019; DM-0440-2019.

¹⁸ Siete Rectorías informaron que el seguimiento y la evaluación de las metas se basa únicamente en los lineamientos establecidos por MIDEPLAN. (MAG, MEP, MSP, MIVAH, ICT, MINSA, COMEX). Cuatro Rectorías indicaron tener procedimientos propios oficializados (MTSS; MICITT; MOPT; MH).

¹⁹ MIDEPLAN (2014). Metodología para elaborar el PND 2015-2018, p. 12.

²⁰ Según la metodología, esta ficha debería incluir: 1) Definición; 2) Fórmula; 3) Unidad de medida; 4) Frecuencia de medición; 5) Ponderación o Peso; 6) Desagregación (nacional, regional); 7) Fuente de datos; y 8) Clasificación (impacto, efecto, aprovechamiento de producto, producto).

²¹ Se debe hacer la salvedad de que la meta nacional relacionada con la atención integral de familias que satisfacen sus necesidades básicas y superan la línea de pobreza sí cuenta a nivel de meta sectorial con una ficha técnica del indicador.

Contenido del Informe

- 4.19. De acuerdo con el análisis efectuado por la Contraloría General, el Informe remitido por MIDEPLAN contiene un detalle de la metodología aplicada para su elaboración; los resultados anuales y del cuatrienio de las metas nacionales, sectoriales y metas de programas/proyectos, cuadros resúmenes y consideraciones generales para cada sector; datos de la ejecución presupuestaria de recursos invertidos en metas del PND; análisis del contexto nacional y regional; análisis del desempeño de las metas a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS -Agenda 2030); seguimiento a la ANE 2015-2018; Estado de Situación de la Inversión Pública en el PND, un acápite sobre Innovaciones en la Gestión (Elementos de Sinergia del PND 2015-2018), entre otros aspectos.
- 4.20. MIDEPLAN reportó 91 programas, proyectos e indicadores del PND 2015-2018 que trascienden al nuevo PNDIP 2019-2022. De ellos, 51 (56%) fueron clasificados como cumplidos, 11 (12%) fueron clasificados como parcialmente cumplidos y 29 (32%) como no cumplidos²². De las 340 metas clasificadas al cierre del cuatrienio, 93 fueron parcialmente cumplidas o no cumplidas, de las cuales 83 (89%) tienen una explicación de las desviaciones presentadas.
- 4.21. Según indicó MIDEPLAN²³, no se aplicaron los procedimientos establecidos en años anteriores referidos a la definición de acciones de mejora, en virtud de que se trató del seguimiento final al PND 2015-2018. Los programas, proyectos y metas que continúan en el PNDIP 2019-2022 serán sujetos del procedimiento de seguimiento definido por MIDEPLAN, el resto culminarán su seguimiento en este informe.
- 4.22. Sobre los procedimientos previstos para el seguimiento del PNDIP 2019-2022, MIDEPLAN señaló que durante el primer semestre de 2019 se estarán realizando ajustes, en virtud de la implementación de los primeros Planes de Acción Anuales específicos para cada Área Estratégica de Articulación Presidencial, coordinados por MIDEPLAN, utilizando su sistema de información para dar mayor transparencia y acceso a la información a la ciudadanía²⁴. Sobre estos cambios, MIDEPLAN indicó:

Se identificarán las necesidades de información para sustentar los resultados cada seis meses y con el Plan de Acción del PNDIP, se darán alertas trimestrales sobre la ejecución de las actividades críticas, ello permite, la identificación de riesgos, cuellos de botella, acciones endógenas o exógenas que causan desfases y por ende incumplimientos en las metas del PNDIP” (...) Si se presentan rezagos en la programación, se solicitará a la Rectoría ‘acciones de mejora’ posterior al reporte anual. Para ello, es necesario que los responsables de la ejecución de la acción de mejora, revisen y constaten el cumplimiento de las mismas, cuyo propósito es

²² MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.47.

