



INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DEL MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO POR EL INDER PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS

31 de agosto de 2023

Informe N° DFOE-SOS-IAD-00004-2023

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible
Auditoría de Carácter Especial

F-GE-50 V7

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO GENERAL	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
SIGLAS Y ABREVIATURAS	10
2. RESULTADOS	11
INDER NO PARTICIPA ACTIVAMENTE DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS PARA EL DESARROLLO RURAL	11
SE DESCONOCE EL IMPACTO QUE GENERAN LOS PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS EN EL DESARROLLO RURAL	17
IMPOSIBILIDAD DE EFECTUAR TRASLADO DE RECURSOS LÍQUIDOS A SUJETOS PRIVADOS	21
3. CONCLUSIÓN	24
4. DISPOSICIONES	24
<u>FIGURAS</u>	
FIGURA N.º 1 MONTO DE BENEFICIOS PATRIMONIALES OTORGADOS POR EL INDER A SUJETOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DURANTE EL 2021 Y 2022	9
FIGURA N.º 2 MONTO TOTAL DE BENEFICIOS PATRIMONIALES OTORGADOS POR EL INDER SEGÚN REGIÓN DURANTE EL 2021 Y 2022	9
<u>GRÁFICOS</u>	
GRÁFICO N.º 1 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS Y CANTIDAD DE PROYECTOS EJECUTADOS SEGÚN LA PRIORIDAD DEL IDRT, PARA EL PERÍODO 2021 Y 2022	12
GRÁFICO N.º 2 DISTRIBUCIÓN POR TERRITORIO DE RECURSOS ECONÓMICOS Y CANTIDAD DE PROYECTOS EJECUTADOS SEGÚN PRIORIDAD IDRT PARA EL PERIODO 2021 Y 2022	13

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar si el modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros cumple razonablemente con un enfoque para resultados y asegura que los proyectos se encuentran alineados con las finalidades institucionales y el marco normativo aplicable. Al respecto, se analizó la observancia por parte del Instituto de los elementos esenciales de tres pilares de la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD), a saber: i) Planificación para resultados, ii) Gestión de proyectos y iii) Seguimiento y evaluación; también se analizó la conformidad con el ordenamiento jurídico del marco normativo emitido y utilizado para efectuar el traslado de recursos líquidos a sujetos privados para ejecutar estos proyectos, todo ello para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

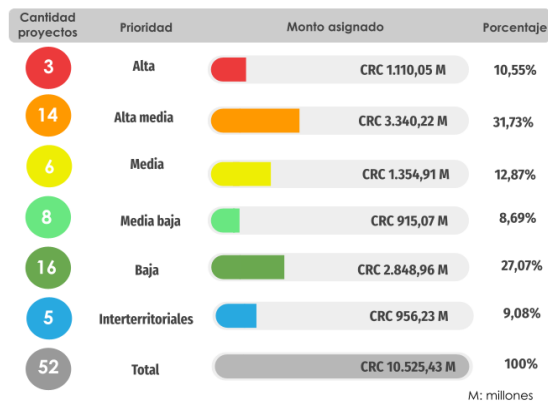
Según la Ley n.º 9036, el Inder es la institución encargada de la ejecución de las políticas de desarrollo rural como institución especializada del Estado en esa materia, por lo que su propósito es impulsar el desarrollo rural territorial. Para ello, el Inder ha financiado proyectos articulados con sujetos públicos y privados en diferentes territorios rurales del país, mediante el traslado de recursos líquidos que no son reembolsables, por un monto aproximado de CRC 10.794,29 millones durante 2021 y 2022. Es por ello relevante verificar si este tipo de intervención pública entrega valor a la población rural en congruencia con la precitada Ley n.º 9036, así como la legalidad del esquema bajo el cual se otorgan los respectivos recursos.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros, cumple parcialmente con el marco regulatorio y prácticas aplicables en materia de GpRD en tanto se acreditó que dispone de información acerca de la población objetivo, así como de un esquema de gobernanza que facilita la participación de la población de los diferentes territorios y una metodología de priorización de proyectos.

