

INFORME NRO. DFOE-EC-IF-14-2015
25 DE MARZO, 2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN
DEL INDER EN CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS
DE DESARROLLO RURAL**

2015

CONTENIDO

	<u>Página nro.</u>
RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	3
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	3
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	4
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	4
GENERALIDADES ACERCA DEL INDER.....	4
METODOLOGÍA APLICADA	5
2. RESULTADOS	5
TEMA 1: MECANISMOS E INSTRUMENTOS REQUERIDOS EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO RURAL	5
HALLAZGO 1.1: REGLAMENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL	5
HALLAZGO 1.2: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS DEL INDER.....	7
TEMA 2: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL	9
HALLAZGO 2.1: POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FOMENTO EN LA PARTICIPACIÓN RURAL	9
HALLAZGO 2.2: PLANES ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL	10
TEMA 3: ACCIONES EMPRENDIDAS EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	12
HALLAZGO 3.1: PLANES DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL	12
HALLAZGO 3.2: DESARROLLO DE PROYECTOS Y DOTACIÓN DE TIERRAS EN LOS TERRITORIOS RURALES	13
HALLAZGO 3.3: SISTEMA DE INFORMACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL	15
3. CONCLUSIONES	16
4. DISPOSICIONES.....	16
 CUADROS	
 CUADRO No. 1: PROYECTOS DESARROLLADOS EN ASENTAMIENTOS CAMPESINOS.....	 13

INFORME NRO. DFOE-EC-IF-14-2015**RESUMEN EJECUTIVO****¿Qué examinamos?**

La Auditoría de Carácter Especial realizada por el Órgano Contralor en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), tuvo como propósito evaluar las acciones tomadas por dicho Instituto para dar cumplimiento a los fines contemplados en la Ley de Transformación del IDA en el INDER N° 9036, en materia de desarrollo rural. Dicha Ley entró en vigencia a partir del 30 de noviembre de 2012, fecha a partir de la cual el Estado Costarricense dio inicio a un nuevo proceso de desarrollo rural territorial, orientando sus acciones de manera prioritaria en las regiones con mayor rezago social, mediante el impulso de las actividades socioeconómicas afines a dichas zonas.

¿Por qué es importante?

Con la promulgación de la Ley N° 9036 se transformó al entonces Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural, con el fin de promover el desarrollo rural sostenible en las zonas rurales en donde afrontan grandes disparidades sociales y económicas y a su vez dicha ley le da la responsabilidad al INDER de asumir el papel de órgano máximo de coordinación en ese desarrollo en atención a las políticas emanadas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

La ley plantea la urgencia del desarrollo rural con enfoque territorial, lo que implica una visión diferente de las dinámicas generadas en el medio rural, con un concepto más integral y de mayor participación, por parte de los actores sociales. Pone de manifiesto la necesidad de que el abordaje de los problemas se haga a nivel territorial y con una visión que sobrepasa lo esencialmente agropecuario. En este sentido, la instrumentalización de esa metodología se hace relevante y genera cambios y adaptaciones institucionales con el propósito de alcanzar los nuevos desafíos.

¿Qué encontramos?

El INDER se encuentra en un proceso de transición en donde aún no se han implementado competencias relevantes otorgadas por la Ley N° 9036, las que se deben materializar en acciones de desarrollo rural para atender de manera prioritaria las regiones con mayor rezago social y económico. Al respecto, resulta relevante destacar que aún no se cuenta con la promulgación y formalización de las políticas de desarrollo rural por parte del MAG, para su implementación por parte del INDER.

Por otra parte, a la fecha no se ha promulgado el Reglamento a la Ley N° 9036, que sirva para precisar el contenido de lo estipulado en la misma y facilitar su implementación, ni se ha definido una estructura organizativa en donde se derive la definición de las unidades administrativas, técnicas y operativas de apoyo, acordes con los requerimientos que conlleva la citada ley, para lograr su cometido.

A su vez, se tiene pendiente ajustes sustantivos en el plan estratégico institucional, así como en los planes operativos y en los planes de desarrollo rural, lo cual resulta necesario para identificar programas y proyectos que mejoren el entorno de los territorios rurales y formular soluciones para la atención

oportuna de la compleja problemática de desarrollo de infraestructura, acceso a la tierra, transformación productiva y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural.

Asimismo, el INDER debe definir la estrategia de coordinación y fomento, para lograr la participación y unificación de esfuerzos de la población rural y de los diversos actores, en la adopción de decisiones, ejecución de actividades de organización, capacitación y educación rural, entre muchos aspectos que permitan abordar soluciones socioeconómicas viables para el desarrollo rural.

Finalmente, para dar seguimiento a las operaciones requeridas en dicho contexto jurídico, es necesario el desarrollo e implementación de un sistema de información integrado para esos fines, dado que la ausencia de ese sistema, limita el cumplimiento de los objetivos institucionales.

¿Qué sigue?

Con el propósito de solventar las debilidades encontradas en el presente estudio, se giraron disposiciones al Ministro de Agricultura y Ganadería, en su rol de Ministro Rector del Sector Agropecuario Nacional, con el fin de que realice las acciones pertinentes a efecto de promulgar el Reglamento a la Ley N° 9036, así como defina la Política de desarrollo rural.

Asimismo, se dispone a la Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva del INDER, realizar las acciones necesarias para el ajuste a la estructura organizativa acorde con las nuevas potestades establecidas en la referida Ley; así como, la incorporación en los planes estratégicos y operativos de los elementos considerados en la Política y los planes de desarrollo rural territorial, y el diseño e implementación de los mecanismos y procedimientos de control que propicien una mejora en la toma de decisiones en aspectos relacionados con el desarrollo rural.

