



MUNICIPALIDAD DE BELÉN  
AUDITORÍA INTERNA

INFORME  
INF-AI-13-2023

ESTUDIO SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE BELÉN 2020-2024

15 DE ENERO DE 2024

## ÍNDICE DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN .....	6
1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO .....	6
1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	6
1.3 ALCANCE.....	6
1.4 CRITERIOS UTILIZADOS EN LA REVISIÓN.....	6
1.5 METODOLOGÍA APLICADA .....	7
1.6 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN .....	7
1.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMAS.....	7
1.8 LIMITACIONES .....	7
1.9 GENERALIDADES.....	7
II. RESULTADO OBTENIDO (HALLAZGOS) .....	14
2.1. DISEÑO DEL PDEM 2020-2024 .....	14
2.2. METAS E INDICADORES DE GESTIÓN .....	19
2.3. MECANISMOS DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.....	25
2.4. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PDEM .....	28
2.5. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS .....	32
2.6. PROCEDIMIENTO .....	35
2.7. RELACIÓN DEL PDEM VERSUS EL PLAN ANUAL OPERATIVO (POA).....	36
III. CONCLUSIONES .....	37
IV. RECOMENDACIONES.....	39
V. ANEXOS .....	43

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Detalle de los "riesgos o supuestos" anotados en la Matriz del PDEM .....	16
Cuadro 2. Revisión del diseño de "Indicadores" en el PDEM.....	21
Cuadro 3. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría Porcentaje acumulados del 2020 al 2022 .....	29
Cuadro 4. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría Monto acumulados del 2020 al 2022 .....	30
Cuadro 5. Muestra de proyectos sin la evidencia solicitada .....	32
Cuadro 6. Extracto de respuesta de la Alcaldía a cuestionario sobre Monitoreo y Proyectos no ejecutados ..	34

## RESUMEN EJECUTIVO

*La presente auditoría tuvo como objetivo evaluar el diseño, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2020-2024 (PDEM).*

*El estudio comprende la revisión de programas establecidos en el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2020-2024, por el periodo que va desde marzo 2020 al 31 de diciembre 2022.*

*Para el desarrollo de este estudio, se revisó la normativa y buenas prácticas aplicables, se hizo examen documental relacionado con el tema bajo estudio, también se hicieron indagaciones mediante entrevistas y/o cuestionarios a los responsables de la ejecución y seguimiento del Plan estratégico institucional, así mismo se hicieron recálculos de la información pertinente.*

*Se determina que se presenta una serie de debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:*

- El diseño del PDEM es complejo, confuso, presenta un alcance muy amplio al punto de volverse poco práctico y pasa de ser estratégico a muy operativo.*
- No hay un enfoque holístico en el manejo de los riesgos definidos en el PDEM; esto pese a que se encuentran en un nivel estratégico no se incluyen en el SEVRI de la institución.*
- Respecto al marco normativo el cumplimiento no se da a cabalidad, en el diseño, cumplimiento y monitoreo del PDEM, ya que se omiten elementos fundamentales.*
- Con relación al proceso de monitoreo del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén, se determina lo siguiente; la principal herramienta de monitoreo del cumplimiento del PDEM es el Informe anual de evaluación del PDEM, cuya periodicidad no es adecuada. Además, se identifican debilidades en la compilación de los datos que alimentan dicho informe, por lo que presenta un alto riesgo en la integridad y calidad de la información que contiene.*
- No se cuenta con una metodología clara, precisa y concreta para definir las metas de cada año por lo que no se tiene certeza suficiente de los resultados indicados en el informe de Evaluación del PDEM respecto del cumplimiento de las actividades de los programas.*
- La falta del establecimiento de metas, indicadores y fórmulas de cálculo de los mismos, reduce la posibilidad de dar un monitoreo adecuado, objetivo, consistente y limita la posibilidad de medir de manera cuantitativa el cumplimiento de los objetivos propuestos.*
- No se tiene certeza suficiente del nivel de cumplimiento los objetivos del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén.*
- Se observa una participación pasiva por parte de la Unidad de Planificación Institucional en el proceso de monitoreo, ya que el informe de evaluación tiene un carácter más informativo.*
- El “Procedimiento para la elaboración del Plan Estratégico Municipal de mediano plazo (3 o 5 años)” no se encuentra actualizado, ni se ha realizado este proceso de manera periódica, además omite el desarrollo de apartados necesarios, por lo que se ha dado un debilitamiento del Control Interno Institucional.*

***Municipalidad de Belén***  
***Auditoría Interna***  
***Informe INF-AI-13-2023***

---

- *Los programas y actividades definidas en el PDEM no están ligadas a las metas del Plan Anual Operativo; esta situación dificulta la trazabilidad de la información e incrementa el riesgo de que su cumplimiento no se efectúe.*

*Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de recomendaciones a la Administración, con el fin de que se diseñen e implementen mecanismos de control que logren mitigar los riesgos e impactos asociados a cada debilidad. Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido en la norma 2.11 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.*

ORIGINAL FIRMADO

***Municipalidad de Belén***  
***Auditoría Interna***  
***Informe INF-AI-13-2023***

---

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO**

El presente estudio fue contemplado en el Plan de trabajo de la Auditoría del periodo 2023, relacionado con el Plan de desarrollo Estratégico Municipal 2020-2024.

### **1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO**

Evaluar el diseño, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2020-2024.

#### **Objetivos específicos:**

1. Analizar el diseño del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal (PDEM), en apego al marco normativo aplicable y a las mejores prácticas a nivel nacional.
2. Verificar la ejecución y cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén.
3. Examinar las actividades de control ejecutadas en el proceso de monitoreo del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén.

### **1.3 ALCANCE**

El estudio comprende la revisión de programas establecidos en el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal de Belén 2020-2024, por el periodo que va desde marzo 2020 al 31 de diciembre 2022.

### **1.4 CRITERIOS UTILIZADOS EN LA REVISIÓN**

Los criterios utilizados en el presente estudio son los siguientes, en lo aplicable y pertinente:

- Constitución Política.
- Código Municipal, Ley N° 7794.
- Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)-Contraloría General de la República.
- Criterios de la Contraloría General de la República.
- Criterios de la Procuraduría General de la República.
- Normativa Interna relacionada.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

- Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del plan estratégico institucional (PEI) MIDEPLAN.
- Manual para la planificación del desarrollo humano local (MIDEPLAN, DNUD, UNED)
- Guía para elaborar el plan de desarrollo municipal (UNED)
- Guía de indicadores, orientaciones básicas para su elaboración (MIDEPLAN)
- Mejores Prácticas.

### 1.5 METODOLOGÍA APLICADA

Como parte del procedimiento ejecutado por esta Auditoría, se realizó lo siguiente:

- Revisión de la normativa y buenas prácticas aplicables.
- Examen documental relacionado con el tema bajo estudio.
- Indagación mediante entrevistas y/o cuestionarios a los responsables de la ejecución y seguimiento del Plan estratégico institucional.
- Recálculos.

### 1.6 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración de la Municipalidad es responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley General de Control Interno.

### 1.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMAS

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014) emitidas por la Contraloría General de la República el 11 de agosto de 2014 y de acuerdo con las mejores prácticas que regulan la profesión.

### 1.8 LIMITACIONES

No se presentaron situaciones que limitaran el trabajo de esta Auditoría, a nivel documental por parte de la Administración.

### 1.9 GENERALIDADES

El Código Municipal en el inciso a) del artículo 13, señala que el Concejo Municipal debe fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio. Asimismo, en los artículos 13 inciso k) y 17 inciso i) del citado Código se indica que el Plan de Desarrollo Municipal y el plan operativo anual, constituyen la base del

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

proceso presupuestario de las municipalidades, por lo que los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario deben presentarse en forma coherente con éstos.

Así mismo, la Contraloría General de la República emitió los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”, los cuales buscan de acuerdo con el considerando 11, lo siguiente:

*“11.-Que con fundamento en lo antes expuesto es necesario establecer un marco normativo básico orientador, para que los planes y presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, se formulen de acuerdo con la normativa jurídica y conforme con los requerimientos de información para una sana administración de recursos públicos, así como para la fiscalización.*

Así mismo, dichos lineamientos son de acatamiento obligatorio para las municipalidades, de acuerdo con el artículo 2, que dice:

*“Artículo 2º-Establecer que los "Lineamientos Generales sobre Planificación del Desarrollo Local" son de **acatamiento obligatorio para las municipalidades** y consejos municipales de distrito y prevalecerán sobre cualquier disposición en contrario que emita la Administración. Asimismo, que su **inobservancia generará las responsabilidades que correspondan de conformidad con el marco jurídico que resulte aplicable.**” (El resaltado no es del original).*

Con el fin de una mayor comprensión en la materia, a continuación la definición de Plan de desarrollo Municipal, establecida en los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”:

***“Plan de Desarrollo Municipal:** Instrumento que orienta las acciones en el mediano plazo de las municipalidades o concejos municipales de distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, en cuanto al uso de los recursos locales y externos. Se basa en la visión de desarrollo local de largo plazo, así como en los diferentes planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que impactan el desarrollo del cantón.*

*Expresa los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores locales y define los objetivos de desarrollo locales, las estrategias y programas o proyectos generales que se van a impulsar para procurar el bienestar de los habitantes en el corto y mediano plazo, así las acciones relativas al desarrollo institucional de la municipalidad o concejo municipal de distrito como tal.”*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

Es importante señalar que los términos “Plan Estratégico Institucional” es sinónimo de “Plan de Desarrollo Municipal”. A continuación la definición dada por el documento del MIDEPLAN “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI):

*“Plan Estratégico Institucional (PEI): Son instrumentos de planificación institucional basados en el mediano y largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos, nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Los PEI deben reflejarse en los POI, así como en los presupuestos institucionales.”*

La Municipalidad de Belén cuenta con un Plan de Desarrollo Estratégico Municipal 2020-2024 (en adelante PDEM), el cual fue aprobado por el Concejo Municipal en Sesión Ordinaria No. 16-2020 del 17 de marzo de 2020, en el artículo 9.

Seguidamente se muestra de manera resumida la estructura del PDEM 2020-2024, en la siguiente imagen.

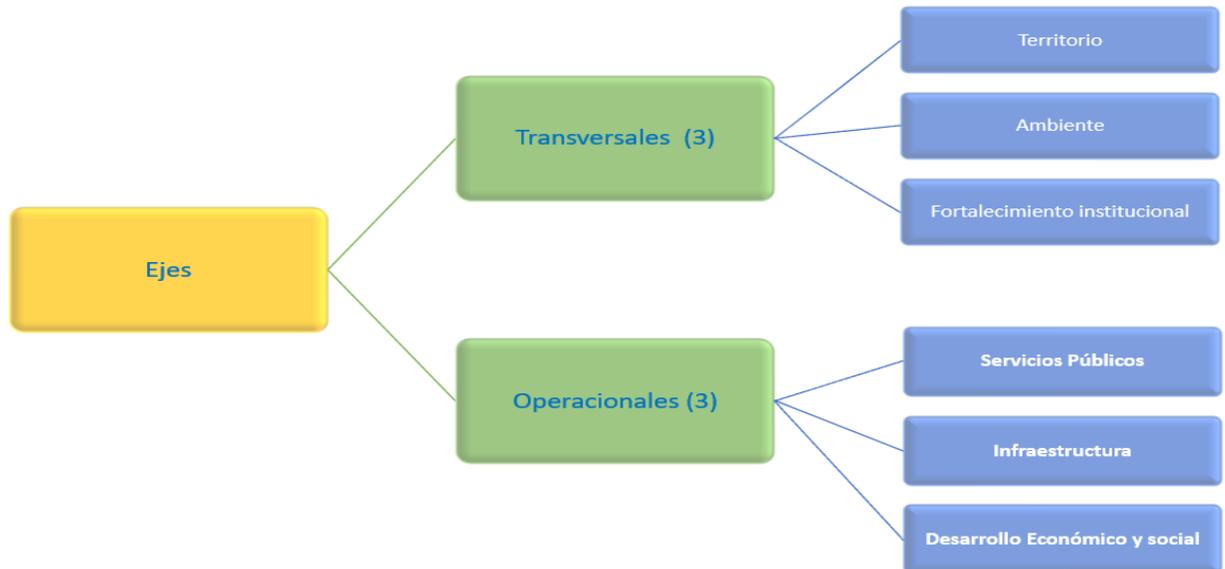
Estructura del PDEM



Fuente : Elaboración propia.

