

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA COSTA RICA

I. INFORMACIÓN GENERAL

País:	Costa Rica		
Título de proyecto:	Gestión Municipal Basada en Resultados en la Municipalidad de Cartago		
Número de proyecto:	CR-T1061		
Equipo de proyecto:	Miguel Loria (FMM/CCR), Jefe de Equipo; Gilberto Chona (IFD/FMM), Isabel Marín (PDP/CCR); Willy Bendix (PDP/CCR); Jorge Kaufmann (IFD/ICS); Felix Alderete (FMM/CPN); Ma. Bernadete Buchsbaum (LEG/SGO); Ida M. Fernández (IFD/FMM); Irene Vega (CID/CCR).		
Fecha de solicitud:	12/5/2010		
Beneficiario:	Municipalidad del Cantón Central de Cartago		
Organismo ejecutor:	Municipalidad del Cantón Central de Cartago		
Plan de financiamiento:	BID: (PRODEV – Sub Cuenta B)	US\$580,000	
	Local:	<u>US\$ 58,000</u>	
	Total:	US\$638.000	
Fechas tentativas:	Ejecución:	24 meses	
	Desembolsos:	30 meses	
Fecha esperada de inicio:	Enero 2012		
Tipo de consultores:	Firmas/Consultores Individuales		
Preparado por:	IFD/FMM		
Unidad responsable de desembolsos:	CID/CCR		
CT incluida en EBP:	No		
GCI-9 prioridad del sector:	Sí		

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo de la operación es apoyar a la Municipalidad de Cartago en la implantación de una estrategia integral de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) para lograr una gestión más efectiva, eficiente y cercana al ciudadano, basada en tres pilares: (i) una planificación estratégica de mediano y largo plazo; (ii) un sistema de administración financiera moderno e integrado con las áreas administrativas; y (iii) un sistema de medición de resultados del desempeño individual e institucional.
- 2.2 **Antecedentes y justificación.** La Municipalidad de Cartago cubre una extensión territorial de 287,8 Km² atendiendo una población de 160.000 ciudadanos (3,2% de la población total del país). Para el año 2020 las proyecciones demográficas apuntan hacia una población cercana a los 180.000 ciudadanos y de 193.000 para

el año 2030. La municipalidad se ubica en una región de rápido crecimiento en las próximas décadas, en función de un desplazamiento de las zonas comerciales, industriales y residenciales desde la capital hacia esta región. El parque industrial en el Cantón Central de Cartago alberga actualmente 28 empresas, cifra que representa un 16% del parque industrial nacional. Por otra parte, el 85% de la producción hortícola de Costa Rica es producida en esta provincia, la cual aporta el 11% de las exportaciones a nivel nacional. La municipalidad cuenta con un total de 492 empleados. Para el 2011 el presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República es de US\$20 millones, ocupando la tercera posición de 81 municipios en el país. El presupuesto se financia con impuestos tributarios (58%), ingresos por servicios de aseo de vías y sitios públicos, recolección de basura, depósito y tratamiento de desechos sólidos, acueducto, parques y obras de ornato y mercado municipal (30%) y el resto con transferencias corrientes del gobierno central. En el ejercicio de sus funciones, la municipalidad presenta una serie de debilidades y limitaciones, las cuales fueron identificadas en el diagnóstico realizado por el Banco a las municipalidades que respondieron a la invitación para participar en la iniciativa PRODEV Subnacional.