Sin embargo, el Inder no participa activamente de las propuestas de proyectos que se articulan con terceros para el desarrollo rural. Al respecto, el proceso de planificación de esta intervención pública se realiza en atención de solicitudes planteadas por organizaciones privadas e instituciones públicas en los diferentes territorios, sin participación del Inder en la definición del horizonte estratégico a seguir, ni en el planteamiento de proyectos de forma oficiosa, lo cual resulta insuficiente para asegurar razonablemente la contribución al desarrollo rural integral de los territorios. Así, el Inder financió proyectos en territorios con nivel de prioridad “Bajo”, aun cuando existen territorios con mayor rezago en su desarrollo (Prioridad “Alta”) que no han recibido recursos para este tipo de proyectos. En el siguiente gráfico se muestra la distribución de los recursos y proyectos por nivel de prioridad.

Proyectos articulados con terceros según la prioridad del Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT) para el período 2021 y 2022



Del análisis efectuado, se evidenció que la mayor cantidad de proyectos articulados (16) se concentran en territorios con una prioridad de atención “Baja” cuyo monto asciende a CRC 2.848,96 millones; mientras que en territorios de prioridad “Alta” únicamente se ubican 3 proyectos por un monto de CRC 1.110,05 millones. También, que en 4 territorios con categoría de prioridad “Alta”, no se han desarrollado proyectos; en contraposición a 2 territorios ubicados en prioridad “Baja”, en los que se han desarrollado un total de 12. Asimismo, se evidenció que en el período analizado, un 63,83% de los proyectos (30) se ubican en territorios con categoría de priorización “Media”, “Media baja” y “Baja”, mientras que sólo un 36,17% de los proyectos (17) se ejecutaron en territorios con priorización “Alta” y “Alta media”.

La situación descrita obedece a que el Instituto implementó los proyectos articulados sin una visión estratégica de intervención pública, y además, interpretó que la participación ciudadana y derecho al desarrollo autóctono de los territorios implica únicamente atender las iniciativas particulares, sin realizar aportes que propendan a generar un impacto significativo en las problemáticas de relevancia para los territorios. De esta manera, el Inder ha invertido recursos para financiar proyectos atomizados de diferente índole en los territorios rurales, tales como la adquisición de bicicletas de ruta y montaña, hasta la construcción de centros diurnos para adultos mayores. No obstante, la Ley n.º 9036 debe ser interpretada bajo el principio de legalidad, desde la finalidad que se le asigna al Instituto, y a partir de ahí, considerar cómo se relacionan estos proyectos con la población que atiende, para así alcanzar una visión integradora del desarrollo rural.

Además, el Inder no evalúa el impacto social o económico que generan los proyectos articulados en el desarrollo rural de los territorios, de manera que se pueda medir la entrega de valor que realiza el Instituto con estos proyectos. Lo anterior, imposibilita asegurar que la gestión realizada por el Inder esté cumpliendo con las finalidades establecidas en la Ley n.º 9036 y a su vez podría incidir negativamente en el mejor reparto de los recursos y la atención prioritaria de las necesidades de la población.