A continuación, se muestra de manera más detallada la estructura de dicho plan, el cual está compuesto de 2 tipos de ejes (transversales y operacionales):

### Descripción de los ejes del PDEM



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, cada tipo de eje está relacionado con Programas, como se ilustra de seguido;

### Descripción de los programas del PDEM



Fuente : Elaboración propia.

**Descripción de la relación de los ejes y programas del PDEM**

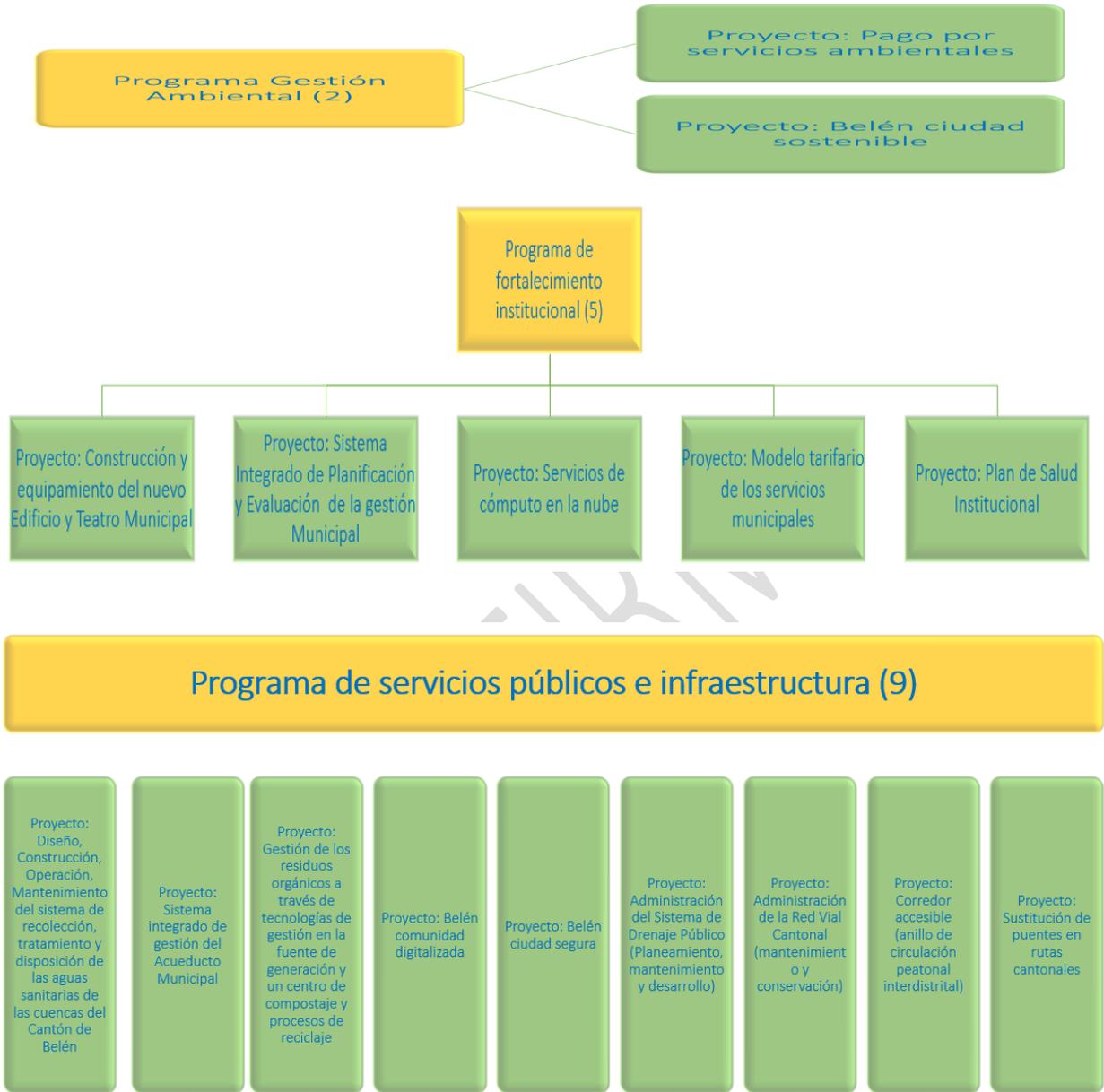
A continuación presenta la relación en el PDEM entre los 6 ejes y 5 programas establecidos en este:

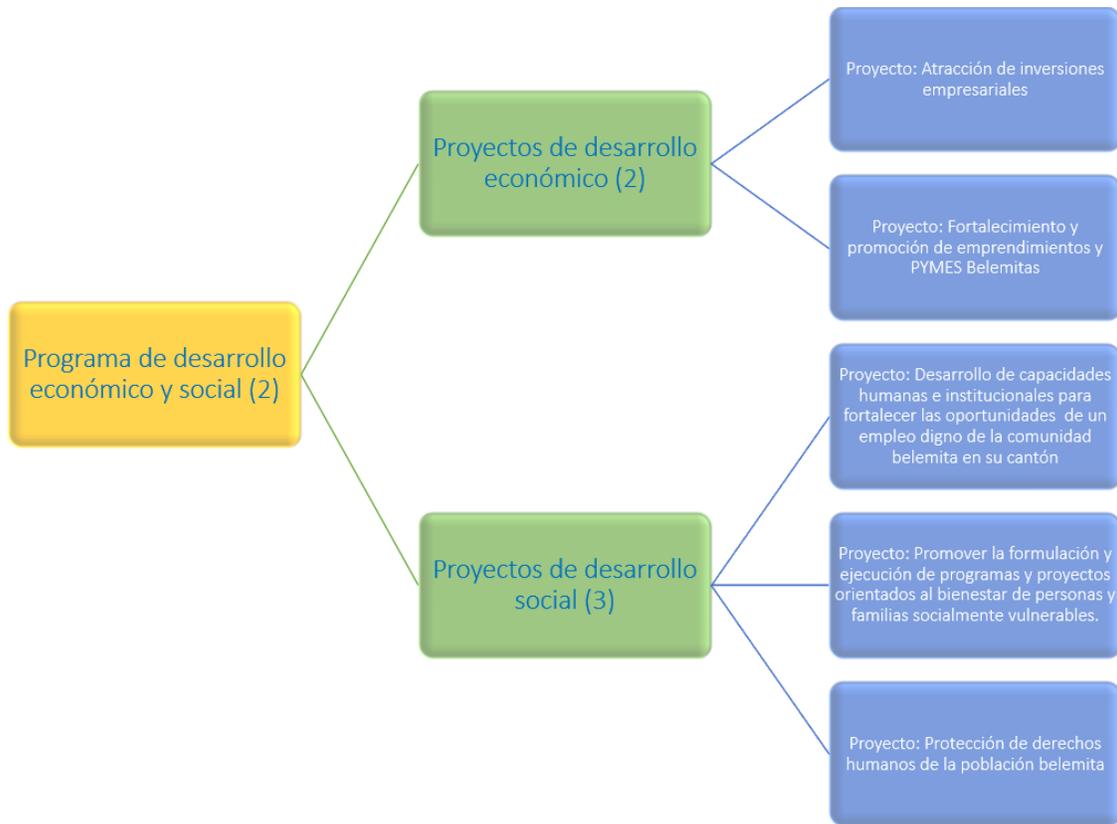


Fuente : Elaboración propia.

A cada programa se le asignaron proyectos, para un total de 22 proyectos del PDEM. A continuación se muestra su distribución:







Fuente : Elaboración propia.

En síntesis, el PDEM, está compuesto de 6 ejes, los cuales están clasificados en 2 tipos de ejes, quienes están asociados a 5 programas y estos a su vez a 22 proyectos.

Actualmente la Municipalidad de Belén cuenta con una Unidad de Planificación Institucional, la cual está conformada por un Coordinador.

## II. RESULTADO OBTENIDO (HALLAZGOS)

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos 35, 36, 37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se realiza la comunicación verbal de los hallazgos contenidos en este informe, de manera presencial, que consta en la minuta de auditoría CR-AI-19-2023 del 13 de diciembre del año en curso, en presencia de la Licda. Thais Zumbado Ramírez, Alcaldesa; Licda. Andrea Campos Batista, Directora Área Desarrollo Social; Ing. Denis Mena Muñoz, Director Área De Servicios Públicos; Ing. Jose L. Zumbado Chaves, Director Área Operativa y de Desarrollo Urbano y Lic. Alexander Venegas Cerdas, Coordinador Planificación. El Director del Área Administrativa Financiera también fue invitado, su ausencia fue excusada por la Alcaldía, sin embargo no envió a un representante.

### 2.1. DISEÑO DEL PDEM 2020-2024

Los planes estratégicos de acuerdo con la normativa aplicable y las buenas prácticas deben contar con una estructura y contenido mínimo deseado, lo anterior está contenido en los "Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)" emitidos por la Contraloría General de la República; en las "Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)" del MIDEPLAN y otros documentos que se mencionan en el presente informe. Partiendo de dicha premisa, es que se determinan **oportunidades de mejora** que se detallan a continuación:

#### a. Objetivos versus cantidad

Si bien uno de los elementos básicos en el desarrollo de un plan estratégico es el establecimiento de objetivos estratégicos, el PDEM presenta una estructura muy compleja y confusa en relación con este tema. En el mismo se puede observar que para cada eje se establecieron 6 objetivos estratégicos generales y 36 objetivos específicos. De los ejes se desprenden los programas, a los cuales se les vuelve a enumerar los objetivos, que en primera instancia se refieren a los mismos objetivos planteados para los ejes; no obstante pese a que ya eran 36 objetivos específicos, se adicionan otros 9. Además, de un total de 51 objetivos entre generales y específicos se determina que un 39% (20 objetivos) tienen una redacción diferente a la propuesta inicialmente para los ejes.

Por otro lado, para lograr los programas se establecen proyectos, a los cuales también se les definieron nuevos objetivos generales y específicos, en resumen el PDEM cuenta con un total de 34 objetivos generales y 168 objetivos específicos, para un **total de 202 objetivos**. Por ejemplo solo el "Programa de servicios públicos e infraestructura" tiene un total de 20 objetivos específicos.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

El documento del MIDEPLAN “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI), señala lo siguiente:

**“Apartado 2.2.2.5 Objetivos**

*Al momento de redactar los objetivos estratégicos se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos: Deben ser alcanzables, en función de la capacidad institucional, con el fin de evitar la generación de falsas expectativas y mal uso de los recursos disponibles” (el resaltado no es del original)*

La cantidad de objetivos establecidos en el actual PDEM resulta inmanejable y de difícil cumplimiento. Tal como se señala en el párrafo anterior, **se recomienda que deben estar en función de la capacidad instalada de la Municipalidad con el fin de que la misma pueda dirigir sus esfuerzos a la consecución de objetivos factibles y realizables.**

**b. Objetivos versus proyectos**

Otros aspectos que se determina, es que, pese a que se definieron tanto objetivos como proyectos en el PDEM, en ningún lugar de dicho Plan se relacionaron los proyectos a los objetivos puntuales que estaban persiguiendo. Las propuestas deben responder a cumplir lo planteado ya que no son dos aspectos aislados.

