



INFORME N° DFOE-SOS-IF-00012-2021

15 de diciembre, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DEL DISEÑO Y CONTROL DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL
IMPULSADA POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL**

2021

Contraloría General de la República, Costa Rica

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible

P3-01-GE-01 V6

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
Resultados	8
PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL	8
EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL NO RESPONDE A ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	8
CONTROLES DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL	10
DEBILIDADES EN LA ASIGNACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL USO DE LOS RECURSOS DE LA EMR	10
CONCLUSIONES	13
DISPOSICIONES	13
AL MASTER LUIS DIEGO MEZA MURILLO, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INDER, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	13
CUADROS	
CUADRO NO.° 1 RESULTADOS DE LA EMR EJECUTADOS DURANTE EL 2020	8
FIGURAS	
FIGURA NO.° 1 ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL	6
FIGURA NO.° 2 EJES DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL 2020	7
FIGURA NO.° 3 OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEL EJE DE RUTA AL DESARROLLO	11

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La Auditoría tuvo como objetivo determinar si los procesos de diseño y control de la Estrategia Motor Rural a cargo del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) promovieron la consecución de los resultados esperados en cuanto al impulso de las economías de los territorios rurales afectados por el COVID-19. Para el análisis del diseño, se tomó como referencia los elementos básicos de planificación para resultados en el desarrollo, que se promueven por medio de la directriz 093-P del 30 de octubre del 2017, la cual es de aplicación por parte del INDER. Además, se analizaron los controles en la ejecución de los beneficios para 3 de los ejes que conforman la Estrategia. El período de análisis comprendió desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2021.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

A raíz de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19, durante el periodo 2020 y 2021 el INDER implementó la Estrategia Motor Rural, con el propósito de reactivar la economía en los 29 territorios rurales del país, que contempla los siguientes ejes y ejecución de recursos: Ruta al Desarrollo (¢5.873,5 millones); Crédito en Marcha (¢576,9 millones); Impulso Rural (¢304,8 millones); Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria (¢809,1 millones) y Mercado Rural (sitio Web en red social, sin detalle de recursos invertidos). Por lo anterior, resulta pertinente determinar si dicha intervención considera, para sus distintos ejes de acción, las características y necesidades de los usuarios de los servicios del Instituto en este contexto de emergencia; así como de los controles que coadyuven al cumplimiento de los objetivos y resultados esperados.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El diseño de la Estrategia Motor Rural dificulta la determinación de los resultados esperados en términos del efecto sobre la población meta, el cual refiere a la reactivación económica de los 29 territorios rurales del país.

En primera instancia, no se efectuó un diagnóstico detallado y debidamente documentado acerca de los niveles de afectación de la emergencia en cada uno de los territorios donde fuese posible la identificación de los grupos sociales y/o actividades económicas a intervenir con la Estrategia. Además, en el diseño no se dispuso de una línea base, metas e indicadores para su objetivo general, formulados a partir de información detallada del problema a ser atendido, lo cual impide el seguimiento de la incidencia de esta iniciativa en el cumplimiento de los efectos esperados. De esta manera, para el 2020 la estrategia se limitó a la entrega de productos (bienes o servicios) sin que sea posible aproximar su contribución al objetivo de reactivar la economía de los territorios rurales.

Por otra parte, el INDER no previó ningún mecanismo de control que permitiera garantizar que los beneficiarios de los diferentes ejes recibieran el servicio institucional que mejor se adaptara a su situación, según sus condiciones económicas, actividad a financiar y grado de afectación por la emergencia.

Por ejemplo, se detectaron dos organizaciones que indicaron tener problemas con los ingresos y que fueron beneficiarias del eje de Crédito en Marcha, pese a que esto coloca en riesgo su capacidad de pago; mientras que una organización con solvencia económica recibió recursos del fondo no reembolsable, aún cuando este eje se creó para atender a los que se vieron afectadas por la emergencia. Además, a 25 beneficiarios se le aprobaron ayudas en más de un eje de la EMR por un monto total de ¢584,9 millones, de los cuales el 49,9% se encuentran en territorios con mayor grado de desarrollo.