²³ En la presentación de los criterios de la auditoría y ampliado mediante oficio DM-368-2019 del 15 de marzo de 2019.

²⁴ MIDEPLAN (2019). Lineamientos para la elaboración del Plan de Acción de las metas de las intervenciones estratégicas del PNDIP 2019-2022.

subsanan el rezago; de lo contrario, Mideplan solicitará otras acciones de mejora para reiniciar el proceso. (Oficio DM-368-2019, 15 de marzo de 2019).

- 4.23. En opinión de la CGR, al cierre del PND 2015-2018, es importante que se refuercen las mejoras progresivas que se han observado durante los últimos años en estos procesos, considerando los cambios que se avecinan en el seguimiento del PNDIP 2019-2022, y las diferentes necesidades y perspectivas de los grupos involucrados y partes interesadas en estos procesos, tales como la ciudadanía, las rectorías e instituciones del Sector Público, la Asamblea Legislativa, las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Academia, la prensa, la Contraloría General de la República, entre otros usuarios.

Rendición de cuentas

- 4.24. Según constató la Contraloría General, el informe 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018 fue presentado en la sesión ordinaria número cuarenta y tres del Consejo de Gobierno, realizada el 5 de marzo de 2019, en donde la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica y su equipo presentaron los principales resultados y lecciones aprendidas al Presidente de la República y a los ministros(as) rectores(as) presentes.
- 4.25. Según el Acta de la Sesión, no se presentaron acuerdos, pero se reflexionó sobre la importancia de utilizar el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública como una herramienta de trabajo, para alcanzar las metas, así como del monitoreo y seguimiento que realiza MIDEPLAN. (Sesión No. 43, Folio 99).

BASE DE LA OPINIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LA FICHA DE LOS INDICADORES, CONFIABILIDAD DE LAS CIFRAS REPORTADAS Y VERIFICACIÓN DE LA CGR

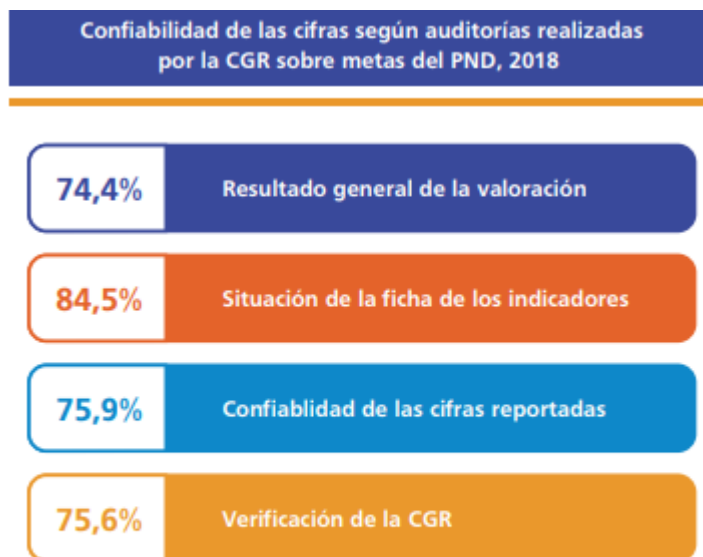
- 4.26. La CGR realizó auditorías de cumplimiento sobre metas seleccionadas con base en criterios de relevancia material y según análisis de las actividades sustantivas que desarrollan los diferentes sectores del PND.
- 4.27. Se realizaron verificaciones en el campo de los resultados reportados por MIDEPLAN, los sectores y las instituciones, para un total de 28 metas de programas/proyectos del PND en 2018²⁵, con lo cual se logró una cobertura de fiscalización acumulada del PND de 84,6% (¢7,8 billones), en relación con el total de recursos estimados para el cuatrienio 2015-2018 (¢9,2 billones).
- 4.28. En el siguiente cuadro se detallan las metas analizadas en las auditorías de cumplimiento realizadas en el I Trimestre de 2019, así como los recursos públicos que tienen asociados en el PND para el cuatrienio.