El documento de “Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) del MIDEPLAN establece:

**“Apartado 2.2.2.6 Líneas de acción**

*Las líneas de acción también conocidas como estrategias, constituyen los medios por los cuales la organización logrará la consecución de sus objetivos estratégicos.”*

Es claro que si no se establece una línea de acción, un proyecto, una estrategia para alcanzar un objetivo puntual es imposible lograrlo, y debido a esto, a un 56% de los objetivos específicos de los programas (25 objetivos de un total de 45) no se les diseñó un proyecto para alcanzarlo.

**Se recomienda que en el desarrollo del próximo PDEM, para cada objetivo estratégico planteado se establezca clara y concretamente el proyecto con el que se espera alcanzar.**

**c. Definición de riesgos del PDEM**

La Ley General de Control Interno así como las Normas de control interno para el Sector Público señalan la importancia que tiene para las organizaciones la identificación de los riesgos relevantes, la cual debe sustentarse en el proceso de planificación, considerando la misión, visión y objetivos estratégicos

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

instituciones, esto con el fin de que los riesgos sean administrados por los jefes y titulares subordinados y de esta manera asegurar razonablemente el cumplimiento de las metas de la entidad.

Las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) definen el “riesgo” de la siguiente manera:

*“Probabilidad de que ocurran eventos de origen interno o externo, que tendrían consecuencias sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales.”*

Al respecto, el PDEM en el “Anexo 1: Matriz de evaluación del PDEM2020-2024”, presenta dos columnas denominadas “Riesgos o supuestos”, la primera columna está relacionada con el proyecto de forma general y la segunda con las actividades que se describen para cada proyecto. Esta Auditoría obtuvo una muestra de 10 proyectos, sobre los cuales envió un cuestionario a los responsables de cada uno y analizando la información que se presenta en la primera columna sobre la muestra de proyectos revisados, se determina lo siguiente:

- El 50% de los proyectos de la muestra (5 de 10), en el apartado de "Riesgos o supuestos" de la matriz del PDEM, anotaron enunciados que **no corresponden a riesgos**.
- El 63% de los que contestaron el cuestionario (5 de 8) señalan que los riesgos de los proyectos muestreados no fueron incluidos en el SEVRI.
- Un 80% de los que “sí” anotaron riesgos en el cuestionario (4 de 5), se comprobó que los mismos son diferentes a los señalados en el PDEM.
- Se determinó a **nivel general** que **los riesgos** señalados en el PDEM **no fueron incluidos en el SEVRI**, esto fue confirmado por el Asesor de Control Interno institucional. Aunque algunos encuestados respondieron haberlos incluido en el SEVRI, esto corresponde a iniciativas aisladas por parte de las áreas, pero no a una gestión coordinada y realizada de manera intencional para utilizar la herramienta del SEVRI con una perspectiva holística que contempla toda la institución y sus diferentes procesos, en especial los procesos estratégicos.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de enunciados de “Riesgos o supuestos” que no corresponden a Riesgos:

**Cuadro 1. Detalle de los "riesgos o supuestos" anotados en la Matriz del PDEM**

Articular y optimizar los recursos empresariales a nivel local, a favor del bienestar y desarrollo económico y social de la población belemita y el sector empresarial establecido en el cantón. Los proyectos y actividades que se deriven de este proyecto están orientados a la optimización.
Plan de trabajo elaborado e implementado. Disponibilidad presupuestaria para el proyecto.
Acceso de la población socialmente vulnerable a la educación, trabajo, vivienda, salud y recreación.
Bienestar de la población.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

Impacta sobre la Gestión de las personas.

Fuente: Elaboración propia, basada en información contenida en el PDEM 2020-2024.

La Ley General de Control interno señala en el CAPÍTULO III, SECCIÓN I Deberes del jerarca y los titulares subordinados, artículo 14, lo siguiente:

**Artículo 14.-Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:**

**a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.**

Así mismo, la Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen en el CAPÍTULO III: NORMAS SOBRE VALORACIÓN DEL RIESGO, apartado 3.3 Vinculación con la planificación institucional, lo siguiente:

*“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.*

*Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.” (El resaltado no es del original)*

Lo anterior incumple lo señalado en la normativa vigente, además incrementa el riesgo de que se materialicen eventos que impacten el cumplimiento de los objetivos estratégicos al no identificarlos y administrarlos.

Se recomienda establecer los riesgos en función de los objetivos planteados en el PDEM, también que la identificación de los mismos esté acorde con la definición de “Riesgos”, además que sean incorporados al SEVRI de tal forma que se gestione la administración de los mismos, y se establezcan las estrategias necesarias para supervisar y responder ante las potenciales amenazas, con el fin de reducir la posibilidad de que se materialicen y para que se fortalezca el control interno institucional.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

En el Anexo 1 “Ejemplo Matriz Plan Estratégico”, se adjunta a manera de ejemplo una plantilla que puede servir de guía para la organización de manera resumida y ordenada de la información del Plan Estratégico. Se aclara que es un modelo, y que la Administración no debe limitarse al mismo; si no por el contrario debe diseñar la matriz que contenga todos los elementos necesarios para satisfacer sus necesidades y las oportunidades de mejora señaladas en el presente informe.

**d. Fuentes bibliográficas**

Para la elaboración del PDEM 2020-2024 se utilizaron diferentes fuentes bibliográficas, tal como se puede observar en su sección de "Bibliografía consultada" del citado documento, y pese a que se examinaron un total de 26 fuentes, no se tomó en cuenta el marco de referencia a nivel nacional ni el específico para municipalidades.

- e. Con relación a los pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República, en el PDEM, en la sección 3.4 “Normativa de carácter general vinculada a la planificación estratégica de la Municipalidad” se mencionan los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local” (L-1-2009-CODFOE)-Resolución R-SC-1-2009; no obstante más adelante en el presente informe, (en la sección “e. Otros componentes del PDEM”) se detalla la omisión de algunos elementos básicos establecidos en dichos lineamientos.

Adicional a los lineamientos establecidos por la Contraloría que son de acatamiento obligatorio (sobre los cuales se referirá el informe más adelante), el marco de referencia a nivel nacional corresponde a las orientaciones que ha emitido el MIDEPLAN en esta materia, y pese a que estos documentos no son vinculantes, corresponden a una herramienta técnica emitida por la institución competente en la materia en Costa Rica. Se mencionan a manera de ejemplo el documento denominado “Orientaciones básicas para el formulación y seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Institucional 2018” emitido por el Mideplan, el “Manual para la planificación del desarrollo humano local” emitido de manera conjunta por: el MIDEPLAN, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad Estatal a Distancia. También se cuenta con la “Guía para elaborar el Plan de desarrollo municipal” de la UNED.

La omisión de utilizar los marcos de referencia ya mencionados pueden ser parte de los factores que influyeron en las oportunidades de mejora identificadas en el diseño del PDEM actual, mismas que se señalan en el presente informe.

**Se recomienda para las futuras elaboraciones del PDEM tomar en cuenta las orientaciones emitidas por el MIDEPLAN relacionadas con la materia bajo estudio, que, si bien las mismas no son de acatamiento obligatorio para la Municipalidad de Belén, constituyen una guía y marco de referencia de buenas prácticas, ante la ausencia de disposiciones detalladas a nivel institucional.**

**f. Otros componentes del PDEM**

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

Los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”, establecidos por la Contraloría General de la República, de acuerdo con el artículo 2, son de acatamiento obligatorio para las municipalidades, en el se señala los componentes básicos que deben contener los planes estratégicos municipales; sobre los mismos a continuación se detallan aspectos que omite el actual PDEM:

- Proyectos con sus metas, indicadores y año de ejecución.
- Los mecanismos de control y evaluación que permitan determinar el grado de avance en el cumplimiento de los proyectos.
- Calidad de la Información.

Lo anterior está establecido en los siguientes artículos de los lineamientos señalados:

*“2.12 Principales productos. Se deberán realizar las acciones necesarias para obtener los productos de la planificación del desarrollo local de largo, mediano y corto plazo. Al respecto, deberán considerar lo siguiente:*

*(...)*

*2.12.2. b) El Plan de Desarrollo Municipal de mediano plazo, el cual debe contener, al menos, lo siguiente:*

*(...)*

*iv) Los proyectos para atender los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en el cantón, sus metas, indicadores, responsables y año de ejecución.*

*v) Los mecanismos de control y evaluación que permitan determinar el grado de avance en el cumplimiento de los proyectos.”*

*“3.3 Calidad de la información. Deberán establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información que se genere en el proceso de planificación del desarrollo local sea oportuna, consistente, completa y precisa, así como comprobable por los medios físicos o electrónicos utilizados, de conformidad con los sistemas de información institucionales.*

*También deberán definir las acciones necesarias para que dicha información retroalimente el sistema de administración financiera institucional, de forma permanente, consistente y oportuna.”*

En los apartados siguientes se explican con mayor detalle estos elementos.

## **2.2. METAS E INDICADORES DE GESTIÓN**

El establecimiento de metas, indicadores y el momento específico de ejecución, constituyen instrumentos para medir el cumplimiento de la estrategia planteada (esto así señalado en la Guía para elaborar el plan de desarrollo municipal-UNED). Al revisar estos temas en el diseño del PDEM de la Municipalidad de Belén se determina lo siguiente:

- El PDEM no cuenta con metas definidas para el logro de los objetivos.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

- El PDEM presenta en el “Anexo 1: Matriz de evaluación del PDEM2020-2024”, una columna de "Indicadores" para los proyectos y otra columna de "indicadores" para las actividades, para un total de 68 enunciados; no obstante, estos enunciados señalados como "Indicadores", no cumplen con las características mínimas esperadas de un indicador objetivamente verificable. Además, el 100% de los denominados "indicadores" carece de una meta y forma de cálculo. Algunos ejemplos de dichos indicadores son: Territorio gestionado, Cantón competitivo, Sistema tarifario acorde con la realidad, Mejor salud pública, etc.
- De una muestra de proyectos revisados, sobre los cuales se aplicó un cuestionario a los responsables de cada uno de ellos, se extrajo la falta de definición clara y correcta, reflejada en las respuestas dadas, en donde, de una muestra de 9 proyectos, 5 respondieron tener indicadores; de los cuales solo en un caso la información señalada en el cuestionario era igual a la indicada en el PDEM. Además, solo en 2 casos se presentó una fórmula para el cálculo de este. En el resto de los casos, se señaló que no se contaba con indicadores.
- Pese a lo antes señalado, en el informe de evaluación del PDEM anual se presentan porcentajes de cumplimiento y montos de presupuesto versus montos ejecutados y en relación con estos datos también se indican porcentajes de cumplimiento. Lo anterior es inconsistente con la información del PDEM y con las respuestas dadas a los cuestionarios y no responde a la definición de un “Indicador” (respecto de este punto se ahondará más adelante).

De acuerdo con la “Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN)”, el concepto de indicador es el siguiente:

*“Medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados.”*

A continuación, se muestran las características de un buen indicador según la guía antes mencionada:

**Imagen 1. Características SMART de un indicador**



Fuente: Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN).

