



INFORME N.º DFOE-BIS-IF-00018-2022

16 de diciembre de 2022

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LAS ACCIONES PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA
VINCULADA CON EL CUMPLIMIENTO DEL ODS 1
(ERRADICAR LA POBREZA), EN EL CONTEXTO DE LA
PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA DISMINUCIÓN
DE BRECHAS DE GÉNERO**

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVOS	7
ALCANCE	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS	10
2. Resultados	11
ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ASOCIADO AL ODS 1 (FIN DE LA POBREZA)	11
Debilidades en la articulación y coordinación política ejercida por el Gobierno en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1	11
MEDICIÓN, MONITOREO Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN DEL AVANCE HACIA EL LOGRO DEL ODS 1	13
Deficiencias en la medición, monitoreo y evaluación en el cumplimiento de las metas 1.2 y 1.3 del ODS 1	13
ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA ALCANZAR EL ODS 1 CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19	15
Las acciones de atención a la pobreza cumplen con la incorporación de un enfoque de género	15
El Gobierno implementó acciones para mitigar el impacto de la pandemia Covid-19	17
3. Conclusiones	18
4. Disposiciones	19
<u>FIGURAS</u>	
FIGURA N.º 1 MODELO DE GOBERNANZA DE LOS ODS EN COSTA RICA	9

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si las acciones para implementar la política asociada al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (ODS1), específicamente las metas 1.2¹ 1 (disminución de la pobreza en un 50%) y 1.3² (amplia cobertura de los sistemas de protección social de personas en condición de pobreza), en el contexto de la pandemia del Covid-19 y con perspectiva de género, se ajustan razonablemente al marco normativo y técnico aplicable. El análisis comprendió los periodos 2020 y 2021, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Es relevante fiscalizar las acciones realizadas por el país para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible vinculado con pobreza (ODS1), específicamente las metas 1.2 (disminución de la pobreza en un 50%) y 1.3 (amplia cobertura de los sistemas de protección social de personas en condición de pobreza), teniendo en consideración la relevancia de esas metas en el contexto de la Agenda 2030 y siendo uno de los principales retos que presenta el país, dados los niveles de pobreza actuales. En ese sentido, Costa Rica reporta según la Encuesta Nacional de Hogares 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, un porcentaje de hogares costarricenses en pobreza del 23,0% según la línea de pobreza, convirtiéndose en la segunda cifra más alta desde el año 2010 a la fecha.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Contraloría General determinó que las acciones implementadas para disminuir a la mitad la población en pobreza en todas sus dimensiones (meta 1.2) y lograr una amplia cobertura de los sistemas de protección social de las personas en condición de pobreza (meta 1.3), ambas del ODS 1, se ajustan parcialmente al marco normativo y técnico aplicable, ya que existen debilidades relacionadas con las acciones para la articulación y coordinación; así como, para la medición, monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas de ese ODS.

Así las cosas, en lo que respecta a la articulación y coordinación se encontró que si bien el país cuenta con una estructura dispuesta para facultar el diálogo y acuerdos sectoriales, el

¹1 Meta 1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. 1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y grupo de edad. Meta 1.2.2. Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

² Meta 1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. 1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.

órgano máximo de coordinación política (Consejo de Alto Nivel) no se utiliza como espacio para la toma de decisiones asociadas al cumplimiento de los ODS y específicamente del ODS 1, debido a que no se encuentra en funcionamiento. Lo indicado, perjudica la articulación de los diferentes esfuerzos interinstitucionales del Sector Social a cargo de la atención de pobreza y pobreza extrema y afecta la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo en procura del cumplimiento del ODS1.

Por su parte, respecto a la medición, monitoreo y evaluación en el cumplimiento de las metas 1.2 y 1.3, se encontró que el Gobierno únicamente realiza mediciones y monitoreos aislados que impiden conocer en forma integral la contribución y cobertura de los programas institucionales que atienden población en pobreza y vulnerabilidad social de cara al logro de estas metas. Lo anterior, en razón de la falta de una política nacional de planificación, implementación y seguimiento del ODS 1 con enfoque prospectivo; política requerida en el Decreto Ejecutivo 40203 para la gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica.

En ese sentido, si bien en el país se miden los niveles de pobreza que reflejan al 2022 (23,0%) un nivel similar a 2015 (23,6%)³; y se da seguimiento a las metas nacionales e institucionales del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP 2019-2022), no se cuenta con una evaluación y monitoreo integrado que permita disponer de información sobre el aporte de las acciones implementadas para el cumplimiento del ODS 1, asumiendo que al lograr metas institucionales se avanza en el cumplimiento del referido objetivo.