INFORME NRO. DFOE-EC-IF-14-2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DEL INDER EN CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS DE DESARROLLO RURAL

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1.** La Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) N° 9036, procura solventar una serie de debilidades detectadas en el IDA, planteándose la necesidad de reorientar su gestión, en procura de garantizar los fines públicos de interés para el Estado, relacionados con el desarrollo rural del país.
- 1.2.** El INDER se encuentra en una etapa de transformación para dar cumplimiento a las competencias y atribuciones establecidas en la Ley N° 9036, entre las cuales se encuentran la ejecución de la política del Estado para el desarrollo rural incluyendo la dotación de tierras; el fomento a la producción y la diversificación económica; el impulso de la competitividad de las empresas; el apoyo a la formación y operación de agro cadenas en el proceso de obtención de productos con valor agregado y servicios originados en el medio rural.
- 1.3.** En tal sentido, se hace necesario que la gestión por parte del INDER se encuentre apegada a los requerimientos legales, técnicos y a sanas prácticas, para que disponga en forma razonable de los recursos asignados para el cumplimiento de sus objetivos, de conformidad con la Ley N° 9036.
- 1.4.** Así las cosas, la presente auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2014 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la

Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428, asimismo corresponde a la cartera de proyectos del Área de Fiscalización de Servicios Económicos.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.5. Evaluar las acciones tomadas por el INDER para dar cumplimiento a los fines contemplados en la en la Ley de Transformación del IDA en el INDER, N° 9036, en materia de desarrollo rural.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis de las herramientas y mecanismos definidos por el INDER para cumplir con la transformación que plantea la Ley N° 9036; de los procedimientos aplicados en la conformación de los consejos territoriales, la definición de los planes de desarrollo rural territorial, los sistemas de información y la evaluación del desarrollo de los proyectos y la adquisición y asignación de tierras a la luz de dicha normativa, durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.7. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones a la Administración del INDER, producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se efectuó el 4 de marzo de 2015, en la sala de sesiones de la Junta Directiva de esa entidad. En la reunión, convocada mediante el oficio N° DFOE-EC-0174 (3332) del 3 de marzo de 2015, estuvieron presentes los siguientes funcionarios de esa entidad: Lic. Ricardo Rodríguez Barquero, Presidente Ejecutivo, Ing. Olga Vargas Araya, Directora de la Dirección de Desarrollo, Ing. Carlos Dijeres M., Director de la Dirección de Planificación, Lic. Esteban Malavassi M., Auditor Interno, Lcda. Diana Murillo M., Asesora y el Lic. Julio Gutiérrez, Subauditor Interno.
- 1.8. El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha en versión digital, al Lic. Ricardo Rodríguez Barquero, Presidente Ejecutivo del INDER, mediante el oficio N° DFOE-EC-0175 del 3 de marzo de 2015, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios Económicos, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.9. El INDER presentó observaciones al borrador del informe, mediante oficio A-PE-353-2015 del 11 de marzo de 2015, complementado con el oficio N° PE-341-2015 del 18 de marzo de 2015, las cuales se analizaron y se incorporaron los comentarios pertinentes en el anexo N° 1 a este documento.

GENERALIDADES ACERCA DEL INDER

- 1.10.** Con la promulgación de la Ley N° 9036 del 11 de mayo de 2012 se transformó al entonces IDA en el INDER, con el fin de promover el desarrollo rural sostenible del país mediante la formulación, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Estado en esa materia, con énfasis en los territorios que cuentan con menor grado de desarrollo social. En ese contexto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del Sector Agropecuario Nacional, debe formular las políticas de desarrollo rural para que el INDER las ejecute y realice las coordinaciones pertinentes con todos los actores involucrados, en procura de mejorar la calidad de vida de los costarricenses que residen en las zonas rurales del país.
- 1.11.** Dentro de las obligaciones jurídicas del INDER están promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante la prestación de servicios públicos para corregir las disparidades del desarrollo territorial atendiendo prioritariamente las zonas de mayor rezago social, mediante la transformación y la reactivación productiva y económica de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible.
- 1.12.** En línea con lo anterior, el INDER debe contribuir con el impulso a la producción alimentaria, el desarrollo de la agroindustria, el establecimiento de mecanismos de abastecimiento de los mercados locales y regionales, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el establecimiento de sistemas de producción de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes, para lo cual debe garantizar que el ordenamiento agrario busque la distribución cualitativa de este recurso y facilitar el acceso a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico, la innovación y los servicios de apoyo económico requeridos para generar nuevos productos y procesos.
- 1.13.** El INDER debe impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, la comercialización agropecuaria y la transformación agroindustrial mediante los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación de todos los actores que componen cada territorio como representantes de la sociedad civil.
- 1.14.** Así las cosas, el INDER deberá facilitar las condiciones necesarias para que dichos actores sean los gestores de su propio desarrollo, lo cual implica la necesidad de promover aquellos procesos que requieran de capacitación, formación y educación rural, en coordinación con las instituciones públicas del Sector Agropecuario Nacional y con organizaciones afines.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.15.** La metodología de indagación empleada incluyó la realización de entrevistas a funcionarios del INDER, la formulación de consultas a titulares de dependencias vinculadas de forma directa a la transformación de la entidad, la obtención y análisis de documentación relevante; así como, la realización de visitas de campo en las oficinas territoriales.
- 1.16.** El estudio utilizó la metodología establecida en las políticas y lineamientos de fiscalización posterior, emitidos por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. El trabajo se realizó de conformidad con el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual del Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República y las sanas prácticas en la materia.

2. RESULTADOS

TEMA 1: MECANISMOS E INSTRUMENTOS REQUERIDOS EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO RURAL

HALLAZGO 1.1: REGLAMENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL

- 2.1.** El artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política, señala que corresponde al Presidente y al Ministro del ramo "... sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento..." De manera tal que la potestad para desarrollar (aclarar o precisar) una Ley de la República y hacerla aplicable y ejecutable, corresponde al Poder Ejecutivo.
- 2.2.** La definición de un reglamento ha sido ampliamente desarrollada por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, II Circuito San José, en el Voto N° 92-2012, de las ocho y treinta horas del seis de septiembre del año dos mil doce, en los siguientes términos:

"RESPECTO A LOS PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y DE EFICACIA DEL REGLAMENTO: Por Reglamento debe entenderse 'toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley' ... por su procedencia son actos administrativos sometidos al principio de legalidad y susceptibles, en su caso, de ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso-administrativa ...Tenemos reglamentos ejecutivos (ejecutar la ley), reglamentos de autónomos de organización (organización administrativa interna y distribución de competencias de los órganos del ente, ordinal 59 de la Ley General de la Administración Pública) y autónomos de servicio (servicio público prestado y régimen estatutario con sus funcionarios, artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública). De conformidad con la jerarquía normativa, el reglamento se

encuentra supeditado a la ley, debiendo adecuarse a lo establecido en ella, no pudiendo transgredir su contenido, ni contemplar supuestos no regulados legalmente, limitándose a normar su aplicación. Por ello, 'el Reglamento no puede nada por sí mismo, pero si puede complementar a la ley, colaborar con ésta si ésta le habilita de manera formal para ello' ... / Por consiguiente, debe adecuarse al principio "secundum legem, puesto que la desarrolla, complementa y ejecuta, dentro de los parámetros y límites fijados por la propia ley".