Seguidamente el análisis realizado respecto de los enunciados señalados como “indicadores” en el PDEM vigente:

Cuadro 2. Revisión del diseño de “Indicadores” en el PDEM

Características SMART según la Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN)		
Características del indicador	Cumple	Comentario
Específico	No	En el PDEM no se relaciona un objetivo específico con los proyectos, ni tampoco se establece una meta para el indicador.
Medible.	No	Los enunciados señalados en el PDEM como "indicadores", no son específicos, no establecen una meta, ni el logro en un periodo de tiempo específico por ende no podrían ser medibles. Generalmente son cualitativos.
Alcanzable.	No	Son amplios y no específicos, por lo que no es posible determinar razonablemente si se cumple esta característica.
Relevante.	No	Al no ligar el objetivo con el proyecto, no es posible determinar si son relevantes, en función de medir el logro del objetivo.
Específico en el tiempo.	No	No se define el plazo en el cual se lograrán el objetivo.
Características según el Manual para la planificación del desarrollo humano local (MIDEPLAN, PNUD y UNED)		

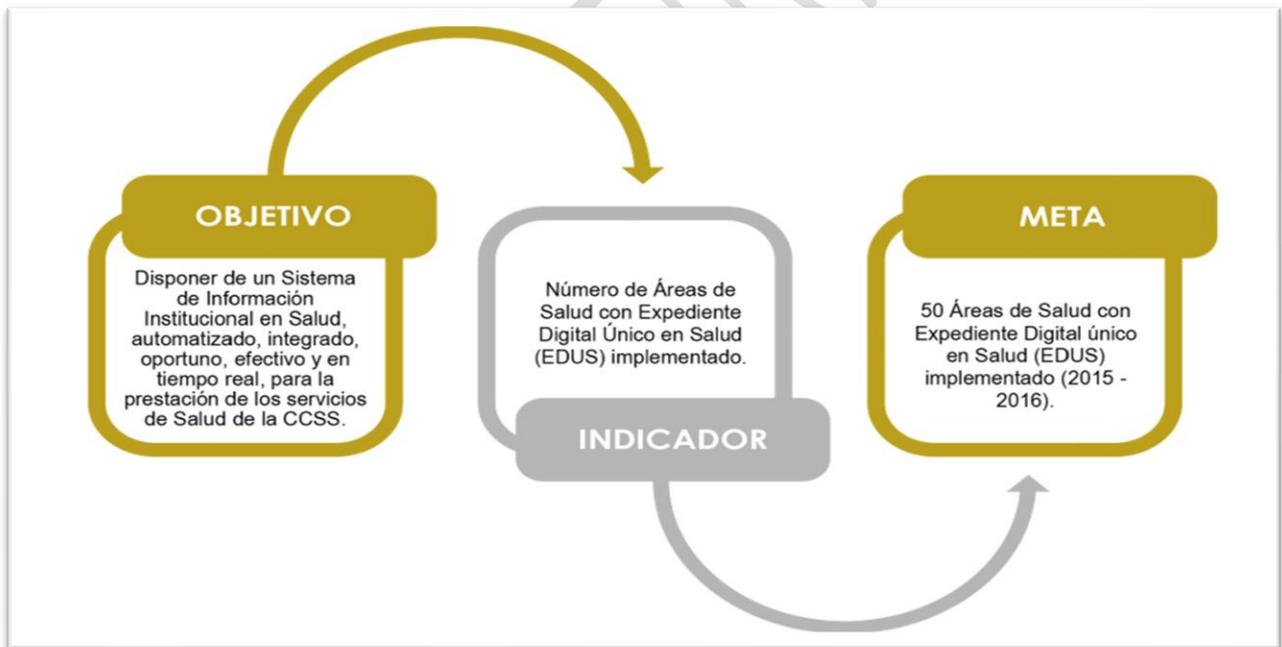
**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

Características del indicador	Cumple	Comentario
Cantidad.	No	No se indica.
Descripción precisa.	No	Los enunciados señalados en el PDEM como "indicadores", no son específicos, no establecen una meta, ni el logro en un periodo de tiempo específico por ende no podrían ser medibles.
Tiempo.	No	No se indica.
Lugar (opcional).	No	No se indica.

**Fuente:** Elaboración propia.

Con el fin de una mejor comprensión, a continuación, se muestra un ejemplo de la relación entre un objetivo, meta e indicador:

Imagen 2. Ejemplo de la relación entre un objetivo, meta e indicador



**Fuente:** Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN).

Seguidamente se muestra un ejemplo de redacción de indicadores:

Imagen 3. Ejemplo de redacción de indicadores

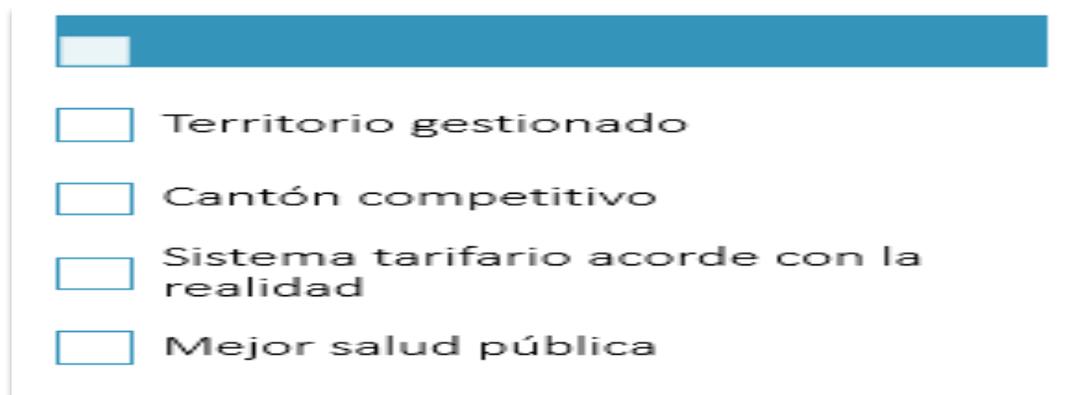
**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---



**Fuente:** Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN).

Imagen 4. Ejemplos de “Indicadores” del PDEM



**Fuente:** Elaboración propia, basada en información contenida en el PDEM 2020-2024.

Con respecto a la definición de metas, la *Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN)* indica:

*“Las metas por su parte son la cuantificación de los objetivos que se pretende alcanzar en los ámbitos temporal y espacial, considerando los recursos necesarios, lo que conlleva la descripción de la **unidad de medida y el monto o cantidad**. Estas deben ser definidas considerando las capacidades institucionales, los recursos con los que se cuenta y las condiciones del entorno social y político.” (El resaltado no es del original).*

Las unidades de medida se refieren a la forma en que se mide la meta (kilómetros, unidades, metros cuadrados, etc.) y cantidad, es el número de unidades de medida que se espera alcanzar, por ejemplo, en un proyecto de “Construcción de salones comunales”, la unidad de medida es “Unidad o salón” y la cantidad puede ser “2”, esto quiere decir que se la meta es construir 2 salones.

Además, otro elemento indispensable para que estas herramientas de medición sean útiles es la definición de una fórmula de cálculo de cada indicador, a continuación lo que señala la Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN):

*“La fórmula es la manera en que será calculado el indicador y está en función de aspectos como: dónde se quiere medir, en quién se quiere medir, qué se quiere medir y en comparación con qué se quiere medir. Las fórmulas más utilizadas en la construcción de los indicadores son los porcentajes, las tasas, los promedios e índices, entre otros (Armijo, 2011).”*

La falta del establecimiento de metas, indicadores y fórmulas de cálculo de estos últimos reduce la posibilidad de dar un monitoreo adecuado y consistente, y limita la posibilidad de medir de manera cuantitativa el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Con el fin cumplir con los lineamientos mínimos establecidos por la Contraloría respecto de metas e indicadores el PDEM, y así poder monitorear de manera consistente y adecuada el cumplimiento del PDEM es necesario la definición de metas e indicadores con sus respectivas fórmulas de cálculo, en total apego a las características mínimas definidas tanto en la Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN) como en las buenas prácticas en esta materia.

### **2.3. MECANISMOS DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN**

Actualmente el Coordinador de Planificación Institucional de la Municipalidad de Belén, realiza un informe anual de evaluación del PDEM. De acuerdo con el objetivo general indicado en dicho informe, el mismo se hace con el fin de *“establecer los resultados de la gestión y cumplimiento en la planificación institucional, de conformidad con los planes, programas, proyectos y políticas institucionales del PDEM.”*

Este informe es el principal mecanismo de control y evaluación que utiliza tanto la Alcaldía, Directores y el Coordinador de Planificación para dar seguimiento al cumplimiento del PDEM y para determinar el grado de avance de los proyectos. A continuación, se muestran los resultados obtenidos sobre este particular.

#### **a. Informe anual de evaluación del PDEM**

Se realiza entrevista al Coordinador de planificación sobre dicho informe, y al respecto se determina lo siguiente:

- Para la elaboración del informe se utilizan **matrices en Excel** que se encuentran en la “Nube”, las cuales cada año, se envía a los responsables de los proyecto y actividades por medio de un link adjunto en el correo electrónico enviado. Dichas matrices cuentan con información protegida y otras celdas habilitadas para que los responsables ingresen la información requerida. Lo anterior pese a que la Municipalidad cuenta con el Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIGM), dentro del cual existe un módulo denominado “Planificación Municipal”, en el que podría automatizarse el proceso de evaluación del PDEM. Sobre este aspecto en específico el Coordinador de la Unidad de Planificación señaló lo siguiente; *“He estado trabajando en la inclusión de toda la información necesaria para poder realizar la Evaluación del Plan de Desarrollo Estratégico Anual, que actualmente se hace en Excel, poderla hacer en el Sistema, no obstante, por ser una Unidad Unipersonal y tener que atender tantos asuntos, es que se va haciendo lo que se puede, entre una actividad y otra.”*
- Los porcentajes de cumplimiento de “ejecutado”, y montos de los “recursos presupuestados” y “recursos ejecutados” **son datos que ingresan los responsables**, así como las respuestas a las preguntas que se les plantean por cada una de las actividades de cada Proyecto

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

- La información que ingresan los responsables a las matrices **no es corroborada** por la Unidad de Planificación, ya que según indica el coordinador (y así se corroboró) *“cada actividad es firmada por la Dirección y Staff correspondiente, quienes dan con su firma el aval de lo señalado”*.
- Se determinó que hay 3 proyectos del PDEM, cuya ejecución no había iniciado al cierre del informe de evaluación del PDEM 2022 y **estos proyectos sin ejecución no se han incluido en los informes anuales de evaluación** del PDEM. A lo anterior, el Coordinador de Planificación señaló que no se incluyeron *“considerando que al estar la matriz sin información podría generar confusión y que el seguimiento correspondiente debe gestionarse por parte de los directores de las áreas”*.
- También se observa que estos informes de evaluación tienen en promedio un total de 96 páginas y no presentan un resumen ejecutivo y/o gráficos estadísticos o infografía, que facilite tanto la comprensión de este como una lectura rápida a la Alcaldía y Directores para la toma de decisiones gerenciales ágiles, así como para conocimiento de terceros.

En consulta realizada a la Alcaldía y a los Directores de Área sobre las oportunidades de mejora que observan en los Informes de evaluación del PDEM, señalan los siguientes aspectos adicionales:

- Recomiendan separar tanto los proyectos y actividades con el fin de detallar los responsables directos (no colocar responsables conjuntos), e incluir un indicador a cada uno, para mayor trazabilidad.
- Sugieren agregar un apartado para indicar los distritos donde se están ejecutando las acciones del PDEM, para conocer la inversión total por distrito.

Adicionalmente señalaron en relación con la confección propiamente de PDEM, lo siguiente:

- Tanto la Alcaldía como todas las direcciones coinciden en que el alcance y objetivos que se planteen en el PDEM deben estar acordes con la capacidad instalada de la Municipalidad y a su presupuesto, de tal forma que sean objetivos factibles y realizables.
- Menor cantidad de objetivos específicos.
- Que surja de una propuesta del personal municipal a través de un proceso objetivo y de alto nivel en donde la experiencia del personal se tome en cuenta y también la realidad que en materia de ingresos y de ejecución de recursos financieros tiene la institución.

#### **b. Ejecución Informe de evaluación del PDEM**

Debido a las conclusiones obtenidas producto del análisis del informe de evaluación del apartado anterior, tomando en cuenta los 5 programas del PDEM 2020-2024 se obtuvo una muestra de 9 proyectos; de los que se seleccionaron un total de 18 actividades, sobre las cuales se verificó la razonabilidad de los datos de "Recursos presupuestados", "Recursos ejecutados" y "Porcentaje de cumplimiento ejecutado". Esta

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

revisión se hizo sobre la información contenida en el "Informe de evaluación del PDEM de Belén del año 2022". Seguidamente los resultados obtenidos:

A manera de aclaración, de la muestra de 18 actividades, solo 11 presentan montos en los rubros de "Recursos presupuestados" y "Recursos ejecutados" (esto ya que en los casos restantes no se asigna presupuesto específico para ejecutar la labor y se ejecuta con el personal del área). Por tanto, el análisis de estos aspectos específicos se realiza sobre los 11 casos que si presentan los datos.

