



INFORME N.º **DFOE-IFR-IF-00005-2019**
31 de mayo, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO
DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA QUE EJECUTA JAPDEVA

2019

CONTENIDO

1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO.....	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS.....	8
2. Resultados.....	9
GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO QUE EJECUTA JAPDEVA.....	9
Debilidades en la identificación de actividades y zonas prioritarias para el direccionamiento de los recursos de la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA limitan su alcance y potencial ¹	9
Ausencia de elementos básicos en la gestión de los programas y proyectos ejecutados por la Gerencia de Administración de Desarrollo limitan su alcance, evaluación y control.....	13
TRANSPARENCIA DE JAPDEVA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA PROMOVER LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA.....	16
Debilidades en la institucionalidad y seguimiento limitan la gestión transparente de los programas y proyectos de desarrollo.....	16
Poca disponibilidad e insuficiencia de mecanismos de acceso a la información de programas y proyectos de desarrollo de JAPDEVA limitan la rendición de cuentas y la participación ciudadana	18
3. Conclusiones.....	22
4. Disposiciones.....	23
A LA M.SC ANDREA CENTENO RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DE JAPDEVA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23
AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE JAPDEVA.....	25
 FIGURAS	
FIGURA N.º 1 IDS CANTONAL REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA 2017 Y RECURSOS ASIGNADOS A DESARROLLO POR CANTÓN PERIODO 2013-2017.....	11
 RECUADROS	
RECUADRO N.º 1 CAMINO BURRICO CEDRAL, SECTOR BANANITO SUR, INTERVENIDO POR JAPDEVA EN EL AÑO 2018.....	12
 ANEXOS	
ANEXO N.º 1 EGRESOS EJECUTADOS POR PARTIDA PRESUPUESTARIA ADMINISTRACIÓN DE DESARROLLO DE JAPDEVA.....	26

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) ha diseñado e implementado mecanismos efectivos que promuevan una gestión administrativa transparente, particularmente en el proceso de desarrollo de la Vertiente Atlántica, de conformidad con el marco constitucional, legal y normativo aplicable, durante el periodo 2017-2018, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La promoción del desarrollo socio-económico de la Vertiente Atlántica es una competencia asignada a JAPDEVA desde su primera Ley de creación, en el año 1963. Siendo este uno de los ejes estratégicos institucionales y considerando que JAPDEVA percibirá mensualmente, para ser ejecutados en desarrollo, un 7,5% de los ingresos brutos de la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), es evidente la necesidad imperiosa de fortalecer de la gestión de proyectos, la transparencia y la rendición de cuentas de la entidad. Además, la transparencia es una herramienta clave de política pública para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, y para mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada, se determinaron debilidades en la identificación de actividades y zonas prioritarias en las que se direccionan los recursos para desarrollo que ejecuta JAPDEVA, dada la inexistencia de criterios de priorización, así como a la ausencia de metas e indicadores que permitan asegurar el impacto que genera cada programa y proyecto ejecutado para el desarrollo de la Vertiente Atlántica. Particularmente, durante el periodo 2012-2017, la gestión de desarrollo de JAPDEVA se centró en el otorgamiento de aportes comunales sin estar alineados a una planificación u orientación estratégica, siendo su ejecución inercial año a año y bajo demanda, pues es ante solicitud de las asociaciones, grupos vecinales y otras instituciones públicas que se da su asignación.

También, se identificó que los programas y proyectos ejecutados por JAPDEVA referentes a promover el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica, no cuentan con elementos básicos que deben ser considerados durante su ciclo de vida, bajo un enfoque integral y de buenas prácticas, lo que limita su alcance, evaluación y control. Al respecto, no se establece un responsable de cada proyecto que ejecute las labores de planificación, organización, dirección, control y documentación del programa y proyecto, tampoco se definen fechas de inicio y de finalización, ni existe un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente, así como métricas de tiempo, costo, alcance y calidad para dar seguimiento y monitoreo a cada uno de los programas y proyectos.

Adicionalmente, de la valoración de la transparencia en la gestión de programas y proyectos, se identificó que JAPDEVA no ha definido una estrategia o plan de acciones para su fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora. De la revisión realizada, los pilares de institucionalidad y seguimiento, en el marco de la gestión de programas y

proyectos, alcanzan un nivel de cumplimiento de 21,74% y 0%, respectivamente, dado que los esfuerzos realizados por la Junta han sido aislados y no obedecen a una estrategia institucional.

Además, se evidenciaron debilidades en el acceso de la información relacionada con la gestión de los programas y proyectos, en cuanto a su calidad y disponibilidad, así como en los mecanismos para su obtención, dado que JAPDEVA circunscribe el tema de la transparencia institucional principalmente a la página web. No obstante, dicho canal resulta insuficiente, dado que no tiene un alcance para toda la población de la Vertiente Atlántica, derivado tanto de la brecha tecnológica como educativa. Al respecto, los pilares de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana alcanzan un 39,80%, 0% y 41,67%, respectivamente.

En relación con la calidad de la información de los programas y proyectos y su disponibilidad, de la revisión efectuada por la Contraloría General de la República (CGR), se evidenció que la información del sitio web está desactualizada, además, no contiene información detallada de todos los programas y proyectos. En esa línea, JAPDEVA no cuenta con un marco oficializado de gestión para la calidad de la información, tampoco existe un plan formal que asegure la continuidad de los servicios de tecnologías de información en la organización.

Finalmente, según el Índice de Experiencia Pública Digital del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) en 2017, persisten brechas respecto de la interacción ciudadana con la Junta por medios digitales, esto en cuanto a la calidad de la interacción de la página, calidad de la información y calidad del medio web, en los cuales se obtuvo notas de 22,24, 50,91 y 34,53, respectivamente, situación que dificulta la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

¿QUÉ SIGUE?

En el presente informe se giran disposiciones a la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA para que se elabore e implemente un plan de acción para identificar las actividades y zonas en las cuales JAPDEVA debe orientar los recursos para promover el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica. Dicho plan debe considerar lo indicado en el Plan de Desarrollo Región Huetar Caribe al 2030 y el Plan Estratégico Institucional 2018-2022. Así también, que elabore e implemente un modelo de gestión de programas y proyectos que incorpore buenas prácticas en todo el ciclo de vida de los proyectos, independientemente de los mecanismos para la administración de los recursos para desarrollo; además, que se diseñe, e implemente una política para el fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora de la transparencia en la gestión de programas y proyectos de desarrollo. También, se dispone al Consejo de Administración de JAPDEVA resolver sobre el plan de acción, el modelo de gestión de programas y proyectos y la política para el fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora de la transparencia en la gestión de programas y proyectos de desarrollo, que presente la Presidenta Ejecutiva.

INFORME N.º DFOE-IFR-IF-00005-2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA QUE EJECUTA JAPDEVA

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente auditoría de carácter especial se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428.
- 1.2. La CGR incluyó, como pilar en su Plan Estratégico 2013-2020, el incremento de la transparencia propiciando el conocimiento ciudadano sobre la administración de la Hacienda Pública, con el propósito de favorecer el control y la rendición de cuentas, para la prevención de actos que perjudiquen la Hacienda Pública y el interés general, para lo cual incorporó esta auditoría dentro de su Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.3. Por otra parte, considerando que durante el periodo 2012-2017 se destinaron ₡29.823,15 millones en el programa de Administración de Desarrollo, además que JAPDEVA recibirá mensualmente un 7,5% de los ingresos brutos de la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), durante los próximos 30 años, se consideró de suma relevancia revisar los esfuerzos realizados por JAPDEVA en materia de transparencia en la gestión institucional, particularmente en la actividad de desarrollo de la Vertiente Atlántica.