- 2.3 **Planificación estratégica para GpRD.** La inexistencia de un plan de desarrollo a largo plazo, la poca experiencia del Departamento de Planificación en GpRD, la falta de un marco institucional que defina la normativa para una GpRD y escasez de personal capacitado en planificación y gerencia por resultados, inciden en la debilidad que muestra la institución en las labores de planificación estratégica. A ello se añaden los débiles sistemas informáticos para el procesamiento y análisis de la información bajo un concepto de planificación estratégica. En consecuencia, los servicios que ejecuta la municipalidad a nivel sectorial están desvinculados de una estrategia de largo plazo bajo un enfoque de GpRD. Satisfacer estas necesidades es una acción prioritaria que la institución espera llenar con el apoyo de esta Cooperación Técnica (CT).
- 2.4 **Gestión financiera municipal y presupuesto por resultados.** Los sistemas informáticos no están integrados en un SIAF, no reflejan metas, indicadores de resultados o de productos y el presupuesto se formula y ejecuta sin un marco plurianual. En consecuencia, la municipalidad no está en condiciones de medir resultados ni evaluar un desempeño institucional propio y ante la comunidad a la que sirve. Estos vacíos obedecen a la ausencia de una directriz superior que exija la presentación de presupuestos plurianuales por resultados, ni evaluaciones de impacto de los programas. La Municipalidad de Cartago tiene el compromiso de adoptar una gestión financiera y un presupuesto por resultados. La evaluación preliminar realizada por la misma municipalidad sobre la idoneidad de los sistemas informáticos y las tecnologías de la información existentes es un primer paso en esa dirección.
- 2.5 **Evaluación del desempeño individual e institucional, de acuerdo con productos y resultados.** La evaluación del desempeño individual e institucional al interior de la municipalidad y de cara al ciudadano es deficiente. Al no existir tanto una estructura programática que concrete anualmente los planes y los

vincule al presupuesto y los planes operativos anuales, como sistemas informáticos adecuados e integrados, la institución no está en condiciones de rendir cuentas sobre productos y resultados. Por otra parte, no cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción del ciudadano en cuanto a los servicios recibidos, ni un portal *web* que facilite la participación ciudadana en la rendición de cuentas. La cultura organizacional no está orientada a la medición de rendimientos, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos, lo cual no permite gestionar un sistema de incentivos y remuneraciones basado en el desempeño. En ese sentido, la municipalidad ha identificado como un objetivo fundamental para mejorar su gestión la necesidad de capacitar e incentivar al personal en gerencia por resultados, centrada en parámetros de calidad, administración eficiente, medición y evaluación de resultados, sin perder de vista al ciudadano como su principal cliente.

- 2.6 **Justificación.** Si bien la operación con la Municipalidad de Cartago no está alineada con la Estrategia de País del Banco 2011-2014, es una prioridad para el Gobierno de Costa Rica. Fortalecer la GpRD en los gobiernos locales resulta de gran prioridad en el contexto de un esquema de descentralización municipal que promueve la Presidencia de la República, aspecto que se manifiesta en la creación de un nuevo Ministerio de Descentralización Municipal en esta administración y la aprobación de la Ley 8801, que transfiere competencias y recursos a los gobiernos locales para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social de la gestión pública. El logro de estos objetivos requiere gobiernos locales fortalecidos en su gestión administrativa, estratégica, y financiera, con personal debidamente capacitado para realizar estas tareas.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES, COMPONENTES Y COSTO

- 3.1 **Componente 1. Sistema de planificación de mediano y largo plazo.** Su objetivo es implementar un sistema de planificación plurianual basado en resultados, con una clara estructura programática que permita priorizar, articular y evaluar las metas sectoriales formuladas con el presupuesto y los planes operativos anuales de la municipalidad. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) matriz de planificación para implementar la estrategia de la municipalidad a largo plazo; (ii) plan estratégico institucional de mediano plazo de la municipalidad aplicado; y (iii) plan operativo anual actualizado y alineado con el plan estratégico institucional de mediano plazo. Las actividades que se llevarán a cabo son: (i) elaboración de políticas; (ii) preparación de matrices de planificación para implementar la estrategia de desarrollo municipal de largo plazo, con participación ciudadana y bajo los criterios de una GpRD; (iii) formulación y aplicación del plan estratégico institucional de mediano plazo en función del plan estratégico de largo plazo; y (iv) actualización y alineación del plan operativo anual en función del plan estratégico institucional.