Asimismo, la información aportada por la Administración, en el eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, sobre los montos otorgados en este servicio, corresponde a estimaciones de colocación de recursos que en algunos casos exceden los ¢3,5 millones por beneficiario, contrario a lo establecido en las directrices institucionales; por lo que existe el riesgo de que se hayan otorgado recursos en contraposición al ordenamiento aplicable.

Por último, en lo relativo al seguimiento de los proyectos, para 14 de los 64 expedientes de Crédito en Marcha no se dispone de información que permita verificar el uso de los recursos de acuerdo con la solicitud aprobada. En cuanto al eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, tampoco se dispone de información del seguimiento para 30 de 55 de las ayudas entregadas a junio 2021; los recursos asociados a estos beneficios ascienden a la suma de ¢573,6 millones.

En el caso del eje Ruta al Desarrollo, se evidenciaron debilidades en el seguimiento de los productos, pues los resultados comunicados refieren a un total de 82 proyectos priorizados, dentro de los cuales se contemplan 20 que concluyeron previo a la declaratoria de la emergencia nacional del 16 de marzo de 2020 por un monto de ¢3.352,1 millones.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Presidente Ejecutivo del INDER para que se elabore e implemente un mecanismo que permita el cumplimiento de los elementos básicos de planificación para intervenciones públicas del INDER tanto en contexto ordinario como de emergencias, con enfoque para resultados con el fin de generar valor público hacia la población meta. Asimismo, se le dispone elaborar e implementar un mecanismo formal de seguimiento del uso de los recursos y revisar conforme a derecho las ayudas otorgadas mediante el eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, con el fin de establecer medidas correctivas en los casos que se aparten de las directrices institucionales establecidas en el contexto de la emergencia.

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00012-2021

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DEL DISEÑO Y CONTROL DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL
IMPULSADA POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1 La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428.
- 1.2 A partir de marzo de 2020 el Instituto de Desarrollo Rural ha venido implementado una estrategia denominada “Motor Rural”, con el propósito de reactivar las economías en los 29 territorios rurales de Costa Rica afectados por el COVID-19. A partir de lo anterior, resulta pertinente determinar si dicha intervención considera, para sus distintos ejes de acción, las características y necesidades de los usuarios de los servicios del Instituto en este contexto de emergencia; así como de los controles que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos y resultados esperados.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3 El objetivo de la auditoría es determinar si el diseño y control de la Estrategia Motor Rural promueven la consecución de los resultados esperados en cuanto al impulso de las economías de los territorios rurales afectados por el COVID-19.

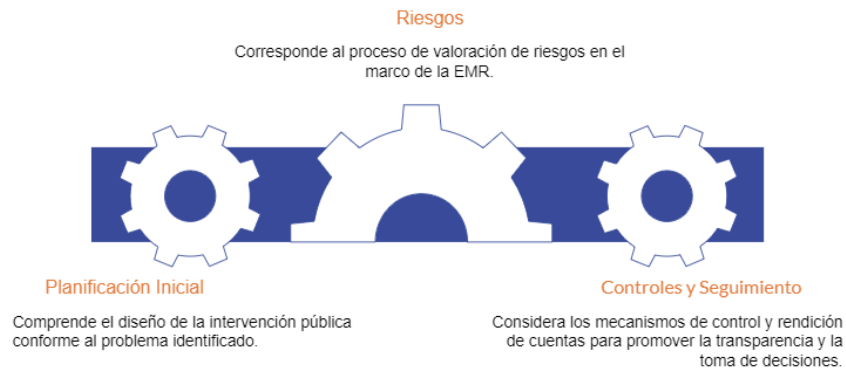
ALCANCE

- 1.4 La auditoría comprendió el análisis del diseño¹ de la Estrategia Motor Rural (EMR), que agrupa las acciones institucionales en 5 ejes, a saber: Ruta al Desarrollo, Crédito en Marcha, Impulso Rural, Mercado Rural y Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria. Para lo cual se consideraron los elementos fundamentales de la Planificación para Resultados en el Desarrollo que se promueven por medio de la directriz 093-P del 30 de octubre del 2017, la cual es de aplicación por parte del INDER. Además, se consideró el proceso de valoración de riesgos de dichas acciones y los controles diseñados para asegurar razonablemente el mejor uso posible de los recursos