- **Recursos Presupuestados:** En un 46% de los casos, se concluye un resultado satisfactorio respecto de la razonabilidad del dato indicado; no obstante, la diferencia restante de un **54%** se compone de la siguiente manera:
  - El 27% presentó información incompleta y/o imprecisa por lo que no fue posible hacer un cálculo y/o corroborar la razonabilidad de los datos.
  - El 27% que corresponde a tres casos, el monto del presupuesto presenta diferencias. En un caso, como "recurso presupuestado" se anota la suma de ¢586.747.543,24; siendo lo correcto anotar "cero" ya que este monto fue presupuestado en la Meta N°ALS-05 de la Unidad de Alcantarillado Sanitario y debió anotarse en la actividad 4.1.2 "Coordinar la adquisición de terrenos para el área experta", pero en esta última actividad por error se dejó en cero. Los otros dos casos que presentan diferencias en el monto presupuestado, pese a que las mismas no son materiales se observan errores al momento de anotar los datos, mezclando conceptos; en un caso se suma el presupuesto ordinario más presupuesto definitivo y en otro caso se presenta el dato del presupuesto ordinario; siendo lo correcto en ambos casos presentar el monto de "Presupuesto definitivo". Esto se incluye en el informe como ejemplo de las debilidades del proceso actual de compilación de los datos para el informe de evaluación del PDEM.
- **Recursos Ejecutados:** En un 64% de los casos, se concluye un resultado satisfactorio respecto de la razonabilidad del dato indicado; no obstante, la diferencia restante de un **36%** se compone de la siguiente manera:
  - El 27% presentó información incompleta y/o imprecisa por lo que no fue posible hacer un cálculo y/o corroborar la razonabilidad de los datos.
  - El 9% que corresponde a un caso, donde se anota como monto "Ejecutado" la suma de ¢94.151.250; siendo lo correcto monto cero (el monto anotado correspondía a rubro ejecutado en el año 2020 y no 2022 que es el que se encuentra bajo revisión).
- **Compromisos:** Adicionalmente se determina que los montos de los "compromisos" afectan los resultados del rubro de "Recursos ejecutados". En algunos casos el auditado anota el monto total ejecutado, independientemente de que hayan quedado compromisos en el periodo bajo revisión que se hubieran ejecutado en el año siguiente; y por otro lado, otros auditados restan los montos de los compromisos al monto total ejecutado del año en curso; señalando que se ejecutarán en el año

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

siguiente; con la salvedad que el monto presupuestado del siguiente año no va a contemplar esos rubros.

Un ejemplo de lo anterior, se puede evidenciar al obtener el mismo reporte denominado "Ejecución de metas" para la Meta ACU01 pero en fechas distintas, a saber: el primer reporte se obtuvo el 9 de febrero 2023 con un monto de ejecución de €603,413,653 y el segundo reporte se obtuvo el 6 de setiembre de 2023 con un monto de ejecución de €632,725,067; es decir se presentó una diferencia de €29,311,414 entre ambos reportes, la cual es producto de los "compromisos presupuestarios".

**Es importante que se defina el procedimiento a seguir con los "compromisos presupuestarios" ya que, al no haber claridad sobre estos temas, cada responsable lo realiza según su criterio.**

- **Grado de Ejecución:** El grado de ejecución de las actividades del PDEM, se revisa sobre la muestra de 18 acciones. Al respecto se obtienen los siguientes resultados:
  - El **39%** de los casos tienen un resultado satisfactorio respecto del porcentaje de cumplimiento indicado por el Auditado.
  - El **61%** de los casos presentan un **resultado insatisfactorio**, a continuación, el detalle:
    - El **56% no se puede recalcular**. Sobre el cumplimiento de "Ejecución" de la actividad, a partir de la evidencia suministrada se concluye que **no se cuenta con una metodología clara, precisa y concreta para definir las metas de cada año** y de esta forma posteriormente dar seguimiento y poder concluir razonablemente sobre el cumplimiento de la actividad. Al solicitar la explicación de su forma de cálculo y la evidencia correspondiente, el auditado describe una serie de acciones, en algunos casos suministra ejemplos como evidencia, pero no la suficiente para poder hacer un recálculo concreto y replicar los mismos pasos para llegar a las mismas conclusiones que ellos anotan en las matrices de evaluación del PDEM. Por tanto, se concluye que no se tiene certeza suficiente de los resultados anotados ya que la información suministrada no fue suficiente y pertinente para poder hacer un recálculo.
    - El **6%** corresponde a un caso, en donde el **dato es incorrecto**, ya que se anota un cumplimiento de un 15% siendo lo correcto 0% (es el mismo caso ya mencionado en el punto de "Recursos ejecutados", donde se anotó el monto del año 2020).

Los resultados de la muestra revisada reafirman el análisis del *apartado a. Informe anual de evaluación del PDEM de la presente sección "2.3 MECANISMOS DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN"*.

#### **2.4. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PDEM**

Como se indicó en la sección "2.3 MECANISMO DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACION", la Unidad de Planificación Institucional anualmente realiza un informe de evaluación, con el fin de establecer el

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

cumplimiento de los programas, proyectos y actividades del PDEM. En el informe 2022 se muestran de manera resumida el nivel de cumplimiento del Plan estratégico en un cuadro denominado "5.1 Gestión realizada a nivel general del PDEM en el 2022". Al respecto se realiza un recálculo de la información y se identifican diferencias, las cuales se muestran seguidamente:

En el **cuadro No3**, se muestra el nivel de cumplimiento de la gestión realizada según las actividades ejecutadas por la administración asociadas a los proyectos y programas, el cual muestra como resultado diferencias las cuales se debe a lo siguiente: en relación con el logro alcanzado sobre los programas ejecutados según los cuadros de medición del cumplimiento del PDEM que se llevan en Excel, en estos se tiene registrada la información del 2020 al 2024, respecto del porcentaje programado y el recurso proyectado. Al presentar el cuadro comparativo en el informe de evaluación 2022, con la información de los años 2020, 2021 y 2022, se ocultaron las columnas del 2023 y 2024, pero se presentó la columna de "Acumulado", y la misma además de los datos de los años ya mencionados (2020, 2021 y 2022) suma el porcentaje programado y el recurso proyectado de los años 2023 y 2024; es por esto que se da la diferencia con respecto al recálculo, lo cual afecta el resultado del acumulado.

De acuerdo con los datos indicados en el informe de evaluación del PDEM 2022, se esperaba un logro acumulado de un 64% en los periodos del 2020 al 2022; no obstante, según la verificación hecha por parte de esta auditoría por medio del recálculo realizado, lo que se alcanzó fue un 45%; que representa el 70% del indicador de eficacia.

**Cuadro 3. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría**  
**Porcentaje acumulados del 2020 al 2022**

Rubro	Datos según Administración	Recálculo de Auditoría		
	% Acumulado 2020 al 2022	% Acumulado 2020 al 2022	Diferencia	El resultado es satisfactorio?
Programado	100%	64%	-36%	NO
Ejecutado	45%	45%	0%	SI
Logro	45%	70%	25%	NO

Fuente: Elaboración propia, basada en información contenida en Informe de Evaluación del PDEM 2022.

En el **cuadro No 4**; se muestra los resultados alcanzados por la administración en función de los recursos ejecutados, tal como se muestra a continuación donde el resultado no resulta satisfactorio.

**Cuadro 4. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría  
Monto acumulados del 2020 al 2022**

Rubro	Datos según Administración	Recálculo de Auditoría		
	Monto acumulado 2020 al 2022	Monto acumulado 2020 al 2022	Diferencia	El resultado es satisfactorio?
Recurso Projectado	24 195 379 459	14 192 404 768	10 002 974 691	<b>NO</b>

Fuente: Elaboración propia, basada en información contenida en Informe de Evaluación del PDEM 2022.

Al comparar los recursos ejecutados versus los presupuestados, se obtiene un 85% de ejecución acumulada del presupuesto, recálculo que da igual al porcentaje señalado por la Administración en el informe de evaluación al PDEM 2022; no obstante, de acuerdo con los resultados que se indicaron en los apartados **a.** y **b.** de la sección 2.3 *MECANISMOS DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN*, esta auditoría **no tiene certeza suficiente de la razonabilidad de los datos.**

Tal y como se indicó anteriormente los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”, establecidos por la Contraloría General de la República, señalan:

2.12.2. b) *El Plan de Desarrollo Municipal de mediano plazo, el cual debe contener, al menos, lo siguiente:*

(...)

vi) *Los mecanismos de control y evaluación que permitan determinar el grado de avance en el cumplimiento de los proyectos.”*

**“3.3 Calidad de la información.** *Deberán establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información que se genere en el proceso de planificación del desarrollo local sea oportuna, consistente, completa y precisa, así como comprobable por los medios físicos o electrónicos utilizados, de conformidad con los sistemas de información institucionales.*

*También deberán definir las acciones necesarias para que dicha información retroalimente el sistema de administración financiera institucional, de forma permanente, consistente y oportuna.”*

De acuerdo con lo antes descrito y tomando en cuenta que se utiliza una herramienta en Excel que no cumple con las características que den seguridad sobre la integridad de la información, y que está expuesta a un nivel mayor de propensión a error debido a que es manipulada por muchos usuarios que se ingresa a la matriz que se utiliza para elaborar el informe de evaluación del PDEM, aunado a que los proyectos sin ejecución a un 100% no han sido tomados en cuenta en los resultados de los informes de evaluación del

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

PDEM, a que no se cuenta con una metodología clara, precisa y concreta para definir las metas de cada año y de esta forma posteriormente dar seguimiento.

Dado lo anterior, es que se dificulta poder concluir razonablemente sobre el nivel de cumplimiento de las actividades, y por ende del PDEM de manera general, ya que los resultados de la revisión de la muestra reafirman las debilidades ya señaladas, por lo que se considera que existe la exposición de riesgo en cuanto a la integridad y calidad de la información que contiene dichas matrices y por ende los informes de Evaluación del PDEM, que puedan impactar en la toma de decisiones a nivel superior.

Adicionalmente se observa una participación pasiva por parte de la Unidad de Planificación Institucional en el proceso de monitoreo, ya que el informe de evaluación tiene un carácter más informativo, aun cuando es un instrumento para tomar

Dado lo anterior es recomendable, automatizar el proceso de evaluación del PDEM con el fin de que la información contenida en el mismo sea consistente, íntegra, precisa, de forma tal que permita tener una mejor trazabilidad de la información y que además facilite su comprobación.

También se recomienda que se realice un proceso de control y validación de la razonabilidad e integridad de la información que ingresan los diferentes responsables, de esta manera se minimiza la exposición de riesgo de información incorrecta, imprecisa, sin respaldo, y asegura un proceso de compilación de información que arrojará resultados más fiables para una adecuada toma de decisiones.

Además, se recomienda por transparencia y trazabilidad de la información, el informe de evaluación que es la herramienta que utiliza tanto la Alcaldía como todos los directores para el análisis del cumplimiento del PDEM, contenga el 100% de los proyectos establecidos en este, desde un inicio, e incluir las justificaciones necesarias para que el usuario de dicho informe comprenda el estatus de los proyectos, en especial las justificaciones de aquellos que no se han realizado, para la toma de decisiones oportuna.

Así mismo, que se valore incorporar herramientas que facilite una lectura rápida a la Alcaldía y Directores para la toma de decisiones gerenciales ágiles.

En el mismo orden de ideas, es conveniente que la Unidad de Planificación analice las sugerencias planteadas por la Alcaldía y Directores, en relación con las oportunidades de mejora que ellos observan en el informe de evaluación del PDEM, de tal forma que la herramienta utilizada pueda robustecerse para que sea más funcional y con un mayor impacto para las direcciones de la Municipalidad.