- 3.2 **Componente 2. Sistema de administración financiera integrado.** Su objetivo es establecer un sistema de administración financiera integrado en módulos básicos (presupuesto por resultados, contabilidad, tesorería, contrataciones y control interno). Para ello se generarán los siguientes productos: (i) presupuesto plurianual formulado y aplicado; (ii) Planificación de Recursos de la Empresa (ERP) administrativo y financiero implementado; y (iii) Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) diseñado y con clara vinculación al ERP y al plan operativo anual. Actividades: (i) elaborar y poner en práctica el presupuesto plurianual; (ii) continuar con el desarrollo del actual proceso de implementación del ERP administrativo y financiero, incorporando las funciones de recursos humanos (nómina o planilla), administración de proceso y gestión de proyectos, que integre la información del plan operativo anual y el presupuesto, y que establezca indicadores de resultados, de productos y servicios acordes con GpRD; y (iii) evaluar la capacidad de la estructura actual para formular un SIAF y conectarlo al ERP.
- 3.3 **Componente 3. Sistema de medición del desempeño individual e institucional.** Su objeto es implantar un sistema de medición de desempeño individual e institucional y de rendición de cuentas basado en información oportuna y accesible a la comunidad, con indicadores de productos y de resultados diseñado e implantado. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) sistema para el seguimiento y evaluación de las GpRD desarrollado e implementado; y (ii) portal ciudadano de la municipalidad que destaque la rendición de cuentas de las autoridades, la GpRD y la transparencia de los procesos administrativos asociados a la gestión, desarrollado y en operación. Actividades: (i) desarrollo e implementación de un sistema que integre la información sobre producción de bienes, obras y servicios de los distintos departamentos; y (ii) programas y proyectos del gobierno local y de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del plan de gobierno, mediante indicadores de desempeño que permitan vincular el seguimiento de la gestión por resultados individual e institucional con las decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias, a través de los planes operativos anuales.
- 3.4 El presupuesto de este programa es de US\$638.000. La contribución del Banco de US\$580.000. Será financiada con fondos no-reembolsables de la sub-cuenta B del PRODEV. El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de equipos, la contratación de servicios distintos de consultoría y costos de evaluación y de auditoría externa de la operación. La Municipalidad de Cartago aportará como contrapartida local US\$58.000. El aporte local financiará materiales de oficina, apoyo en recursos humanos y gastos de comunicación y transporte local.
- 3.5 **Arreglos de supervisión.** El especialista sectorial responsable será Gilberto Chona (IFD/FMM). El punto focal en la Representación para la supervisión de esta CT será Miguel Loría (FMM/CCR). El costo anual de supervisión se estima 0,5 de esfuerzo profesional equivalente (*Full Time Equivalent* - FTE) y US\$5.000 de gastos administrativos.

- 3.6 **Arreglos de seguimiento.** Al efecto, se requerirán los siguientes informes: (i) un informe inicial presentado antes del primer desembolso, que servirá de base para los reportes cuatrimestrales de seguimiento. Incluirá como mínimo: el cronograma de ejecución, las actividades a ser realizadas; los recursos estimados para la ejecución; los objetivos y metas con las fechas previstas de cumplimiento; el análisis de riesgos con las correspondientes actividades de mitigación y el Plan de Adquisiciones; (ii) informes cuatrimestrales de seguimiento treinta días después de finalizado cada cuatrimestre. También se incluirá una evaluación de las actividades realizadas y logros alcanzados en el período inmediato anterior, información financiera sobre la aplicación de la contribución y del aporte local, el detalle de las actividades a realizarse en el cuatrimestre siguiente, los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento, el cronograma de ejecución identificando los desvíos observados y proponiendo las medidas correctivas del caso. Adicionalmente se realizará una misión de administración anual, con un costo estimado de US\$5.000.