- 2.3. Es claro entonces que el reglamento a una ley es una disposición complementaria, que sirve para precisar el contenido o para facilitar la implementación de lo estipulado en la misma, cuya normativa debe adecuarse a lo establecido en la ley, no pudiendo transgredir su contenido, ni contemplar supuestos no regulados legalmente. La existencia de un marco normativo como el comentado, es importante en una institución como la que nos ocupa, donde existe una diversa e importante cantidad de transacciones, así como de actividades que conforman su gestión financiera y de planificación.
- 2.4. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 129 de la Constitución Política "*Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen*", en consecuencia la Ley N° 9036 surte efectos desde el 30 de noviembre de 2012, por lo que su aplicación y ejecución no se encuentra supeditada a la emisión de una norma reglamentaria, tan es así que normalmente se da un tiempo prudencial para que sea reglamentada encontrándose ya la ley en ejecución.
- 2.5. En el presente caso, el Transitorio VI de la Ley N° 9036 otorga al Poder Ejecutivo un plazo máximo de seis meses a partir de su publicación para que sea reglamentada, el cual venció el 30 de mayo de 2013, sin que se haya cumplido con ese imperativo legal. Las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo no han sido oportunas para solventar los atrasos generados para reglamentar la ley citada¹.
- 2.6. Ante la inexistencia del Reglamento a la Ley N° 9036, la Junta Directiva del INDER en la Sesión Extraordinaria N° 027-2014 del 23 de junio de 2014, instruyó a la Presidencia Ejecutiva para que solicitara al Ministro Rector del Sector Agropecuario, la elaboración del Reglamento a dicha ley. Adicionalmente, la Presidencia del INDER indicó a sus funcionarios en Circular N° 008-2014, que: "*... es evidente el rezago normativo, ante la ausencia de un Reglamento Ejecutivo para el INDER, que imposibilita y limita gran parte del accionar institucional, entiéndase sus objetivos, políticas de desarrollo rural, estrategias de*

1 Es importante señalar que el INDER ha realizado acciones tendientes a coadyuvar en la formulación del reglamento, entre las cuales se realizó una contratación de servicios para la elaboración de una propuesta de reglamento a la ley. En el Ministerio Público se encuentra en investigación dicho proceso.

coordinación y fomento en la participación rural, competencias y potestades, entre otras descritas en la Ley N° 9036...”².

- 2.7.** Así las cosas, la Dirección Agraria del INDER ha considerado que³ “... *la indefinición jurídica sobre la legalidad para la aplicación de los reglamentos operativos en los temas de adquisición y dotación de tierras que promueve la institución...*”, así como la “...*ausencia de un Reglamento Ejecutivo que especifique las normas para regular las actividades del INDER y que establezca parámetros y clasificaciones que son necesarios para los estudios de idoneidad en los procesos de dotación de tierras, han limitado a esa Dirección a ejecutar los procesos en el año 2014 bajo lo establecido en la Ley N° 9036...*”.
- 2.8.** La situación descrita en relación con la inexistencia del Reglamento a la Ley N° 9036, es producto de la falta de acciones oportunas por parte del Poder Ejecutivo, para dar cumplimiento a la gestión del desarrollo rural, situación que limita el accionar institucional en lo que respecta a sus objetivos, políticas de desarrollo rural, estrategias de coordinación y fomento en la participación rural, competencias y potestades contenidas en la normativa vigente.

HALLAZGO 1.2: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS DEL INDER

- 2.9.** El artículo 38 de la Ley N° 9036 plantea la necesidad de dotar al INDER de una estructura organizativa, con unidades administrativas, técnicas y operativas de apoyo, de acuerdo con las necesidades que se deriven de la citada ley, la cuales deberán ser aprobadas por la Junta Directiva y con el aporte de las instancias correspondientes.
- 2.10.** Aunado a lo anterior, el Transitorio I de la citada Ley señala que se “...*realizará el traslado y la transición hacia el INDER, de acuerdo con un estudio técnico que garantice el cumplimiento de los fines para los cuales se crea el nuevo instituto, en concordancia con los programas que llevará a cabo. De acuerdo con dicho estudio técnico se ubicará al personal en los diferentes programas que desarrollará el INDER, siguiendo criterios de utilidad y necesidad...*”.
- 2.11.** Los numerales 2.1 inciso d) y 2.5 de las Normas de Control Interno del Sector Público⁴, disponen que el jerarca y los titulares subordinados, deberán establecer según sus competencias, una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la

2 Circular N° 008-2014 del 11 de septiembre de 2014 remitida por el Presidente Ejecutivo a los funcionarios del INDER.

3 Oficio DNA-416-2014 del 10 de octubre de 2014.

4 Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), publicadas en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

dinámica de las circunstancias institucionales. Adicionalmente, la Norma 1.4 inciso c) y el artículo 15 inciso a) de la Ley General de Control Interno N° 8292⁵, disponen como deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otras cosas, el documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control.

- 2.12.** En las Sesiones Ordinaria N° 01-2014 y Extraordinaria N° 028-2014 del 18 de febrero de 2014 y del 18 de agosto de 2014, respectivamente, la Junta Directiva del INDER aprobó en su orden, en la primera sesión una propuesta de estructura organizativa e instruyó a la Gerencia General para que coordinara con el Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), los aspectos necesarios para formalizar e implementar dicha propuesta y en la segunda sesión le encomendó al Presidente Ejecutivo la coordinación de la Comisión de Reorganización Institucional, con el fin de ajustar la propuesta a los requerimientos de la Ley N° 9036. A la fecha el INDER continúa sin contar con los ajustes requeridos en la propuesta de estructura en referencia.
- 2.13.** En ese contexto, la entidad no ha efectuado las modificaciones a la estructura organizativa, para garantizar el debido accionar del INDER en concordancia con sus nuevas competencias.
- 2.14.** Complementariamente, para operacionalizar el cumplimiento de sus funciones, el Instituto, además, requiere el diseño e implementación de los mecanismos y procedimientos necesarios para ejecutar la gestión del desarrollo rural, entre los que se puede mencionar la definición de manuales sobre cargas de trabajo y funciones, así como manuales y procedimientos para la elaboración de planes y proyectos de desarrollo rural. Si bien existen propuestas de esos instrumentos, las mismas no han sido formalizadas ni documentadas a la fecha, a pesar de que en el año 2012 se hizo una contratación de servicios profesionales para esos efectos.
- 2.15.** La ausencia de una estructura es producto de los procesos infructuosos en la actualización de la misma, ya que se han realizado diferentes acciones pero no se han obtenido los resultados requeridos, lo que ha limitado la definición de las dependencias administrativas, técnicas y operativas necesarias para cumplir con los fines de la Ley N° 9036 y establecer formalmente los procedimientos y mecanismos operativos necesarios para articular la creación de los Fondos de Tierra y de Desarrollo y de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, la cual se encargaría de la planificación, el seguimiento y la evaluación de los procesos del desarrollo rural territorial.