²⁵ 34 metas del período 2016; 27 metas del período 2017 y 28 metas del período 2018.

METAS SELECCIONADAS PARA LAS AUDITORÍAS DE CUMPLIMIENTO, PERÍODO 2018 Y AVANCE ACUMULADO			
Cifras en millones de colones			
META	ESTIMACIÓN DE RECURSOS CUATRIENIO	META	ESTIMACIÓN DE RECURSOS CUATRIENIO
Cobertura del 20% de las acciones de protección en la Zona Costera con participación de las comunidades en función de las distintas estructuras de gobernanza.	6.329	Construcción de 36 puentes en la red vial nacional.	23.727
Cobertura del 7% de las acciones de protección en el Mar Territorial con participación de las comunidades en función de las distintas estructuras de gobernanza.	6.329	100% del Mejoramiento del Tramo Paquera-Playa Naranjo	7.231
1.921 kilómetros de nuevas líneas distribución construidos.	31.255	Reducir a 10,75 la tasa de mortalidad por accidente de tránsito por 100 mil habitantes.	34.481
313,5 kilómetros de nuevas líneas transmisión construidos.	21.014	63 Organizaciones socioculturales que reciben fondos de Puntos de Cultura.	700
4 campañas integrales para incentivar el turismo interno	5.872	53 unidades policiales equipadas.	67.878
4 circuitos o rutas turísticas diseñadas	500	100% de funcionarios policiales formados, capacitados y especializados según oferta académica.	18.207
83 nuevas agroempresas atendidas bajo la metodología de atención integral.	2.755	125 nuevas víctimas de trata atendidas.	2.100
120 organizaciones de productores (as) y jóvenes rurales apoyados con proyectos generadores de encadenamientos agroproductivos ejecutados para la provisión de bienes y servicios en territorios y regiones.	9.750	5 nuevos proyectos transfronterizos aprobados en temas específicos (ambiente, migración, desarrollo local, infraestructura, etc).	16
16.192 créditos otorgados a estudiantes de zonas de menor desarrollo relativo	77.000	12.529 personas adultas mayores atendidas anualmente.	57.906
40,41% de crecimiento anual en el saldo de la cartera de crédito a las MIPYMES del BNCR, con respecto de diciembre del año anterior.	7.720	5.093 niños y niñas adicionales, atendidos anualmente por la Red Nacional de Cuido. (al 2018: 18.600 niños y niñas)	90.259
7,86% de crecimiento anual de clientes activos del segmento MIPYMES del BNCR, con respecto de diciembre del año anterior.	7.719	100 centros educativos líderes en prevención y atención de violencia.	217.859
183 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2017.	90.554	317 centros educativos (instituciones de preescolar, escuelas y colegios) equipados y conectados.	5.280
93.365 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio de Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.	54.224	18.000 niños y niñas beneficiarios de la estrategia extramuros de CEN-CINAI.	15.047
40.000 dispositivos de conectividad entregados a CPSP.	10.800	6.303 niños y niñas beneficiarios de la estrategia intramuros de CEN-CINAI	76.587
TOTAL 28 METAS VERIFICADAS EN EL I TRIMESTRE 2019	949.098		
TOTAL ACUMULADO METAS VERIFICADAS PND 2015-2018	7.813.177		
TOTAL DE RECURSOS DEL CUATRIENIO SEGÚN EL PND	9.235.996		
PORCENTAJE VERIFICADO EN EL I TRIMESTRE 2019	10,3%		
PORCENTAJE ACUMULADO DE VERIFICACIÓN 2015-2018	84,6%		

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

4.29. De las auditorías realizadas por la CGR en el primer trimestre de 2019, se determinó en cuanto a la situación de la ficha del indicador²⁶ y la confiabilidad de las cifras reportadas²⁷; una calificación de 21,5% y de 19,2% -de un máximo de 25%-, y de la verificación de las cifras se obtuvo en promedio un 33,9% -de un máximo de 50%-. En la siguiente figura se pueden observar los resultados obtenidos en cada uno de los criterios analizados en 2018, convertidos a una escala de 100%.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las auditorías de cumplimiento realizadas por la CGR sobre metas del PND, periodo 2018.