Matriz de Resultados

Objetivo	Apoyar a la Municipalidad de Cartago en la implantación de una estrategia integral de GpRD para lograr una gestión más efectiva, eficiente y cercana al ciudadano, basada en tres pilares: (i) una planificación estratégica de mediano y largo plazo; (ii) un sistema de administración financiera moderno e integrado; y (iii) un sistema de medición de resultados del desempeño individual e institucional.		
Indicador de impacto	Línea de Base	Meta Final	Comentarios
Calificación de la gestión municipal según ranking de la Contraloría General de la República	2010:13.7	2013:25.0	Fuente: Contraloría General de la República
Componente 1. Planificación estratégica para la GpRD. Resultado: un sistema basado en resultados con una clara estructura programática que permita priorizar, articular y evaluar las metas sectoriales formuladas con el presupuesto y los planes operativos anuales de la municipalidad			
Indicadores	Línea de Base	Meta Final	Comentarios
Plan Estratégico Institucional de Mediano Plazo	2011:0	2013:1	Informes de progreso de la Unidad Coordinadora del Proyecto UCP
Plan estratégico de largo plazo	2011:0	2012:1	Informes de progreso de la UEP
Componente 2 – Gestión financiera municipal. Resultado: sistema integrado en módulos básicos (presupuesto por resultados, contabilidad, tesorería, contrataciones y control interno).			
Indicadores	Línea de Base	Meta final	Comentarios
Sistema ERP informático integrado e implementado	2011:0	2013:1	Fuente: Informes de Progreso de la UCP
Estudio para evaluar la capacidad de la estructura actual para formular un SIAF conectado al ERP	2011:0	2013:1	Fuente: Informes de Progreso de la UCP
Componente 3 – Evaluación del desempeño institucional e individual. Resultado: Sistema basado en información oportuna y accesible a la comunidad, con indicadores de productos y de resultados, diseñado e implantado.			
Indicadores	Línea de Base	Meta final	Comentarios
Sistema de evaluación y seguimiento de	2011:0	2013:1	Fuente: Informes de

Objetivos y Metas			Progreso de la UCP
Portal Ciudadano de la Municipalidad de Cartago	2011:0	2013:1	Fuente: Informes de Progreso de la UCP

3.7 **Arreglos de auditoría.** El análisis fiduciario recomienda que el municipio presente auditorías anuales de los estados financieros del programa dentro de un plazo de 120 días contados desde el cierre del ejercicio fiscal y una auditoría final de dichos estados financieros dentro de los 120 días posteriores al último desembolso de los recursos de la contribución. Los estados financieros serán auditados por una firma independiente aceptable para el Banco, cuyos términos de referencia serán previamente acordados entre el municipio y el Banco. Las auditorías incluirán tanto los recursos de la contribución como del aporte local, todo de conformidad con las políticas del Banco en la materia (OP-273-1 y OP-274-1). Los costos relativos a las auditorías serán cubiertos con recursos del financiamiento del Banco.

3.8 **Arreglos de evaluación.** A más tardar en los 30 días posteriores a la finalización del plazo de ejecución del programa, la municipalidad presentará un informe final con un resumen de su ejecución y un análisis cuantitativo y cualitativo del logro de los objetivos específicos, de las lecciones aprendidas y de las recomendaciones implantadas. Tres meses después de finalizada la ejecución, el Banco y el organismo ejecutor llevarán a cabo un taller de cierre para analizar y difundir los resultados alcanzados, revisar el plan de acción elaborado por la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), y definir los pasos a seguir para garantizar la sostenibilidad de las reformas efectuadas. Dicho taller sería financiado por la municipalidad, con recursos de la contrapartida local, la cual contratará una consultoría para elaborar una evaluación intermedia a los 18 meses a partir de la vigencia del convenio o una vez comprometido el 50% de los recursos de la contribución, (lo que ocurra primero); y una evaluación final al comprometerse el 90% de los recursos de la contribución. Los términos de referencia de las evaluaciones serán acordados previamente entre el Banco y el organismo ejecutor.

Componentes	BID	Contrapartida	Total
1. Sistema de Planificación de Mediano y Largo Plazo	90.000	14.500	104.500
2. Sistema de Administración Financiera Integrado.	255.000	19.500	274.500
3. Sistema de Medición del Desempeño Institucional e Individual	185.000	19.000	204.000
4. Administración, Coordinación, Monitoreo y Evaluación	40.000	5.000	45.000
5. Auditoría	10.000	0	10.000
Total	580.000	58.000	638.000