5 Ley General de Control Interno, N° 8292, publicada en La Gaceta oficial 169, del 4 de septiembre de 2002.

TEMA 2: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

HALLAZGO 2.1: POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y FOMENTO EN LA PARTICIPACIÓN RURAL

2.16. La Ley N° 9036, en sus artículos 1 y 6, estableció lo siguiente:

“Artículo 1... Le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario...”

“Artículo 6... Las políticas en materia de desarrollo rural deben ser derivadas de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se incorporen los compromisos y las responsabilidades, expresados en los planes de desarrollo rural territorial, asimismo, en los programas sectoriales pertinentes y en los planes operativos institucionales...”

2.17. Asimismo, el artículo 3 inciso i) de la Ley N° 9036 establece que el concepto del desarrollo rural territorial corresponde a un proceso *“...de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores”*.

2.18. En línea con lo anterior, en los artículos 8 inciso e) y 12 de la Ley N° 9036, se establecen las condiciones que debe cumplir el INDER para articular y formular las estrategias de coordinación para resolver las necesidades existentes en materia de desarrollo rural, en atención a la política de desarrollo rural que debe establecer el Ministro Rector del MAG.

2.19. Aunado a lo anterior, el artículo 16 inciso g), define como potestad y competencia del Instituto, la gestión, coordinación e impulso en el desarrollo de los territorios rurales del país. De igual forma, en cuanto el establecimiento de servicios públicos y demás obras de infraestructura en los asentamientos y en los territorios rurales, en el inciso m) del mismo artículo, se reitera la necesidad de coordinar con los organismos competentes.

2.20. En el análisis realizado se evidenció que a la fecha no se ha formulado la política de Estado en materia de desarrollo rural por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sobre el particular, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), indicó que actualmente la Comisión Técnico Interinstitucional⁶ (formalizada en el mes de febrero del año 2014), se encuentra en el proceso de definición y análisis de la referida Política.

6 Integrada por funcionarios de SEPSA, MIDEPLAN e INDER con apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- 2.21.** La definición de dicha Política por parte del MAG⁷, es un asunto de relevancia, no solo porque debe cumplirse con las disposiciones legales vigentes, sino porque constituye el marco orientador, previo a canalizar los recursos destinados a los territorios rurales, sobre el cual el INDER como ente ejecutor, puede realizar el análisis de las opciones para orientar los recursos a aquellas áreas y sectores que son estratégicos para promover el desarrollo económico y social del país en las zonas de mayor rezago social.
- 2.22.** Asimismo, se determinó que si bien el INDER dispone de algunos mecanismos de coordinación, los mismos no se encuentran integrados a una estrategia formalmente definida⁸ para la coordinación, participación y fomento integral de los diversos actores sociales involucrados en el proceso del desarrollo rural.
- 2.23.** Así las cosas, el no contar con una Política de Desarrollo Rural y de una estrategia integral de coordinación afecta la planificación, la toma de decisiones, la formulación de necesidades existentes en la materia y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- 2.24.** Tal situación es producto de la falta de acciones oportunas por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del INDER.

HALLAZGO 2.2: PLANES ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

- 2.25.** En el artículo 1 de la Ley N° 9036, se dispone que el INDER debe “...establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación, y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo”.
- 2.26.** De igual forma, según lo dispuesto en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, la planificación es una función de la administración que contribuye a alcanzar los resultados deseados. De ahí que resulta prioritario la identificación de las estrategias que alinien y adecuen los recursos y capacidades en una entidad. Para ello se requiere, entre otras, el

7 En consulta realizada a SEPSA ésta indicó que el Ministro Rector del Sector Agropecuario tiene una propuesta de Política de Desarrollo Agrario que incorpora un pilar asociado al Desarrollo Rural Territorial, la cual no ha sido emitida formalmente al 02 de febrero de 2015.

8 Al respecto, en el INDER se cuenta con una propuesta denominada “Coordinación y ejecución de la política de Estado para el desarrollo rural territorial costarricense”, la cual no ha sido formalizada y no corresponde a una estrategia de coordinación sino a un tema relacionado con la ejecución de políticas de desarrollo rural (oficios DD-271-2014 de 26 de noviembre de 2014, ORT-647-2014 de 10 de noviembre, DRC-388-14 de 11 de noviembre y DRHC-1380-2014 de 30 de octubre 2014).

fortalecimiento del proceso de planificación institucional para enfrentar el escrutinio público y el requerimiento de la rendición de cuentas en relación con su aporte a la atención de las demandas sociales, económicas y ambientales⁹.

- 2.27.** Del análisis realizado se determinó que el “*Plan Estratégico Institucional 2011-2015 del IDA*” (vigente a la fecha), se formuló con anterioridad a la Ley N° 9036, por lo tanto no contempla el nuevo enfoque establecido en dicha ley, es decir, lo relacionado con el desarrollo rural territorial, el cual debe obedecer a un proceso de participación concertada y organizada de muchos actores, cuyo objetivo rebaza la actividad agraria; de ahí la importancia de actualizar dicho plan en razón de que el mismo debe contener las líneas estratégicas que guíen el accionar de la entidad.
- 2.28.** Dicho documento no ha sido ajustado, dado que a la fecha del estudio no se contaba con la política de desarrollo rural¹⁰, la estructura organizativa, la constitución de los denominados Consejos Territoriales de Desarrollo Rural¹¹ y la definición de los planes de desarrollo rural territorial. Incluso en el citado plan estratégico¹² se establece la necesidad de formular un nuevo plan de mediano y largo plazo, para la instrumentación de las nuevas competencias del INDER¹³.
- 2.29.** Por otra parte, en lo que respecta a los planes operativos del INDER, éstos no han sido actualizados conforme a lo establecido en la Ley N° 9036, sobre el particular la Dirección de Planificación Institucional del Instituto, indicó que la formulación y aprobación del Plan Operativo Institucional (POI) del año 2013, se fundamentó en la normativa atinente al Instituto de Desarrollo Agrario y la estructura programática de dicho Instituto¹⁴.

