



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00018-2020**  
21 de septiembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICIENCIA Y  
EFICACIA DEL SERVICIO BRINDADO POR EL CONSEJO  
NACIONAL DE PRODUCCIÓN PARA EL FOMENTO DE LA  
PRODUCCIÓN

**2020**

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVO .....	5
ALCANCE .....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	6
SIGLAS .....	6
DEFINICIONES .....	7
METODOLOGÍA APLICADA.....	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO DE AUDITORÍA .....	8
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>10</b>
EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN .....	10
<b>AUSENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA QUE ORIENTE LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO MEDIANTE EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL .....</b>	<b>10</b>
EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE COMERCIALIZACIÓN BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN .....	11
<b>DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL ACCESO A MERCADOS DE LOS MICROS, PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y AGROINDUSTRIALES .....</b>	<b>11</b>
<b>DEBILIDADES QUE LIMITAN DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS DE COMPRA Y VENTA DEL PAI .....</b>	<b>13</b>
<b>DEBILIDADES EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PROVEEDORES.....</b>	<b>14</b>
<b>DEFICIENCIAS EN EL PAGO DE LOS PROVEEDORES QUE AFECTAN LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL FOMENTO A LA PRODUCCIÓN.....</b>	<b>15</b>
EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE VALOR AGREGADO AGROPECUARIO BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN.....	18
<b>DEBILIDADES QUE LIMITAN LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE VALOR AGREGADO AGROPECUARIO .....</b>	<b>18</b>
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>20</b>
AL INGENIERO ROGIS BERMÚDEZ CASCANTE EN CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	20
AL MÁSTER JOSÉ AMÍLCAR ÁNGULO ALGUERA EN CALIDAD DE GERENTE GENERAL A.I. DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	21
AL INGENIERO OSCAR QUIRÓS MENA EN CALIDAD DE DIRECTOR DE MERCADEO Y AGROINDUSTRIA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	21
AL LICENCIADO YEIKOL ZÚÑIGA VARGAS EN CALIDAD DE DIRECTOR DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	22

### CUADROS

CUADRO N° 1 LISTADO DE SIGLAS .....	6
CUADRO N° 2 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA .....	7
CUADRO N° 4 CANTIDAD DE FACTURAS EN ATRASO POR LÍNEA DE PRODUCTO .....	16
CUADRO N° 5 ANTIGÜEDAD DE LAS FACTURAS EN ATRASO .....	16
CUADRO N° 6 CLASIFICACIÓN DE MECANISMOS DE APOYO EXITOSOS .....	19

### FIGURAS

FIGURA N° 1 VARIABLES CRÍTICAS CONSIDERADAS EN LA AUDITORÍA .....	6
FIGURA N° 2 DISTRIBUCIÓN DE LOS PROVEEDORES INSCRITOS DEL PAI AL 31 DE MARZO DE 2020 .....	9
FIGURA N° 3 VENTAS A INSTITUCIONES Y GASTO POR PAGO A PROVEEDORES DEL PAI PERIODO 2012-2019 (EN MILLONES DE COLONES) .....	9

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría tuvo el propósito de determinar la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el Consejo Nacional de Producción para el fomento de la producción de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas desde una perspectiva de valor público. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2018 al 31 de mayo de 2020.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El Consejo Nacional de Producción tiene como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de la eficiencia y competitividad para el desarrollo económico. Esa finalidad es atendida mediante la prestación de distintos servicios, entre ellos, la comercialización y la generación de valor agregado agropecuario para el fomento de la producción, los cuales comprenden las actividades relacionadas con la compra de productos hortofrutícolas, cárnicos, abarrotes, embutidos y lácteos a los productores nacionales, así como la capacitación y las asesorías a proyectos productivos.*

*Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020, la prestación del servicio de comercialización generó el pago a suplidores por un monto de ₡161.090,4 millones. Por su parte, las actividades realizadas por el Consejo mediante el programa relacionado con la generación del valor agregado agropecuario reflejaron una ejecución presupuestaria de ₡17.256,2 millones. En ese sentido, la verificación de la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el Consejo Nacional de Producción se considera relevante, tanto para la rendición de cuentas como para la toma de decisiones que permitirán la implementación de mejoras para la satisfacción de las necesidades del sector agropecuario; así como, promover una cultura institucional de gestión, la evaluación de resultados y la generación de valor público.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*En la auditoría realizada se determinó que los servicios de comercialización y generación de valor agregado agropecuario, brindados por el Consejo Nacional de Producción presentan limitaciones significativas que afectan su eficiencia y eficacia, respecto a la cobertura de productores con esos servicios y el fomento de su competitividad; así como, la promoción de proyectos agropecuarios con valor agregado.*

*Al respecto, se evidenció que el Consejo no dispone de una planificación estratégica institucional desde el año 2014, lo que limita que los objetivos y metas que se definan orienten de forma estratégica y con una visión de largo plazo los resultados pretendidos mediante esos servicios. Dicha planificación es fundamental para cumplir el propósito de satisfacer la necesidad pública, promover la generación de valor e implementar una cultura institucional de evaluación de resultados.*

*En relación con el servicio de comercialización, se determinó que al 31 de marzo de 2020 no se dispone de información actualizada que permita conocer la cantidad de productores beneficiados mediante la cadena de comercialización generada por medio del Programa de Abastecimiento Institucional, un 21,5% (78) de los proveedores inscritos en ese programa no tenía cuota de mercado asignada y un 22,1% (63) de quienes sí cuentan con cuota de mercado se dedican al acopio y distribución de productos; es decir, no corresponden a beneficiarios agroindustriales o productores primarios.*

*Además, existen debilidades que limitan determinar la razonabilidad de los precios de compra y venta de los productos que se comercializan por medio del programa, debido a que se desconoce la proporción de los costos del transporte, así como el impacto que genera la cadena de comercialización actual en la fijación de esos precios. Asimismo, respecto al pago a proveedores, si bien la institución ha implementado medidas para agilizar ese proceso, en promedio el 92,4% de las facturas pagadas durante el periodo 2018-2020 no cumplieron con los tiempos de pago establecidos según la línea de producto.*

*Por su parte, en relación con el servicio de generación de valor agregado agropecuario, si bien la Institución ha desarrollado mecanismos de capacitación y asistencia técnica, estos constituyen acciones dispersas y no se tiene una visión estratégica integral sobre el tipo de intervención a realizar en función de los resultados esperados. Asimismo, la información disponible sobre esos servicios requiere de mejoras para su integración, el manejo uniforme de los datos entre las Direcciones Regionales; así como, la identificación y registro de los costos del servicio.*

*Aunado a lo anterior, si bien se realiza un seguimiento sobre la gestión de los citados servicios, para ninguno de ellos se ejecuta un monitoreo sobre su impacto en la población objetivo, de manera que no se dispone de una evaluación periódica sobre su contribución en el fomento a la producción y en la competitividad de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas.*

#### **¿QUÉ SIGUE?**

*Con fundamento en los resultados obtenidos se emiten disposiciones al Presidente Ejecutivo, al Gerente General, al Director de Mercadeo y Agroindustria y al Director de Programas Especiales del Consejo Nacional de Producción, para que se implementen las acciones que permitan subsanar las debilidades señaladas. Lo anterior, con el propósito de que se promueva la eficiencia y eficacia del servicio de comercialización brindado mediante el Programa de Abastecimiento Institucional; así como del servicio de generación de valor agregado agropecuario prestado mediante capacitaciones y asistencia técnica.*

*Dichas acciones, se espera incidan positivamente en la función asignada a ese Consejo para el fomento de la producción de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas desde una perspectiva de valor público en procura de la competitividad del sector agropecuario y el desarrollo económico.*

## INFORME N° DFOE-EC-IF-00018-2020

### DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

#### INFORME DE AUDITORIA OPERATIVA SOBRE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE FOMENTO A PRODUCTORES BRINDADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN

## 1. Introducción

---

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

---

- 1.1. El CNP tiene como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de la eficiencia y la competitividad para el desarrollo económico. Esa finalidad es atendida mediante la prestación de distintos servicios, entre ellos, la comercialización y la generación de valor agregado agropecuario para el fomento de la producción, los cuales comprenden las actividades relacionadas con la compra de productos hortofrutícolas, cárnicos, abarrotes, embutidos y lácteos a los productores nacionales, así como la capacitación y las asesorías a proyectos productivos.
- 1.2. Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020, la prestación de esos servicios generó el pago a suplidores por un monto de ₡161.090,4 millones. Por su parte, las actividades realizadas por el Consejo mediante el programa relacionado con la generación del valor agregado agropecuario reflejaron una ejecución presupuestaria de ₡17.256,2 millones. En ese sentido, la verificación de la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el CNP se considera relevante, tanto para la rendición de cuentas como para la toma de decisiones que permitirán la implementación de mejoras para la satisfacción de las necesidades del sector agropecuario, promover una cultura institucional de gestión y evaluación de resultados; así como, la generación de valor público.
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR, en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### OBJETIVO

---

- 1.4. Determinar la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el Consejo Nacional de Producción para el fomento de la producción de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas, desde una perspectiva de valor público.