Adicionalmente, es adecuado que la Unidad de Planificación Institucional tenga una participación más activa en cuanto al seguimiento y monitoreo del PDEM, con el fin de que pueda identificar de manera oportuna, posibles desviaciones de este y pueda dar las alertas necesarias para la toma de decisiones pertinente.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

## 2.5. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS

Esta auditoría aplicó un cuestionario a los responsables de la ejecución de una muestra inicial de 10 proyectos, tomando en cuenta los 5 ejes del PDEM. Esto con el fin de conocer el cumplimiento de los objetivos de los ejes, programas, proyectos, indicadores, riesgos, metodología, actividades, presupuesto y monitoreo. A continuación, se detallan los resultados obtenidos:

- El Coordinador de Acueducto responsable del proyecto “Sistema integrado de gestión del Acueducto Municipal” dejó la mayoría de las preguntas en blanco y para las que, si dio una respuesta, **no adjuntó ninguna evidencia** para respaldarlas, según se solicitó.
- Los responsables de los proyectos del siguiente cuadro presentaron algún tipo de evidencia, a manera de ejemplos, pero no la suficiente para respaldar el cumplimiento de **todos** los ítems tratados en el cuestionario, por tanto, **no se puede concluir sobre su cumplimiento** ya que con la información suministrada no fue posible corroborar y/o recalcular los datos:

**Cuadro 5. Muestra de proyectos sin la evidencia solicitada**

Responsable	Nombre de los Programas	Nombre Proyectos
Dirección Área Desarrollo Social	Desarrollo económico y social	Fortalecimiento y promoción de emprendimientos y PYMES Belemitas
		Apoyo al bienestar de personas y familias socialmente vulnerables
Coordinación Alcantarillado Sanitario	Servicios Públicos e Infraestructura	Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento del sistema de recolección, tratamiento y disposición de las aguas sanitarias de las cuencas del Cantón de Belén
Coordinación Unidad Ambiental	Gestión Ambiental	Belén ciudad sostenible
Coordinación de Obras	Servicios Públicos e Infraestructura	Administración del Sistema de Drenaje Público (Planeamiento, mantenimiento y desarrollo)

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior se recomienda que se defina una metodología homogénea aplicable a todas las áreas involucradas en el cumplimiento del PDEM, en donde se defina como mínimo: establecimiento de metas, indicadores, forma de cálculo, medios de verificación (forma y medios por los cuales se va a documentar el cumplimiento, el cual debe poder ser verificable), herramientas de monitoreo, periodicidad, etc. Dicha metodología debe quedar por escrito y debidamente aprobada.

Adicionalmente, se recomienda a los siguientes responsables: Dirección Área Desarrollo Social, Coordinación Alcantarillado Sanitario, Coordinación Unidad Ambiental, Coordinación de Obras y Coordinador de Acueducto, que para el actual PDEM que está vigente hasta el 2024, establezcan una metodología ordenada y completa,

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

y documenten adecuadamente el cumplimiento del PDEM por el periodo que aún está en proceso, esto con el fin de poder dar trazabilidad y seguridad razonable del cumplimiento de los proyectos bajo su cargo.

- La Coordinación de la Unidad Ambiental es la responsable del proyecto “Belén ciudad sostenible”, al consultarle sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos del eje Ambiental, señala lo siguiente “*es el objetivo de los proyectos de la Unidad Ambiental*”. Al respecto es importante comprender que existe una diferencia entre los objetivos estratégicos y los objetivos operacionales de un área o unidad. A continuación, se muestra la definición de ambos, según el diccionario de negocios<sup>1</sup>:

*“Objetivo estratégico: Un objetivo definido ampliamente que una organización debe alcanzar para que su estrategia tenga éxito.”*

*“Objetivo operativo: Objetivo a corto plazo cuyo logro lleva a una organización hacia el logro de sus objetivos estratégicos o a largo plazo. También llamado objetivo táctico.”*

De acuerdo con lo antes señalado los objetivos operativos son metas a corto plazo, mientras que los objetivos estratégicos son a largo plazo. Además ambos se utilizan de manera diferente en la práctica ya que los objetivos estratégicos por lo general son amplios enfocados en alcanzar la misión y visión de la organización, mientras que los operacionales son más específicos enfocados en el quehacer diario y por supuesto deben estar diseñados para afectar el logro de los objetivos estratégicos.

**Se recomienda que para el diseño de los próximos Planes estratégicos se tenga clara la diferencia entre ambos objetivos (operativos y estratégicos) y se definan a nivel del PDEM.**

- El proyecto “Plan de Salud Institucional” del “Programa de fortalecimiento institucional” no se ha ejecutado a la fecha del presente informe, su estatus no fue incluido en el informe de evaluación anual de los periodos 2021 y 2022 (esta situación es ampliada en el apartado “2.3 MECANISMOS DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN”, apartado a). Respecto de la no ejecución del proyecto, el funcionario de Salud Ocupacional y Atención de Emergencias quien figura como responsable del mismo en el PDEM, señaló lo siguiente:

*“Efectivamente por la PANDEMIA por COVID-19 se suspendió desde marzo 2019 indefinidamente el Proyecto “Plan de Salud Ocupacional” que inicio con 20 participantes.*

*El proyecto en su coordinación era manejado por Recursos Humanos y Salud Ocupacional con la asesoría del Comité de Deportes y futura contratación de Centro Médico.*

*Con la crisis financiera por el COVID-19 no se incluyó en el PAO-2020 el Proyecto “Plan de Salud Ocupacional” para la Contratación de un Centro Médico.*

*Por último, para el periodo 2020-2021 la persona creadora del Proyecto “Plan de Salud Ocupacional” renuncia a la Municipalidad de Belén y con este evento no se vuelve a retomar el proyecto que nunca llevo a su fase final.*

---

<sup>1</sup> <https://diccionariodenegocios.com>

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

*Ya que pasaron 03 años y se tendría que volver a iniciar todo el proceso y sin personal (mínimo 03 funcionarios) que lleve a cabo todo el proceso, no sería viable por este proceso retomarlo nuevamente.”*

Al respecto se envió un cuestionario a la Alcaldía y Direcciones para conocer las medidas de monitoreo que se llevan a cabo sobre el cumplimiento de los proyectos bajo su cargo. A continuación, se muestra un extracto de la respuesta dada respecto de “proyectos no ejecutados”:

**Cuadro 6. Extracto de respuesta de la Alcaldía a cuestionario sobre Monitoreo y Proyectos no ejecutados**

5. ¿Qué medidas ha tomado en los casos donde proyectos asignados bajo su dirección no se han ejecutado a la fecha?	Indique los proyectos:	Indique el motivo por el cual el proyecto no se ha ejecutado.
R/La Alcaldía no ha tomado ninguna medida.	Pregunta sin respuesta.	Pregunta sin respuesta.
		<b>Indique la medida de acción y adjunte la evidencia:</b>
		Pregunta sin respuesta.

**Fuente:** Elaboración propia (El resaltado es nuestro).

Se recomienda a la Alcaldía analice la factibilidad de poner en marcha el proyecto “Plan de Salud Institucional” que está bajo su cargo y que no se ha ejecutado, e incorpore los ajustes que considere necesarios y realice el debido proceso de aprobación de modificaciones en caso de ser requerido, dado que el PDEM todavía no vence. Además, establezca los mecanismos de monitoreo y seguimiento para los proyectos que están directamente bajo su tutela, de tal forma que se tomen las medidas correctivas oportunamente y se asegure del cumplimiento y guía necesarios para el logro de lo planteado.

Tal y como se ha señalado anteriormente, **es requerido que los proyectos no ejecutados se incluyan en el informe de evaluación anual y se detallen las aclaraciones pertinentes de la no ejecución.**

Además, es necesario que se plasme en el “Procedimiento para la elaboración del Plan Estratégico Municipal de mediano plazo (3 o 5 años)” los pasos a seguir cuando se den este tipo de situaciones, señalando los niveles de comunicación y aprobación requeridos para justificar y/o asentar las responsabilidades correspondientes.

- Los aspectos relacionados con “Riesgos” fueron señalados en el apartado “2.1 DISEÑO DEL PDEM 2020-2024”, sección “c. Definición de riesgos del PDEM”.
- Lo concerniente con el tema de indicadores fue indicado en el punto “2.2 METAS E INDICADORES DE GESTIÓN”.

## 2.6. PROCEDIMIENTO

La Municipalidad de Belén cuenta con el procedimiento de “Gestión Estratégica y Operativa” de la Unidad de Planificación Institucional, el cual entró a regir a partir del 21 de abril del 2014. En el mismo se detalla el s. Al respecto se observan las siguientes oportunidades de mejora:

- El procedimiento no se ha revisado ni actualizado desde su emisión; es decir han pasado más de 9 años desde su confección.
- Tampoco se establece la periodicidad de revisión de este y un apartado de bitácora para registrar estas revisiones y/o actualizaciones.
- Están ausentes los pasos a seguir en caso de requerirse modificaciones al PDEM.
- El procedimiento actual, menciona algunos contenidos que debe tener el PDEM; sin embargo, se omiten otros aspectos mínimos que requiere contener, según lo establecido en la Normativa vigente, tales como el establecimiento de metas, indicadores, formas de cálculo, entre otros.
- En el procedimiento no se ha definido el tratamiento que se le debe dar a los "compromisos presupuestarios" ya que, al no haber claridad sobre estos temas, cada responsable lo realiza según su criterio y por ende en unos casos no se consideran los compromisos a los montos ejecutados en el año en curso y en otros se incluyen, es decir se presenta información de un periodo en otro (en los montos ejecutados), lo que no es comparable con la información del presupuesto que corresponde a cada año.
- Inicialmente el PDEM fue elaborado para un periodo de 20 años, incumpliendo el procedimiento vigente; esto fue modificado antes de la aprobación final del Plan estratégico por parte del Concejo Municipal; y ante los cuestionamientos surgidos por ese mismo Órgano colegiado por ese plazo establecido, no obstante al consultar sobre los cambios que se llevaron a cabo al Plan para ajustar el mismo de 20 a 5 años; se indicó lo siguiente:

*“...la Administración activa, se acogió única y exclusivamente a realizar los ajustes de los requerimientos puntuales y literales, emitidos por el Concejo Municipal en los acuerdos de las siguientes sesiones:*

*Sesión ordinaria No. 73-2019, celebrada el 09 de diciembre de 2019 y ratificada el 11 de diciembre de 2019, Ref. 7315/2019.*

*Sesión ordinaria No. 10-2020, celebrada el 18 de febrero de 2020 y ratificada el 25 de febrero de 2020, Ref. 1014/2020.*

*Sesión ordinaria No. 16-2020, celebrada el 17 de marzo de 2020, Ref. 1609/2020.”*

La Ley General de Control Interno señala lo siguiente respecto de este tema:

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

**Artículo 15.-Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento 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. (El resaltado no es del original).

Así mismo, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) indican:

**4.1 Actividades de control:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

También el apartado 3.3 Calidad de la Información, de los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE), establece lo siguiente:

**“3.3 Calidad de la información.** Deberán establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información que se genere en el proceso de planificación del desarrollo local sea oportuna, consistente, completa y precisa, así como comprobable por los medios físicos o electrónicos utilizados, de conformidad con los sistemas de información institucionales. También deberán definir las acciones necesarias para que dicha información retroalimente el sistema de administración financiera institucional, de forma permanente, consistente y oportuna.”

Por otro lado, el procedimiento interno “Procedimiento para la elaboración del Plan Estratégico Municipal de mediano plazo” señala que el plazo de este debe ser de 3 a 5 años.

Es necesario que se defina a nivel de procedimiento todos los aspectos anteriores mencionados, así mismo que se divulguen internamente, con el fin de cumplir con la normativa que es de acatamiento obligatorio, pero también para estandarizar y mejorar el proceso de planificación institucional.