OBJETIVO

- 1.4. La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si JAPDEVA ha diseñado e implementado mecanismos efectivos que promuevan una gestión administrativa transparente, particularmente en el proceso de desarrollo de la Vertiente Atlántica, de conformidad con el marco constitucional, legal y normativo aplicable.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría de carácter especial se enfocó en el análisis del marco normativo y mecanismos efectivos que promueven una gestión transparente en materia de gestión de programas y proyectos de desarrollo de JAPDEVA, durante el periodo 2017-2018, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron presentados el día 21 de febrero de 2019 al Ing. Greivin Villegas Ruiz, en calidad de Presidente Ejecutivo en ese momento, y al Lic. Alejandro Quirós Ruiz, asesor de la Presidencia Ejecutiva y comunicados formalmente mediante oficio N.º DFOE-IFR-0065 (02458).
- 1.7. Dichos criterios fueron previamente discutidos el día 12 de febrero de 2019 en reunión realizada con la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA, en la cual participaron el Gerente de Administración de Desarrollo, las jefaturas que integran esa Gerencia, así como jefaturas de la Unidad de Prensa y Relaciones Públicas, del Departamento de Presupuesto Institucional, del Departamento de Planificación Institucional y del Departamento Financiero.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el procedimiento de auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría, se utilizó información suministrada en entrevistas a funcionarios de la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito a funcionarios de esa institución. A partir de la información remitida, se realizaron análisis y se efectuaron visitas de campo a programas y proyectos en los cuales JAPDEVA participó durante el periodo 2012-2018.
- 1.10. Además, se aplicó la metodología desarrollada por el Área de Secretaría Técnica de la CGR para realizar auditorías en temas de transparencia institucional, la cual consiste en estudiar el funcionamiento y la efectividad de la gestión de la transparencia en una institución, proceso y/o actividad, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento, a partir de cinco dimensiones (institucionalidad¹, acceso a la información², rendición de cuentas³, participación ciudadana⁴ y seguimiento⁵), añadiendo elementos mínimos que deben contemplarse en la gestión de programas y proyectos.

¹ Se refiere a la valoración de que los servidores públicos y la Administración en su conjunto cumplan con las normas y estándares establecidos en sus procesos de gestión. Se relaciona con el entorno institucional que propicia una gestión transparente.

² Corresponde a los medios físicos, digitales y de cualquier otro tipo mediante los cuales la ciudadanía puede acceder a la información institucional. Evalúa la naturaleza y calidad de la información.

³ Alude a los medios y modos por los cuales la institución informa a la ciudadanía sobre el cumplimiento de los objetivos, competencias y responsabilidades, tanto institucionales como de los funcionarios públicos que las conforman.

⁴ Se relaciona con la disponibilidad y la accesibilidad de espacios y medios para que la ciudadanía participe en los procesos institucionales.

⁵ Se refiere a la valoración de los esfuerzos institucionales en materia de gestión de la transparencia y, con ese fin, utiliza mecanismos para verificar que los diferentes recursos y acciones para su promoción en la institución funcionen adecuadamente y se ajusten según sea necesario. Igualmente, considera acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y como resultado de la participación ciudadana, según corresponda.

- 1.11. Derivado de la herramienta, y con el objeto de identificar el nivel de cumplimiento de los elementos de la transparencia supra mencionados, se consideró una escala en 4 niveles a saber: no implementado (0%)⁶, componente en formulación (1-33%)⁷, componente en desarrollo (34-66%)⁸ y componente avanzado (67-100%)⁹. Para la elaboración de la herramienta se utilizó el criterio experto de ingenieros de la CGR y la participación y validación de funcionarios de la Gerencia de Administración de Desarrollo y otras unidades de JAPDEVA.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.12. La transparencia es la cualidad de ser abierto en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. En ese sentido, la necesidad por la transparencia en la gestión pública conlleva la obligación de actuar a derecho, con apertura y brindar información por los diferentes medios para que los sujetos interesados, conozcan las decisiones, acciones y resultados que correspondan, así como que retroalimenten con sus aportes esa gestión. Dentro de sus propósitos se tiene la satisfacción social y la lucha contra la corrupción.
- 1.13. Cabe indicar, que aún no se cuenta con una ley específica que norme la temática de la transparencia en la gestión pública, sin embargo, la Constitución Política, la Ley General de la Administración Pública (LGAP)¹⁰, y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹¹, entre otras, establecen una serie de principios y derechos esenciales, dentro de los que se pueden citar la garantía del cumplimiento del bloque de legalidad, la transparencia administrativa, la igualdad, la publicidad de los actos, el derecho a la petición, la rendición de cuentas, la eficiencia, eficacia y economía, la confidencialidad, y la probidad en la gestión pública.
- 1.14. Dicha transparencia toma relevancia en la gestión de JAPDEVA, por su naturaleza, dado que la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica es impulsada por primera vez mediante el proyecto de ley bajo el expediente N.º 61, presentado el 25 de octubre de 1961, el cual señaló la intención de proyectar la canalización de una serie de lagunas paralelas en la Vertiente Atlántica, lo cual significaría un gran desarrollo económico de esa zona. En 1963 fue firmada y publicada la Ley constitutiva de JAPDEVA, N.º 3091, año que marcó el inicio de su gestión¹², la cual fue posteriormente reformada por la Ley N.º 5337 del 27 de agosto de 1973.
- 1.15. Dada la competencia establecida en la ley, JAPDEVA ha venido desarrollando desde hace años programas y proyectos como ayudas a colegios, ayudas comunales, el mejoramiento de caminos de la red vial cantonal en lastre, hasta labores de asistencia

⁶ No existen definiciones, iniciativas, actividades o elementos para la implementación del pilar o el componente.

⁷ Existen elementos, iniciativas o actividades iniciales para la implementación del pilar o el componente.

⁸ Los elementos, iniciativas o actividades del pilar o componente se encuentran en proceso de implementación.

⁹ Los elementos, iniciativas o actividades del pilar o componente se encuentran implementados y en funcionamiento.

¹⁰ Ley N.º 6227 del 02 de mayo de 1978.

¹¹ Ley N.º 8422 del 06 de octubre de 2004.

¹² Castro, M (1973). El por qué y para qué se creó JAPDEVA.

técnica a productores, el otorgamiento de becas universitarias y labores de mantenimiento de instalaciones institucionales. Las acciones comentadas las realiza la Gerencia de Administración de Desarrollo, la cual cuenta con 161 funcionarios quienes integran cada uno de sus 4 departamentos:¹³ Promoción y Turismo, Asistencia Técnica, Operaciones y Administrativo. Dicha Gerencia, a nivel presupuestario representa en promedio, para el periodo 2015-2017, un 10,2% (¢4.577,56 millones) del total de egresos de JAPDEVA.