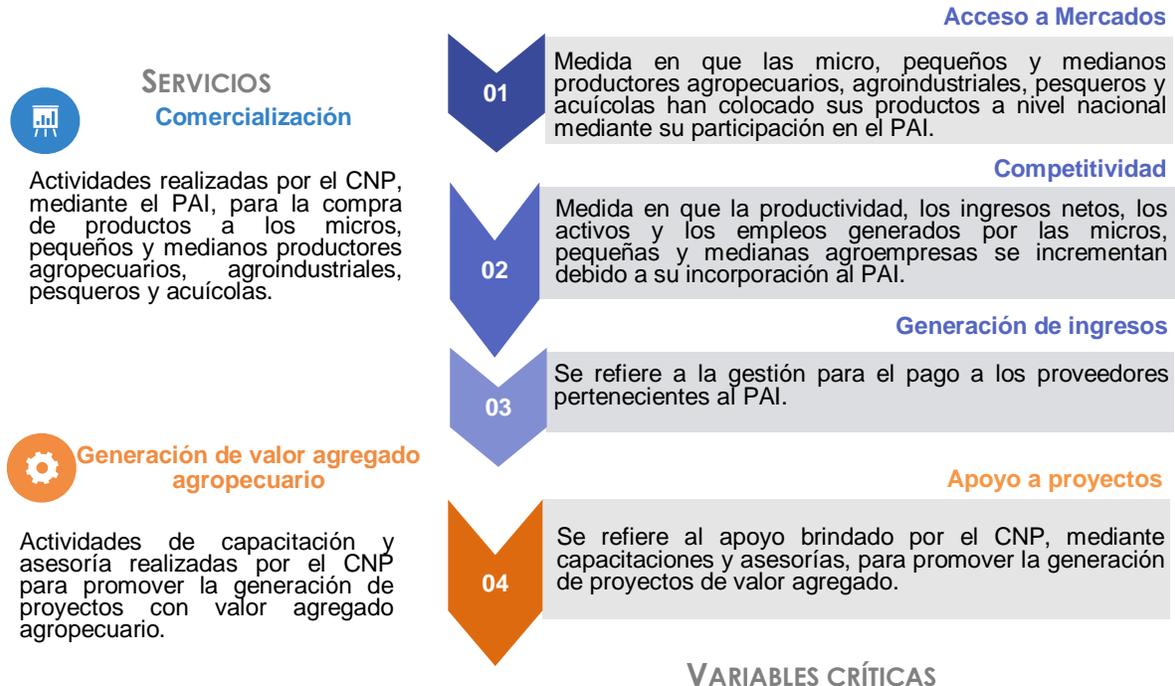
### ALCANCE

---

- 1.5. La auditoría comprende el análisis del servicio brindado por el CNP para fomentar la producción de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2018 al 31 de mayo de 2020.

- 1.6. A continuación, se detallan las variables críticas consideradas en la auditoría para determinar la eficiencia y eficacia del servicio de comercialización y generación de valor agregado agropecuario brindado por el CNP para el fomento de la producción:

**FIGURA N° 1 VARIABLES CRÍTICAS CONSIDERADAS EN LA AUDITORÍA**



Fuente: Elaboración CGR, con base en la información suministrada por el CNP y el marco jurídico aplicable.

### CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría utilizados fueron presentados a la Administración el 25 de marzo de 2020 y comunicados mediante oficio DFOE-EC-0272 (04599) del 27 de marzo de 2020.

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.8. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-EC-0801 (12134) del 6 de agosto de 2020. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante los oficios GG #765-2020, GG #767-2020 y DMA 757-2020 del 19 y 20 de agosto y 2 de septiembre de 2020, respectivamente. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante el oficio DFOE-EC-0986 del 18 de septiembre de 2020.

### SIGLAS

- 1.9. A continuación, se indica el detalle de siglas utilizadas en este informe:

**CUADRO N° 1 LISTADO DE SIGLAS**

SIGLA	SIGNIFICADO
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>PAI</b>	Programa de Abastecimiento Institucional

Fuente: Elaboración CGR.

**DEFINICIONES**

1.10. Los principales conceptos utilizados en la auditoría se detallan a continuación:

**CUADRO N° 2 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA**

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<b>Cuota de mercado</b>	Cantidad de puntos de entrega que se asignan a un proveedor del PAI. Dicha asignación es fija; es decir, se asegura un mercado cautivo al proveedor mediante un orden de prioridad para la asignación según la clasificación de proveedores establecida por la institución.
<b>Fomento a la producción</b>	Efecto o resultado esperado del conjunto de intervenciones públicas del sector agropecuario y que se enfocan principalmente al micro, pequeño y mediano productor. En el marco de competencias asignadas legalmente al CNP, las actividades de fomento a la producción se concentran, entre otras, en las acciones de comercialización y generación de valor agregado agropecuario.
<b>Línea de producto</b>	Corresponde a la clasificación de productos comercializados en el PAI, a saber: abarrotes, cárnicos, hortofrutícolas, lácteos, huevos y acuícolas.
<b>Necesidad pública</b>	Es una necesidad de interés público, sujeta a un régimen jurídico.
<b>Productor nacional</b>	Micros, pequeños, medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas que son la población meta de los servicios del CNP.
<b>Proveedor o suplidor</b>	Agro empresa, productor agropecuario y agroindustrial, o cualquier figura física o jurídica que provee de productos al PAI.
<b>Tipo de empresa</b>	Micro, pequeña, mediana o grande empresa, según los criterios definidos por el CNP mediante el acuerdo de Junta Directiva N° 37920 del 6 de mayo de 2010, los cuales se diferencian para agro empresas y productores agropecuarios.
<b>Tipo de proveedor o suplidor</b>	Son aquellos proveedores del PAI que se clasifican de la siguiente forma: <b>Productor primario o individual:</b> Persona física o jurídica inscrita en el PAI sin intermediación de alguna asociación u cooperativa. <b>Agroempresas:</b> Productor organizado, por ejemplo, mediante asociaciones, centros agrícolas o cooperativas. <b>Distribuidores:</b> Proveedor que no se puede clasificar como proveedor primario individual o agro empresa, dentro de esta categoría se incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agroindustriales.</li> <li>• Proveedores que reúnen la demanda de productos provenientes de diferentes agroindustrias, o productores primarios, o agroempresas para consolidar la oferta de productos demandados por los clientes institucionales.</li> </ul>
<b>Valor agregado agropecuario</b>	Es el incremento en el valor de un producto, el cual se genera al darle una característica extra con el propósito de aumentar su valor comercial. Se puede dar valor agregado al producto en cualquier eslabón de la cadena productiva, desde su producción hasta su comercialización <sup>1</sup> .
<b>Valor Público:</b>	Valor esencial que las entidades del Estado están llamadas a generar hacia sus clientes mediante sus servicios, resultados, la confianza y la legitimidad.

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el CNP y regulación aplicable.