Situación de la ficha de los indicadores

4.30. De las auditorías de cumplimiento de metas del PND realizadas por la Contraloría General para el período 2018, se determinó que las 28 metas analizadas cuentan con su respectiva ficha técnica del indicador, siendo esta la base para monitorear el avance de la meta planteada en el PND. Sin embargo, al igual que lo mencionado en la Memoria Anual 2016 y 2017, de la Contraloría, se determinaron limitaciones en la “definición del indicador”, al encontrarse casos de definiciones incompletas o poco claras. Además, se identificaron imprecisiones en el establecimiento de las fórmulas para calcular algunos de los indicadores planteados y las fuentes de datos. Se observaron casos en donde la información para medir y evaluar el indicador no

²⁶ En este criterio se valora si existe ficha del indicador y si esta se encuentre completa, si se desarrolla de una forma comprensible la “definición” del indicador; si está bien diseñada la “fórmula”; si se establece la fuente de datos; y además, la consistencia del indicador y la meta.

²⁷ Se valora el mecanismo y oportunidad de la recolección de la información; si se contó en la institución con un proceso definido oficialmente y documentado para la verificación de la información de la meta de los indicadores; así como si se aplicaron procesos de verificación por parte de la institución, rectoría y MIDEPLAN.

estaba clara, así como incongruencias entre los diferentes componentes que integran la ficha, como por ejemplo entre su definición y su fórmula de cálculo. Además, se debe indicar que las metas nacionales del PND 2015-2018 carecieron en sentido estricto de una ficha técnica del indicador²⁸.

- 4.31. Entre 2015 y 2017 se registraron 76 oficios con modificaciones aprobadas por MIDEPLAN, ante solicitudes de las secretarías sectoriales para someter a modificación aspectos de las metas e indicadores. Entre los aspectos que principalmente fueron modificados, se destacan cambios en los componentes de la ficha del indicador de distintas metas, en la programación anual de las metas, en los responsables y en las estimaciones presupuestarias. Al final del período se cumplió razonablemente el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°39021-PLAN, sobre la Elaboración, aprobación y modificación del PND, en lo que respecta a que no se realizaron modificaciones en el último año del período gubernamental²⁹.

Confiabilidad de las cifras reportadas

- 4.32. Para valorar la confiabilidad de las cifras reportadas se consideraron dos criterios: el mecanismo y oportunidad de la recolección de la información, y la verificación por parte de las instituciones, rectorías y MIDEPLAN.
- 4.33. En lo que respecta al primer criterio, la Contraloría encontró como elementos favorables que el 93% de las instituciones definió formalmente un procedimiento de información sobre el resultado de la meta, en el 96% de las metas existe un expediente (digital o documental) en la institución con la documentación que respalda sus avances, y en el 100% de las metas se definió oficialmente un responsable de su resultado. Además, en todos los casos existió el aval dado por el máximo jerarca institucional sobre el avance y resultado de la meta del PND.
- 4.34. En cuanto a elementos de mejora sobre este criterio, se encuentra que algunas metas carecen de sistemas informáticos para la captura de la información sobre sus resultados, y en otros casos, el informe de la rectoría sobre el resultado de la meta no se encontró completo ni comprensible.
- 4.35. Con respecto al criterio de verificación por parte de las instituciones, rectorías y MIDEPLAN, se encontró que algunas instituciones no cuentan con un proceso definido oficialmente y documentado para llevar a cabo verificaciones de la información sobre la meta. Además, no realizaron pruebas de verificación de la información que respalda la meta. Por parte de las rectorías, las pruebas de verificaciones en su mayoría están ausentes.