- 1.16. Finalmente, el presente informe se enfoca en dos áreas particulares de análisis, la primera relacionada con gestión de los programas y proyectos de desarrollo que ejecuta JAPDEVA, y la segunda enfocada en la transparencia de JAPDEVA en la gestión de programas y proyectos para promover la actividad de desarrollo de la Vertiente Atlántica.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el día 09 de mayo del 2019, en las instalaciones de JAPDEVA, San José, estando presentes los siguientes funcionarios: Msc. Andrea Centeno Rodríguez, Presidenta Ejecutiva; Sr. Armando Foster Morgan, Vicepresidente; Sra. Lisbeth Araya Cortés, Directora; Sra. Justa Romero Morales, Directora; Sra. Marta Porras Porras, Directora; Ing. Miguel Velázquez Villalta, Gerente de Administración de Desarrollo a.i, Lic. Christian Soto García, Asesor Legal, Lic. Jill Salmon Small, Subjefe Departamento Legal y el Lic. Marvin Jiménez León, Auditor Interno.
- 1.18. Adicionalmente, en esa misma fecha, se hizo entrega del borrador del presente informe al Consejo de Administración por medio del oficio DFOE-IFR-0170 (06241), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.
- 1.19. Sobre el particular, debe indicarse que al término del plazo establecido, no se recibieron observaciones por parte del Consejo de Administración de JAPDEVA.

SIGLAS

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
IDS	Índice de Desarrollo Social
ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LGAP	Ley General de la Administración Pública
LGCI	Ley General de Control Interno
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
TCM	Terminal de Contenedores de Moín

¹³ Actualmente JAPDEVA se encuentra en un proceso de reorganización institucional, por lo que la estructura comentada podría ser modificada en el corto plazo.

2. Resultados

GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO QUE EJECUTA JAPDEVA

- 2.1. En el presente acápite se muestran los resultados de la valoración de la gestión de los programas y proyectos que ejecuta JAPDEVA, contemplando desde su formulación, mediante la identificación de actividades y zonas prioritarias para el direccionamiento de los recursos, hasta la verificación de elementos básicos en las restantes etapas del ciclo de dichos programas y proyectos para el fortalecimiento institucional. A continuación, se analizan los resultados obtenidos.

Debilidades en la identificación de actividades y zonas prioritarias para el direccionamiento de los recursos de la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA limitan su alcance y potencial¹

- 2.2. La Ley Orgánica de JAPDEVA¹⁴ en su artículo 2 señala la obligación de JAPDEVA de promover el desarrollo socioeconómico integral, rápido y eficiente de la Vertiente Atlántica de Costa Rica.
- 2.3. Particularmente, el artículo 33 del Reglamento sobre aportes a las comunidades de JAPDEVA señala que el otorgamiento de los aportes se realiza a solicitud de los interesados en recibir los beneficios. Además, establece que:

*Las solicitudes que la Comisión apruebe serán aquellas que por su índole se **enmarquen dentro del Plan de Desarrollo Regional** pudiendo recomendar entre otras las siguientes obras: de infraestructura vial, obras de inversión para infraestructura comunal, compra de bienes y servicios, obras de emergencia, drenajes, maquinaria y equipo, salud y deportes y obra de inversión para la producción y turismo infraestructura educativa, asistencia técnica, logística y colaboración de funcionarios. (el destacado no pertenece al original)*

- 2.4. Dichos recursos, deben ejecutarse tal y como lo establece la LGAP en su artículo 16 el cual indica que “En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”
- 2.5. En esa línea la LGCI N.º 8292, establece en su artículo 8, inciso c), que el sistema de control interno corresponde a “(...) la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: (...)/ c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones (...)”

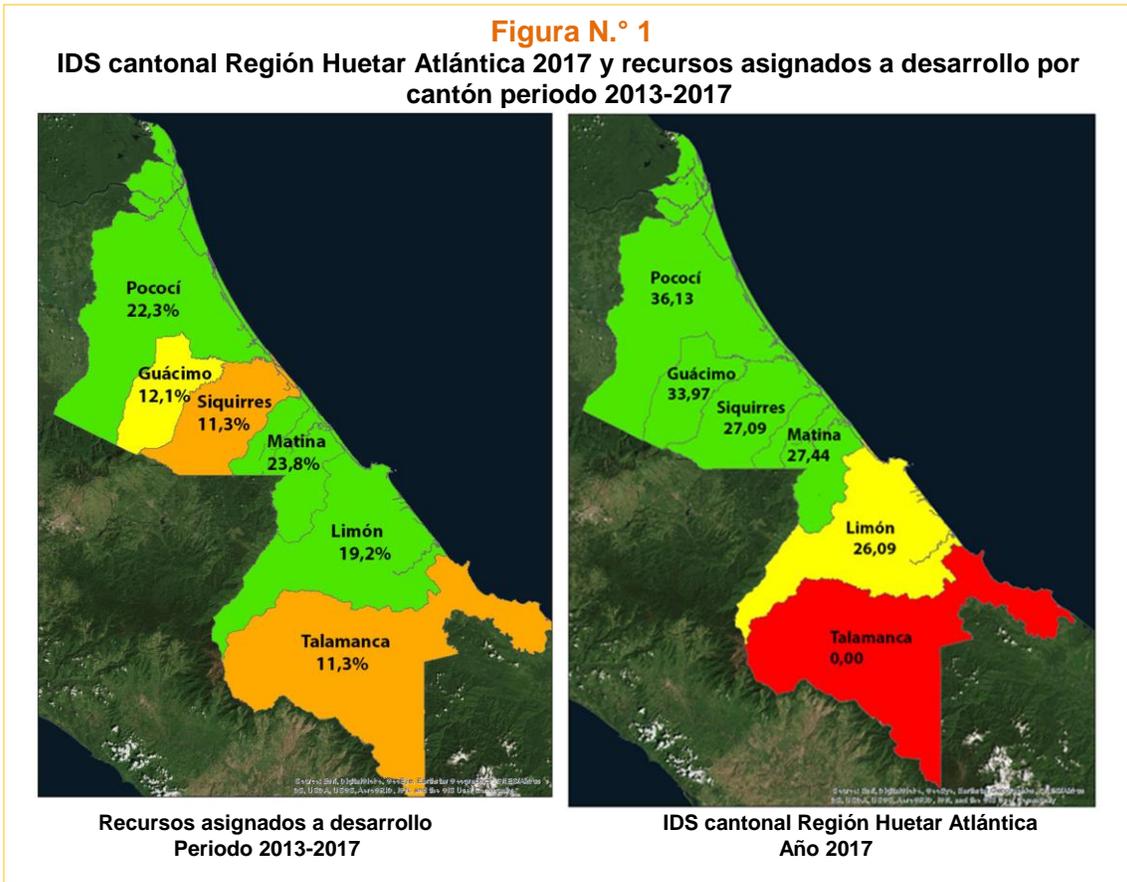
¹⁴ Ley N.º 5337 del 27 de agosto de 1973, publicada en la Gaceta N.º 170 del 11 de septiembre de 1973.