A su vez, como elementos positivos se identificó que el marco normativo existente en el país vinculado a la atención de pobreza contempla desde su planteamiento una perspectiva de género desde enfoques laborales, educativos, acceso a recursos, empoderamiento, entre otros. Y que se realizaron ajustes al marco legal, así como readecuaciones presupuestarias vinculadas a la implementación de acciones adicionales, para mitigar el impacto de la pandemia del Covid 19 en la población vulnerable, en cumplimiento de las metas del ODS 1.

Asimismo, en los documentos analizados se incorporan estrategias para la atención integral de mujeres en situaciones vulnerables, y con esto, acciones de cierre de brechas de género. Así las cosas, se evidenció que en ocho de los diez programas analizados y desarrollados por diversas instituciones del sector social, y vinculados con la temática de pobreza en el país, se aplica un enfoque de género en la planificación e implementación del programa, en el que se prioriza la atención de mujeres en situación de vulnerabilidad.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Consejo de Alto Nivel y a la Secretaría Técnica de los ODS, según sus competencias, para reforzar la toma de decisiones asociadas a la implementación de las metas nacionales de reducir la pobreza y aumentar la cobertura de programas vinculados con el ODS 1, mediante la reactivación de los mecanismos de coordinación del Gobierno en su máximo nivel y la implementación de una evaluación de los programas

³ Ambos porcentajes según el método de línea de pobreza.

institucionales; lo anterior, con el propósito de contribuir con el proceso de implementación del ODS 1 en el país. Asimismo, se identificó la necesidad de disponer de una política nacional de planificación, implementación y seguimiento del ODS 1 y las metas 1.2 y 1.3 con enfoque prospectivo, que permita medir la contribución y cobertura que tienen las intervenciones públicas en el avance y las brechas hacia el cumplimiento de las metas en referencia.

INFORME Nro. DFOE-BIS-IF-00018-2022

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BIENESTAR SOCIAL

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA VINCULADA CON EL CUMPLIMIENTO DEL ODS 1 (ERRADICAR POBREZA), EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA DISMINUCIÓN DE BRECHAS DE GÉNERO

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Costa Rica forma parte de los 193 países de la Asamblea de las Naciones Unidas (ONU) que en 2015 firmaron la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030, que durante 15 años estimularía la acción de los Estados firmantes, quienes asumieron el compromiso de movilizar los medios necesarios para su cumplimiento.
- 1.2. Para el año 2020, con un avance de cinco años en su implementación, es sabido que la mayor parte los ODS de la Agenda 2030, y en particular el ODS 1 (Fin de la pobreza), sufrió rezago producto de la pandemia del Covid-19, situación que aumentó el riesgo de no poder cumplirlos para el año 2030 y por tanto representa un desafío para el diseño y la implementación de los programas sociales que están dirigidos a atender la población en pobreza y vulnerabilidad.
- 1.3. Además de lo anterior, es posible que se diera un retroceso en los avances logrados en materia de igualdad de género, exacerbando la feminización de la pobreza, la vulnerabilidad a la violencia y la escasa participación de las mujeres en el mercado laboral.
- 1.4. Considerando lo anterior, el presente estudio se ejecutó a la luz de las acciones desarrolladas para la atención de la pobreza, con el fin de valorar las acciones implementadas por el Gobierno para cumplir con el ODS 1, incorporando también aquellos planes o acciones destinados a mitigar el impacto del Covid-19 en el logro de las metas, con énfasis en disminuir las brechas de género existentes y presuntamente profundizadas por la pandemia

OBJETIVOS

- 1.5. La presente auditoría de carácter especial tuvo el objetivo de determinar si las acciones para implementar la política asociada al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (ODS1), específicamente las metas 1.2 (disminución de la pobreza en un 50%) y 1.3 (amplia cobertura de los sistemas de protección social de personas en condición de pobreza), en el contexto de la pandemia del Covid-19 y con una perspectiva de género, se ajustan razonablemente al marco normativo y técnico aplicable.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría se enfocó en un análisis de las acciones desarrolladas por el Gobierno y las instituciones vinculadas con la atención de población en situación de pobreza y vulnerabilidad asociados al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, metas 1.2 y 1.3, durante el periodo 2020-2021.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados al Ministerio de la Presidencia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante los oficios N.°14472 (DFOE-BIS-0505-2022), N.°14475 (DFOE-BIS-0506-2022) y N.°14478 (DFOE-BIS-0509-2022). Dichos criterios fueron analizados previamente con representantes institucionales en una sesión virtual efectuada el 01 de septiembre de 2022.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), además mediante consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esas instituciones.
- 1.10. Por otro lado, por medio de un formulario en línea se solicitó información a nueve instituciones vinculadas con programas sociales dirigidos a contribuir con el cumplimiento del ODS 1 con el fin de identificar las acciones ejecutadas para avanzar en el logro de las metas nacionales, así como valorar aspectos asociados a la readecuación de los servicios en respuesta a la pandemia del Covid-19, el monitoreo, evaluación y seguimiento de los programas institucionales y la incorporación de las brechas de género en la planificación e implementación de acciones, todo lo cual fue analizado con fundamento en la normativa aplicable y vigente.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.11. Las entidades involucradas en la auditoría se mostraron anuentes a colaborar con la información requerida por el equipo fiscalizador y en la mayoría de los casos se respetaron los plazos de entrega. Asimismo, hubo disposición de brindar las entrevistas y/o documentos solicitados; favoreciendo de esta manera el desarrollo del estudio.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.12. La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en fecha 25 de setiembre de 2015, aprueba la Resolución 70/1, en la cual se establece la Agenda 2030, como un llamado universal a la acción de las naciones para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Lo anterior mediante el trabajo enfocado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales el primero consiste en el “Poner fin a la pobreza en todas su formas en todo el mundo” (ODS 1).