9 Ver Normas 2.1.4 inciso b), 2.2.3 y 3.1, Resolución N° R-DC-24-2012 del Despacho de la Contralora General de la República, del 27 de febrero de 2012.

10 Al 9 de febrero de 2015, no se cuenta con la política de desarrollo rural territorial debidamente formalizada.

11 Según el Reglamento de Constitución de los Consejos Territoriales, son las instancias territoriales facilitadas por el INDER para la coordinación y articulación del desarrollo territorial rural.

12 Página 15 “prioridad 1” del Plan Estratégico 2011-2015 del INDER.

13 La Auditoría Interna del INDER mediante el informe AOI-007-2013 “Informe sobre elaboración de proyectos para el Desarrollo” del 17 de diciembre de 2013, indicó que no se dispone de insumos básicos en el ámbito de los territorios para implementar el nuevo enfoque dispuesto en la Ley N° 9036.

14 Aprobado por la Junta Directiva en el Artículo N° 68 de la Sesión Ordinaria N° 034-2012 del 17 de septiembre de 2012.

- 2.30.** No obstante que en el POI del 2014, se hace énfasis en destinar recursos al proceso de transición y la definición de instrumentos, herramientas, metodologías y reglamentos para la operación del INDER a la luz de la nueva normativa, del análisis realizado se evidencia que los recursos están orientados al fomento del desarrollo en asentamientos campesinos, ubicados en cantones prioritarios y no prioritarios¹⁵, acorde con la estructura programática y normativa atinente del anterior IDA.
- 2.31.** El no contar con los instrumentos de planificación ajustados a las nuevas potestades del INDER, pone en evidencia la falta de acciones oportunas por parte de la Administración y provoca que no se puedan identificar las estrategias o acciones prioritarias para canalizar los recursos institucionales hacia el desarrollo rural territorial, afectando así la toma de decisiones.

TEMA 3: ACCIONES EMPRENDIDAS EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

HALLAZGO 3.1: PLANES DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

- 2.32.** En el artículo 3 del Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, se establece que *“...en cada territorio deberá conformarse un Consejo Territorial de Desarrollo Rural, que tendrá como función la coordinación y la gestión del desarrollo rural y la formulación de los planes de desarrollo rural territorial en los territorios establecidos por el INDER, cuya facilitación será realizada por este”*¹⁶. Dichos Consejos cuentan con un Comité Directivo en donde se definen los Planes de Desarrollo Rural; de ahí la importancia de la conformación de esos Consejos.
- 2.33.** El artículo 13 de la Ley N° 9036, establece que el INDER con la participación de los actores rurales tanto públicos como de la sociedad civil, apoyará y facilitará la formulación de los planes de desarrollo rural territorial.
- 2.34.** De igual forma, tal y como lo dispone el artículo 2, inciso m) del Reglamento de Constitución de los Consejos Territoriales, el Plan de Desarrollo Rural Territorial *“es una herramienta de planificación que tiene como finalidad orientar el desarrollo integral del territorio, a partir de la identificación de las necesidades y prioridades de acción que se generan en cada territorio”*.

15 Plan Operativo Institucional del INDER, 2014.

16 Publicado mediante Decreto No. N° 38184-MAG del 31 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 68 del 07 de abril de 2014.

- 2.35.** De acuerdo con los datos actualizados al mes de diciembre de 2014¹⁷, se habían conformado los siguientes 11 Consejos Territoriales de Desarrollo Rural: Talamanca-Valle Estrella, Turrialba-Jiménez, Puriscal-Turrubares-Mora-Santa Ana, Osa-Golfito-Corredores, Coto Brus-Buenos Aires, Paquera-Cóbano-Lepanto-Isla Chira, Pococí, Liberia-La Cruz, Sarapiquí-Heredia-Sarapiquí-Alajuela y Guatuso-Upala-Los Chiles.
- 2.36.** Como se puede apreciar, la mayor cantidad de CTDR se conformaron en el segundo semestre de 2014, lo que ha generado que no se disponga de los planes de desarrollo rural territorial, debidamente formalizados y aprobados por el Consejo Territorial correspondiente. El plan de desarrollo que está más próximo de oficializarse es el de Talamanca-Valle la Estrella¹⁸.
- 2.37.** Además, se han generado atrasos en otros procesos que el INDER debe desarrollar en los territorios para el cumplimiento de las responsabilidades conferidas en la Ley N° 9036¹⁹; como la identificación y definición de los proyectos estratégicos que demanda la ciudadanía.
- 2.38.** Lo anterior es producto de la ausencia de elementos tales como: definición de la política de desarrollo rural territorial, por parte del MAG, la no conformación de los Consejos Territoriales ausencia de guías metodológicas o manuales²⁰, para la formulación de los planes de desarrollo antes mencionados y la falta de articulación de las acciones y proyectos para impulsar el desarrollo en las comunidades rurales con mayor rezago social, tal y como lo establece la citada Ley.

HALLAZGO 3.2: DESARROLLO DE PROYECTOS Y DOTACIÓN DE TIERRAS EN LOS TERRITORIOS RURALES

- 2.39.** El artículo 73 de la supra citada Ley N° 9036 indica que el INDER “...*promoverá y ejecutará proyectos de desarrollo en los territorios rurales, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios básicos para el desarrollo socioeconómico de los beneficiarios de la institución, respetando las competencias que le corresponden a cada institución pública.*” Asimismo, el artículo 74 inciso f), establece que por medio del Fondo de Desarrollo Rural se debe

17 Oficio A-PE-353-2015 del 11 de marzo de 2015.

18 Correos electrónicos remitidos por la Directora de Desarrollo del INDER y de la Oficina Territorial de Talamanca-Valle la Estrella del 13 y 18 de noviembre de 2014, respectivamente.