- 2.6. A su vez, los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público”¹⁵, señalan que “un indicador es una medida que brinda información cuantitativa o cualitativa del grado de cumplimiento de una intervención pública, que se utiliza para demostrar el cambio dado con respecto a una situación de partida”.
- 2.7. Además, la normativa supra mencionada establece que “Las instituciones desarrollarán indicadores de gestión para los productos de manera que a nivel institucional se cuente con las diferentes medidas de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad)”.
- 2.8. De igual forma, el Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno¹⁶, indica que, en la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, sin importar la metodología aplicada (modelos teóricos, modelos lógicos, marcos lógicos, modelos de resultados, cadenas de resultados, etc.), los objetivos, los indicadores y las metas formuladas deben cubrir todos los niveles de la cadena de resultados.
- 2.9. No obstante, en el estudio realizado se evidenciaron debilidades en la identificación de actividades y zonas prioritarias en las que se direccionan los recursos para desarrollo, dada la inexistencia de criterios de priorización para la asignación de los aportes comunales, así como la ausencia de metas e indicadores que permitan asegurar el impacto que genera cada programa y proyecto ejecutado por la Gerencia de Administración de Desarrollo, asociados a las actividades que se determinen.
- 2.10. Particularmente, de la revisión realizada por la CGR, se evidenció que durante el periodo 2012-2017, la gestión de desarrollo de JAPDEVA se centró en el otorgamiento de aportes comunales, a través de diversos programas y proyectos, sin estar alineados a una planificación u orientación estratégica, como el programa de mejoramiento de caminos vecinales en zonas de producción y asentamientos campesinos, el cual concentró un 45% de los recursos asignados durante dicho periodo. La ejecución de dichos recursos es inercial año a año y bajo demanda, pues es ante solicitud de las asociaciones, grupos vecinales y otras instituciones públicas que se da su asignación.
- 2.11. En esa línea, al cotejar el Índice de Desarrollo Social (IDS) por cantón, con la distribución de los recursos de JAPDEVA, no se evidencia nexo alguno, más bien muestra una correlación¹⁷ relativamente baja (0,43), dado que aquellos cantones con menor IDS no fueron los cantones a los cuales se les asignó más recursos para desarrollo. En los siguientes diagramas de calor, se evidencia como los cantones con menos IDS (degradado de rojo a verde), no son particularmente los de mayor asignación de recursos (degradado de verde a rojo).

¹⁵ Decreto Ejecutivo N.º 34558-H-PLAN del 13 de mayo de 2008.

¹⁶ Emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el 2012.

¹⁷ El concepto de relación y correlación se refiere al grado de relación conjunta existente entre dos o más variables.



- 2.12. La situación antes descrita se presenta pese a que el Reglamento sobre aportes a las comunidades indica que las solicitudes de ayudas comunales deben ajustarse al contenido del Plan de Competitividad Territorial¹⁸. Al respecto la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA indicó que los programas y proyectos de desarrollo no se vinculan con dicho Plan¹⁹.
- 2.13. Asimismo, con respecto a la asignación de los fondos en las distintas actividades, la Gerencia de Administración de Desarrollo no cuenta con indicadores que permitan valorar el uso óptimo de los recursos ni el impacto de los beneficios derivados de los aportes comunales realizados, de forma tal que se dé un direccionamiento hacia aquellos que maximicen el crecimiento socioeconómico de la Vertiente Atlántica. Al respecto, la CGR solicitó a la Gerencia de Administración de Desarrollo indicar el impacto que cada actividad realizada generaba en la Vertiente Atlántica; sin embargo, dicha información no fue suministrada²⁰ ni se evidencia en los instrumentos de rendición de cuentas.
- 2.14. Las debilidades supra mencionadas, obedecen a diversos aspectos: por un lado, la baja vinculación de sus planes operativos y estratégicos con los planes regionales, particularmente con el Plan de Desarrollo Regional Huetar Caribe al 2030 y, por otra parte, la falta de planificación de las actividades en las cuales JAPDEVA enfocará los

¹⁸ Artículo 7 del Reglamento de aportes a las comunidades.

¹⁹ Oficio N.º PEL-249-2019 del 12 de marzo de 2019.

²⁰ Oficio N.º GD-335-2018 del 17 de octubre de 2018.

programas y proyectos de desarrollo, considerando lo indicado en el Plan de Desarrollo Regional Huetar Caribe al 2030 y el Plan Estratégico Institucional 2018-2022.

- 2.15. Además, la estructura organizativa de la Gerencia de Administración de Desarrollo implica que la asignación de recursos a esta Gerencia tenga un bajo componente de inversión, pues dichos recursos no se han orientado a gastos de capital sino a gastos corrientes. Particularmente, durante el período 2015-2017, esa Gerencia ejecutó 13.732,67 millones de colones, de los cuales destinó en promedio un 93,95% a gastos corrientes, siendo remuneraciones la partida presupuestaria con la mayor erogación (69,39% del total de recursos), situación que ocasionó que únicamente se utilizaran 851,22 millones de colones (6,01%) en gastos de capital (ver Anexo 1).
- 2.16. Como consecuencia de las situaciones mencionadas, JAPDEVA ha planificado y ejecutado programas y proyectos en los cuales, a partir del aporte realizado, no se evidencia ni garantiza el beneficio e impacto socioeconómico obtenido. Ejemplo de ello es el programa de mejoramiento de caminos vecinales en zonas de producción y asentamientos campesinos, dado que por el tipo de intervención y material utilizado, éste tiene duración de corto plazo.
- 2.17. Sobre el particular, para evaluar el nivel de servicio de un camino en lastre se pueden emplear dos indicadores interrelacionados: el Índice de Regularidad Internacional (IRI) y la velocidad de circulación²¹, sin embargo, estos no se utilizan en la institución, lo que no asegura el uso óptimo de los recursos ni se maximiza el impacto de los beneficios derivados de los aportes comunales realizados por JAPDEVA. Al respecto, la CGR visitó cinco caminos de lastre intervenidos con aporte comunal durante el año 2018, identificando caminos en mal estado como el caso del camino Burrico Cedral, ubicado en Limón (ver recuadro N.º 1).

Recuadro N.º 1

Camino Burrico Cedral, Sector Bananito Sur, intervenido por JAPDEVA en el año 2018

Caso Camino Burrico Cedral Sector Bananito Sur (Limón): Camino de 6.1 km, lastreado por JAPDEVA a solicitud de la Asociación Integral de San Andrés Valle la Estrella. Fue el camino en el que más recursos destinó JAPDEVA durante ese año (40.529.505,04 de colones) relacionados en su totalidad a gastos corrientes (remuneraciones 72,5%, servicios 15%, materiales 11% y transferencias 1,5%). Se intervino en 3 momentos del año (marzo, junio-julio y octubre-noviembre). Durante el recorrido se observó material del río Burrico (fuente de materiales) sin ningún tipo de tratamiento. Además, en algunos tramos había camino en mal estado, lo que dificultaba el paso. Al final del camino se observó que no había paso para vehículo (ver fotografía).



Fotografía: Fin del camino

Fuente: Elaboración propia.

²¹ La calidad en las vías en lastre en condición muy buena o buena presenta valores de IRI entre 3.5 y 10, permitiendo velocidades de circulación de hasta 60 km/hora en tramos rectos.

- 2.18. Así las cosas, y en concordancia con el Reglamento sobre aportes a las comunidades, JAPDEVA debe considerar dentro de su planificación institucional el actual Plan de Desarrollo Regional Huetar Caribe al 2030 dentro del cual se establecen seis dimensiones operativas para el logro de los objetivos generales y específicos, sean: a) Producción, productividad y competitividad; b) Pobreza, exclusión e inseguridad; c) Accesibilidad y conectividad; d) Agua y suelo; e) Salud y educación y f) Desarrollo y Fortalecimiento Territorial.

Ausencia de elementos básicos en la gestión de los programas y proyectos ejecutados por la Gerencia de Administración de Desarrollo limitan su alcance, evaluación y control

- 2.19. La gestión de proyectos es la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto para cumplir con sus requisitos. Se logra mediante la aplicación e integración adecuadas de los procesos de la gestión de proyectos identificados para el proyecto (PMI, 2017, p.10). La gestión de proyectos permite a las organizaciones ejecutar proyectos de manera eficiente y eficaz (PMI, 2016, p.3).
- 2.20. Particularmente, la norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos” de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) señala que:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos: a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación. b. La designación de un responsable del proyecto²² con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto. c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes. d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto. e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

²² Debe quedar claro la institución responsable desde el nombre del proyecto, pudiendo ser ajustado una vez definidos los objetivos del mismo. MIDEPLAN, Guía Metodológica General para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, 2010. Página 13.