1.13. Costa Rica, como país firmante inició el proceso de adopción de los ODS en el territorio nacional principalmente mediante la formalización del “Pacto Nacional por el avance de ODS”, en el que se comprometen diversos actores a contribuir y participar activamente en la implementación de los ODS, tales como los Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sociedad Civil, Organizaciones basadas en la fe, Universidades Públicas, Gobiernos Locales y el Sector Privado.

1.14. En esta línea y para impulsar los ODS en Costa Rica, se emite el Decreto Ejecutivo No. 40203 “Gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica”, mediante el cual se definió la estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la figura 1, se ilustra la estructura de Gobernanza establecida mediante el mencionado Decreto:

Figura 1. Modelo de Gobernanza de los ODS en Costa Rica



Fuente: Segundo Informe Voluntario ODS Costa Rica

- 1.15. Tal como se observa en la Figura 1, para asegurar la coordinación política se estableció vía decreto el Consejo de Alto Nivel de los ODS, conformado por el Presidente de la República, el Ministro de Planificación, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Ambiente y el Ministro de Desarrollo Humano. Dicho Consejo es asesorado por el Comité Consultivo de Alto Nivel, en el cual participan los firmantes del Pacto Nacional de los ODS.
- 1.16. Además, en un segundo nivel de jerarquía se encuentra la Secretaría Técnica, encargada de dar direccionamiento y asesoría a las instituciones que desarrollan acciones de implementación de los ODS, con la colaboración de un Órgano Asesor Estadístico, a cargo del procesamiento de datos.
- 1.17. A nivel operativo existe un Comité Técnico de los ODS y además grupos de trabajo creados por este, para lograr coordinación durante la ejecución de las acciones relacionadas con la implementación de los ODS, que finalmente son ejecutadas por todos los actores y partes interesadas en las diferentes temáticas que abordan los ODS, es decir, los ministerios, entes descentralizados, sociedad civil, academia, sector privado y gobiernos locales.
- 1.18. La incorporación de los ODS en la planificación nacional se concretó en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019 – 2022 (PNDIP), con el establecimiento de los objetivos nacionales enfocados en los ámbitos del desarrollo sostenible y la incorporación de los principales acuerdos en materia de ODS, incorporando una vinculación entre ODS y PNDIP.
- 1.19. Con respecto al ODS 1, se destaca la participación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución encargada de resolver el tema de pobreza en el país, sin embargo, se identifican otras instituciones que contribuyen al cumplimiento de las metas asociadas, ya que atienden población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad mediante distintos programas sociales financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. Mediante oficio N.º DFOE-BIS-0699 (22384), 09 de diciembre de 2022, se remitió el borrador del informe a la Administración Activa para su conocimiento y envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.
- 1.21. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría se efectuó virtualmente por medio de la herramienta Google Meet el 08 de diciembre de 2022, a los jefes institucionales (o sus representantes) y funcionarios de Ministerio de Planificación y Política Económica, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de la Presidencia.
- 1.22. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante oficio N.º 34798 (MIDEPLAN-DM-OF-2421-2022, MP-DMP-OF-2022-0638, IMAS-PE-1603-2022) del 14 de diciembre de 2022, en cuyo caso la resolución de los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-BIS-0721 (22741), del 16 de diciembre de 2022, y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe.

SIGLAS

1.23. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IDI	Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública

2. Resultados

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ASOCIADO AL ODS 1 (FIN DE LA POBREZA)

- 2.1. La implementación de la Agenda 2030 requiere de un enfoque integrado que rompa con las estructuras sectoriales tradicionales y cree una coherencia e integración horizontal en la política⁴. Los mecanismos formales de coordinación interinstitucional son una forma de promover la coherencia horizontal de las políticas, la integración y las alianzas, dada la participación de los más altos funcionarios de las instituciones, lo cual facilita la conexión de diferentes instancias gubernamentales.