¹ Según el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas del MIDEPLAN (2017), el diseño corresponde a un tipo de evaluación según la fase de la intervención que se desea analizar, para este caso corresponde a la planificación de la intervención pública.

públicos. El período de análisis comprendió desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de 2021. En la siguiente figura se muestra el detalle de los elementos considerados en la revisión de la EMR:

FIGURA N.º 1
ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL



Fuente: Elaboración CGR.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5 Los criterios de auditoría fueron comunicados mediante reunión virtual el 28 de julio de 2021 a los siguientes funcionarios del INDER: Lic. Luis Diego Aguilar Monge, Presidente Ejecutivo, Licda. Diana Castillo Rodríguez y Lic. Gregory Garro Jiménez. Asimismo el 21 de octubre de 2021, se presentaron los criterios de la fase de examen a los siguientes funcionarios: Lic. Luis Diego Aguilar Monge, Presidente Ejecutivo, Licda. Cindy Bravo, Gerente General, Licda. Diana Castillo Rodríguez, Lic. Gregory Garro Jiménez, Licda. Wendy Arguedas Murillo y Licda. Rosibel Herrera Arias. Estos criterios se comunicaron formalmente mediante oficio n.º 16726 (DFOE-SOS-278) del 27 de octubre de 2021.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

- 1.6 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría a que alude el presente informe, se realizó mediante oficio DFOE-SOS-0508 (22127) del 08 de diciembre de 2021. Las observaciones al borrador de informe fueron planteadas vía correo electrónico y producto de estas se efectuaron los ajustes pertinentes en el informe.

METODOLOGÍA APLICADA

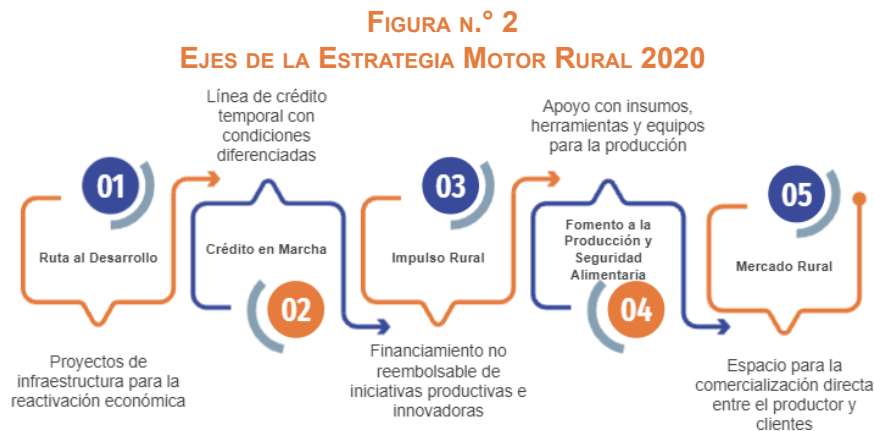
- 1.7 La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría establecido por la DFOE. Se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del INDER y las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.8 La colaboración de la Unidad de Servicios para el Desarrollo y de los responsables de los ejes de la estrategia, en el suministro de la información requerida por el Órgano Contralor, y en la participación de talleres de validación.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9 A raíz de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19² y las restricciones sanitarias implementadas para evitar su propagación, se han generado una serie de efectos adversos en la economía costarricense, por ejemplo una contracción del 7,6% en el Producto Interno Bruto para el segundo trimestre del 2020 y un aumento en la tasa de desempleo que llegó al 24,4% a julio de 2020³.
- 1.10 Ante dicha problemática, durante el periodo 2020 el INDER implementó la Estrategia Motor Rural (EMR) presentada a la Junta Directiva el 28 de julio del 2020⁴, con el fin de reactivar la economía en los 29 territorios rurales de Costa Rica para enfrentar los efectos de la pandemia. En la siguiente figura se muestra la conformación por ejes de la estrategia:



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

- 1.11 Los ejes tienen el propósito de promover la competitividad en los territorios rurales, apoyar el dinamismo económico, contribuir a la generación de ingresos, empleos y dinamismo económico, y apoyar a productores y organizaciones. En el siguiente cuadro se muestra un detalle de la población meta, los recursos presupuestados, los datos de colocación reportados y el monto ejecutado a junio de 2021 respecto a la implementación durante el segundo semestre de 2020⁵:

² Decreto Ejecutivo n.º 42227 del 16 de marzo de 2020, que declaró estado de emergencia nacional por el COVID-19.

³ Según datos del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica.

⁴ Según consta en el Artículo 10 de la Sesión Ordinaria N° 31 del 28/07/2020.

⁵ Según verificaciones realizadas por el Órgano Contralor en las cuales se considera únicamente las acciones realizadas posterior a la declaratoria de emergencia nacional el 16 de marzo de 2020. La ejecución de la EMR durante el 2021 aún no ha concluido.

CUADRO N.º 1
RESULTADOS DE LA EMR EJECUTADA DURANTE EL 2020
 (CIFRAS EN MILLONES DE COLONES)

EJE / DETALLE	POBLACIÓN META	PRESUPUESTADO	REPORTE COLOCACIÓN	EJECUTADO A JUNIO 2021	% EJECUTADO RESPECTO A LO REPORTADO
Ruta al Desarrollo	Territorios rurales	No disponible	12.410,4	5.873,5 ¹	47,3%
Crédito en Marcha	Personas jurídicas	500,0	576,9	576,9	100%
Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria	Personas físicas y jurídicas	2.000,0	1.635,3	809,1 ²	49,4%
Impulso Rural	Personas jurídicas	300,0	304,8	304,8	100%
Total		€2.800,0	€14.927,4	€7.564,3	50,6%

Nota: 1. Excluye: 20 proyectos concluidos previo a la declaratoria de emergencia por €3.352,1 millones; 4 proyectos sin fecha de conclusión por €393,7 millones y 8 en proceso a junio de 2021 por €2.791,1 millones. / 2. Considera únicamente las ayudas entregadas a junio de 2021.

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

- 1.12 Los montos ejecutados en esta Estrategia corresponden al 24,1% de los recursos ejecutados en la actividad sustantiva del INDER del año 2020, la cual ascendió a €31.343 millones. En complemento al cuadro anterior, el eje de Mercado Rural consiste en la generación de un espacio de comercialización de forma directa entre productores y clientes por medio de una red social gratuita, para el cual no se asignaron recursos. En el 2021 los ejes que tuvieron continuidad (Crédito en Marcha e Impulso Rural) se enfocaron en proyectos de organizaciones sin fines de lucro del Sector Turismo donde su cadena de valor estuviera conformada en su mayoría por mujeres, por considerarse una de las actividades económicas más afectadas por las restricciones derivadas de la pandemia.

2. Resultados

PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL

El diseño de la Estrategia Motor Rural no responde a elementos fundamentales de la planificación orientada a resultados

- 2.1. A partir del análisis realizado, se determinó que el proceso de planificación de la Estrategia Motor Rural (EMR) presenta debilidades que limitan precisar en qué medida las decisiones y acciones institucionales, en el contexto de la emergencia, contribuyen a reactivar las economías de los 29 territorios rurales afectados. Es así como, no se efectuó un diagnóstico detallado y debidamente documentado acerca de los niveles de afectación de la emergencia en cada uno de los territorios, en el cual sea posible la identificación de los grupos sociales y/o actividades económicas más afectadas.