<sup>1</sup> Plan anual operativo institucional del CNP correspondiente al periodo 2020.

---

## METODOLOGÍA APLICADA

---

- 1.11. La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Asimismo, se definió una estructura de verificación de la eficiencia y eficacia del servicio, considerando en lo pertinente las observaciones de la Administración y las entrevistas con las partes interesadas. Adicionalmente, se aplicó una encuesta a 64 proveedores<sup>2</sup> del PAI, con el fin de conocer su percepción sobre el servicio brindado por el CNP para el fomento de la producción.

## GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO DE AUDITORÍA

---

- 1.12. Las estadísticas de la Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre del año 2020 reflejan que la población dedicada a la agricultura, ganadería y pesca representa un 12% de la fuerza laboral ocupada, la cual disminuyó en un 3,3% respecto al primer trimestre del año 2019. En este sector de la economía la mayoría de los puestos de trabajo son informales<sup>3</sup> (59,6%) lo cual repercute directamente en la calidad de los empleos. Además, según indicadores del Banco Central de Costa Rica, el aporte de este sector al producto interno bruto en los últimos 10 años ha tendido a la baja hasta llegar a un 4,7% para el año 2019.
- 1.13. La fragilidad del sector agropecuario y las características del empleo que genera le confieren un papel determinante a los servicios que brinda el CNP, creado mediante la Ley N° 2035, el cual tiene como finalidad transformar integralmente las actividades productivas del sector agropecuario, con el fin de lograr la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica. Así como, fomentar la producción nacional, de forma coordinada con otros entes de Estado, lo que permitirá incidir en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8 *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y producción y trabajo decente para todos”*. Así las cosas, las principales acciones de la Institución para lograr dicho fin se realizan por medio de los servicios de la comercialización y la generación de valor agregado agropecuario.
- 1.14. Mediante el servicio de comercialización se pretende la inserción y mayor presencia del micro, pequeño y mediano productor agropecuario, agroindustrial, pesquero y acuícola en el mercado nacional por medio del abastecimiento de su producción a las instituciones del Estado. Para lo que se requiere de su inscripción como proveedor del PAI, la cual puede realizarse por grupos de productores organizados, por ejemplo, cooperativas, asociaciones, Centros Agrícolas o en su defecto de forma individual. En las Direcciones Regionales<sup>4</sup> del CNP se identifican las necesidades de abastecimiento de las instituciones, las cuales se asignan a los proveedores, quienes ofrecen su servicio directamente en el lugar requerido por el cliente considerando las rutas más económicas para ambas partes.
- 1.15. Entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 479 proveedores cumplieron los requisitos de inscripción en el PAI. Al 31 de marzo de 2020, 363 de esos proveedores se mantenían inscritos en el programa, de los cuales un 78,5% (285) tienen cuota de mercado asignada y el 21,5% (78) no tiene esa cuota (ver Figura N° 2).

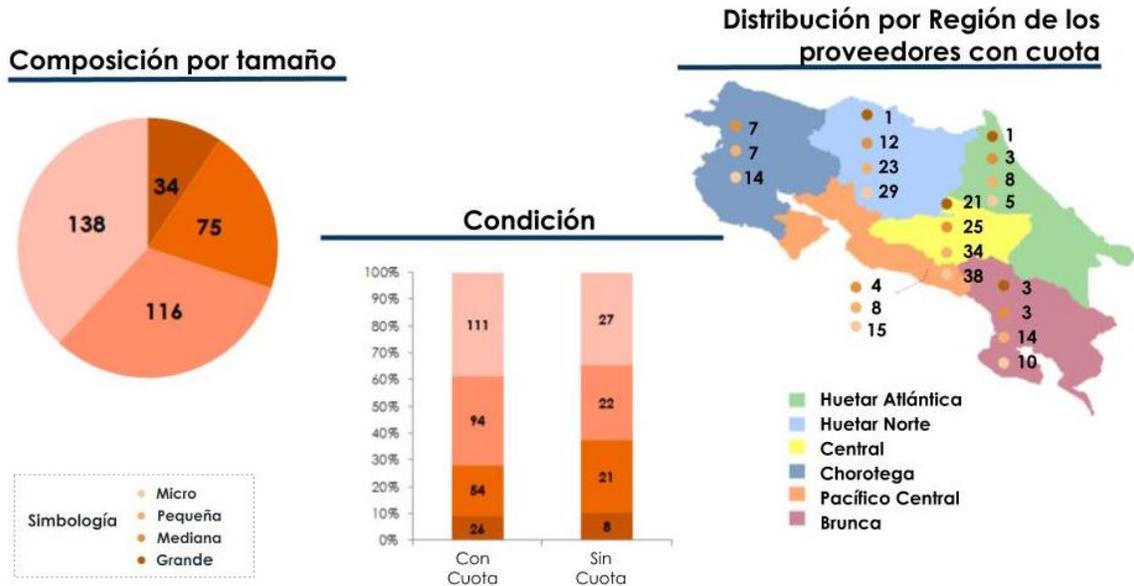
---

<sup>2</sup> Muestra seleccionada considerando un porcentaje de confianza del 90% y un error máximo permisible del 10%.

<sup>3</sup> Personas asalariadas no inscritas en la seguridad social, ayudantes no remunerados, trabajadores por cuenta propia y empleadores con empresas no constituidas en sociedad. INEC 2015.

<sup>4</sup> Huetar Atlántica, Huetar Norte, Central, Chorotega, Pacífico Central y Brunca.

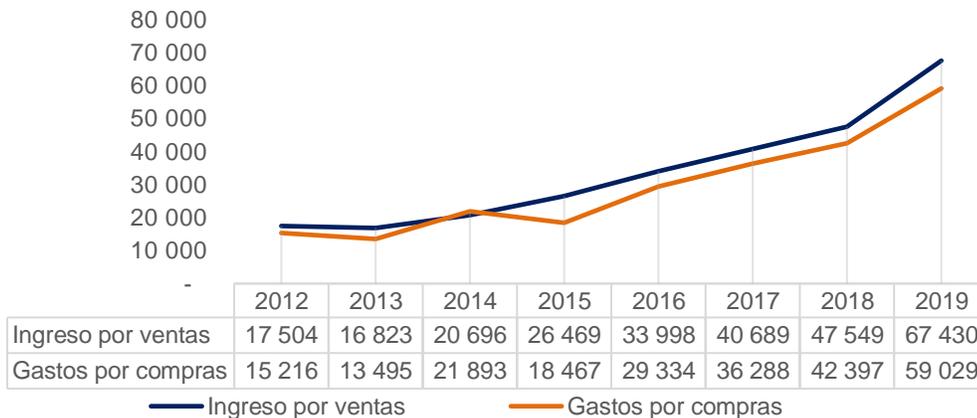
**FIGURA N° 2 DISTRIBUCIÓN DE LOS PROVEEDORES INSCRITOS DEL PAI AL 31 DE MARZO DE 2020**



Fuente: Elaboración CGR, con base en la información suministrada por el CNP.

- 1.16. Al 31 de diciembre de 2019, mediante el servicio de comercialización prestado por el PAI se abastecían 38 instituciones del Sector Público. En el caso del Ministerio de Educación Pública, se brindaba el servicio a 2.140 Juntas de Educación y Administrativas. Se observa un comportamiento creciente en las ventas de ese Programa entre los años 2012 y 2019<sup>5</sup>, lo que a su vez refleja un incremento en las compras que se realizan a los proveedores (ver Figura N° 3); así como, en la cantidad de proveedores que participan en el Programa, pasando de 88 en el año 2013 a 285<sup>6</sup> al 31 de marzo de 2020.

**FIGURA N° 3 VENTAS A INSTITUCIONES Y GASTO POR PAGO A PROVEEDORES DEL PAI PERIODO 2012-2019 (EN MILLONES DE COLONES)**



Fuente: Elaboración CGR, con información presupuestaria incorporada por el CNP en el SIPP.

<sup>5</sup> Los ingresos y gastos del programa durante el primer semestre del 2020 fueron de ₡38.476,8 millones y ₡30.300,8 millones.