Debilidades en la articulación y coordinación política ejercida por el Gobierno en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1

- 2.2. Se visualizan debilidades en la **articulación y coordinación política** ejercidas por el Gobierno de Costa Rica, en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible Nro. 1 sobre erradicar la pobreza, con el fin de reducir de aquí al año 2030 a la mitad la población en pobreza en todas sus dimensiones (meta 1.2⁵) y lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables (meta 1.3⁶).
- 2.3. Dentro de este contexto, para la efectiva implementación del ODS 1 (pobreza) incorporado dentro de la Agenda 2030, se requiere como un elemento fundamental de partida un adecuado funcionamiento de la estructura formal de Gobernanza definida, elemento sobre el cual se determinaron debilidades producto de la presente auditoría, las cuales se describen de seguido.

⁴ INTOSAI, Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2019; y Modelo de Auditoría de ODS IDI - INTOSAI, Enfoque Integrado de Gobierno

⁵ Meta 1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. 1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y grupo de edad. 1.2.2. Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales

⁶ Meta 1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. 1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables

- 2.4. En Costa Rica se consolidó el establecimiento de una estructura formal de Gobernanza⁷, encargada de velar por el avance de los ODS en el territorio nacional desde la coordinación política. De acuerdo con el Decreto para la Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica⁸ se establece al Consejo de Alto Nivel de ODS como órgano máximo para coordinar las acciones dirigidas al cumplimiento de la Agenda 2030 en el país, el cual deberá reunirse ordinariamente tres veces al año y extraordinariamente cuando se considere necesario, a solicitud del Presidente de la República y la Secretaría Técnica de los ODS, ejercida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Además, se crea el Comité Consultivo como un espacio de concertación y diálogo para asesorar al Consejo en la implementación de los ODS en el país⁹.
- 2.5. Asimismo, el Gobierno impulsó la integración de los diversos actores involucrados con la Agenda 2030, mediante la firma de un Pacto Nacional, en el cual se logró acordar de manera integral una serie de compromisos, con el fin de avanzar hacia el logro de los ODS.
- 2.6. No obstante, se encontró que la instancia de coordinación política no se utiliza como espacio para la toma de decisiones asociadas al cumplimiento del ODS 1, debido a que no está cumpliendo con el funcionamiento ordinario estipulado.
- 2.7. Sobre el particular y acorde con información brindada por la Secretaría Técnica de ODS, las autoridades del nuevo Gobierno no han sesionado como **Consejo de Alto Nivel de ODS**. En cuyo caso, se evidenció además que la última sesión realizada fue en el período 2021 y previo a esto desde 2018, no se habían desarrollado sesiones de dicho Consejo.
- 2.8. Por su parte, la actual **Secretaría Técnica de ODS** afirma desconocer las gestiones realizadas previo a 2022, puesto que las actividades con el Consejo se concentraban en el despacho ministerial y no hay documentación respaldo de las actividades desarrolladas en el anterior gobierno, mientras que con el Gobierno actual no se ha definido una fecha para llevar a cabo estas sesiones, a pesar de algunas coordinaciones efectuadas.
- 2.9. En cuanto al **Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel**, siendo una instancia de apoyo para la coordinación política, se ha convertido en un espacio que se enfoca más en acciones operativas sobre las actuaciones en torno a los ODS, y si bien ha sesionado de manera periódica desde el período 2019 hasta la actualidad, carece de la competencia para tomar

⁷ Conformada por distintas instancias para coordinar y monitorear la Agenda 2030 en los diferentes niveles institucionales, en ese sentido se decreta la creación de a) Consejo de Alto Nivel de ODS, que funge como Órgano Máximo para coordinar acciones de cumplimiento de los ODS, b) Comité Consultivo para asesorar al Consejo de Alto Nivel, c) Secretaría Técnica de ODS, encargada de promover la incorporación de las metas de ODS en los instrumentos de planificación y la implementación de una estrategia de seguimiento y evaluación de ODS, d) Órgano Asesor Estadístico a cargo de la elaboración de indicadores de cumplimiento y monitoreo de los ODS, y d) Comité Técnico de los ODS, para verificar la realización de los compromisos específicos asumidos por las organizaciones públicas. .

⁸ Decreto Ejecutivo 40203 del 15 de febrero de 2017, publicado en la Gaceta del 1 de marzo de 2017, Alcance 46, Artículos 3 y 5.

⁹ Decreto Ejecutivo 40203 del 15 de febrero de 2017, publicado en la Gaceta del 1 de marzo de 2017, Alcance 46, Artículo 7

decisiones tendientes a incorporar cambios y mejoras en el proceso de implementación de la agenda.