- 2.21. En esa línea, en la actualidad existen varios organismos internacionales que realizan una valiosa contribución al mejoramiento de la gestión mundial de proyectos. Estas organizaciones lideran importantes esfuerzos para documentar, en “estándares globales”, las prácticas que son apreciadas y reconocidas por su aporte al éxito del proyecto y sobre las cuales existe un amplio consenso sobre su valor y utilidad.²³
- 2.22. Adicionalmente, referente a la gestión de programas y proyectos, JAPDEVA señala que:

Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI's) constituyen un pilar de la Gestión por Resultados y conllevan la formulación de objetivos, definición de prioridades, asignación de recursos, establecimiento de metas, formulación de indicadores, definición de programas y proyectos, que permitan alcanzar los resultados (productos, efectos e impactos) propuestos en un período de tiempo determinado, en el marco de una visión de desarrollo de mediano y largo plazo que definen una ruta hacia la cual se quiere llegar.²⁴

- 2.23. No obstante, en el estudio realizado se evidenció que los programas y proyectos ejecutados por JAPDEVA para cumplir con el artículo 2 de su Ley Orgánica, referentes a promover el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica, no cuentan con elementos básicos que deben ser considerados durante el ciclo de vida de los programas y proyectos²⁵, bajo un enfoque integral y de buenas prácticas, lo que limita su alcance, evaluación y control.
- 2.24. Al respecto, de la revisión realizada por la CGR, se determinó que en los instrumentos de planificación elaborados por JAPDEVA no se establece un responsable de cada programa y proyecto que ejecute las labores de planificación, organización, dirección, control y documentación del programa y proyecto, tampoco se definen fechas de inicio y de finalización, ni existe un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento y monitoreo a cada uno de los programas y proyectos²⁶.
- 2.25. Adicionalmente, tampoco se evidenciaron métricas de tiempo, costo, alcance y calidad, ni una valoración de riesgos de cada programa y proyecto, los cuales son factores importantes para el éxito de éstos. Sumado a lo anterior, no se identificó con claridad el logro de los objetivos de cada programa y proyecto, ni su alineación con la estrategia organizacional²⁷, esto a pesar de lo señalado por la CGR²⁸, en concomitancia con las buenas prácticas en gestión de proyectos al indicar que cada “entidad debe asegurar que el desempeño del portafolio de programas y proyectos sea consistente con los objetivos y

²³ DFOE-ST-CT-0001-2017. Criterio técnico sobre la planificación y el control de los proyectos de obra pública y sus respectivos contratos de obra. Pag. 2. (noviembre 2017).

²⁴ Oficio N.º PEL-552-2018 del 18 de julio de 2018. Documento “Sistema de Información Gerencial de JAPDEVA”.

²⁵ Un proyecto es un conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos del proyecto. Directrices para la dirección y gestión de proyectos. INTE/ISO 21500:2013.

²⁶ Oficios N.º GD-335-2018 del 17 de octubre de 2018 y PEL-249-2019 del 12 de marzo de 2019.

²⁷ Elementos mínimos reconocidos en el PMI (2017, p.34).

²⁸ DFOE-ST-CT-0001-2017. Criterio técnico sobre la planificación y el control de los proyectos de obra pública y sus respectivos contratos de obra. Pag. 5. (noviembre 2017).

las metas estratégicas de la organización y que la asignación de prioridades y de recursos a cada programa y proyecto sea el óptimo, de conformidad con su valor estratégico.”

- 2.26. Sobre el particular, cabe indicar que la Gerencia de Administración de Desarrollo de JAPDEVA ha ejecutado programas y proyectos sin una planificación institucional a mediano y largo plazo, pues hasta el año 2017 JAPDEVA elaboró el Plan Estratégico Institucional 2017-2022, siendo el primero de la historia de la institución. Dicho plan fue reformado al año siguiente, por el Plan Estratégico Institucional 2018-2022, sin embargo, dada la estructura organizacional y presupuestaria (alto componente salarial) de JAPDEVA, éste no ha sido operativizado. En esa línea, este instrumento de planificación indica que:

La Administración de JAPDEVA considera que la planificación del desarrollo económico y social, es una herramienta para la construcción e implementación de políticas institucionales en el mediano y largo plazo, lo que significa dar un salto de calidad en la administración pública, de pasar de una visión cortoplacista, coyuntural y clientelista de los asuntos institucionales, al establecimiento de una visión estratégica de mediano y largo plazo, orientada en el compromiso de lograr el desarrollo del país y la región de una manera gradual y permanente dentro de los principios de trabajo, productividad, equidad e inclusión social, para alcanzar el bienestar que merece la población del Caribe. (el destacado no pertenece al original)

- 2.27. Las situaciones descritas obedecen a la ausencia de un marco de gobernanza institucional en el cual se expresen políticas, normas, procedimientos, sistemas y procesos organizacionales, dado que la Gerencia de Administración de Desarrollo no cuenta con una regulación que considere un modelo de gestión de programas y proyectos, que indique el ciclo de vida de cada uno.
- 2.28. En dicho marco, tal y como señala la CGR²⁹ (2017, p.5), se “establece dónde reside la autoridad, las responsabilidades y la rendición de cuentas dentro de la organización y del proyecto. Influye en la forma en que se establecen y se logran los objetivos de la entidad, se monitorea y se evalúa el riesgo y se optimiza el desempeño (PMI, 2017, p.42 y 43)”.
- 2.29. La administración indica que se planea la implementación del modelo de gestión para resultados en la institución, para lo cual plantea adquirir e implementar un sistema de información gerencial³⁰; adicionalmente plantea la necesidad de crear una Unidad Gestora de Proyectos Institucional en la Administración de Desarrollo³¹.
- 2.30. Las debilidades mencionadas en la gestión de los programas y proyectos limitan el alcance de éstos, su potencial, la toma de decisiones oportuna y la rendición de cuentas.

²⁹ DFOE-ST-CT-0001-2017. Criterio técnico sobre la planificación y el control de los proyectos de obra pública y sus respectivos contratos de obra. Pag. 5. (noviembre 2017)

³⁰ “...tiene dentro de sus objetivos dotar a la institución de un sistema que facilite la articulación plan-presupuesto, con apego al desarrollo del enfoque de Gestión para Resultados, que responda a las nuevas demandas de la institución y que les permita ser eficaces y eficientes. El propósito del sistema es propiciar una cultura institucional hacia el logro de resultados y la satisfacción de las expectativas y necesidades de los usuarios”.

³¹ Unidad que se encargue de la identificación, formulación y evaluación de proyectos, para impulsar el desarrollo regional de la mano con el desarrollo portuario y logístico del Caribe.

No obstante, el éxito debe medirse teniendo en cuenta el logro de los objetivos del programa y proyecto, los que deben estar alineados a la estrategia organizacional.

- 2.31. Además, es necesario que se tomen las medidas pertinentes que logren maximizar el valor público de los programas y proyectos que se ejecutan actualmente y que se ejecutarán a futuro. Para ello la CGR³² (2017, p.4) ha señalado que:

El punto de partida para conseguir un buen valor público consiste en llevar a cabo una planificación estratégica y una dirección estratégica integrales. La estrategia organizacional debe proporcionar pautas concretas para el desarrollo y el crecimiento de la entidad, además de un conjunto de métrica de desempeño que permitan materializarla en forma exitosa.