## **2.7. RELACIÓN DEL PDEM VERSUS EL PLAN ANUAL OPERATIVO (POA)**

Los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”, establecidos por la Contraloría General de la República, definen el Plan anual operativo de la siguiente manera:

“El Plan anual operativa es el instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano plazo y largo plazo, en el que se concreta la política de la entidad a través de objetivos, metas y

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

*acciones que se deberán ejecutar durante el período para el cual se define dicho plan; se precisan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan.”*

Con el fin de aclarar la definición anterior, se entiende por PAO un plan de corto plazo, PDEM es un plan de mediano plazo y el Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local se refiere a planes de largo plazo.

A partir de la comprensión de la relación entre el PDEM y el POA se observó la siguiente situación:

- Se determina que el PDEM describe una serie de actividades para cumplir los diferentes programas propuestos, no obstante ni las actividades ni los programas están ligados a las metas establecidas en el POA; esta situación dificulta la trazabilidad de la información, además al definirse un gran número de actividades y no estar ligadas al POA de manera específica, se incrementa el riesgo de que su cumplimiento no se efectúe.

Adicionalmente los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)”, señalan lo siguiente:

*“2.6 Relaciones entre los planes de desarrollo local. Deberán establecerse los mecanismos para que los planes de corto plazo sean congruentes en la planificación del desarrollo local de mediano plazo,*

*así como que los planes de corto y mediano plazo tengan como referencia la planificación del desarrollo local de largo plazo.”*

Se recomienda que los programas y/o actividades que se establezcan en el PDEM estén ligados con las metas trazadas en el POA; con el fin de dar trazabilidad a la información y de esta forma asegurar que todo lo propuesto en el PDEM se va a ejecutar en el Plan Operativo Anual.

### III. CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, en relación con el Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén 2020-2024, se concluye lo siguiente:

- Una vez analizado el diseño del PDEM, se concluye que el mismo es complejo, confuso, no respeta en todos los aspectos, la secuencia lógica de los componentes necesarios para la formulación del PDEM, además presenta un alcance muy amplio al punto de volverse poco práctico y pasa de ser estratégico a muy operativo.

***Municipalidad de Belén***  
***Auditoría Interna***  
***Informe INF-AI-13-2023***

---

- En relación con el manejo de los riesgos definidos en el PDEM; carece de un enfoque holístico esto pese a que se encuentran en un nivel estratégico, además no están alineados con los del SEVRI.
- Respecto al marco normativo y a las mejores prácticas a nivel nacional, se puede concluir que el cumplimiento de estos aspectos no se da a cabalidad, en el diseño, cumplimiento y monitoreo del PDEM, debido a que se omiten elementos fundamentales tales como el establecimiento de metas e indicadores, mecanismos de control y evaluación que permitan determinar el grado de avance en el cumplimiento de los proyectos de manera fiable.
- Con relación al proceso de monitoreo del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén, la principal herramienta utilizada es el Informe de evaluación del PDEM que se realiza de manera anual, cuya periodicidad del monitoreo ejecutado no es adecuada por ser un plazo muy amplio para detectar y corregir desviaciones.
- La calidad de la información presenta oportunidades de mejora en el sentido que se identifican una serie de debilidades en el proceso de compilación de los datos que alimentan el informe ya citado, por lo que se considera que se puede afectar la integridad e información contenida en los documentos de Evaluación del PDEM.
- Sobre la ejecución de las actividades requeridas para cumplir con el PDEM, se concluye que no se tiene certeza suficiente de los resultados indicados en el informe de Evaluación del PDEM respecto del cumplimiento de las actividades de los programas, ya que la información suministrada no fue suficiente y pertinente para verificarla.
- La ausencia dentro del PDEM del establecimiento de metas, indicadores y fórmulas de cálculo de estos, reduce la posibilidad de dar un monitoreo adecuado, objetivo, consistente y limita la posibilidad de medir de manera cuantitativa y razonable el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- La medición del nivel de cumplimiento los objetivos del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Belén fueron difícil de obtener dadas las debilidades identificadas en el informe de Evaluación del PDEM por lo que no se tiene certeza suficiente del nivel en que se encuentra a la fecha de la revisión.
- La participación de la Unidad de Planificación Institucional en el proceso de monitoreo debe ser más activa y de mayor interacción tanto con la administración superior como con la dirección de área, en busca de mayores espacios de interacción y comunicación.
- El “Procedimiento para la elaboración del Plan Estratégico Municipal de mediano plazo (3 o 5 años)” no se encuentra actualizado, ni se ha realizado este proceso de manera periódica, además omite el desarrollo de apartados necesarios, por lo que se ha dado un debilitamiento del Control Interno Institucional.

***Municipalidad de Belén***  
***Auditoría Interna***  
***Informe INF-AI-13-2023***

---

- La formulación inicial del actual PDEM se hizo a 20 años lo cual estaba irrespetando la normativa interna vigente, el mismo fue modificado antes de la aprobación por parte del Concejo Municipal.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

De acuerdo con la información contenida en el presente informe resulta indispensable la implementación de los lineamientos contenidos en este, con el fin de adecuar la confección del PDEM a las buenas prácticas vigentes antes señaladas, así:

##### **A LA ADMINISTRACIÓN**

1. Se recomienda que el diseño del próximo PDEM y sucesivos, sea práctico, ágil, concreto y tome en cuenta todos los elementos básicos y necesarios. Además, se tenga clara la diferencia entre objetivos estratégicos y operativos, con el fin de que en el plan se definan claramente estos.
2. Se definan en el PDEM, objetivos en función de la capacidad instalada de la Municipalidad con el fin de que la misma pueda dirigir sus esfuerzos a la consecución de estos, de manera que sean factibles y realizables.
3. Se recomienda que en el desarrollo del próximo PDEM, para cada objetivo estratégico planteado se establezca clara y concretamente el proyecto con el que se espera alcanzar.
4. Se definan las metas e indicadores con sus respectivas fórmulas de cálculo, en total apego a las características mínimas definidas tanto en la Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN) como en las buenas prácticas en esta materia; esto con el fin de cumplir con los lineamientos mínimos establecidos por la Contraloría respecto de metas e indicadores del PDEM, y así poder monitorear de manera consistente y adecuada el cumplimiento de este.
5. Se establezcan los riesgos en función de los objetivos planteados en el PDEM, también que la identificación de estos sea acorde con la definición de "Riesgos".
6. Se incorpore al Asesor de Control Interno en la formulación de los próximos PDEM, con el fin de que de acompañamiento y guía en los temas relacionados con Riesgos e incluya los mismos al SEVRI de tal forma que se gestione la administración de estos, y se establezcan las estrategias necesarias para supervisar y responder ante las potenciales amenazas para reducir la posibilidad de que se materialicen, y se vean afectado el cumplimiento de los objetivos estratégicos y a su vez se fortalezca el control interno institucional.
7. Se capacite al personal involucrado en el proceso de formulación y puesta en marcha del PDEM en temas tales como: definición de riesgos, definición de metas e indicadores.

***Municipalidad de Belén***  
***Auditoría Interna***  
***Informe INF-AI-13-2023***

---

8. Se tome en cuenta en las futuras elaboraciones del PDEM, las orientaciones emitidas por el MIDEPLAN relacionadas con la materia bajo estudio, que, si bien las mismas no son de acatamiento obligatorio para la Municipalidad de Belén, constituyen una guía y marco de referencia de buenas prácticas, ante la ausencia de disposiciones detalladas a nivel institucional.
9. Se automatice el proceso de evaluación del PDEM con el fin de que la información contenida en el mismo sea consistente, íntegra, precisa, y funcional de forma tal que permita tener una mejor trazabilidad de la información, que además facilite su comprobación y sea oportuna en la toma de decisiones.
10. Se realice un proceso de control y validación de la razonabilidad e integridad de la información que alimenta los informes de evaluación del PDEM, de esta manera se minimiza el riesgo de información incorrecta, imprecisa, sin respaldo, y asegura un proceso de compilación de información que arrojará resultados más fiables para una adecuada toma de decisiones.
11. Se recomienda por transparencia y trazabilidad de la información, el informe de evaluación que es la herramienta que utiliza tanto la Alcaldía como todas las direcciones para el análisis del cumplimiento del PDEM, debe contener el 100% de los proyectos establecidos desde un inicio, e incluir las justificaciones necesarias para que el usuario de dicho informe comprenda el estatus de los proyectos, en especial las justificaciones de aquellos que no se han realizado, para la toma de decisiones oportuna.
12. Se valore incorporar herramientas o elementos gráficos en el informe de evaluación del PDEM, que faciliten una lectura rápida a la Alcaldía y Directores y a la vez faciliten la comprensión de este, para la toma de decisiones gerenciales ágiles.
13. Se considere que la Unidad de Planificación Institucional tenga una participación más activa en cuanto al seguimiento y monitoreo del cumplimiento del PDEM, tanto con la administración superior como con las direcciones de área, en busca de mayores espacios de interacción y comunicación, con el fin de identificar de manera oportuna posibles desviaciones del PDEM y pueda dar las alertas necesarias para la toma de decisiones pertinente.
14. Se defina una metodología homogénea aplicable a todas las áreas involucradas en el cumplimiento del PDEM, en donde se defina como mínimo: establecimiento de metas, indicadores, forma de cálculo, medios de verificación (forma y medios por los cuales se va a documentar el cumplimiento, el cual debe poder ser verificable), herramientas de monitoreo, periodicidad, etc. Dicha metodología debe quedar por escrito y debidamente aprobada.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

---

15. Se recomienda a los siguientes responsables: Dirección Área Desarrollo Social, Coordinación Alcantarillado Sanitario, Coordinación Unidad Ambiental, Coordinación de Obras y Coordinador de Acueducto, que para el actual PDEM que está vigente hasta el 2024, establezcan una metodología ordenada y completa, y documenten adecuadamente el cumplimiento del PDEM por el periodo que aún está en proceso, esto con el fin de poder dar trazabilidad y seguridad razonable del cumplimiento de los proyectos bajo su cargo.
16. Se recomienda a la Alcaldía analice la factibilidad de poner en marcha el proyecto “Plan de Salud Institucional” que está bajo su cargo y que no se ha ejecutado, e incorpore los ajustes que considere necesarios y realice el debido proceso de aprobación de modificaciones en caso de ser requerido, dado que el PDEM todavía no vence. Además, establezca los mecanismos de monitoreo y seguimiento para los proyectos que están directamente bajo su tutela, de tal forma que se tomen las medidas correctivas oportunamente y se asegure del cumplimiento y guía necesarios para el logro de lo planteado.
17. Se defina a nivel de procedimiento todos los aspectos mencionados en la sección del presente informe “2.6 PROCEDIMIENTO”. Además, es necesario que se plasme en el “Procedimiento para la elaboración del Plan Estratégico Municipal de mediano plazo (3 o 5 años)” los pasos a seguir cuando no se ejecuten proyectos, señalando los niveles de comunicación y aprobación requeridos para justificar y/o asentar las responsabilidades correspondientes. Así mismo que se divulguen internamente, con el fin de cumplir con la normativa que es de acatamiento obligatorio, pero también para estandarizar y mejorar el proceso de planificación institucional.
18. Que los programas y/o actividades que se establezcan en el PDEM estén ligados con las metas establecidas en el POA; con el fin de dar trazabilidad a la información y de esta forma asegurar que todo lo propuesto en el PDEM se va a ejecutar en el Plan Operativo Anual.
19. El Coordinador de Planificación analice las sugerencias planteadas por la Alcaldía y Directores, en relación con las oportunidades de mejora que ellos observan en el proceso de elaboración del PDEM y en el informe de evaluación de este, de tal forma que puedan robustecerse ambos procesos y sean herramientas con un mayor impacto para la Municipalidad.
20. Se respete el plazo establecido (3 A 5 años) en el procedimiento interno, para las futuras elaboraciones del PDEM.