- 2.10. En suma, se evidencia que no se han aplicado los mecanismos de coordinación horizontal que articulen a las instituciones vinculadas con el logro de las metas 1.2 y 1.3, aspectos que repercuten directamente en el cumplimiento del ODS 1.
- 2.11. Para que las acciones enfocadas al logro de los ODS sean coherentes horizontalmente se requiere que los Gobiernos desarrollen acciones integradas mediante mecanismos institucionales coordinados¹⁰, que favorezcan la creación de alianzas formales entre ministerios sectoriales competentes y demás actores de la sociedad.
- 2.12. Las situaciones descritas obedecen a la falta de establecimiento e implementación de un plan de acción para la coordinación, comunicación y supervisión política, en donde se articulen los esfuerzos realizados por los diferentes actores involucrados en la atención y reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país, hacia el logro y consecución del ODS 1, metas 1.2 y 1.3.
- 2.13. Como consecuencia de las debilidades mencionadas, se afecta directamente la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo en procura del cumplimiento del ODS1, así como también, perjudica la articulación de los diferentes esfuerzos interinstitucionales del sector social a cargo de la atención de pobreza y pobreza extrema

MEDICIÓN, MONITOREO Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN DEL AVANCE HACIA EL LOGRO DEL ODS 1

- 2.14. La Agenda 2030 exhorta a los Estados Miembros a realizar revisiones regulares e incluyentes del progreso a niveles nacionales y subnacionales que son dirigidos e impulsados por el país. Se espera que los países desarrollen mecanismos de planificación y revisión a partir de los ya existentes y que adapten los indicadores, establezcan las referencias, supervisen el progreso, identifiquen las brechas y los retos.¹¹

Deficiencias en la medición, monitoreo y evaluación en el cumplimiento de las metas 1.2 y 1.3 del ODS 1

- 2.15. Con respecto a la **medición, monitoreo y evaluación** en el cumplimiento de las metas 1.2¹² (disminuir a la mitad la población en pobreza en todas sus dimensiones) y 1.3¹³ lograr una

¹⁰ ONU, Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, febrero 2016 Sección B4) Lograr coherencia horizontal en las políticas.

¹¹ INTOSAI, Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2019

¹² Meta 1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. 1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y grupo de edad. Meta 1.2.2. Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

¹³ Meta 1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. 1.3.1. Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.

amplia cobertura de los sistemas de protección social de las personas en condición de pobreza, se encontró que el Gobierno únicamente realiza mediciones y monitoreos aislados, que impiden conocer en forma integral la contribución y cobertura que tienen los programas institucionales que atienden población en pobreza y vulnerabilidad social, de cara al logro de estas metas. Lo anterior, en razón de la falta de una política nacional de planificación, implementación y seguimiento del ODS 1; política contemplada en el propio Decreto Ejecutivo 40203 (Gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica).

- 2.16. Según lo indicado por el Consejo de Alto Nivel¹⁴ las metas del ODS 1 fueron consideradas como metas del periodo 2019-2022 y para su seguimiento y evaluación, la Secretaría Técnica utiliza la metodología de seguimiento del PNDIP del referido período, sin embargo, dicha evaluación no abarca un análisis mediante el cual se determine si los programas institucionales tienen un efecto positivo en la disminución de la pobreza, es decir, no se verifica si se están obteniendo los resultados esperados de las intervenciones destinadas a reducir la población en pobreza y además si logran una amplia cobertura de las personas en esa situación, como parte de la medición del avance en la metas 1.2¹⁵ y 1.3¹⁶. Esto fue confirmado por las 9 instituciones consultadas, las cuales indicaron que desconocen la existencia de un procedimiento para dar un seguimiento específico a las metas del ODS 1.
- 2.17. En ese sentido, si bien en el país se miden los niveles de pobreza que reflejan al 2022 (23,0%) un nivel similar a 2015 (23,6%)¹⁷; y se da seguimiento a las metas nacionales e institucionales del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP 2019-2022), no se cuenta con una evaluación y monitoreo integrado que permita disponer de información sobre el aporte de las acciones implementadas para el cumplimiento del ODS 1, asumiendo que al lograr metas institucionales se avanza en el cumplimiento del referido objetivo, es decir no se evalúa en qué medida los programas sociales atienden la población potencial (población que presenta la necesidad que los programas abordan) y la población objetivo (población que los programas planean atender en un período de tiempo, que puede comprender la población potencial de forma total o parcial), así como la proporción de personas que quedan excluidas y el porcentaje que puede ser considerado como filtraciones, entre otras cosas.
- 2.18. En relación con este asunto, la Agenda 2030 impulsa a los gobiernos a fortalecer y consolidar la supervisión y rendición de cuentas¹⁸, para lo cual es necesario velar porque existan sistemas, capacidades, metodologías y mecanismos estadísticos para analizar los

¹⁴ Mediante oficio IMAS-PE-1068-2022 MIDEPLAN-DM-OF-2008-2022 (NI 26652) del 29 de septiembre de 2022.