19 La Dirección de Desarrollo indicó en los Oficios Nos. DD-213-2014 y DD-231-2014 del 23 de octubre y 06 noviembre de 2014, respectivamente, que el tiempo requerido para la conformación de los Consejos, se extenderá hasta el año 2017.

20 Oficios N°DD-213-2014 y DD-231-2014 del 23 de octubre y 6 de noviembre de 2014, respectivamente.

promover la correcta adopción e implementación de proyectos de desarrollo en los territorios rurales.

- 2.40.** En el tema de dotación de tierras, el artículo 45 de esa misma Ley dispone que la asignación o arrendamiento de tierras debe estar en función del desarrollo de proyectos productivos de la actividad agrícola o de servicios para el desarrollo rural territorial, proyectos de interés social y comunal.
- 2.41.** De igual forma según lo plantea el artículo 16 inciso h) dentro de las potestades promulgadas en la Ley, al INDER le corresponde *“administrar las tierras que sean parte de su patrimonio y las que adquiera o le traspasen, para la ejecución de planes de desarrollo de los territorios rurales”*.
- 2.42.** Sobre el particular, a la fecha no se han implementado proyectos de desarrollo rural, bajo los objetivos señalados anteriormente, sino que en el periodo 2013-2014 se han dedicado recursos en la atención principalmente de los asentamientos campesinos ya establecidos, y al desarrollo de proyectos de infraestructura, aspecto que si bien, no es contrario a lo que establece la Ley²¹, no guarda relación con la actividad sustantiva que se define en la misma.
- 2.43.** En el siguiente cuadro se muestra un detalle de los proyectos de infraestructura desarrollados en asentamientos campesinos en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2014.

Cuadro N° 1
Instituto de Desarrollo Rural
Proyectos desarrollados en asentamientos campesinos
Del 1 de enero de 2013 al 30 de junio de 2014

21 Transitorio III de la Ley N° 9036.

Tipo de proyecto	2013	2014	Total por tipo de proyecto
Acueductos a construir y mejorar	13		13
Aulas escolares a construir y mejorar	31		31
Caminos a construir y mejorar	71	61	132
Construcción de acueducto		4	4
Construcción de planta de tratamiento		5	5
Construcción Puente de Cemento		2	2
Drenajes a construir y mejorar		3	3
Pasos de alcantarilla a construir	2		2
Pozos a construir y mejorar	6		6
Puentes a construir	3		3
Puestos de salud a construir y mejorar	1		1
Salones multiusos a construir y mejorar	9		9
Tendido eléctrico a construir	1	4	5
Total por año	137	79	216

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información aportada por la Dirección de Desarrollo Rural*

- 2.44.** En relación con las tierras adquiridas y asignadas, las mismas no responden a proyectos, ni planes de desarrollo rural. De acuerdo con la normativa vigente, primero se debe contar con un proyecto o plan de desarrollo, y posteriormente adquirir el inmueble, el cual debe adecuarse a los requerimientos establecidos con anterioridad. Sin embargo, en el año 2013 primero se adquirieron ocho inmuebles y posteriormente se efectuó el estudio tierra-familia²².
- 2.45.** En el caso de las tierras asignadas, estas se han otorgado bajo las modalidades de dotación según la normativa que regía al IDA es decir “*granja, parcela y lote*” sin estar en función del desarrollo de proyectos, tal y como lo establece la Ley N° 9036²³. Al respecto, del 1 de enero de 2013 al 30 de septiembre de 2014, se entregaron 1.146 tierras bajo las modalidades que se mencionaron anteriormente²⁴.
- 2.46.** El INDER deberá tomar como base de planificación y operación el territorio rural, tal y como se indica en el artículo 9 de la citada Ley y aunque se mantienen las “*funciones en los asentamientos del IDA*”²⁵, esto no es condición para que el enfoque de desarrollo se mantenga exclusivamente en los asentamientos²⁶.

22 Oficio N° DNA-465-2014, de fecha 27 de octubre de 2014.

23 Oficios No. DNA-416 y No. DNA-465-2014 de fecha 13 y 27 de octubre de 2014, respectivamente.

24 Ídem.

25 Ver Transitorio III de la Ley N°9036.

26 Oficio N° DNA-465-2014 de fecha 27 de octubre de 2014.

- 2.47. Lo descrito anteriormente es producto de la inexistencia de planes de desarrollo rural territorial, de la indefinición de los instrumentos normativos, guías metodológicas para la elaboración de proyectos y la falta de una estructura programática adecuada a los nuevos requerimientos²⁷.

HALLAZGO 3.3: SISTEMA DE INFORMACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL

- 2.48. En el artículo 16, incisos a) y b) de la Ley N° 8292, se establecen como deberes del jerarca y titulares subordinados el contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; así como armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar el manejo eficiente de los recursos públicos.
- 2.49. Sumado a lo anterior, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público²⁸, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben disponer de los sistemas de información de manera organizada, uniforme, consistente.
- 2.50. Como bien se desprende de los párrafos antes indicados, el manejo adecuado y oportuno de la información vinculada al desarrollo rural territorial, constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones en procura de una mejora en la gestión y promoción de la calidad de vida de sus beneficiarios en el nuevo contexto productivo.
- 2.51. En el INDER actualmente, la sistematización de información de manera integrada relacionada con el Desarrollo Rural Territorial es una tarea pendiente, ya que a partir del análisis realizado se determinó que el INDER, se encuentra en la etapa de definición de los requerimientos del denominado *Sistema de Información de Desarrollo* (SIDE), con el fin de realizar el proceso de contratación correspondiente para su desarrollo.
- 2.52. La falta de acciones oportunas para garantizar la confiabilidad de la información disponible en el INDER relacionada con el Desarrollo Rural Territorial, ha impedido que se cuente con un sistema de información integral para el desarrollo rural. Tal situación, pone en riesgo el control y seguimiento de los planes de desarrollo, la toma de decisiones y rendición de cuentas en los diversos procesos de adaptación del Instituto a las nuevas demandas de los territorios rurales, lo que eventualmente podría impedir que la Institución logre cumplir los fines para los cuales fue creado.