<sup>6</sup> Cantidad de proveedores activos (con cuota asignada) al 31 de marzo de 2020.

- 1.17. Respecto al servicio de generación de valor agregado agropecuario, el CNP ofrece capacitaciones y asesorías para promover la elaboración de productos agropecuarios con valor agregado; es decir, con características que aumenten su valor comercial; así como, los beneficios y la competitividad de los productores. En este servicio las Direcciones Regionales tienen una participación importante en la identificación de necesidades y en el abordaje de los casos. Entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 se atendieron 360 organizaciones.
- 1.18. Para las actividades de capacitación y asesoría, el CNP tiene un programa presupuestario denominado *Sistema Integrado de Servicios para la Generación de Valor Agregado Agropecuario*, en el cual también se incluyen servicios relacionados con calidad e inocuidad agrícola, post cosecha, información de mercados, comercialización y agroindustria, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2020 en este programa se ejecutó un total de ₡17.256,2<sup>7</sup> millones.

## 2. Resultados

### EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN

- 2.1. Para la determinación de la eficacia del servicio para el fomento de la producción se consideró el análisis de la cobertura de productores y clientes institucionales con el servicio de comercialización; la distribución de cuota de mercado; el establecimiento de precios; el pago a proveedores y el fomento de su competitividad; así como la capacitación y la asesoría brindados con el fin de promover proyectos agropecuarios con valor agregado.
- 2.2. Por su parte, para la eficiencia se contempló la promoción de mejoras en el servicio del proveedor desde el punto de vista de la competitividad, así como el análisis del costo de los servicios para promover el valor agregado agropecuario. Lo anterior, con el propósito de determinar si la relación entre los productos generados y los recursos utilizados (tiempo y dinero) muestra un comportamiento que tiende al máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el cumplimiento de objetivos.
- 2.3. Al respecto, se determinaron debilidades que limitan la eficiencia y eficacia de los servicios de comercialización y valor agregado agropecuario brindados por el CNP con el propósito de fomentar la producción y contribuir en la competitividad de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. Asimismo, se identificó la ausencia de una planificación estratégica en esa Institución, lo cual incide en todos los servicios que presta, entre ellos, los de comercialización y generación de valor agregado agropecuario. A continuación, se detallan las debilidades identificadas:

### AUSENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA QUE ORIENTE LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO MEDIANTE EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL

- 2.4. La normativa relacionada con el Sistema Nacional de Planificación enfatiza la relevancia de la planificación estratégica vinculada con los planes operativos institucionales, el presupuesto y con otros instrumentos de planificación de mayor rango, cuyo proceso se oriente a la generación de valor público, mediante la prestación de bienes y servicios con

<sup>7</sup> Remuneraciones ₡14.296,5 millones, Servicios ₡1.525,5, Transferencias corrientes ₡1.156,3, Materiales y suministros ₡235,8 y Bienes duraderos ₡42,1.

eficiencia y eficacia; así como, al fortalecimiento de la gestión en la consecución de los resultados<sup>8</sup>.

- 2.5. Sobre el particular, se determinó que si bien el CNP posee planes operativos anuales para los años 2017 a 2019 vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo en los temas bajo estudio, no dispone, desde el año 2014 de un plan estratégico que incorpore la visión de largo plazo, los objetivos, las metas e indicadores estratégicos que permitan determinar, alcanzar y evaluar el impacto generado mediante la prestación de sus servicios en el fomento de la participación de los productores y el cumplimiento de los fines de creación asignados al Consejo en esta materia.
- 2.6. Dicha situación se presentó pese a que desde el año 2012, en el documento “Nuevo Mercado Institucional”<sup>9</sup>, se determinó la necesidad de que el CNP realizara una planificación que tomara en cuenta estudios de demanda, estrategias de crecimiento del PAI y la aplicación de instrumentos para la evaluación del mercado. Para ello debía considerar la oferta, la demanda, las rutas, y los posibles proveedores para la toma de decisiones. Aspectos que no fue posible observar en un plan estratégico para el periodo 2014-2019 debido a la inobservancia de la regulación del Sistema Nacional de Planificación, en la que se establece que las instituciones deben formular dicho documento con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimiento emitidos por el MIDEPLAN.
- 2.7. La ausencia de una planificación estratégica; así como, de la aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación, limita que los objetivos, metas e indicadores operativos que se definan por parte de la institución orienten de forma estratégica y con una visión de largo plazo los resultados pretendidos mediante los servicios de comercialización y generación de valor agregado agropecuario. Lo anterior con el propósito de satisfacer la necesidad pública referente al fomento de la producción y la competitividad de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios; promover la generación de valor público; así como, una cultura institucional de evaluación de resultados.

#### **EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE COMERCIALIZACIÓN BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN**

##### **DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL ACCESO A MERCADOS DE LOS MICROS, PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y AGROINDUSTRIALES**

- 2.8. El CNP tiene como propósito fungir con carácter de prioridad como facilitador para que los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas, accedan al mercado de abastecimiento del sector público, contribuyendo a la modernización y verticalización de este sector mediante un servicio de apoyo solidario y de calidad a la comercialización<sup>10</sup>.
- 2.9. No obstante, al 31 de marzo de 2020 se determinaron las siguientes debilidades que limitan el acceso a mercados de los micros, pequeños y medianos productores:
  - a) La institución no dispone de un detalle actualizado que le permita conocer la cantidad de productores beneficiados mediante la cadena de comercialización generada por medio del PAI, ya que si bien durante el periodo 2016-2018 se realizaron esfuerzos para obtener

<sup>8</sup> Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN: Arts. 5, 7,13, 28, 38 y 39.

<sup>9</sup> Informe del diseño de un modelo de agronegocios para el proceso de abastecimiento del mercado institucional, aprobado en acuerdo N° 38374 de la sesión N° 2835 del 14 de marzo de 2012.

<sup>10</sup> Artículo 9 de la Ley N° 2035 y 12, 15 y 16 del Reglamento del PAI.

dicha información, esta iniciativa se realizó sin un seguimiento y actualización que permitiera obtener la información completa sobre esos productores.

- b) Un 21,5% (78) de los 363 proveedores inscritos<sup>11</sup> en el PAI durante el periodo 2017 al 31 de marzo de 2020 no tenía cuota de mercado asignada. Además, no se documenta el análisis realizado por las Direcciones Regionales para esa asignación, por lo que no se obtuvo evidencia de que el procedimiento<sup>12</sup> respectivo se esté aplicando correctamente, lo cual es fundamental para dichos proveedores, ya que se encuentran a la espera de asignación de clientes para empezar a vender sus productos.
  - c) De los 285 proveedores que sí contaban con cuota asignada, el 62,8% (179) corresponde a empresas físicas o jurídicas, micro, pequeñas, medianas o grandes dentro de las cuales se identificaron 63 proveedores que acopian y distribuyen productos, quienes no corresponden a beneficiarios agroindustriales o productores primarios (individuales u organizados). Al respecto, es importante indicar que una empresa agroindustrial procesa materia prima de origen agropecuario, forestal y de la pesca<sup>13</sup>; asimismo, a nivel internacional se ha separado la actividad económica que realizan dichas empresas del comercio al por mayor y al por menor, que corresponde a la venta sin transformación del producto y que incluye la operación o manipulación habitual del comercio<sup>14</sup>.
  - d) Las compras realizadas por el CNP a esos 63 proveedores fue por un monto de ₡31.634,3 millones durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 al 31 de marzo de 2020, las cuales representan un 19,6% del total de compras de ese periodo.
  - e) El CNP no dispone de mecanismos para determinar el impacto cuantitativo y cualitativo del servicio institucional respecto al acceso a mercados de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. Así como, para analizar los impactos de la cadena de comercialización actual del PAI respecto a ese acceso, considerando que existen proveedores que no corresponden a beneficiarios agroindustriales o productores primarios.
- 2.10. La participación de proveedores cuya función es acopiar y distribuir productos, según indica la Administración, se debe a que existen productores primarios presentan limitaciones con la logística para la distribución de los alimentos no procesados y su capacidad de atender los volúmenes y periodicidad de entregas requeridas en los distintos puntos. Respecto a la línea de abarrotes, cuya materia prima ha pasado por un proceso de transformación y por ende quienes los producen son una amplia variedad de empresas agroindustriales, se ha permitido la inscripción de proveedores que acopian y distribuyen con el fin de garantizar la suplencia a cada cliente; ya que no es viable que cada empresa agroindustrial atienda de manera individual la cantidad de puntos de entrega del PAI.
- 2.11. Al respecto, es importante recalcar la finalidad del CNP, siendo que el abastecimiento no se constituye un fin en sí mismo, sino que su propósito es ofrecer un servicio permeado de características que permitan atender y focalizar sus recursos a una población específica del sector agropecuario; a saber: micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas, de manera que las situaciones descritas limitan el cumplimiento de ese fin. Asimismo, generan que no todos los beneficios económicos

<sup>11</sup> Se excluyen los 116 proveedores inscritos durante ese periodo pero que se encuentran inactivos al 31 de marzo de 2020.