²⁸ Se debe hacer la salvedad de que la meta nacional relacionada con la atención integral de familias que satisfacen sus necesidades básicas y superan la línea de pobreza sí cuenta a nivel de meta sectorial con una ficha técnica del indicador.

²⁹ Según indicaron funcionarios de la Unidad de Análisis del Desarrollo de MIDEPLAN, se registró una modificación que fue aprobada en el mes de enero de 2018; sin embargo, su solicitud de modificación había sido presentada desde el año anterior.

Verificación de los resultados por parte de la Contraloría General

- 4.36. La Contraloría General llevó a cabo verificaciones en el campo sobre los resultados de 28 metas de programas y proyectos del PND. Al respecto, se determinó que en el 39% (11) de las metas, la información reportada por la institución/Rectoría/MIDEPLAN no coincidía o coincidía solo en forma parcial, con la información que resultó de la verificación realizada por la Contraloría. Asimismo, en un 32% (9) de las metas, la información reportada sobre los recursos ejecutados para hacer frente a la misma, no coincidía o coincidía solo en forma parcial, con la información que resultaba de la verificación realizada por la CGR.
- 4.37. En virtud de lo anterior, la CGR considera de suma importancia que las instituciones y las rectorías sectoriales, lleven a cabo verificaciones de los resultados de las metas que les reportan los responsables de su ejecución, ya que con ello se fortalecería la confiabilidad y calidad de las cifras reportadas, las cuales deben ser fidedignas, pues son base para la rendición de cuentas e insumo para la toma de importantes decisiones relativas a política pública.

Procedimiento de valoración de la calidad de la información del seguimiento de metas del PND llevado a cabo por MIDEPLAN

- 4.38. En atención a una disposición de un informe de la CGR³⁰, se constató que MIDEPLAN aplicó por primera vez en el Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, un procedimiento oficializado para analizar la calidad de la información remitida por las instituciones a MIDEPLAN.
- 4.39. Según el procedimiento oficializado³¹, del seguimiento del PND, los jefes de sector deben obtener información valiosa acerca de la situación que presenta cada uno de sus sectores y las instituciones pertenecientes a ellos, como insumo clave para una adecuada toma de decisiones, basada en la evidencia. El procedimiento le permite a la Unidad de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN valorar y respaldar la calidad de los informes de seguimiento, puesto que evidencia incumplimientos de plazos de entrega y/o de requerimientos tanto cuantitativos como cualitativos, así como faltantes de información, entre otros aspectos de relevancia.
- 4.40. En su aplicación, se establecieron formalmente los pasos que deben seguirse para examinar los reportes que remiten las diferentes Rectorías Sectoriales en acatamiento a los requerimientos solicitados, y se realizó una valoración de la calidad con base en 17 criterios. Los resultados fueron incorporados como un anexo, al final del acápite de cada uno de los 16 sectores. Según corroboró la CGR con funcionarios de la Unidad de Seguimiento, sus percepciones sobre la implementación fueron positivas, manifestando que facilitó el trabajo de los analistas, dado que las Rectorías debieron remitir información más revisada y completa, lo que se tradujo en menos aclaraciones sobre la información recibida y más tiempo para realizar los análisis respectivos.

³⁰ Disposición 4.9. del Informe DFOE-SAF-IF-00007-2017 del 8 de diciembre de 2017.

³¹ MIDEPLAN (2018). Instrumento para la Valoración de la Calidad de la Información del Seguimiento de Metas del Plan Nacional de Desarrollo, p. 4. Oficializado mediante Memorando AES-031-18 del 2 de octubre de 2018. También denominado "procedimiento de metaevaluación".