También se encontró que el Inder ejecuta proyectos articulados con sujetos privados mediante el otorgamiento de beneficios patrimoniales de recursos líquidos, con sustento en normativa interna, lo cual es incongruente con los alcances de lo dispuesto en la Ley n.º 9036, de cuyo análisis jurídico no se desprende la posibilidad de realizar el traslado de recursos líquidos a privados. En cuanto a esta forma de trabajo, el Inder se limita a trasladar los recursos líquidos y deja al beneficiario la total ejecución del proyecto; así, únicamente verifica que este se haya culminado, con lo cual no se asegura que estos proyectos generen el efecto esperado en el desarrollo rural del territorio.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone a las autoridades del Inder elaborar un diagnóstico del impacto generado en los territorios rurales que permita determinar el valor público agregado por los proyectos articulados de los últimos 5 años, para que a partir de ello, y en apego al ordenamiento jurídico, se resuelva acerca de la procedencia de ejecutar proyectos de esta naturaleza. Asimismo, definir e implementar los mecanismos de medición de los resultados esperados y del valor público alcanzado con las intervenciones del Inder. Finalmente, se dispone adoptar y comunicar un acuerdo para suspender el otorgamiento beneficios patrimoniales consistentes en recursos líquidos a sujetos privados y la suscripción de convenios con esta finalidad a partir de la comunicación del informe de fiscalización, así como revisar las normas que utiliza el Inder para el otorgamiento de recursos líquidos a sujetos privados y derogar aquellas que resulten incongruentes con los alcances de la Ley n.º 9036.

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

**INFORME DE AUDITORÍA DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL
MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO POR EL INDER PARA EL DESARROLLO DE
PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS**

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. La Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), n.º 9036, establece que el Inder es la institución encargada de la ejecución de las políticas de desarrollo rural como institución especializada del Estado en esa materia, para impulsar el desarrollo rural territorial. En relación con las acciones efectuadas por Inder, en el 2021 y 2022, realizó traslado de recursos por aproximadamente CRC 10.794,29¹ millones para el financiamiento de proyectos articulados con terceros en los diferentes territorios rurales del país. Estos recursos no son reembolsables.
- 1.3. Por ello es relevante verificar si este tipo de intervención pública entrega valor a la población rural en congruencia con la precitada Ley n.º 9036, así como la legalidad del esquema bajo el cual se otorgan los respectivos recursos.

OBJETIVO GENERAL

- 1.4. Determinar si el modelo de gestión establecido por el INDER para el desarrollo de proyectos articulados con terceros, cumple razonablemente con un enfoque para resultados y asegura que los proyectos que se ejecutan se encuentran alineados con las finalidades institucionales, de conformidad con el marco normativo aplicable.

ALCANCE

- 1.5. Se analizó la observancia por parte del Inder de los elementos esenciales de tres de los pilares de la gestión para resultados en el otorgamiento de beneficios patrimoniales que utiliza para financiar proyectos articulados con sujetos públicos y privados. El periodo de análisis comprendió del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.
- 1.6. Sobre el pilar de planificación para resultados se revisó si el Inder realiza un diagnóstico y caracterización de la población objetivo e identifica, prioriza y selecciona sus necesidades;

¹ Dato incluye CRC 268,87 millones de 54 proyectos del programa Impulso Rural.

además, si ha definido el valor público a generar y planifica los resultados esperados del desarrollo de proyectos articulados con terceros y su posterior seguimiento y evaluación, así como si planifica los recursos financieros destinados para ello.

- 1.7. En el caso del pilar de gestión de proyectos, se verificó si el Inder define desde la formulación el valor público a alcanzar para cada proyecto articulado que financiará y los mecanismos de control que utiliza para asegurar razonablemente la vinculación de estos proyectos con las finalidades de la institución, también si evalúa los efectos alcanzados en la población objetivo derivados de esas intervenciones.
- 1.8. Por otra parte, en cuanto al pilar de seguimiento y evaluación se analizó si el Inder dispone de mecanismos para recopilar información de calidad (confiable, oportuna y útil) que brinden insumos para el seguimiento y evaluación. Además, las actividades de seguimiento y evaluación que efectúa, en función de medir los resultados alcanzados, con énfasis en el efecto o impacto logrado en el desarrollo rural, de conformidad con los preceptos de la gestión para resultados.
- 1.9. Asimismo, durante el desarrollo de la auditoría se analizó la conformidad con el ordenamiento jurídico del marco normativo emitido y utilizado por el Inder para efectuar el traslado de recursos líquidos a sujetos privados para la ejecución de los proyectos articulados.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.10. Los criterios de auditoría fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia con el Presidente Ejecutivo y la Directora de Asuntos Jurídicos —en su momento— del Inder, el viernes 3 de febrero de 2023. Además, mediante oficio n.º DFOE-SOS-0030(1391)-2023 del 9 de febrero de 2023 los criterios fueron comunicados a la Administración, la cual efectuó observaciones que no implicaron ajustes al planteamiento originalmente realizado.
- 1.11. Como parte de las fuentes de criterios de auditoría utilizados destacan la Constitución Política de la República de Costa Rica, la Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), n.º 9036, la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, n.º 8422, la Ley General de Control Interno n.º 8292, el Reglamento a la Ley de Transformación del IDA al Inder, Decreto Ejecutivo n.º 43102-MAG, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN, la normativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) emitida en relación con la planificación y la Gestión para Resultados del Desarrollo.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.12. 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 CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