<sup>12</sup> Participación y criterios para adjudicar compra a suplidores, DA-DM-P014.02.

<sup>13</sup> Artículo 2 del Reglamento a la Ley de Incentivos para la Producción Industrial N° 17301.

<sup>14</sup> Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica del INEC, 2014 y Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) Revisión 4. ONU.

producto de la actividad de comercialización se dirijan de manera directa a la población objetivo. Además, las debilidades en los registros limitan la rendición de cuentas sobre la cantidad y detalle de los productores nacionales beneficiados con este programa.

#### **DEBILIDADES QUE LIMITAN DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS DE COMPRA Y VENTA DEL PAI**

- 2.12. El CNP tiene como propósito promover que los precios de los productos que se comercializan por medio del PAI sean razonables y competitivos respecto a los precios establecidos en el mercado, resguardando al suplidor y la sostenibilidad del programa<sup>15</sup>.
- 2.13. Para dicho fin, la institución elaboró la “*Metodología: Precios de Referencia para Compra a Suplidores*”<sup>16</sup> que, a partir de la identificación de precios de mercado detallista, el margen de operación del PAI<sup>17</sup>, las cotizaciones de los proveedores y el precio histórico pagado, se establecen los precios de compra y venta de los productos. Esta metodología se aplicó a partir del segundo semestre del año 2019 para la determinación de precios de las líneas de hortalizas y cárnicos, quedando en proceso de aplicación para la línea de abarrotes, embutidos y lácteos.
- 2.14. No obstante, existen debilidades que limitan determinar la razonabilidad en el establecimiento del precio de compra al proveedor con el fin apoyar al sector agropecuario con medidas eficaces para su crecimiento económico; y conocer si el producto se vende a un precio competitivo conforme los precios de mercado. A continuación, se detallan dichas debilidades:
  - a) No se dispone de información que permita conocer cuánto del monto a cobrar a los clientes institucionales corresponde a costos de transporte del producto hasta el lugar requerido por éstos, aspecto que forma parte del servicio de abastecimiento.
  - b) Se desconoce el impacto que genera la cadena de comercialización actual del PAI en la fijación de los precios de compra y venta, siendo que existen proveedores que no producen sino que acopian y distribuyen (ver párrafo 2.9, inciso c y d).
  - c) Para la línea de abarrotes el establecimiento de precio de compra se fija conforme a la cotización realizada por el proveedor sin ser analizada por el PAI conforme a precios u otros parámetros preestablecidos.
  - d) Los estudios de mercado realizados por el CNP para el establecimiento de precios se realizan de forma trimestral, lo cual, dadas las estacionalidades y otras condiciones de mercado, se constituye un periodo amplio para captar variaciones de precios significativas a corto plazo.
- 2.15. Esta situación se debe a limitaciones del CNP para conocer los costos en que incurren los proveedores para el transporte del producto y que considere las características de su población objetivo en cuanto a tamaño y tipo de proveedor. Lo cual es necesario para reflejar el beneficio generado por el programa, promover la transparencia a los distintos actores sobre las ventajas de comprar mediante el PAI, referentes a precios competitivos; agilidad en el proceso de compra y entrega del producto en condiciones de tiempo y calidad;

<sup>15</sup> Ver artículos 24 y 25 del Reglamento del PAI N° 2966.

<sup>16</sup> El último ajuste realizado a la metodología se aprobó mediante Acuerdo N° 01-10-2019 del 29 de abril de 2019.

<sup>17</sup> El Margen de operación del PAI corresponde a un 12%; y constituye la diferencia entre el precio de venta a la institución y el precio de compra del producto al proveedor, el cual se utiliza para resguardar la sostenibilidad del programa.

así como, fomentar la inserción de nuevos proveedores y clientes, en estrecho vínculo con la capacidad de gestión del CNP.

- 2.16. Las debilidades descritas generan que los precios de algunos productos ofrecidos por el CNP sean mayores a los precios promedio de mercado detallista; sin que puedan identificarse los costos que originan dichas diferencias. Así como, resistencia por parte de algunos clientes institucionales de proveerse mediante el PAI, limitando la posibilidad de expansión de la oferta del programa en dicho mercado y en consecuencia la incorporación de nuevos proveedores en atención a la necesidad pública.

#### **DEBILIDADES EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PROVEEDORES**

- 2.17. El aumento de la competitividad es un factor relevante para el desarrollo económico del sector agropecuario, ya que, mediante una mejora continua en el desempeño, las capacidades productivas, los ingresos, activos y calidad de los empleos generados por las micros, pequeñas y medianas empresas, se promueve una mayor estabilidad de los recursos y una distribución equitativa del ingreso. El CNP tiene como propósito contribuir en la transformación de las condiciones económicas de las agro empresas al otorgarles un mercado cautivo; es decir, cuota de mercado para comercializar los productos de su población objetivo.
- 2.18. Asimismo su misión<sup>18</sup> y visión<sup>19</sup> se orientan a promover, entre otros aspectos, la competitividad y la generación de valor agregado. Además, el CNP en su Plan Operativo Institucional del año 2020 indica que la competitividad del sector agroalimentario corresponde a la capacidad para colocar los bienes que produce en los mercados, bajo condiciones de competencia, de tal manera que se traduzca en bienestar en la población.
- 2.19. Sin embargo, a partir del análisis realizado, se determinó que el CNP no realiza estudios acerca del efecto de sus acciones de fomento a la producción respecto a la injerencia en la competitividad vista desde la perspectiva económica de los micro, pequeños y medianos proveedores; y aunque se efectúan esfuerzos aislados, a la fecha no se dispone de herramientas necesarias para cuantificar los efectos e impactos del programa; dicha situación se refleja según el siguiente detalle:
- a) Los planes anuales operativos se refieren al cumplimiento de metas de gestión institucional, sin reflejar un vínculo con una estrategia de mediano y largo plazo respecto a los resultados esperados del PAI para mejorarla competitividad de su población objetivo.
  - b) Si bien se observa que en los planes anuales operativos de los años 2017 y 2018 se incluyó la meta de generar empleos de calidad mediante el PAI, el CNP no dispone de un dato preciso sobre el cumplimiento de esa meta, ya que la institución no ha efectuado el levantamiento de la información de manera uniforme para todos los proveedores<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> “...apoya la generación de valor agregado, mediante la prestación de bienes y servicios definidos en la normativa vigente que promueven la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas y pudiendo intervenir en el mercado para garantizar la seguridad alimentaria, con la finalidad de beneficiar a los productores y consumidores...”

<sup>19</sup> “El CNP será una institución líder, estratégica, especializada y dinámica, en la prestación de bienes y servicios con altos estándares de calidad, para mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario”

<sup>20</sup> Se tienen registros uniformes únicamente para el 32,0% (92) de los proveedores.