IV. ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

- 4.1 La CT será ejecutada por la Municipalidad de Cartago, por medio de una UCP , que estará constituida antes del primer desembolso de los recursos de la contribución del Banco. El proyecto se ejecutará en 24 meses. El plazo para el último desembolso será de 30 meses.
- 4.2 La UCP será responsable de: (i) tramitar la suscripción de contratos y autorizar los pagos conforme a su cumplimiento; (ii) tramitar los avance de fondos; (iii) velar por que se conserve adecuadamente toda la documentación concerniente a la operación; (iv) dar seguimiento a la ejecución y la preparación de los informes semestrales de progreso; y (v) asegurar que la operación se ejecute dentro de la norma y condiciones contractuales acordadas.
- 4.3 La UCP contará con el siguiente personal mínimo constituido por funcionarios de la municipalidad: (i) un coordinador general; (ii) un especialista en adquisiciones y contrataciones; (iii) un analista financiero-contable; y (iv) un encargado de monitoreo y evaluación.
- 4.4 **Experiencias previas de apoyo a la Municipalidad de Cartago y los municipios en Costa Rica.** El Banco está apoyando la gestión para resultados de desarrollo en tres municipios (Heredia, Escazú, San Carlos). La operación con la Municipalidad de Cartago viene a consolidar el proceso de gestión basado en resultados para el desarrollo que se lleva a cabo en operaciones similares que se están ejecutando en el país, y de otras que se encuentran el etapa de diseño, lo cual contribuye a la legitimización de la gestión pública en el contexto de un sistema democrático responsable ante la opinión pública. El conocimiento específico y lecciones aprendidas de estos apoyos del Banco estarán reflejados en esta operación en el diseño de las actividades de los componentes de Planificación y Gestión Financiera.
- 4.5 Esta CT fue solicitada por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica en comunicación de fecha 6 de noviembre de 2009.
- 4.6 **Condiciones previas al primer desembolso.** Además de las condiciones previas al primer desembolso de los recursos de la contribución del Banco establecidas en las Normas Generales, las Estipulaciones Especiales del Convenio de CT establecerán las siguientes condiciones previas al primer desembolso: (i) evidencia de apertura de una cuenta bancaria especial; y (ii) evidencia de la constitución de la UCP .

V. RIESGOS

- 5.1 **Riesgos.** Los principales riesgos identificados son: (i) resistencia de parte de los funcionarios municipales a usar los productos generados por la operación. Para mitigar este riesgo se realizarán sesiones informativas sobre los objetivos, avance y

resultados esperados del programa a todo el personal del municipio, y (ii) poco entusiasmo de la población para realizar trámites en forma electrónica. Para mitigar este impacto se realizarán charlas de participación comunal y de involucramiento de los potenciales usuarios acerca de los beneficios de los productos de la operación.

VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO

- 6.1 Ninguna.

VII. CLASIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL

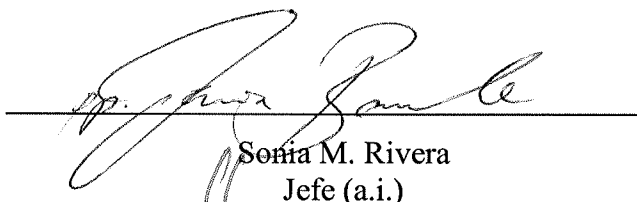
- 7.1 La presente operación fue calificada como categoría “C” por el comité de revisión social y ambiental el 23 de noviembre del 2009.

**GESTIÓN MUNICIPAL BASADA EN RESULTADOS EN LA MUNICIPALIDAD DE
CARTAGO**

CR-T1061

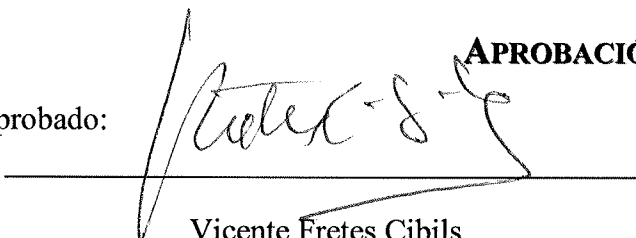
CERTIFICACIÓN

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la suma de US\$580,000 proveniente de capital ordinario PRODEV subcuenta B, está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto en la presente operación.


Sonia M. Rivera
Jefe (a.i.)
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

01/27/2012
Fecha

Aprobado:

APROBACIÓN

Vicente Fretes Cibils
Jefe
Fiscal and Municipal Management Division
IFD/FMM

1/30/12
Fecha