- 2.32. Finalmente, la aplicación de buenas prácticas en la gestión de programas y proyectos resulta imperativa no solo para el manejo de los recursos actuales para desarrollo, sino que recobra importancia previo al uso de los recursos provenientes del canon por la explotación de la concesión producto de la entrada en operación de la TCM, recursos que deben ser destinados en su totalidad al desarrollo de la Vertiente Atlántica.

TRANSPARENCIA DE JAPDEVA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA PROMOVER LA ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA

- 2.33. En la evaluación realizada por la CGR sobre la transparencia de JAPDEVA en la gestión de los programas y proyectos de desarrollo de la Vertiente Atlántica, en donde se combinan los resultados del análisis de elementos mínimos que debería presentar dicha gestión en cinco pilares³³, se determinó que el nivel que muestra la institución alcanza un 21% del total.
- 2.34. A nivel de pilares, los que obtuvieron mayor puntuación fueron acceso a la información y participación ciudadana con un 39,80% y 41,67% respectivamente, por lo que ambos componentes se encuentran en desarrollo. Por su parte el pilar de institucionalidad alcanzó una puntuación de 21,74%, por lo que se encuentra en un nivel de madurez “componente en formulación”. Finalmente, respecto de la gestión de programas y proyectos, los pilares de rendición de cuentas y seguimiento no han sido implementados por la administración. A continuación, se analizan los resultados específicos.

Debilidades en la institucionalidad y seguimiento limitan la gestión transparente de los programas y proyectos de desarrollo

- 2.35. La LGCI, en el artículo 15 señala que:
- ...serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros: documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento*

³² DFOE-ST-CT-0001-2017. Criterio técnico sobre la planificación y el control de los proyectos de obra pública y sus respectivos contratos de obra. Pag. 4. (noviembre 2017).

³³ Institucionalidad, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y seguimiento.

del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

2.36. Por su parte, las NCISP, en la norma 6.1: indica:

El jerarca y los titulares subordinados, (...) deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo (...).

2.37. Además, la Sala Constitucional en la sentencia N.º 2120-03, indica que:

...la transparencia es reconocida como uno de los principios rectores del Estado Social y Democrático de Derecho, por lo cual los sujetos públicos están obligados a actuar bajo dicha regla orientadora, asegurándose de ser "(...) verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados".

- 2.38. En el estudio realizado se evidenciaron debilidades en la institucionalidad de JAPDEVA, así como en el seguimiento de las acciones que limitan la gestión transparente de los programas y proyectos de desarrollo. De la revisión se determinó que los pilares de institucionalidad y seguimiento, en el marco de la gestión de programas y proyectos, alcanzan un nivel de cumplimiento, de 21,74% y 0%, respectivamente; dado lo anterior la institucionalidad se encuentra en un nivel de madurez, establecido como “componente en formulación” y el seguimiento en el denominado “no implementado”.
- 2.39. Particularmente, de la revisión realizada por la CGR³⁴, se evidenció que JAPDEVA no ha definido una estrategia o plan de acciones direccionados a la transparencia en su gestión de programas y proyectos de desarrollo, incluyendo acciones, responsables y políticas para actualizar y renovar el compromiso con la transparencia.
- 2.40. Al respecto, durante el año 2017 se emitieron algunos oficios de la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA³⁵, producto de solicitudes de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) en el marco de cumplimiento del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), o con el fin de comunicar la publicación de decretos sobre el tema de transparencia.
- 2.41. Pese a lo anterior, los esfuerzos realizados por JAPDEVA han sido aislados, pues no obedecen a una estrategia institucional que contemple la vigilancia y la promoción de una gestión transparente, que sea sostenible a lo largo del tiempo y que permee la gestión de los programas y proyectos de desarrollo.

³⁴ Herramienta adjunta al oficio N.º PEL-249-2019 de 12 de marzo de 2019.

³⁵ Oficios N.º P.E.-183-2017 del 3 de marzo de 2017, PEL-407-2017 del 1 de junio de 2017, PEL-422-2017 del 6 de junio de 2017, PEL-437-2017 del 14 de junio de 2017 y P.E.-486-2017 del 4 de julio de 2017.

- 2.42. Además, no se ha realizado un diagnóstico de la percepción de la transparencia institucional, así como actividades de sensibilización entre el personal respecto a este tema. A pesar de la incorporación de JAPDEVA a la Red Interinstitucional de Transparencia de la DHR, la Junta no ha medido la transparencia institucional de forma integral, lo que incluye la gestión de los programas y proyectos de desarrollo, pues no se han definido, al menos, indicadores³⁶ para realizar esta actividad, lo que ocasiona que el seguimiento de las acciones llevadas a cabo para promover su transparencia ha sido insuficiente.
- 2.43. La situación obedece a que JAPDEVA no cuenta con una política para el fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora de la transparencia en la gestión de programas y proyectos de desarrollo, y un marco de actuación que oriente la manera en que éste es gobernado, vigilado y administrado, además que facilite la coordinación entre los departamentos de la Gerencia de Administración de Desarrollo.
- 2.44. Sobre el particular, la Gerencia de Administración de Desarrollo indicó³⁷ que no existe una unidad o dependencia que tenga dentro de sus funciones apoyar el fortalecimiento del marco institucional en materia de transparencia, ni se cuenta con una herramienta que permita determinar el nivel de transparencia institucional, que incluya la gestión de programas y proyectos de desarrollo.
- 2.45. Las debilidades en las dimensiones de institucionalidad y seguimiento de la transparencia incrementan el riesgo de una disminución de la legitimidad, la credibilidad y la confianza de la ciudadanía, afectando consigo los resultados institucionales en el cumplimiento de sus objetivos.
- 2.46. Dada las debilidades identificadas, no se garantiza la transparencia de JAPDEVA desde el nivel estratégico institucional hasta la ejecución de los programas y proyectos. Además, se dificulta controlar, monitorear y redefinir la gestión de programas y proyectos. De forma tal que, se afecta la rendición de cuentas al no conocerse con claridad los resultados obtenidos por JAPDEVA en la actividad de desarrollo.
- 2.47. Respecto de lo anterior, Arias (2010)³⁸ indica que la “confianza social no surge de forma espontánea, sino que es el resultado de un trabajo bien hecho, una trayectoria, una implicación social, un impacto, unos valores presentes en la actividad diaria de la entidad, en definitiva, una determinada manera de trabajar.”

Poca disponibilidad e insuficiencia de mecanismos de acceso a la información de programas y proyectos de desarrollo de JAPDEVA limitan la rendición de cuentas y la participación ciudadana

- 2.48. El artículo 11 de la Constitución Política, señala:

³⁶ Lo anterior no ha permitido realizar mediciones respecto de la gestión de la transparencia en gestión de proyectos, mediante la aplicación de indicadores, cuya verificación permitiría tomar decisiones con base en los resultados, así como un sistema para identificar, reportar y atender las desviaciones presentadas.

³⁷ Herramienta adjunta al oficio N.º PEL-573-2018 del 24 de julio del 2018, suscrito por la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA.

³⁸ Arias, A. (2010). Transparencia y Rendición de Cuentas. Organizaciones de la Sociedad Civil. CEDA.

(...) La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes (...).

2.49. Por su parte, la Norma 5.4 de las NCISP “Gestión documental” indica:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

2.50. Asimismo, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 40199-MP “Apertura de los datos públicos” indica:

La aplicación del presente decreto se regirá por los siguientes principios: / 1. Abiertos por Defecto (...) 2. Oportunos y Exhaustivos (...) 3. Accesibles y Utilizables (...) 4. Comparables, Neutrales e Interoperables (...) 5. Mecanismo para fortalecer la Gobernanza y la Participación Ciudadana (...) 6. Fomento del desarrollo incluyente y la innovación (...) 7. Respeto de los derechos fundamentales (...).