- c) La institución no realiza un seguimiento formal<sup>21</sup> de los activos e ingresos reportados por los proveedores inscritos al programa; por lo tanto, no se dispone de una clasificación actualizada del tamaño de la empresa de conformidad con la condición inicial reportada por el proveedor y no se verifica si la categorización empresarial corresponde al perfil de la población objetivo mediante su estadía en este. Al respecto se identificaron 14 proveedores activos (11 microempresas y 3 pequeñas empresas), que considerando las ventas que realizaron al PAI, tendrían una categorización de tipo de empresa<sup>22</sup> diferente a la registrada por el CNP (pequeñas y medianas empresas respectivamente).
  - d) En el Reglamento del PAI se dispone<sup>23</sup> que los proveedores prioritarios que se mantengan de manera continua y activa supliendo por un período de 5 u 8 años en períodos alternos, podrán ser reemplazados según consideraciones de conveniencia, mérito y oportunidad debidamente razonadas a efecto de dar oportunidad de mercado a otros proveedores. No obstante, el CNP no dispone de procedimientos para la implementación de esa disposición reglamentaria de manera que se proceda de forma planificada con el eventual reemplazo de suplidores según los años de permanencia.
  - e) El CNP no dispone de información que permita conocer el comportamiento de las inconformidades, denuncias y sugerencias presentadas por los clientes del PAI respecto a la cantidad de entregas realizadas, aspecto relevante para promover mejoras en la eficiencia y eficacia del servicio.
  - f) Se carece de fuentes de información a nivel institucional y sectorial de las condiciones productivas agropecuarias, que permitan al CNP dar seguimiento sobre la contribución efectiva en el fomento de la competitividad de su población objetivo.
- 2.20. Las debilidades mencionadas, se originan por la ausencia de un plan estratégico institucional que defina los esfuerzos a realizar y los integre para promover el éxito de las intervenciones a desarrollar<sup>24</sup>; así como, en debilidades en la rendición de cuentas acerca de las variables bajo su competencia en términos de efecto e impacto. Dichas situaciones limitan el seguimiento y evaluación integral del desarrollo empresarial de los suplidores inscritos. Lo que impide a la Administración determinar y monitorear la contribución efectiva mediante el servicio de comercialización, generando que no se tomen oportunamente las acciones que permitan al programa operar de manera eficiente y eficaz para el fomento de la competitividad de su población objetivo.

#### **DEFICIENCIAS EN EL PAGO DE LOS PROVEEDORES QUE AFECTAN LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL FOMENTO A LA PRODUCCIÓN**

- 2.21. El CNP tiene la obligación de aplicar normativa y estrategias para el pago a los proveedores del PAI, analizar e informar sobre las cuentas por cobrar y pagar; así como, velar, revisar y emitir criterio sobre los resultados contables de dicho programa<sup>25</sup>. Ante tal mandato, la institución implementó la “Metodología del Área de Tesorería y Presupuesto para la Comisión de Pagos a Suplidores del PAI” en el cual se establecieron los tiempos máximos de pago según la línea de productos comercializada, a saber: 60 días para abarrotes, 45 días para cárnicos y 40 días para hortofrutícolas.

<sup>21</sup> Ver artículos 5 y 13 del Reglamento N° 2966.

<sup>22</sup> Acuerdo de Junta Directiva N° 37920, Sesión N°2769 del 6 de mayo de 2010.

<sup>23</sup> Artículo 21 del Reglamento N° 2966 y artículo 19 del Reglamento N° 3044.

<sup>24</sup> Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN: artículo 28 inciso j).

<sup>25</sup> Reglamento del PAI, artículos 12, inciso m), n) y 29, inciso h).

- 2.22. A partir de lo anterior y por la importancia que reviste el pronto pago para el fortalecimiento del sector agropecuario, se efectuó un análisis sobre los resultados de dicha gestión para el periodo que va del 1 de enero de 2018 al 31 de marzo de 2020, del cual se determinó que existen atrasos importantes que afectan la eficiencia y eficacia de esta variable crítica principalmente para el micro y pequeño proveedor.
- 2.23. Así las cosas, para el periodo bajo análisis se determinaron atrasos en el pago a proveedores de las tres líneas de productos comercializadas. En promedio se identificó un 92,4% de facturas atrasadas, respecto al total de facturas canceladas (Ver Cuadro N° 4).

**CUADRO N° 3 CANTIDAD DE FACTURAS EN ATRASO POR LÍNEA DE PRODUCTO**

LÍNEA DE PRODUCTO	2018		2019		2020	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
Abarrotes	52.212	32,4%	65.473	42.5%	13.685	51.2%
Cárnicos	66.776	41,4%	48.096	31,2%	8.439	31.6%
Hortofrutícolas	42.113	26,1%	40.357	26,2%	4.591	17,2%
<b>FACTURAS ATRASADAS</b>	<b>161.101</b>	<b>100,0%</b>	<b>153.926</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.715</b>	<b>100,0%</b>
<b>FACTURAS CANCELADAS</b>	<b>172.830</b>		<b>168.088</b>		<b>28.864</b>	
<b>FACTURAS CON ATRASO (%)</b>	<b>93,2%</b>		<b>91,6%</b>		<b>92,5%</b>	

Fuente: Elaboración CGR, con información suministrada por el CNP.

- 2.24. Cabe indicar, que durante el periodo de análisis se observa que algunos de los atrasos en el pago de facturas se generaron debido a proveedores que presentaron morosidad con la Caja Costarricense del Seguro Social. Al respecto, en promedio el 44,5% de los proveedores inscritos con cuota presentaron esa condición por un promedio de 5 semanas.
- 2.25. De forma complementaria, se observó que la mayoría de los atrasos corresponde a los micros y pequeños proveedores, cuyo monto anual ascendió a ₡25.934,2 millones, ₡35.353,4 millones y ₡7.100,0 millones para el periodo bajo análisis. Además, si bien se observó una disminución en el promedio de días de atraso para ese mismo periodo y que la mayoría de las facturas presentaron atrasos menores a los 30 días, también se identificaron registros que exceden los 100 días de atraso los cuales podrían afectar la liquidez y capacidad de solvencia de los proveedores, además de una carga administrativa importante para el CNP en el control y seguimiento oportuno de esta gestión (ver Cuadro N° 5).

**CUADRO N° 4 ANTIGÜEDAD DE LAS FACTURAS EN ATRASO**

DÍAS DE ATRASO	CANTIDAD DE FACTURAS		
	2018	2019	2020
De 0 a 30	119.988	111.873	21.983
De 31 a 60	34.228	34.116	4.418
De 61 a 100	6.077	6.716	129
Mayor a 100 días	808	1.221	185
<b>TOTAL</b>	<b>161.101</b>	<b>153.926</b>	<b>26.715</b>

Fuente: Elaboración CGR, con información suministrada por el CNP.

- 2.26. Aunado a lo anterior, en el análisis se identificaron debilidades en los registros institucionales, correspondientes a inconsistencias en las fechas de pago para 420 registros que sumaron un aproximado de ₡133,3 millones, asimismo 556 registros de facturas sin la actualización al estado “cancelado” por un monto de ₡174,1 millones y existen un total de 35.831 registros duplicados.