- 2.2. Asimismo, en su diseño no se dispuso de una línea base, metas e indicadores vinculados con el objetivo general, formulados con base en información detallada del problema a ser atendido, que permitan efectuar un seguimiento sobre la incidencia de esta iniciativa en el cumplimiento de los resultados esperados; los cuales, en el marco de la reactivación económica, se vinculan al impulso de la competitividad territorial y de los negocios, al dinamismo económico y a la generación de ingresos y empleos.
- 2.3. De esta manera, para el 2020, la estrategia se limitó a la entrega de productos (bienes o servicios) sin criterios de priorización, tales como: 60 organizaciones beneficiadas de la dotación del crédito; 60 organizaciones beneficiadas del fondo concursable que reciben la transferencia de recursos; 1.200 solicitudes nuevas recibidas para su trámite ante proveeduría para la compra de insumos, equipo y maquinaria para la producción; entre otros. Es decir, la estrategia no se diseñó de tal manera que permita aproximar su contribución al objetivo de reactivar la economía de los territorios rurales.
- 2.4. Aunado a lo anterior, no se diseñaron mecanismos para rendir cuentas de forma oportuna e integral, como por ejemplo, mediante informes periódicos sobre los resultados y uso de los recursos de la EMR a la Junta Directiva.
- 2.5. El artículo 1 de la Ley del INDER n.º 9036, señala que su objeto es el establecimiento de un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia; y su artículo 9 establece que la institución tomará como base de planificación y operación el ámbito territorial rural, siendo que los servicios institucionales, según el artículo 5 inciso b) y 7, deben ofrecer una atención prioritaria a los de mayor rezago social y económico y orientarse en los territorios menos desarrollados.
- 2.6. Por su parte, en el artículo 11 de la Constitución Política, se señala que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas y en complemento, el artículo 4 de la Ley General de Administración Pública n.º 6227 señala que la actividad de los entes públicos debe garantizar la adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que se pretende satisfacer, aspecto que conlleva el deber de previsión, programación o planificación para enfrentar nuevos retos o exigencias⁶. Por lo anterior, es indispensable un proceso de planificación que oriente el diseño de la intervención institucional, en este caso de la Estrategia, en respuesta a las necesidades de la población afectada desde los territorios rurales, con un enfoque de valor público.
- 2.7. Así las cosas, según el modelo de gestión para resultados, adoptado por el INDER a partir del 2019⁷, se debe efectuar una caracterización integral del problema a atender, con el propósito de definir de manera coherente los objetivos, efectos e impactos deseados, considerando los insumos necesarios, las actividades a desarrollar por parte de la Administración y los productos a entregar a la población meta, estableciendo los mecanismos necesarios para promover el

⁶ Voto n.º 2012-001799 del 10 de febrero de 2012, citado en la Opinión Jurídica OJ-153-2020 del 1 de octubre de 2020 de la Procuraduría General de la República.

⁷ Plan Operativo Institucional del INDER del 2020.

seguimiento de la intervención con metas, indicadores y la línea base correspondiente que permitan determinar el grado de cumplimiento de su objetivo general⁸.

- 2.8. Las debilidades identificadas tienen su origen en que la EMR se conforma por los servicios ordinarios del INDER, que en el contexto de emergencia fueron flexibilizados en su tramitología y condiciones para el otorgamiento de beneficios con el fin de atender a los afectados por la emergencia, omitiendo elementos básicos de la planificación para resultados⁹.
- 2.9. En consecuencia, es posible que con la EMR se implementaran iniciativas que no son pertinentes para el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la Estrategia, así como un posible uso inadecuado de los recursos. También, las debilidades relacionadas con la línea base, metas e indicadores, genera información insuficiente e imprecisa sobre los resultados alcanzados, con la posible afectación en la toma de decisiones en un contexto de emergencia nacional.