¹⁵ La meta 1.2 se abordó por medio de los dos indicadores de porcentaje de población en pobreza (medida por línea de pobreza y multidimensional) que calcula el INEC con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la información recopilada por FODESAF

¹⁶ Para el caso de la meta 1.3 se indicó que el indicador propuesto por el país ante el sistema de indicadores del INEC no brinda una oportunidad técnica profesional para colocar una meta plausible.

¹⁷ Ambos porcentajes según el método de línea de pobreza

¹⁸ Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU, febrero 2016. Sección B7: Supervisión, presentación de informes y rendición de cuentas.

avances en cuanto a los ODS adaptados a la realidad nacional y subnacional y garantizar la rendición de cuentas de la implementación de planes y estrategias de desarrollo nacional, con la participación de la ciudadanía, el parlamento y otros actores nacionales.

- 2.19. En ese sentido, el Decreto para la Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica¹⁹ establece como una función del Consejo de Alto Nivel de ODS definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo. Asimismo, la referida resolución estipula la implementación de una estrategia de seguimiento y evaluación de los ODS y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para conocer los avances y las brechas en la implementación de las metas relacionadas con los ODS como parte de las competencias de la Secretaría Técnica de ODS²⁰.
- 2.20. Las debilidades encontradas en la medición, monitoreo y evaluación en el cumplimiento de las metas 1.2 y 1.3 del ODS 1 potencian el riesgo de no aplicar acciones correctivas suficientes para lograr un mayor impacto en la reducción de la cantidad de personas condición de pobreza y de ampliar la cobertura en la atención por parte de los sistemas de protección social, acorde con los compromisos establecidos para erradicar la pobreza como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA ALCANZAR EL ODS 1 CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

- 2.21. Conforme los resultados obtenidos tras la ejecución de la auditoría desarrollada por la Contraloría General de la República en relación con las acciones para implementar la política vinculada con el cumplimiento del ODS 1, en el contexto de la pandemia del Covid-19 y la disminución de brechas de género, se identifican aspectos positivos desarrollados por el Gobierno e instituciones públicas a cargo de atención de población en pobreza que se detallan a continuación:

Las acciones de atención a la pobreza cumplen con la incorporación de un enfoque de género

- 2.22. La Agenda 2030 plantea como uno de sus pilares centrales el principio de “no dejar a nadie atrás” como un recordatorio de que se deben abordar todas las formas de desigualdad y discriminación entre las personas para lograr que se cumplan las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 2.23. En ese sentido, se destaca que no es posible alcanzar un desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad su pleno goce de derechos humanos y oportunidades, específicamente si se siguen privando a las mujeres de estos derechos.
- 2.24. Por otra parte, las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en diferentes ámbitos, se traducen a su vez en una mayor vulnerabilidad para el género femenino de vivir en

¹⁹ Decreto Ejecutivo 40203 del 15 de febrero, publicado en la Gaceta N. 43 del 1 de marzo de 2017, Alcance 46. Artículo No.6 inciso a).

²⁰ Decreto Ejecutivo 40203 del 15 de febrero, publicado en la Gaceta N. 43 del 1 de marzo de 2017, Alcance 46. Artículo No.9 incisos f) y g).

condición de pobreza y pobreza extrema. Sobre el particular, según la Encuesta Nacional de Hogares de Julio 2022, el porcentaje de hogares con jefatura femenina que vive en pobreza ²¹ en el país es del 46,3%.

- 2.25. Aunado a lo anterior, y en relación con la consecución del ODS 1, se busca avanzar en forma conjunta hacia la realización de acciones y esfuerzos que no impliquen la discriminación de ningún grupo poblacional, entendiendo la pobreza y pobreza extrema como un problema social que afecta a un 23% y 6.3% de los hogares costarricenses respectivamente, según datos de la Enaho 2022.
- 2.26. Al respecto, se identificó que el marco normativo existente vinculado con la atención de pobreza, contempla desde su planteamiento una perspectiva de género en el país, desde enfoques laborales, educativos, acceso a recursos, empoderamiento, entre otros. Asimismo, se identificó en los documentos analizados la incorporación de estrategias para la atención integral de mujeres en situaciones vulnerables, y con esto, acciones de cierre de brechas de género.
- 2.27. Por otro lado, se determinó que los programas sociales analizados, destinados a la atención de la pobreza y pobreza extrema, contemplan razonablemente las brechas de género en la planificación e implementación de las acciones desarrolladas en los programas institucionales, tanto desde una perspectiva de priorización a través de la focalización de las intervenciones hacia las mujeres u otros grupos vulnerables, como de forma implícita fomentando la igualdad de género, sin que estos impliquen la discriminación por grupos poblacionales o de género.
- 2.28. Así las cosas, se evidenció que en ocho, de los diez programas analizados, vinculados con la temática de pobreza en el país, se aplica un enfoque de género en la planificación e implementación del programa, en el que se prioriza la atención de mujeres en situación de vulnerabilidad.
- 2.29. En cuanto a la generación de estadística de género, es destacable como punto positivo que los programas sociales destinados a la atención de la pobreza y pobreza extrema, en los cuales la naturaleza del servicio entregado lo permite, cuentan con mecanismos para la generación de reportes y estadísticas desagregadas (sexo, edad, entre otros) relacionadas con su implementación.
- 2.30. En ese sentido, se consideran destacables las acciones citadas ya que se apegan a la normativa vigente y aplicable, específicamente el documento de Transversalización de la Agenda 2030²² para el Desarrollo Sostenible señala que para conocer el avance en la consecución de los ODS en el caso de las mujeres, así como para captar mejor las desigualdades existentes, es fundamental abordar las lagunas en la producción de estadísticas de género.
- 2.31. Por su parte, el Modelo de Auditoría de ODS de la IDI indica que como parte del principio “No dejar a nadie atrás” se debe buscar dar atención a poblaciones vulnerables que sufren de discriminación, entendiéndose esta como la exclusión o maltrato que enfrentan las personas basados en uno o más aspectos de su identidad, abarcando prioritariamente el género.