- 2.27. La CGR ha analizado anteriormente<sup>26</sup> la causa por la cual la gestión de pago a proveedores aún presenta debilidades importantes, la cual se refiere al descalce de plazos entre la gestión de cobro y pago, principalmente con el Ministerio de Educación Pública. Según la Administración, con esa Institución los plazos de cobro exceden los 75 días, dado que la Tesorería Nacional deposita el dinero de comedores estudiantiles a las Juntas de Educación para que ellas efectúen el pago al CNP y las Juntas se reúnen cada 15 o 30 días.
- 2.28. Ante tal situación, el CNP ha venido trabajando en la implementación del “*Convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Producción y el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica*” suscrito el 8 de octubre de 2018, en el cual se establece que el citado Ministerio debe tomar las previsiones necesarias para que la subpartida presupuestaria cuente con los recursos económicos suficientes, para garantizar el pago del contrato de abastecimiento de alimentos que se suscribirá entre ambas instituciones.
- 2.29. Otra de las causas que limitan realizar una óptima gestión de pago, es el hecho de que las facturas se pagan mediante nóminas, documento que agrupa una cierta cantidad de facturas y por un monto máximo de ₡10,0 millones, por lo que una determinada nómina incluye facturas que presentan distintas fechas lo que ocasiona que el plazo de pago se amplíe para las facturas que presenten la fecha más antigua de emisión.
- 2.30. También se determinaron demoras en el pago de facturas que exceden los 200 días de atraso, que según la Administración fueron enviadas al Área de Tesorería y Presupuesto de manera extemporánea por parte de las Direcciones Regionales (en cada Dirección Regional se inicia la gestión de recibir, revisar y validar la facturación realizada). De continuar con esta situación se afecta directamente la eficacia del servicio brindado por el CNP, al carecer de protocolos que obliguen a las Direcciones Regionales a enviar las facturas oportunamente al Área de Tesorería para su correspondiente trámite.
- 2.31. Si bien la Administración ha buscado soluciones para que el cobro sea realizado de manera eficaz, por ejemplo, la implementación del pago centralizado, no fue posible identificar medidas adicionales para exigir el pago oportuno, por lo que aún se mantienen debilidades importantes en dicha gestión. Esto a pesar de que el Reglamento del PAI ha previsto la sujeción a los principios generales de contratación administrativa, dentro de los cuales se encuentra el de eficiencia y eficacia que se orientan al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales y en procura de una sana administración<sup>27</sup>.
- 2.32. En este punto, es importante mencionar que la normativa interna ha reconocido periodos de recuperación que van de los 75 a los 90 días naturales<sup>28</sup> sin considerar las posibilidades reales de la institución para hacer frente a las obligaciones de pago. Además, no se observó la existencia de criterios para el pago a proveedores diferenciado según su tamaño, es decir, micro, pequeño, mediano y grande, lo cual permita aligerar la carga al más vulnerable mientras se implementa una solución definitiva a dicha situación.

<sup>26</sup> Ver informes DFOE-EC-00013-2015, Auditoría de carácter especial sobre el manejo y la utilización de los recursos ingresados al fideicomiso CNP/BCR 3412 y DFOE-EC-00003-2019, Auditoría Operativa sobre la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el Programa de Abastecimiento Institucional a los centros de educación primaria.

<sup>27</sup> Ver artículo 6 del Reglamento del PAI N.º 2966, y artículos 4 y 2 de la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento N.º 33411, respectivamente.

<sup>28</sup> Ver artículo 9 del Manual de Operación del Fondo de Apoyo Institucional.

- 2.33. La situación descrita es considerada una limitante para el 46,9% de los proveedores encuestados, los cuales perciben que los criterios para el pago, no les permiten mantener la liquidez necesaria para una gestión continua dentro del PAI. Además, el 60,9% considera que dichos criterios no son razonables de acuerdo con el tipo de empresa, desencadenando problemas de permanencia para aquellos suplidores más pequeños.
- 2.34. Los efectos negativos en la población objetivo que se generan debido a los atrasos en la gestión de pago de facturas a proveedores incrementan el riesgo de desencadenar la salida anticipada de éstos, por no contar con la liquidez necesaria para hacer frente a sus obligaciones diarias mientras reciben el pago por los productos vendidos por medio del PAI. Aspecto que refleja debilidades en la eficiencia y eficacia de las acciones de ese programa para reducir el plazo de pago a suplidores.

### **EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE VALOR AGREGADO AGROPECUARIO BRINDADO POR EL CNP PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN**

#### **DEBILIDADES QUE LIMITAN LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE VALOR AGREGADO AGROPECUARIO**

- 2.35. Parte de las acciones asignadas al CNP para el beneficio del productor nacional están relacionadas con servicios a las agroempresas para incrementar el valor agregado agropecuario y mejorar la competitividad en apego a sus fines de creación establecidos en el artículo 3 de la Ley N° 2035.
- 2.36. Asimismo, la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, promueve al CNP como precursor del valor agropecuario a nivel sectorial, y dicho documento propone una reestructuración de la institución para tales fines; la cual no se ha realizado<sup>29</sup>.
- 2.37. Aunado a lo anterior, se determinó que si bien la institución ha desarrollado diversos mecanismos para el apoyo de proyectos de valor agregado agropecuario, estos constituyen acciones dispersas que no responden a una visión estratégica integral. Además, la información disponible sobre esos servicios requiere mejoras respecto a su integración, el manejo uniforme de los datos entre las Direcciones Regionales y de una visión clara de los resultados estratégicos esperados producto de la atención brindada. A continuación, se detallan las situaciones identificadas:
- a) El servicio no se encuentra integrado a nivel institucional, de manera que cada Dirección Regional lleva un control separado de los proyectos a su cargo y la información suministrada no obedece a un registro uniforme del detalle de las acciones ejecutadas, nombres, ni descripciones de los proyectos. Asimismo, se determinó que la institución no cuantifica los costos asociados a ninguno de los mecanismos ejecutados en la temática, por lo cual no se pudo determinar el costo-beneficio de la prestación de sus servicios para aumentar el valor agregado agropecuario de la producción del sector.
  - b) De la revisión de las acciones realizadas por el CNP en esta materia, se determinó que, de 360 casos atendidos representados por 320 productores, durante el periodo 2017-2020, el 74,4% (268) se consideran intervenciones exitosas luego de generar algún producto con participación en el mercado para su comercialización. Sin embargo, para el año 2019 se observó una disminución de los servicios institucionales del 37,4% (43 proyectos) situación que refleja una baja de un 45,7% (37) en la cantidad de los casos exitosos para ese año en contraste con los otros años analizados. (Ver Cuadro N° 6).

<sup>29</sup> Actualmente se encuentra vigente la estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN en el año 1997.

**CUADRO N° 5 CLASIFICACIÓN DE MECANISMOS DE APOYO EXITOSOS**

MECANISMO DE ATENCIÓN	CASOS EXITOSOS					CASOS ATENDIDOS	% ÉXITO
	2017	2018	2019	31/3/2020	TOTAL		
Capacitación y Asesoría	38	62	44	92	236	304	77,6%
Apoyo de proyectos para comercializar nuevos productos	10	19	-	3	32	35	91,4%
Otros	-	-	-	-	0	21	-
<b>CASOS EXITOSOS</b>	<b>48</b>	<b>81</b>	<b>44</b>	<b>95</b>	<b>268</b>	<b>360</b>	<b>77,4%</b>
Proyectos Apoyados	76	115	72	97	360	-	-
<b>PORCENTAJE DE ÉXITO</b>	<b>63,2%</b>	<b>70,4%</b>	<b>61,1%</b>	<b>97,9%</b>	<b>74,44%</b>	<b>-</b>	<b>73,4%</b>

Fuente: Elaboración CGR, con base en el registro de casos exitosos según información del CNP.

- c) La institución concentra sus servicios en la capacitación y asesoría a los productores, siendo que este servicio representó el 84,4% (304) del total casos y el apoyo a la generación de nuevos productos únicamente fue del 9,72% (35) de éstos. Además, se tienen 21 casos de proyectos y productos de los cuales no se tiene información sobre los resultados que generaron y no se clasificaron en ninguna categoría.
- d) Asimismo, se observó que la región con mayor atención del CNP es la Región Brunca con un 35,27% (127) del total de casos atendidos, mientras que las Regiones Central y Pacífico Central reflejan menos casos con un 1,7% (6) y un 2,5% (9) respectivamente.
- 2.38. Complementariamente, de acuerdo con la percepción obtenida de los 64 proveedores encuestados, el CNP tiene oportunidades de mejora relacionadas con la transparencia, ya que un 76,6% (49) afirmó desconocer los requisitos para recibir los servicios institucionales en esta materia. Asimismo, un 21,9% (14) recibió algún tipo de capacitación y un 10,9% (7) el apoyo en el desarrollo de algún proyecto, cuyo porcentaje de éxito fue de un 42,9% (3).
- 2.39. Las debilidades señaladas tienen su causa en la falta de coordinación institucional para la prestación de un servicio que integre los esfuerzos realizados, que además posea una visión estratégica de mediano y largo plazo para lograr un impacto en el valor agregado agropecuario. Dicha situación, imposibilita la determinación del impacto del servicio de generación de valor agregado agropecuario, el cual corresponde a uno de los principales fines de la institución y para lo cual se destina una suma significativa de recursos del presupuesto institucional.