CONTROLES DE LA ESTRATEGIA MOTOR RURAL

Debilidades en la asignación y seguimiento del uso de los recursos de la EMR

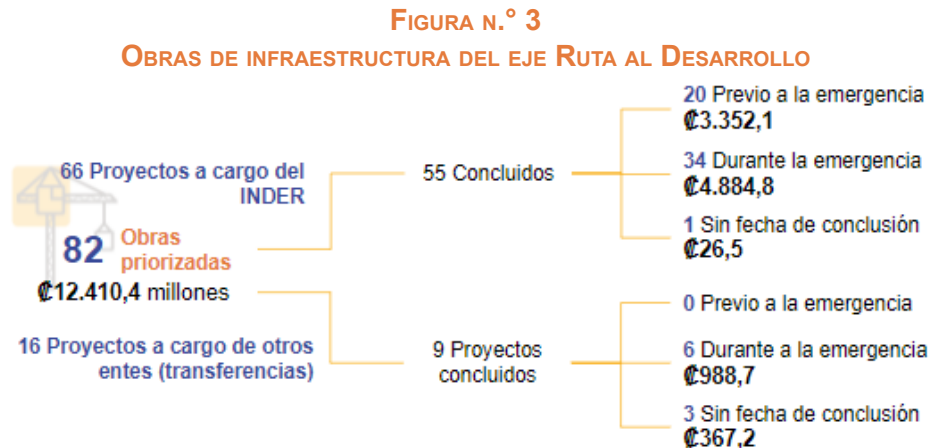
- 2.10. El INDER no previó ningún mecanismo de control que permitiera garantizar que los beneficiarios de los diferentes ejes recibieran el servicio institucional que mejor se adaptara a su situación, según sus condiciones económicas, actividad a financiar y grado de afectación por la emergencia.
- 2.11. Es así como, de la revisión de un grupo de expedientes administrativos se detectaron dos organizaciones que indicaron tener problemas con los ingresos y que fueron beneficiarias del eje de Crédito en Marcha, pese a que esto coloca en riesgo su capacidad de pago; mientras que una organización con solvencia económica recibió recursos del fondo no reembolsable, aún cuando este eje se creó para atender a los que se vieron afectadas por la emergencia. Además, a 25 beneficiarios se le aprobaron ayudas en más de un eje de la EMR por un monto total de ₡584,9 millones, de los cuales el 49,9% se encuentran en territorios con mayor grado de desarrollo.
- 2.12. Asimismo, la información aportada por la Administración, en el eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, sobre los montos otorgados en este servicio corresponde a estimaciones de colocación de recursos; por lo que existe el riesgo de que se hayan otorgado beneficios por montos superiores a los establecidos en las directrices institucionales, las cuales refieren a ₡3,5 millones por beneficiario.
- 2.13. Por su parte, en lo relativo al seguimiento de los proyectos, para 14 de los 64 expedientes de Crédito en Marcha no se dispone de información que permita verificar el uso de los recursos de acuerdo con la solicitud aprobada. En adición, en el eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, tampoco se dispone de información del seguimiento para 30 de 55 de las ayudas

⁸ Modelo de Gestión para resultados en el Desarrollo (GpRD) del MIDEPLAN, 2016 y Guía de la Teoría de la Intervención del MIDEPLAN, 2017.

⁹ Aspectos que se promueven por medio de la Directriz 093-P del 06 de diciembre de 2017.

entregadas a junio 2021; los recursos asociados a estos beneficios ascienden a la suma de ₡573,6 millones.