27 Oficio N° DD-256-2014 de fecha 17 de noviembre de 2014.

28 Ver normas 5.1; 5.3; 5.4; 5.5; 5.6.1; 5.6.2; 5.6.3; 5.7 y 5.9. Publicadas en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

3. CONCLUSIONES

- 3.1** La Ley N° 9036 define un nuevo impulso para el desarrollo de los territorios rurales, mediante una acción planificada, en el marco de políticas a nivel de país que trazaran el camino al desarrollo rural, lo anterior con el propósito de enfrentar las inequidades territoriales, y con ello plantear actividades agrarias y no agrarias que le permitan a las familias el acceso a los bienes y servicios, que mejoren sus condiciones sociales, económicas y el arraigo. La gestión que se esboza en la citada ley viene a transformar la entidad, principalmente en la ampliación de la cobertura a los territorios rurales, aspecto medular en el que integra a distintos actores sociales.
- 3.2** El INDER en el cumplimiento de las nuevas competencias debe implementar, definir y fortalecer los diversos instrumentos y acciones que permitan la continuidad en el desarrollo rural territorial en el país. Es decir, la entidad deberá ejercer sus facultades de órgano máximo de coordinación en el proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional en un territorio rural. A su vez su enfoque debe fundamentarse en la opinión de la comunidad dentro de un territorio, en donde la participación es trascendental en la definición de planes que integren las necesidades y demandas sociales.
- 3.3** Consecuentemente, es relevante que el INDER fortalezca sus procesos medulares tales como: planificación de corto, mediano y largo plazo, normativa y estructura organizativa acorde con las competencias señaladas en la Ley N° 9036, conformación y puesta en operación de los Consejos Territoriales y planes de desarrollo rural; mecanismos e instrumentos de coordinación público-privado para articular dichos planes, para cumplir con los objetivos dispuestos en la citada Ley.

4. DISPOSICIONES

- 4.1** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2** Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL DOCTOR LUIS FELIPE ARAUZ CAVALLINI, EN SU CALIDAD DE MINISTRO RECTOR DEL SECTOR AGROPECUARIO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.3** Formular y promulgar en un plazo no mayor a 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, el Reglamento a la Ley N° 9036, de conformidad con el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política y el Transitorio VI de dicha Ley. Remitir a esta Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles posteriores al plazo antes señalado, una certificación en la que conste la formulación y promulgación del citado Reglamento. (Ver hallazgo 1.1, párrafos 2.1 al 2.8).
- 4.4** Definir y formalizar en un plazo no mayor a 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, la Política de Desarrollo Rural de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 9036. Remitir a esta Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles posteriores a la definición y formalización de dicha Política, certificación que acredite que se ha cumplido lo dispuesto. (Ver hallazgos 2.1, 2.2 y 3.1, párrafos 2.16 al 2.24, 2.25 al 2.31 y 2.32 al 2.38).

A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INDER

- 4.5** Ordenar al Presidente Ejecutivo del INDER, para que elabore y someta a aprobación de esa Junta Directiva, en un plazo no mayor de 200 días hábiles, una propuesta de estructura organizativa para el INDER, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 9036, según lo establecido en el artículo 24, inciso o) de dicha Ley. Remitir en un plazo no mayor de 10 días hábiles, copia del acuerdo correspondiente en donde se gira la orden a la Presidencia Ejecutiva. Todos los plazos indicados, rigen a partir de la sesión inmediata posterior a la fecha de recepción del presente informe. (Ver hallazgos 1.2 y 2.2, párrafos 2.9 al 2.15 y 2.25 al 2.31).
- 4.6** Ordenar al Presidente Ejecutivo del INDER, para que en un plazo no mayor de 120 días hábiles, a partir de la formalización de la Política de Desarrollo Rural, emitida por el Ministro Rector de Agricultura y Ganadería, defina, ponga en ejecución e informe a esa Junta, las acciones para la implementación de dicha política y la estrategia integral de coordinación, rural de conformidad con los artículos 1, 8 y 12 de la Ley N° 9036. Remitir en un plazo no mayor de 10 días hábiles posteriores a la sesión inmediata posterior a la fecha de recepción del presente informe, copia del acuerdo correspondiente. (Ver hallazgos 2.1, 2.2 y 3.1, párrafos 2.16 al 2.24, 2.25 al 2.31 y 2.32 al 2.38).

AL INGENIERO RICARDO RODRÍGUEZ BARQUERO, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INDER, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.7** Elaborar y someter a aprobación de la Junta Directiva y los entes externos (Ministerio Rector del Sector y MIDEPLAN), en un plazo no mayor de 200 días hábiles, contados a partir de la fecha en que la Junta Directiva conoce el presente informe, una propuesta de estructura organizativa para el INDER, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 9036. Una vez que se cuente con las aprobaciones externas correspondientes, se deben establecer las acciones necesarias para su implementación. Remitir a esta Contraloría General, lo siguiente: a) en un plazo máximo de 10 días hábiles posteriores al plazo antes indicado, una certificación en donde conste que la estructura propuesta fue sometida a aprobación de la Junta Directiva; b) en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la aprobación de dicha propuesta por parte de la Junta Directiva, certificación en donde conste que la misma fue aprobada por el órgano colegiado y remitida a aprobación de los entes externos correspondientes, c) en un plazo máximo de 10 días hábiles, posteriores a la aprobación de los entes externos y el órgano colegiado, certificación en que conste su puesta en ejecución, y d) adicionalmente durante un año, deberá informar trimestralmente sobre el avance de las acciones realizadas. (Ver hallazgos 1.2 y 2.2, párrafos 2.9 al 2.15 y 2.25 al 2.31).
- 4.8** Definir, poner en ejecución e informar a la Junta Directiva las acciones para la implementación de la Política de Desarrollo Rural y la estrategia integral de coordinación rural, en un plazo no mayor de 120 días hábiles posteriores a la formalización de dicha política, emitida por el Ministro Rector de Agricultura y Ganadería, de conformidad con los artículos 1, 8 y 12 de la Ley N° 9036. Remitir en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores al plazo antes señalado, una certificación sobre el cumplimiento de lo dispuesto. Adicionalmente, durante un año, a partir de la puesta en ejecución de las acciones de implementación, se deberá informar trimestralmente el avance de las acciones realizadas. (Ver hallazgos 2.1, 2.2 y 3.1, párrafos 2.16 al 2.24, 2.25 al 2.31 y 2.32 al 2.38).
- 4.9** Formular, formalizar y poner en ejecución en un plazo no mayor a 200 días hábiles, a partir de la fecha de recibo del presente informe, los manuales y guías metodológicas para el proceso de desarrollo rural territorial, de conformidad con el numeral 15 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 y la demás normativa vigente. Remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de 10 días hábiles posteriores a la formalización una certificación en la que conste que se encuentran en ejecución dichos manuales y guías metodológicas. (Ver hallazgos 1.2, 3.1 y 3.2, párrafos 2.9 al 2.15, 2.32 al 2.38 y 2.39 al 2.47).
- 4.10** Ajustar y poner en ejecución en un plazo máximo de 120 días hábiles, a partir de la fecha de recibo del presente informe, el Plan Estratégico Institucional y los planes operativos de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 8, 12 y 13 de la Ley N° 9036. Remitir en un plazo no mayor de 10 días hábiles posteriores al plazo de los 120 días, una certificación en la que conste que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto. Adicionalmente, durante un