2.51. Por su parte, el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N.º 40200-MP-MEIC-MC “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, señala:

Las instituciones públicas deberán publicar y mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial (...) 20) Cualquier otra información que fomente la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública.

2.52. Adicionalmente, el artículo 5 de la Directriz N.º 073-MP-MEIC-MC. Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala:

Se insta a la Administración Pública Descentralizada para que adopte las acciones que aseguren la accesibilidad a la información de interés público mediante medio (sic) manuales y electrónicos, así como en formato abierto que permita el uso ágil y eficiente de la información. Así también, de manera gratuita, a menos que cuando corresponda la reproducción de lo solicitado implique un costo, el cual será mínimo y correrá por cuenta del solicitante.

2.53. No obstante, en el estudio realizado se evidenciaron debilidades en el acceso de la información relacionada con la gestión de los programas y proyectos, en cuanto a su calidad y disponibilidad, así como en los insuficientes mecanismos para su obtención.

- 2.54. Respecto de los mecanismos de acceso a la información, JAPDEVA circunscribe el tema de la transparencia institucional principalmente a la página web³⁹. No obstante, dicho canal resulta insuficiente, dado que no tiene un alcance para toda la población de la Vertiente Atlántica, derivado tanto de la brecha tecnológica como educativa.
- 2.55. Al respecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2018, 122.322 (10,6%)⁴⁰ habitantes ubicados en la Región Huetar Caribe no tienen acceso a internet, área cubierta por JAPDEVA, por lo que tienen acceso difícil o nulo a la página web institucional. Con respecto al acceso de información mediante la radio, 209.703 (10,7%)⁴¹ habitantes ubicados en la Región Huetar Caribe no tienen acceso.
- 2.56. Por otra parte, en lo que se refiere al nivel de educación, la región Huetar Atlántica muestra niveles bajos de escolaridad con respecto al resto de las regiones, dado que para el año 2018⁴² dicha condición se presenta en un 5,1% de los habitantes mayores a 15 años, únicamente superado por la Región Huetar Norte (8,1%), situación que limita el acceso de esta población a la página web.
- 2.57. En relación con la calidad de la información de los programas y proyectos y su disponibilidad, de la revisión efectuada por la CGR, se evidenció que la información del sitio web está desactualizada; además no contiene información detallada de todos los programas y proyectos que actualmente realiza la Gerencia de Administración de Desarrollo, tales como recursos invertidos, población beneficiada y periodo de ejecución, entre otros. En esa línea, JAPDEVA no cuenta con un marco oficializado de gestión para la calidad de la información, tampoco existe un plan formal que asegure la continuidad de los servicios de tecnologías de información en la organización⁴³.
- 2.58. Además, la Gerencia de Administración de Desarrollo no cuenta con información de fácil acceso y detallada de todos los programas y proyectos que ejecuta, dado que únicamente mantiene expedientes físicos de dichos programas y proyectos. Al respecto, la CGR solicitó⁴⁴ información básica de programas y proyectos ejecutados durante el periodo 2012-2017, siendo que, de 13 programas y proyectos ejecutados en dicho periodo, únicamente para 4 se suministró la información requerida⁴⁵.
- 2.59. Según los resultados a 2018 del ITSP de la DHR, dicha institución presenta oportunidades de mejora en ejes como rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos de gobierno, en los cuales en una escala de 1-100, obtuvo una nota de 34,77, 15,87 y 26,32,

³⁹ Herramienta adjunta al oficio N.º PEL-573-2018 del 24 de julio del 2018, suscrito por la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA. La institución indicó por medio de la Unidad de Prensa y Relaciones Públicas, que se dispone de programas de información, que utilizan distintos medios de comunicación tanto escrita como radial.

⁴⁰ Porcentaje respecto de la población nacional que no tiene acceso a internet.

⁴¹ Porcentaje respecto de la población nacional que no tiene acceso a radio o equipo de sonido.

⁴² Según datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Hogares, 2018.

⁴³ Datos del Índice de Gestión Institucional (IGI) 2018 de la CGR.

⁴⁴ Oficio N.º DFOE-IFR-0030 (1201) del 30 de enero de 2019 y DFOE-IFR-0062 (2284) del 18 de febrero de 2019.

⁴⁵ Se solicitó información detallada de recursos invertidos para desarrollo, por año, cantón y distrito. Los programas para los cuales se suministró información, al menos por año y por cantón fueron 1) Construcción y recaba de canales de drenaje; 2) Asistencia técnica, apoyo logístico a productores; 3) Mejoramiento de caminos vecinales en zonas de producción y asentamientos campesinos y 4) Mantenimiento de los Canales del Norte.

respectivamente, encontrándose en términos generales en la posición 87 de 254 instituciones, con una nota global de 41,52.

- 2.60. Adicionalmente, persisten algunas brechas respecto a la interacción ciudadana con la Junta por medios digitales, esto en cuanto a la calidad de la interacción de la página, calidad de la información y calidad del medio web, en los cuales se obtuvo notas de 22,24, 50,91 y 34,53, respectivamente, según los resultados de las calidades evaluadas en el Índice de Experiencia Pública Digital⁴⁶, del INCAE en 2017. JAPDEVA alcanza la posición 167 de 191 instituciones, con una nota de 54,37.
- 2.61. La situación antes descrita, obedece a la inexistencia de lineamientos y regulaciones internas de JAPDEVA relacionados con el acceso a la información de programas y proyectos en diferentes medios, la calidad de la información a los usuarios y participación ciudadana en asuntos institucionales, además, a que no se tienen definidos los medios de publicación físicos que deben utilizar los diferentes niveles para que la ciudadanía acceda a la información de los programas y proyectos de desarrollo.
- 2.62. Sobre el particular, la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA indicó⁴⁷ que desde el 2014 se realizaron análisis organizacionales y se conformó una Comisión multidisciplinaria para atender aspectos de comunicación, manejo de datos y transparencia, focalizados en el sitio web de JAPDEVA. Sin embargo, la mayoría de los miembros de dicha Comisión ya no laboran para la Institución, por lo cual se ha tenido un desfase en la actualización de la información de la página web⁴⁸. Asimismo, tal y como lo indica la Administración⁴⁹ el software utilizado para la página web es obsoleto, y actualmente presentan problemas en su efectividad tanto en diseño, contenido y rapidez de carga.
- 2.63. Las carencias señaladas afectan negativamente la divulgación de información y la rendición de cuentas sobre normas, planes, programas y proyectos que ejecuta JAPDEVA, rendición⁵⁰ que se restringe únicamente a los informes semestrales de evaluación del Plan Operativo Institucional que se incluyen en la página web de la CGR y MIDEPLAN.
- 2.64. Además, limita la participación ciudadana para revisar, analizar y evaluar el actuar de la Administración al desconocer la información respecto de los programas y proyectos que realiza JAPDEVA.

⁴⁶ Mide la calidad de la interacción que tiene un ciudadano al interactuar con una institución pública por medios digitales.

⁴⁷ Informe de gestión 2014-2018 elaborado por Ann Mc Kinley Meza.

⁴⁸ Oficio N.º P.E.-434-2018 del 13 de noviembre de 2018.

⁴⁹ Oficio N.º CT-004-2018 del 20 de agosto del 2018.

⁵⁰ Oficio N.º GD-335-2018 del 17 de octubre de 2018.