²¹ Según Línea de Pobreza e Índice de Pobreza Multidimensional.

²² Sección B7) Supervisión, presentación de informes y rendición de cuentas.

El Gobierno implementó acciones para mitigar el impacto de la pandemia Covid-19

- 2.32. La identificación de problemas emergentes y la adaptación a ellos, se constituye en un factor fundamental con el fin de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese sentido, se evidenció que el Gobierno realizó ajustes al marco legal, así como readecuaciones presupuestarias vinculadas a la implementación acciones adicionales para mitigar el impacto de la pandemia del Covid-19 en la población vulnerable, en cumplimiento de las metas del ODS 1.
- 2.33. Así las cosas, se encontró que se realizaron ajustes al Reglamento de Prestación de Servicios del IMAS a efectos de considerar requerimientos para implementar beneficios creados en el marco de la atención de la emergencia por Covid-19.
- 2.34. Además, se crearon y/o modificaron diferentes instrumentos normativos, como por ejemplo, los decretos vinculados a la creación de Bono Proteger, también las directrices vinculadas a la ejecución de beneficios de Cuidado y Desarrollo Infantil.
- 2.35. Asimismo, el Ministerio de la Presidencia reportó²³ 82 intervenciones o ajustes para el abordaje de la pobreza en el periodo de mayor afectación de la pandemia causada por el Covid-19.
- 2.36. Por otro lado, en consulta realizada por el Órgano Contralor a diez programas sociales que ejecutan acciones asociadas al cumplimiento del ODS 1, en el 80% de estos realizaron ajustes presupuestarios, como respuesta a los efectos de la pandemia de Covid-19, con el fin de darle continuidad a los servicios que prestan.
- 2.37. En relación con lo anterior, se identificó que se ejecutaron acciones adicionales para atender a la población vulnerable, entre las que se pueden mencionar la ampliación de la atención en centros de cuidado infantil, prórrogas para la recuperación de financiamiento de proyectos, ayuda humanitaria y proyectos de financiamiento no reembolsable a mujeres, entrega del beneficio de emergencias a personas con afectaciones laborales y protocolos de nuevos beneficios de atención de familias o personas afectadas por Covid-19.
- 2.38. Sobre el particular, se resaltan como positivas las acciones realizadas por el Gobierno en la fase de respuesta para mitigar el impacto del Covid-19 en la población en situación de pobreza o vulnerable a caer en ella. En ese sentido, se destacan las acciones comentadas, las cuales se dieron de conformidad con el mandato de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488²⁴, la cual señala que la fase de respuesta incluye medidas urgentes de primer impacto orientadas a salvaguardar, entre otros, la vida y servicios vitales mediante acciones de alerta, el aprovisionamiento de los insumos básicos para la vida, tales como alimentos, ropa, agua, medicamentos y asistencia médica, así como la adopción de medidas especiales u obras de mitigación debidamente justificadas para proteger a la población.
- 2.39. Asimismo, la referida Ley²⁵ señala que las instituciones deberán planificar y canalizar de forma racional, eficiente y sistemática, las acciones que deban desarrollarse, la supervisión necesaria y la asignación de los recursos que sean requeridos.

²³ Mediante oficio IMAS-PE-1068-2022 MIDEPLAN-DM-OF-2008-2022 (NI 26652) del 29 de septiembre de 2022

²⁴ Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488. Artículo 30.

²⁵ Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488. Artículo 38.