### 3. Conclusiones

- 3.1. Los servicios de comercialización y generación de valor agregado agropecuario brindados por el CNP para el fomento de la producción presentan limitaciones significativas que afectan su eficiencia y eficacia, las cuales se relacionan con la cobertura de productores y clientes alcanzados con el servicio de comercialización; la distribución de cuota de mercado; la determinación de precios; el pago a proveedores y el fomento de su competitividad; así como la capacitación y la asesoría que se brinda con el fin de promover proyectos agropecuarios con valor agregado.
- 3.2. Lo anterior, debido a que el CNP no dispone de una planificación estratégica institucional, lo que limita que los objetivos y las metas que se definan por parte de la institución orienten de forma estratégica y con una visión de largo plazo los resultados que se pretenden mediante los servicios de comercialización y de generación de valor agregado agropecuario referentes

a contribuir con el fomento a la producción y la competitividad de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. Dicha planificación es fundamental para cumplir el propósito de satisfacer la necesidad pública, promover la generación de valor público e implementar una cultura institucional de evaluación de resultados.

- 3.3. Para el servicio de comercialización, el CNP no dispone de información actualizada que permita conocer la cantidad de productores beneficiados mediante la cadena de comercialización generada por medio del PAI, un 21,5% (78) de los proveedores inscritos en ese programa no tenía cuota de mercado asignada, un 22,1% (63) de quienes sí cuentan con cuota de mercado se dedican al acopio y distribución de productos; es decir, no corresponden a beneficiarios agroindustriales o productores primarios. Además, existen debilidades que limitan determinar la razonabilidad en el establecimiento de los precios de compra y venta.
- 3.4. Por su parte, respecto al servicio de generación de valor agregado agropecuario, si bien la institución ha desarrollado diversos mecanismos de capacitación y asistencia técnica para promover proyectos con valor agregado agropecuario, estos constituyen acciones dispersas y no se tiene una visión estratégica del tipo de intervención a realizar en función de los resultados esperados.

## 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. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, N° R-DC-144-2015, publicados en el Diario Oficial La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigor el 4 de enero de 2016. El 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 INGENIERO ROGIS BERMÚDEZ CASCANTE EN CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.3. Definir, oficializar, divulgar e implementar un plan estratégico para el Consejo Nacional de Producción, mediante el cual, entre otras cosas, se establezca una visión integral sobre el impacto que se espera alcanzar con los servicios brindados por la Institución. Para ello, considerar los siguientes elementos: a) La identificación de la población beneficiaria de cada servicio; b) Las estrategias de crecimiento del Programa de Abastecimiento Institucional en función de estudios sobre los clientes y los posibles proveedores, considerando la capacidad administrativa y financiera de la Institución; c) Las estrategias de asignación de cuota de mercado por cada línea de producto y región; así como, para el reemplazo de proveedores, según se requiera conforme a la regulación; y, d) El establecimiento de objetivos, metas e indicadores que permitan la evaluación de sus acciones, así como la rendición de cuentas

de los efectos esperados. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación, en donde se acredite la definición, oficialización y divulgación de dicho plan; y, al 17 de diciembre de 2021, una certificación en la que se haga constar su implementación para el primer año de aplicación. (Ver párrafos 2.1 al 2.39).

**AL MÁSTER JOSÉ AMÍLCAR ANGULO ALGUERA EN CALIDAD DE GERENTE GENERAL A.I. DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, oficializar, divulgar e implementar los procedimientos que permitan cumplir eficazmente tanto con la gestión de cobro a los clientes del PAI, como con la gestión de pago a suplidores de forma oportuna, tomando en consideración el tipo de proveedor; así como, el análisis de causas incorporado en este informe. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación, en donde se acredite la definición, oficialización y divulgación de los procedimientos solicitados e informes semestrales a partir del 30 de septiembre de 2021 sobre el comportamiento de las cuentas por cobrar y por pagar, por un periodo de un año, donde se muestre el efecto de su implementación. (Ver párrafos 2.21 al 2.34).
- 4.5. Definir, oficializar, divulgar e implementar criterios para la recopilación de información que permita determinar los impactos que generan los servicios brindados por el CNP en cumplimiento de sus fines de creación. Entre otra, considerar información sobre: a) los datos de proveedores del PAI; b) el acceso a mercado de los beneficiarios; c) los efectos de la cadena de comercialización actual del programa y las acciones para su corrección; c) la atención de quejas e inconformidades de los clientes del PAI; d) los servicios que se ofrecen para promover el valor agregado agropecuario; e) la cobertura de la población objetivo; y, f) la generación de empleo y fomento de la competitividad de los productores. Para ello deberá considerar los mecanismos para su actualización periódica y continua, con el fin de subsanar las debilidades señaladas sobre la disponibilidad de la información y los datos requeridos para la rendición de cuentas en función de la planificación institucional y el mandato legal correspondiente. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2021, una certificación, en donde se acredite la definición y oficialización de los criterios solicitados; y, a más tardar el 17 de diciembre de 2021 una certificación donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.8 al 2.20 y 2.35 al 2.39).
- 4.6. Diseñar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo de control que facilite la coordinación y el seguimiento integral del servicio de valor agregado agropecuario a nivel institucional, de manera que se subsanen las debilidades mencionadas en este informe de auditoría. Remitir al Órgano Contralor al 31 de marzo de 2021, una certificación en la cual se conste el diseño, oficialización y divulgación del mecanismo; y, al 30 de julio de 2021 una certificación en la que conste su implementación. (Ver párrafos del 2.35 al 2.39).

**AL INGENIERO OSCAR QUIRÓS MENA EN CALIDAD DE DIRECTOR DE MERCADEO Y AGROINDUSTRIA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.7. Ajustar, oficializar, divulgar e implementar metodología de precios de compra y venta del PAI, considerando los aspectos detallados en este informe respecto a: a) la identificación de los costos de transporte; y, b) el impacto que genera la cadena de comercialización actual del PAI en la fijación de los precios de compra y venta. Con el fin de que se beneficie en última instancia a la población objetivo del PAI y permitan una óptima operación administrativa y financiera del programa. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo de 2021, una certificación, en donde se acredite la oficialización y divulgación de los ajustes a la metodología; y a más tardar el 30 de septiembre de 2021 una certificación donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.12 al 2.17).

---

**AL LICENCIADO YEIKOL ZÚÑIGA VARGAS EN CALIDAD DE DIRECTOR DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.8. Elaborar y oficializar, los procedimientos para la implementación de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional que permita analizar la necesidad de ejecutar la sustitución de suplidores según sus años de permanencia en el programa y que ésta se realice de forma planificada y ordenada. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de octubre de 2021, una certificación donde se acredite la elaboración y oficialización de los procedimientos solicitados. (Ver párrafos 2.8 al 2.14 y 2.20 al 2.22).
- 4.9. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar los procedimientos que permitan el análisis periódico de la composición de la cadena de comercialización del PAI, con el fin que se ejecuten acciones de mejora para promover el acceso prioritario de la población beneficiaria; a saber: micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2021 una certificación donde se acredite la elaboración, oficialización y divulgación de los procedimientos solicitados; y a más tardar el 29 de octubre de 2021 una certificación donde conste su implementación.

---

Licda. Jessica Víquez Alvarado  
**Gerente de Área**



---

Lic. Juan Carlos Barboza Sánchez  
**Asistente Técnico**

---

Licda. Nancy Ortiz Cascante  
**Coordinadora**

---

Bach. Graciela Obando Araya  
**Colaboradora**

IBR/ncs

**G:** 2019000100-1