- 2.14. Además, en el caso del eje Ruta al Desarrollo, que consistía en acelerar la construcción de obras de infraestructura prioritarias que se encontraban en proceso durante la emergencia nacional, se evidenciaron debilidades en el seguimiento de los productos, pues los resultados comunicados refieren a un total de 82 proyectos priorizados, dentro de los cuales se contemplan 20 proyectos (por ₡3.352,1 millones) que concluyeron previo a la declaratoria de la emergencia nacional del 16 de marzo de 2020. Cabe resaltar que esta iniciativa fue presentada a la Junta Directiva el 28 de julio del 2020¹⁰, por lo que no procedía contabilizar dichos proyectos como parte de los resultados de esta estrategia; inclusive dos de dichos proyectos culminaron en el 2018 por un monto de ₡117 millones. En la siguiente figura se muestra el detalle correspondiente:



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el INDER

- 2.15. De acuerdo con lo establecido en la Ley del INDER, n.º 9036, la institución debe enfocarse el desarrollo rural sostenible para disminuir las brechas o disparidades, siendo que los servicios institucionales deben orientarse prioritariamente en los territorios menos desarrollados; así como, ofrecer una atención diferenciada a los de mayor rezago social y económico, aspecto que debe ser considerado desde la planificación¹¹.
- 2.16. En ese sentido, resulta relevante mencionar que el objetivo general de la EMR para el 2020 consistía en reactivar las economías en los 29 territorios rurales de Costa Rica con medidas diferenciadas, excepcionales y concretas para enfrentar los efectos de la Pandemia¹². Por lo tanto, deben existir las medidas de control pertinentes para verificar que el apoyo fue otorgado a quienes realmente demuestren un grado de afectación por la emergencia nacional o por la vulnerabilidad demostrada, para lo cual es necesario establecer mecanismos de seguimiento del uso de los recursos públicos.

¹⁰ Según consta en el Artículo 10 de la Sesión Ordinaria N° 31 del 28/07/2020.

¹¹ Ver artículos 1, 5 -inciso b)-, 7 y 9 relacionados con el objeto y aplicación de la ley, los objetivos del desarrollo rural, las regiones de mayor rezago social y la delimitación y clasificación de los territorios rurales.

¹² Oficio INDER-GG-DRT-FDR-SD-276-2021 del 1 de julio de 2021.

- 2.17. La situación indicada anteriormente, obedece a que los mecanismos de control establecidos para la EMR resultan insuficientes para mitigar la materialización de eventos de riesgos relacionados con errores de inclusión y uso inadecuado de los recursos por parte del beneficiario. Es importante indicar que estos eventos no fueron considerados en el proceso de valoración de riesgos de la EMR de forma integral durante la fase de diseño, aspecto que incidió en la implementación de controles que garanticen de forma razonable el cumplimiento de los objetivos propuestos. Además, no se evidenció que en el diseño de la EMR se hayan establecido medidas de control para garantizar razonablemente una optimización en el uso de los recursos públicos.
- 2.18. Al respecto, pese a que la administración justificó la simplificación de requisitos en el artículo 226 de la Ley General de Administración Pública, Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978, es preciso indicar que en ningún caso se exime de controles y por el contrario en el marco de una emergencia es importante garantizar la protección del patrimonio público contra la pérdida, el uso indebido y las irregularidades, asegurar la eficiencia y eficacia de las operaciones, la oportunidad de la información y el cumplimiento de la normativa aplicable; lo cual, desde una perspectiva de control interno es una responsabilidad que recae en la Administración.
- 2.19. Ante ello, la Sala Constitucional manifestó en la Resolución n.º 07077-2013 del 24 de mayo del 2013, para el caso de la Ruta 1856 que “De igual manera, aunque se permite variar procedimientos, siempre existen elementos y principios básicos que deben ser respetados como, por ejemplo, los controles de legalidad necesarios, mantener la sana administración, escoger la mejor oferta, entre otros. Desde esta perspectiva, la declaratoria de emergencia en el caso concreto, no implica en modo alguno carencia de controles ni mucho menos que los recursos asignados, puedan ser utilizados para propósitos diferentes de los que fueron aprobados. No se trata entonces de una especie de cheque en blanco con el que cuenta la Administración porque siempre existen mecanismos para ejecutar los actos de emergencia y ejercer control sobre estos en las vías correspondientes (...)”.
- 2.20. En línea con lo anterior, el jerarca y los titulares subordinados deben diseñar e implementar las actividades de control necesarias que aseguren razonablemente el logro de los objetivos institucionales en apego al cumplimiento jurídico y técnico, considerando también que éstas deben ser congruentes con los riesgos a administrar y que permitan orientar la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, lo anterior conforme a lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)¹³.
- 2.21. Como resultado de lo antes comentado, se pudo haber asignado recursos públicos a beneficiarios no calificados para recibir las ayudas, vulnerando el cumplimiento de los objetivos de la EMR en detrimento del uso de los fondos públicos. Por su parte, respecto de las debilidades del seguimiento, se genera el riesgo de que no se identifiquen situaciones de relevancia que impliquen un incumplimiento a los fines de la Estrategia, lo cual obstaculiza la rendición de cuentas con datos fiables a efectos de tomar las medidas correctivas correspondientes.