3. Conclusiones

- 3.1. La Contraloría General determinó que las acciones implementadas para disminuir a la mitad la población en pobreza en todas sus dimensiones (meta 1.2) y lograr una amplia cobertura de los sistemas de protección social de las personas en condición de pobreza (meta 1.3), ambas del ODS 1, se ajustan parcialmente al marco normativo y técnico aplicable, ya que existen debilidades relacionadas con las acciones para la articulación y coordinación; así como, para la medición, monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas de ese ODS.
- 3.2. Al respecto, si bien existe un marco normativo que establece una estructura de Gobernanza para el adecuado planeamiento y seguimiento de los ODS y en específico del ODS 1, se identifican debilidades en relación con el funcionamiento de las estructuras diseñadas, por cuanto no se concretan espacios de coordinación, diálogo y toma de decisiones en los más altos niveles políticos, con respecto al rumbo que deben tomar las acciones de atención de la pobreza.
- 3.3. Adicionalmente, se resalta que existen deficiencias en cuanto a la medición, monitoreo y evaluación del avance del ODS 1, siendo que, si bien se identifica ejecución de acciones asociadas con la atención de la pobreza en el país, no existe una política específica de planificación, implementación y seguimiento enfocada al logro del ODS 1, que permita evaluar de manera integral el conjunto de programas institucionales y su contribución en la atención de población en condición de pobreza.
- 3.4. En virtud de lo anterior, es indispensable que el Consejo de Alto Nivel de ODS defina e implemente acciones para mejorar tanto la toma de decisiones en relación con el ODS 1 desde una perspectiva integral de Gobierno, así como fortalecer el monitoreo y seguimiento de los avances alcanzados con las acciones ejecutadas desde los programas sociales de atención a la pobreza.
- 3.5. Por último, cabe reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones en línea con el principio de no dejar a nadie atrás y más aún en el contexto de la pandemia del Covid-19, implementando ajustes normativos y acciones adicionales para lograr la atención de la población afectada socioeconómicamente por la declaratoria de emergencia, y además incorporando un enfoque de género tanto en la planificación institucional como en la entrega de servicios, entendiendo la pobreza como un fenómeno social que afecta a miles de personas costarricenses y que debe ser abordado según el ODS 1, para reducir las brechas y mejorar la cobertura de los grupos más vulnerables.

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, 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 Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL CONSEJO DE ALTO NIVEL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1. MÁSTER LAURA FERNÁNDEZ DELGADO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, A LA MÁSTER YORLENY LEÓN MARCHENA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL Y A LA MÁSTER NATALIA DÍAZ QUINTANA, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE LA PRESIDENCIA, O A QUIENES OCUPEN DICHS CARGOS.

- 4.4. Definir, oficializar, divulgar e implementar un plan de acción para la coordinación, comunicación y supervisión política del avance de los ODS en el país, en el que se considere al menos la definición de los siguientes aspectos: a) periodicidad para la celebración de sesiones del Consejo de Alto Nivel de ODS, b) responsables de promover los espacios anteriormente citados e c) instancias o actores participantes en las sesiones de coordinación política, que permitan articular los esfuerzos realizados por los diferentes actores involucrados en la atención y reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país. Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición, se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de abril de 2023, una certificación suscrita por los destinatarios de la presente disposición, donde se acredite la definición, oficialización y divulgación del plan de acción correspondiente; y en un plazo de 3 meses contados a partir de la definición, oficialización y divulgación de dicho plan, remitir un informe de avance del inicio de la implementación. Posteriormente, en un plazo de 3 meses contados a partir de la remisión

del primer informe de avance, remitir un segundo informe de avance de la implementación de dicho plan de acción. (Ver párrafos del 2.2 a 2.13)

- 4.5. Definir, oficializar, divulgar e implementar una política nacional de planificación, implementación y seguimiento del ODS 1 y las metas 1.2 y 1.3. con enfoque prospectivo que permita medir la contribución y cobertura que tienen las intervenciones públicas en el avance y las brechas hacia el cumplimiento de las metas en referencia. Ello dentro del contexto del Decreto Ejecutivo 40203²⁶ (Gobernanza e implementación de los ODS en Costa Rica). Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición, se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2023, una certificación suscrita por los destinatarios de la presente disposición, donde se acredite la definición, oficialización y divulgación de la política nacional de planificación, implementación y seguimiento del ODS 1 y las metas 1.2 y 1.3. con enfoque prospectivo solicitada, y en un plazo de 6 meses contados a partir de la definición, oficialización y divulgación de dicha política, remitir un informe de avance del inicio de la implementación. Posteriormente, en un plazo de 6 meses contados a partir de la remisión del primer informe de avance, remitir un segundo informe de avance la implementación de la citada política. (Ver párrafos del 2.15 al 2.20).

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

Licda. Silvia López Villalobos
Asistente Técnica

Lic. Jose Pablo Piedra Ampié
Coordinador

Lic. Diego Masis Garro
Colaborador

Bach. Joberlin Mena Loaiza
Colaboradora

²⁶ Decreto emitido el 15 de febrero de 2017 y publicado en la Gaceta No. 43 del 1 de marzo de 2017.