3. Conclusiones

- 3.1 En la auditoría realizada se evidenció la necesidad de que JAPDEVA fortalezca la gestión de programas y proyectos de desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica a partir de buenas prácticas, y la incorporación de criterios técnicos para la asignación de recursos en aquellas zonas y actividades (las cuales se plasman en programas y proyectos) que maximicen el mayor crecimiento socioeconómico de la Vertiente Atlántica. Además, resulta pertinente establecer metas e indicadores, dada la incertidumbre respecto de la vinculación entre las acciones establecidas en la planificación institucional y la planificación regional y por ende, del impacto de los aportes comunales en la promoción del desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica.
- 3.2 Particularmente, se determinó que existe una brecha entre las acciones realizadas por la Gerencia de Administración de Desarrollo en relación con las buenas prácticas en gestión de programas y proyectos. Al respecto, no se cuenta con elementos básicos a considerar durante el ciclo de vida de los programas y proyectos, bajo un enfoque integral, limitando su alcance, evaluación y control.
- 3.3 Respecto del tema de transparencia en la gestión de programas y proyectos, se determinó que JAPDEVA alcanza un 21% en la calificación global, encontrándose en términos generales en el nivel de madurez “componente en formulación”, dado que no se han implementado en su totalidad mecanismos que garanticen una gestión transparente. A nivel de pilares, los que obtuvieron mayor puntuación fueron acceso a la información y participación ciudadana con un 39,80% y 41,67%, respectivamente, por lo que ambos componentes se encuentran en desarrollo. Por su parte, el pilar de institucionalidad alcanzó una puntuación de 21,74%, por lo que se encuentra en un nivel de madurez “componente en formulación”, mientras que el seguimiento y la rendición de cuentas muestran un 0% “componente no implementado”.
- 3.4 Particularmente, a nivel institucional y de seguimiento, se evidenció que JAPDEVA no cuenta con una estrategia, programa e indicadores de transparencia que permitan un fortalecimiento total de la cultura organizacional en la gestión de programas y proyectos.
- 3.5 Además se identificó, poca disponibilidad e insuficiencia de mecanismos de acceso a la información de programas y proyectos de desarrollo de JAPDEVA, lo cual limita la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por lo tanto, es necesario que la Junta ejecute las acciones necesarias que permitan consolidar la transparencia en su gestión de programas y proyectos de desarrollo.

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 CGR de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la LGCI, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la CGR en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3 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 M.Sc ANDREA CENTENO RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DE JAPDEVA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Elaborar, divulgar e implementar un plan de acción para identificar las actividades y zonas en las cuales JAPDEVA debe orientar los recursos para promover el desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica. Dicho plan debe considerar lo indicado en el Plan de Desarrollo Región Huetar Caribe al 2030 y el Plan Estratégico Institucional 2018-2022, e incluir al menos los siguientes elementos:
 - a) Alcance de la competencia de JAPDEVA dentro del desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica.
 - b) Criterios de priorización para seleccionar los programas y proyectos de desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica.
 - c) Indicadores para medir el impacto socioeconómico generado por los programas y proyectos.
 - d) Acciones que se emprenderán, plazos, responsables de su ejecución y seguimiento.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse a la Contraloría General a más tardar el 30 de setiembre de 2019, una certificación en la cual conste que se elaboró la propuesta del plan de acción en los términos dispuestos en el inciso a) al d) y su remisión al Consejo de Administración de JAPDEVA. Además, remitir un primer informe de avance sobre la divulgación y ejecución del citado plan el 28 de febrero del 2020 y el segundo informe el 30 de junio del 2020 (ver párrafos 2.1 al 2.18).

4.5 Elaborar, divulgar e implementar un modelo de gestión de programas y proyectos que incorpore buenas prácticas en todo el ciclo de vida y considere al menos los siguientes elementos básicos:

- a) Nombre del proyecto
- b) Objetivos
- c) Metas
- d) Fechas de inicio y de terminación
- e) Responsable del proyecto
- f) Mecanismos para la planificación, supervisión y control de avance del proyecto
- g) Sistema de información para dar seguimiento al proyecto
- h) Evaluación posterior que incorpore indicadores que midan el impacto de los programas y proyectos
- i) Informes de lecciones aprendidas

Lo anterior independientemente de los mecanismos para la administración de los recursos para desarrollo. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2019 una certificación en la cual conste la elaboración de la propuesta del modelo de gestión de programas y proyectos en los términos dispuestos en el inciso a) al i) y su remisión al Consejo de Administración de JAPDEVA; al 28 de febrero de 2020, una certificación en la cual conste la divulgación del modelo, y al 30 de junio de 2020, una certificación en la que conste su implementación (ver párrafos del 2.19 al 2.32).

4.6 Diseñar, divulgar e implementar una política para el fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora de la transparencia en la gestión de programas y proyectos de desarrollo, que incluya al menos:

- a) Acciones orientadas a actualizar la información y mecanismos físicos y digitales para su acceso.
- b) Tipo de información.
- c) Canales de comunicación.
- d) Responsables de su ejecución y seguimiento.
- e) Indicadores que permitan medir, conocer y evaluar periódicamente la transparencia en la gestión de programas y proyectos.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2019 un avance sobre el diseño de la propuesta de la política de transparencia en la gestión de programas y proyectos en los términos dispuestos en el inciso a) al e); al 30 de abril de 2020, una certificación en la cual conste su diseño final y su remisión al Consejo de Administración de JAPDEVA; a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación en la que conste la divulgación de la política y al 30 de noviembre de 2020, una certificación en la que conste su implementación (ver párrafos 2.33 al 2.64).

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE JAPDEVA

- 4.7 Resolver el Plan de Acción, el modelo de gestión de programas y proyectos, y la política para el fortalecimiento, divulgación, seguimiento y mejora de la transparencia en la gestión de programas y proyectos de desarrollo, presentados por la Presidencia Ejecutiva en atención a las disposiciones 4.4, 4.5 y 4.6, respectivamente.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse a la Contraloría General a más tardar 30 días naturales después de recibido el plan de acción, el modelo de gestión de programas y proyectos, y la política, el respectivo acuerdo tomado.

Licda. Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área



Lic. Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

Lic. Julio Araya Camacho
Coordinador

Licda. Ingrid Porras Guerrero
Colaboradora

Ce.: Archivo Auditoría

Anexo N.º 1
Egresos ejecutados por partida presupuestaria
Administración de Desarrollo de JAPDEVA
Periodo 2015-2017
-en millones de colones-

Partida presupuestaria	2015	2016	2017	Total	Participación relativa promedio
Gastos corrientes	4.096,30	4.395,55	4.384,28	12.876,12	93,95%
Materiales y suministros	323,20	385,88	333,29	1.042,37	7,59%
Remuneraciones	3.048,49	3.288,19	3.173,13	9.509,81	69,39%
Servicios	444,25	579,12	489,49	1.512,86	10,99%
Transferencias corrientes	280,35	142,36	388,36	811,08	5,99%
Gastos de capital	109,89	505,60	235,74	851,22	6,01%
Bienes duraderos	70,32	505,60	225,65	801,56	0,59%
Transferencias de capital	39,57	0,00	10,09	49,66	0,04%
Sumas sin asignación		0,00		0,00	0,00%
Cuentas especiales		0,00		0,00	0,00%
Transacciones financieras	0,00	0,00	5,33	5,33	0,04%
Activos financieros	0,00	0,00	5,33	5,33	0,00%
Egresos Administración de Desarrollo	4.206,19	4.901,14	4.625,34	13.732,67	

Fuente: Elaboración propia. Sistema Integrado de Planes y Presupuestos (SIPP).