¹³ Ver normas 4.1, 4.2 -incisos a) y b)- relacionadas con las actividades de control.

3. Conclusiones

- 3.1 El diseño de la Estrategia Motor Rural impide la determinación de los resultados esperados en términos del efecto sobre la población meta, el cual refiere a la reactivación económica de los 29 territorios rurales del país, debido a la ausencia de una caracterización integral del problema a resolver.
- 3.2 Aunado a lo anterior, los controles diseñados por la Institución no son suficientes para asegurar que los recursos se destinan a las personas realmente afectadas por la emergencia en procura del cumplimiento de los objetivos y la optimización en el uso de los recursos institucionales.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. 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 MASTER LUIS DIEGO AGUILAR MONGE, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INDER, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar e implementar un mecanismo que permita el cumplimiento de los elementos básicos de planificación para intervenciones públicas del INDER tanto en contexto ordinario como de emergencias, con enfoque para resultados con el fin de generar valor público hacia la población meta, el cual contemple los siguientes aspectos: 1. La caracterización del problema; 2. Criterios para la asignación de recursos acorde con el nivel de vulnerabilidad o afectación de los beneficiarios y/o territorios; 3. El establecimiento de parámetros para realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados. Lo anterior tomando como referencia la Directriz 093-P sobre la Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD). Remitir a la Contraloría

General una certificación en la que conste la elaboración de dicho mecanismo a más tardar el 29 de abril de 2022 y dos informes de avance de su implementación, el primero a más tardar el 29 de julio de 2022 y el segundo a más tardar el 31 de enero de 2023.(Ver párrafos del 2.1 al 2.9).

- 4.5. Elaborar e implementar un mecanismo formal de seguimiento del uso de los recursos a nivel territorial, regional y central para los ejes Crédito en Marcha y Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la elaboración del mecanismo de seguimiento a más tardar el 31 de marzo de 2022 y remitir una certificación en la conste su implementación a más tardar el 30 de septiembre de 2022. (Ver párrafos del 2.10 al 2.21).
- 4.6. Revisar las ayudas otorgadas mediante el eje de Fomento a la Producción y Seguridad Alimentaria, con el fin de determinar el apego a las directrices institucionales establecidas en el contexto de la emergencia en cuanto al monto máximo de la ayuda. Implementar las medidas correctivas que en derecho correspondan en los casos en que se determinen desviaciones. Remitir a la Contraloría General una certificación a más tardar el 30 de junio de 2022 en la que conste los resultados de la revisión de los casos indicados, así como un informe de las medidas correctivas aplicadas, al 30 de octubre de 2022 (Ver párrafos del 2.10 al 2.21).

Licda. Carolina Retana Valverde
GERENTE DE ÁREA



Lic. Erick Alvarado Muñoz
ASISTENTE TÉCNICO

Licda. Nancy Ortiz Cascante
COORDINADORA

Lic. Oscar Torres Salazar
COLABORADOR