**A LA ALCALDÍA Y DIRECTORES**

21. Se efectúe el monitoreo del cumplimiento del PDEM por parte de la Alcaldía y Directores de manera periódica, con el fin de detectar y corregir desviaciones, así como que permita la toma de decisiones de manera oportuna.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA  
AUDITORA INTERNA

LICDA. ANDREA CAMPOS SALAS  
ASISTENTE AUDITORÍA INTERNA

Copias:  
Concejo Municipal.  
Archivo/expediente.

## V. ANEXOS

1. Anexo 1, Ejemplo Matriz Plan Estratégico.
2. Anexo 2, Comentarios de la Administración al Informe Borrador.

ORIGINAL FIRMADO

Anexo 1  
 Ejemplo Matriz Plan Estratégico

Eje-Programa		Periodo	
Objetivo Estratégico N° 1		Indicador	
Proyecto			
Factor crítico de éxito	Línea de Acción	Meta	Responsable
1.	1.		
	2.		
	3.		

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 2

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN AL INFORME BORRADOR

<b>Institución:</b>	Municipalidad de Belén.
<b>Área /Unidad:</b>	Planificación Institucional.
<b>Número de Informe:</b>	INF-AI-13-2023.
<b>Nombre de Informe:</b>	ESTUDIO SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE BELÉN 2020-2024

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
9	Se automatice el proceso de evaluación del PDEM con el fin de que la información contenida en el mismo sea consistente, íntegra, precisa, y funcional de forma tal que permita tener una mejor trazabilidad de la información, que además facilite su comprobación y sea oportuna en la toma de decisiones.	Cómo se le indicó a la Auditoría Interna oportunamente para el presente estudio, la Unidad de Planificación ha venido gestionando ante la Unidad de Informática, mejoras al módulo de Planificación del SIGMB, dentro de las cuales está la automatización de la información relativa al PDEM y su evaluación que actualmente se lleva en Excel, no obstante, solo una persona labora para la Unidad de Planificación Institucional y en los últimos años se han triplicado las cargas de trabajo de ésta; por consiguiente es muy poco el tiempo en el que se ha podido avanzar en el llenado de la información y pruebas para asegurar, de que los resultados sean los idóneos.	La recomendación se mantiene ya que la debilidad de control existe y la Administración debe tomar las medidas pertinentes para poder subsanarla en un plazo razonable.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
10	Se realice un proceso de control y validación de la razonabilidad e integridad de la información que alimenta los informes de evaluación del PDEM, de esta manera se minimiza el riesgo de información incorrecta, imprecisa, sin respaldo, y asegura un proceso de compilación de información que arrojará resultados más fiables para una adecuada toma de decisiones.	Con respecto a esta recomendación, la Unidad de Planificación es la que siempre ha orientado y asesorado a las Áreas y Unidades tanto en la formulación y evaluación del PDEM, como del PAO, de forma continua y estableciendo las herramientas correspondientes y su correcta utilización, para incluir la información en los plazos estipulados. No obstante, el hecho de que existan herramientas automatizadas no asegura la razonabilidad e integridad de la información incorporada por cada uno de los responsables de los proyectos, actividades y metas. De acuerdo con la normativa de control interno, la verificación de la información que incluyen sus subordinados es competencia directa de las jefaturas (Alcaldía y directores), como parte fundamental de la supervisión administrativa. Dado que el Coordinador de la Unidad de Planificación no cuenta con la competencia técnica en los diferentes campos involucrados en los planes e informes. Por lo anterior se considera que el propósito de esta recomendación se cumple en cada periodo correspondiente, en lo referente a la Unidad de Planificación Institucional, en la articulación, control, monitoreo y evaluación de la información de los planes citados, de acuerdo con su competencia técnica.	La recomendación se mantiene, ya que el quien, como y cuando son aspectos que la Administración debe definir claramente y por escrito de tal forma de que se implementen los controles óptimos, los cuales son necesarios de acuerdo con lo expuesto en el informe.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
13	Se considere que la Unidad de Planificación Institucional tenga una participación más activa en cuento al seguimiento y monitoreo del cumplimiento del PDEM, tanto con la administración superior como con las direcciones de área, en busca de mayores espacios de interacción y comunicación, con el fin de identificar de manera oportuna posibles desviaciones del PDEM y pueda dar las alertas necesarias para la toma de decisiones pertinente.	Tal y como se respondió anteriormente en la recomendación No. 10, se dejó muy claro que la Unidad de Planificación ha sido responsable en todos estos años de asesorar, dirigir y controlar a las Áreas y Unidades en el proceso de formulación y ejecución de la planificación Institucional, en el marco de cumplimiento de la materia de su competencia y de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de gestión estratégica y operativa vigente. Por lo que es criterio de esta Unidad de Planificación que realizar consideraciones adicionales en este tema, no es provechoso ni necesario.	La recomendación se mantiene, ya que de acuerdo con los resultados del presente informe, es vital que la Unidad de Planificación Institucional se empodere en su rol estratégico dentro de la institución, que si bien, su rango jerárquico es de Coordinador, también es Staff de la Alcaldía y juega un papel importante en el desarrollo, cumplimiento y monitoreo de la misión y visión del municipio.
18	Que los programas y/o actividades que se establezcan en el PDEM estén ligados con las metas establecidas en el POA; con el fin de dar trazabilidad a la	Con respecto a este tema, es importante tener presente que el PDEM, se operativiza por medio de los Planes Anuales Operativos, de tal forma que si existe la vinculación correspondiente entre ambos planes. Sin embargo, si lleva razón la auditoría en indicar que es	Sin comentarios.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
	información y de esta forma asegurar que todo lo propuesto en el PDEM se va a ejecutar en el Plan Operativo Anual.	<p>necesario que los responsables de la ejecución de las actividades del PDEM, incluyan el número de las metas del PAO, por medio de las cuales se ejecutan las actividades de los proyectos contenidos en el PDEM, con el fin de que haya una mejor trazabilidad de la información contenida en los informes de evaluación.</p> <p>En complemento a la revisión del borrador del informe de la Auditoría, en la página 21, en el Cuadro 2. Revisión del diseño de "Indicadores" en el PDEM, Características SMART según la Guía de indicadores Orientaciones Básicas para su elaboración (MIDEPLAN). Se indica lo siguiente: "En el PDEM no se relaciona un objetivo específico con los proyectos..." Esta Unidad de Planificación considera que esta información no es exacta, dado que si existen proyectos dentro del PDEM-2020-2024, específicamente ligados a sus respectivos objetivos específicos; por otra parte, si es cierto que existen algunos objetivos específicos que no contienen proyectos, por lo que en el próximo PDM, se deberá corregir esta situación. Se adjunta matriz en Excel, donde se vinculan los proyectos a los Objetivos Específicos correspondientes.</p>	<p>No es de recibo, y se aclara que el comentario que dice <i>"esta información no es exacta"</i>, no es correcto, ya que en el apartado <i>"2.1 DISEÑO DEL PDEM 2020-2024, punto "b. Objetivos versus proyectos"</i>, se señala lo siguiente:</p> <p><i>"Otros aspectos que se determina, es que, pese a que se definieron tanto objetivos como proyectos en el PDEM, en ningún lugar de dicho Plan se relacionaron los proyectos a los objetivos puntuales que estaban persiguiendo. Las propuestas deben responder a cumplir lo plateado ya que no son dos aspectos aislados."</i></p>

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
		<p>Referente a punto 2.4. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PDEM páginas 27 al 29 del informe, donde se indica lo siguiente: “Como se indicó en la sección “2.3 MECANISMO DE CONTROL Y CALIDAD DE LA INFORMACION”, la Unidad de Planificación Institucional anualmente realiza un informe de evaluación, con el fin de establecer el cumplimiento de los programas, proyectos y actividades del PDEM. En el informe 2022 se muestran de manera resumida el nivel de cumplimiento del Plan estratégico en un cuadro denominado “5.1 Gestión realizada a nivel general del PDEM en el 2022”. Al respecto se realiza un recálculo</p>	<p>Es importante aclarar que la Matriz en Excel donde se relacionan los objetivos a los proyectos respectivos, fue confeccionada por el Coordinador de Planificación Institucional a solicitud de esta Auditoría, ya que el documento formal del PDEM 2020-2024, no contiene este ligamen y era necesaria dicha información para el análisis correspondiente.</p> <p>No es de recibo, y se señala que el comentario que dice “Es necesario aclarar que la Auditoría realiza en su informe un cuadro, en el cual hace sus cálculos considerando <u>información diferente a la que se incluyó en el Informe de Evaluación del 2022</u>” (el resaltado no es del original), puede prestarse para confusión, ya que esta Auditoría no utilizó información diferente, por el contrario, tomó exactamente los datos plasmados en el cuadro “5.1 Gestión realizada a nivel</p>

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
		<p>de la información y se identifican diferencias, las cuales se muestran seguidamente:” En el cuadro 3. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría Porcentaje acumulados del 2020 al 2022. Y Cuadro 4. Gestión realizada a nivel general del PDEM versus recálculo de Auditoría Monto acumulados del 2020 al 2022. Es necesario aclarar que la Auditoría realiza en su informe un cuadro, en el cual hace sus cálculos considerando información diferente a la que se incluyó en el Informe de Evaluación del 2022, por lo que los resultados obtenidos obviamente van a resultar diferentes. UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL MEMORANDO Lo anterior por cuanto en el Informe de la Municipalidad se consignan la programación y resultados a nivel general considerando los 5 años del periodo del PDEM (2020 al 2024), por cuanto los resultados de ejecución de los años 2020, 2021 y 2022 se reflejan individualmente, pero lo que la Administración quiso reflejar cuando definió el formato utilizado, era demostrar cual era el porcentaje de cumplimiento del PDEM acumulado al 2022, pero en relación con el total de los 5 años programados del plan y no como hizo la Auditoría que</p>	<p><i>general del PDEM en el 2022” del informe de Evaluación del PDEM 2022, los cuales corresponden a los periodos del 2020, 2021 y 2022 y se recalculó la columna de “acumulado”.</i></p> <p>El resultado del recálculo de dicha columna es la que da diferencias con la columna plasmada por la Administración en el cuadro 5.2 ya mencionado. En el presente informe, en el apartado “2.4 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PDEM”, se explican las causas por las cuales la Administración presenta error en el dato acumulado, a saber:</p> <p><i>“...el cual muestra como resultado diferencias las cuales se debe a lo siguiente: en relación con el logro alcanzado sobre los programas ejecutados según los cuadros de medición del cumplimiento del PDEM que se llevan en Excel, en estos se tiene registrada la información del 2020 al 2024, respecto del porcentaje programado y el recurso proyectado. Al presentar el cuadro comparativo</i></p>

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**Informe INF-AI-13-2023**

No. Recomendación	Detalle de la recomendación	Comentario Administración	Comentario de la Auditoría (uso exclusivo de Auditoría)
		<p>sacó el porcentaje acumulado, solamente de los tres años 2020, 2021 y 2022. Por lo que esta Unidad de Planificación no puede aceptar la no conformidad mostrada en los resultados del mencionado cuadro de la Auditoría; ya que además el formato y propósito del cuadro fue explicado por este Coordinador de la Unidad de Planificación, el día de la presentación de los resultados del estudio de la Auditoría.</p>	<p><i>en el informe de evaluación 2022, con la información de los años 2020, 2021 y 2022, se ocultaron las columnas del 2023 y 2024, pero se presentó la columna de "Acumulado", y la misma además de los datos de los años ya mencionados (2020, 2021 y 2022) suma el porcentaje programado y el recurso proyectado de los años 2023 y 2024; es por esto que se da la diferencia con respecto al recálculo, lo cual afecta el resultado del acumulado."</i></p> <p>Dicho cálculo debe realizarse sobre los periodos del 2020 al 2022 porque son los periodos ejecutados al momento del informe de Evaluación del PDEM, cuyo corte es 2022, y lo que se está evaluando es la actuación realizada y no se puede incluir periodos que a la fecha del informe aún no se han llevado a cabo, ya que corresponde a años futuros.</p>