año se deberá informar trimestralmente sobre el avance de las acciones realizadas. (Ver hallazgo 2.1, 2.2 y 3.1 de los párrafos 2.16 al 2.24, 2.25 al 2.31, 2.32 al 2.38).

- 4.11** Constituir y poner en operación, en un plazo no mayor de 18 meses, los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural pendientes de conformación en los territorios definidos por esa Administración, según lo establece el artículo 3 del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural. Remitir a esta Contraloría General en un plazo no mayor de 10 días hábiles posteriores al plazo antes señalado, una certificación en donde conste que se han constituido y puesto en operación los Consejos Territoriales indicados, en cumplimiento de la presente disposición. Además, remitir durante un año informes trimestrales sobre el grado de avance alcanzado. Todos los plazos rigen a partir de la fecha de recibo del presente informe. (Ver hallazgos 2.2 y 3.1, párrafos 2.25 al 2.31 y 2.32 al 2.38).
- 4.12** Formular o actualizar, según corresponda, y poner en ejecución, en un plazo no mayor a 18 meses, contados a partir de la fecha de recepción del presente informe, los planes de desarrollo rural territorial correspondientes a cada territorio, que se ha constituido y se constituirá, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 9036 y el artículo 2 inciso m) del Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales. Remitir a esta Contraloría General en un plazo no mayor de 10 días hábiles posteriores al plazo antes señalado, una certificación en donde conste que se han formulado o actualizado y puesto en ejecución los planes de desarrollo rural territorial, en cumplimiento de la presente disposición. Remitir durante un el plazo indicado informes trimestrales sobre el grado de avance alcanzado en relación a la formulación o actualización de dichos planes. (Ver hallazgos 2.2, 3.1 y 3.2, párrafos 2.25 al 2.31, 2.32 al 2.38 y 2.39 al 2.47).
- 4.13** Desarrollar e implementar en un plazo no mayor a 24 meses, un sistema de información integrado para gestionar el desarrollo rural territorial. Remitir en un plazo no mayor de 10 días hábiles posteriores a la implementación de dicho sistema, una certificación en donde conste que se ha cumplido con lo antes dispuesto. Adicionalmente, informar trimestralmente durante 18 meses sobre el avance de las acciones realizadas. Todos los plazos rigen a partir de la fecha de recibo del presente informe. (Ver hallazgo 3.3, párrafos 2.48 al 2.52).

ANEXO N° 1
OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA SOBRE LA GESTIÓN DEL
INDER EN CUMPLIMIENTO DE SUS COMPETENCIAS DE DESARROLLO RURAL

Nro. Párrafos	2.35 del informe.		
Observaciones Administración	La Administración actualiza el dato de los Consejos Territoriales formalizados a diciembre del 2014, indicando que el número total es de 11 Consejos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos CGR	De acuerdo con la actualización aportada por la Administración se procede a modificar el número de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, señalado en el párrafo 2.35 del informe.		

Nro. Párrafos	4.5 Disposición		
Observaciones Administración	La Administración solicita ampliar el plazo para la elaboración de la estructura organizativa del INDER. De acuerdo con la justificación se requiere de un estudio técnico para cumplir con lo indicado en la disposición 4.5 del informe.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos CGR	Se consideran de recibo los argumentos aportados por la Administración del INDER. Por lo que se procede a ajustar el plazo a 200 días hábiles en la referida disposición.		

Nro. Párrafos	4.7 Disposición		
Observaciones Administración	Se sugiere ajustar el plazo otorgado al Presidente Ejecutivo para la formulación y presentación de la estructura organizativa a los entes externos. Lo anterior en razón del estudio técnico que requieren realizar y de los vistos buenos que deben obtener para establecer las acciones necesarias. Solicitan un plazo de 200 días hábiles.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos CGR	Se acepta el plazo de 200 días hábiles a efecto de formular la estructura organizativa de la entidad, en razón de los argumentos aportados, por lo que se procede a modificar la disposición emitida sobre el particular.		

Nro. Párrafos	4.9 Disposición		
Observaciones Administración	Se propone por parte de la Administración ampliación de plazo para la formulación, formalización y ejecución de los manuales y guías metodológicas, en razón del estudio técnico que van a realizar sobre el manual de cargas de trabajo del INDER.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No	Parcial
Argumentos	De acuerdo con las justificaciones aportadas se procede a modificar el plazo otorgado para dicha		

CGR	disposición, a 200 días hábiles para formular, formalizar y ejecutar los manuales de proyectos y guías para la elaboración de planes de desarrollo rural territorial, así como del manual de cargas de trabajo.
------------	---

Nro. Párrafos	4.12 Disposición		
Observaciones Administración	La entidad con base en la programación definida para la constitución de los Consejos territoriales consideran necesario la ampliación del plazo para la formulación o actualización y ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, proponen un plazo de 18 meses para concluir con la definición y ejecución de los mismos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se aceptan las justificaciones aportadas a efecto de ampliar el plazo para la formulación de los planes de desarrollo rural en los consejos territoriales que se encuentran conformados y los que se conformarán, a 18 meses.		

Nro. Párrafos	4.13 Disposición		
Observaciones Administración	Se propone ampliar el plazo para cumplir con el desarrollo e implementación del sistema de información integrado para gestionar el desarrollo rural territorial. El plazo propuesto es de 480 días hábiles.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	De acuerdo con las consideraciones aportadas por la administración se acepta el cambio propuesto en el plazo para cumplir con el desarrollo e implementación del sistema de información integrado para gestionar el desarrollo rural. Por lo tanto se modifica el propuesto para cumplir con la citada disposición, a 24 meses.		