5. OPINIÓN SOBRE EL INFORME

- 5.1. A partir del análisis realizado en los acápite anteriores, esta Contraloría General avala parcialmente el Informe de seguimiento anual 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, elaborado y remitido por MIDEPLAN.
- 5.2. A pesar de los avances producto de la coordinación con el Ministerio de Hacienda en el seno de la Comisión Interinstitucional y sus diferentes grupos de trabajo, dicho informe no contiene los elementos explicativos necesarios para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con lo cual no atiende todos los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la Ley N° 8131. Pese a la conclusión de los primeros tres pilotos para el desarrollo de mediciones de costos en el Sector Público costarricense, y la propuesta en la que se está trabajando para dar continuidad y otro alcance al proyecto, no se ha observado a la fecha un resultado tangible sobre este tipo de mediciones en el Informe de Seguimiento del PND.
- 5.3. En el análisis de los resultados, se observó que MIDEPLAN clasificó las metas cumplidas con base en un criterio de cumplimiento mayor al 80%, aspecto que para la CGR es debatible y que fue señalado a MIDEPLAN desde marzo de 2018, dado que en el informe de cierre del PND 2011-2014, se utilizó el logro del 100%, y en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 se aumentó al 90%³². Además, en el reporte de las metas nacionales, se evidenciaron imprecisiones debido a que MIDEPLAN elaboró sus estadísticas de cierre con base en los resultados de 2018 y no en los resultados acumulados del período 2015-2018³³. En opinión de la CGR, ambos criterios condujeron a inconsistencias en el reporte de los resultados acumulados al cierre del cuatrienio³⁴.
- 5.4. Sin embargo, dicho informe no contiene los elementos explicativos necesarios para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con lo cual no atiende todos los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la Ley N° 8131.
- 5.5. De las auditorías de cumplimiento del PND realizadas por la CGR en este período y anteriores, se determinó que persisten oportunidades de mejora relacionadas con la situación de la ficha de los indicadores, y la confiabilidad de las cifras reportadas basada en el desarrollo de procesos formales de recolección de información sobre las metas; aspectos que esta Contraloría General considera de especial relevancia para fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación de este instrumento de planificación estratégica del Gobierno.

³² MIDEPLAN (2018). Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.319.

³³ En su informe de cierre, MIDEPLAN registró 3 metas nacionales cumplidas y 4 no cumplidas, con base en el resultado de 2018, no el acumulado 2015-2018, y considerando el logro del 80% de las metas programadas. MIDEPLAN (2019). Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período del PND 2015-2018, p.10 y p.53-54.

³⁴ Si el cumplimiento se calcula con base en el 90% del logro de las metas, según el criterio del PNDIP 2019-2022, se reportarían: 228 metas cumplidas (67%), 59 parcialmente (17%) y 53 no cumplidas (16%). Si el cumplimiento se calcula con base en el 100% del logro de las metas, según el criterio al cierre del PND 2011-2014, se reportarían: 200 metas cumplidas (59%), 87 parcialmente (26%) y 53 no cumplidas (16%).

- 5.6. En conjunto con los hallazgos y lecciones aprendidas al cierre de la primera Agenda Nacional de Evaluación 2015-2018, los resultados de todos estos estudios muestran los efectos de desafíos estructurales que aún se mantienen vigentes en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas en nuestro país. Las mejoras deben trascender a la práctica, más allá de lo conceptual e instrumental, de manera que sean más congruentes con los avances metodológicos desarrollados por MIDEPLAN y las mejoras en la calidad del contenido de sus informes. Para ello es fundamental reforzar las capacidades de los gestores, tanto como la formulación y evaluación de las intervenciones. Además se debe lograr un balance entre intervenciones retadoras, realistas y adaptables sin que el PNDIP pierda su esencia estratégica, así como consolidar las mejoras que se proponen en la articulación de los planes de acción derivados del PNDIP 2019-2022 y en su seguimiento.

Firmamos a los 30 días del mes de abril de 2019, en San José, Costa Rica.

Julissa Sáenz Leiva
GERENTE DE ÁREA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edwin Zúñiga Rojas
ASISTENTE TÉCNICO
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

José Chaves Chaves
COORDINADOR
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

kmm

Ce: Expediente electrónico

G: 2018000103-1

P: 2019006587