- 1.13. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas, reuniones, y consultas planteadas por escrito a las personas funcionarias del Instituto de Desarrollo Rural (Inder).

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.14. El Instituto de Desarrollo Rural (Inder), como integrante del sector agropecuario, es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa² cuyas funciones³ están relacionadas con la ejecución de la política de Estado para el desarrollo rural definida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en condición de rector del sector agropecuario nacional.
- 1.15. El desarrollo rural territorial⁴ es un proceso de cambio integral que se impulsa en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio y busca mejorar las condiciones de vida de la población para lo cual se consideran las dimensiones del desarrollo social, económico, ambiental, cultural e infraestructura. Es por ello que el Inder debe coordinar tanto con la sociedad civil como con las organizaciones públicas y privadas, el cumplimiento de los fines relacionados con el fomento de la producción y diversificación económica del medio rural, así como para el impulso de la competitividad de las empresas rurales, entre otras funciones definidas en la Ley n.º 9036. La referida ley define el marco de acción del Inder, los principios orientadores, las competencias y potestades asignadas⁵.
- 1.16. Para llevar a cabo esas funciones, el Inder dispone de 25 Oficinas de Desarrollo encargadas de atender los 29 territorios que se encuentran distribuidos en seis regiones⁶. Además, la institución está conformada por unidades administrativas, técnicas y operativas de apoyo⁷, entre las que se encuentran⁸ el Fondo de Tierras⁹ cuya finalidad es la adquisición y dotación de tierras para los beneficiarios y el Fondo de Desarrollo Rural (FDR)¹⁰, el cual se encarga de promover el desarrollo integral de los territorios rurales mediante 29 servicios, uno de ellos relacionado con el desarrollo de *Proyectos articulados con terceros*, ejecutado por Inder mediante el otorgamiento de beneficios patrimoniales a través del traslado de recursos públicos líquidos a sujetos públicos y privados.
- 1.17. Entre el 2021 y 2022, el Inder otorgó 106 beneficios patrimoniales asociados al desarrollo de proyectos articulados con terceros, para lo cual destinó aproximadamente CRC 10.794,29¹¹ millones distribuidos de la siguiente manera; CRC 7.373,68 millones en 2021 y CRC 3.420,61 en 2022, lo cual representa el 18,61%¹² y 11,42%¹³ del presupuesto institucional ejecutado -respectivamente- para cada año. A continuación, se muestra la

² Artículo 14 de la Ley n.º 9036.

³ Artículo 15 de la Ley n.º 9036.

⁴ Artículo 3, inc. i) de la Ley n.º 9036.

⁵ Artículo 16 de la Ley n.º 9036.

⁶ Regiones: Huetar Norte, Chorotega, Brunca, Central, Huetar Caribe y Pacífico Central.

⁷ Artículo 38, Ley n.º 9036.

⁸ Artículo 39, Ley n.º 9036.

⁹ Sección II de la Ley n.º 9036.

¹⁰ Sección VI de la Ley n.º 9036.

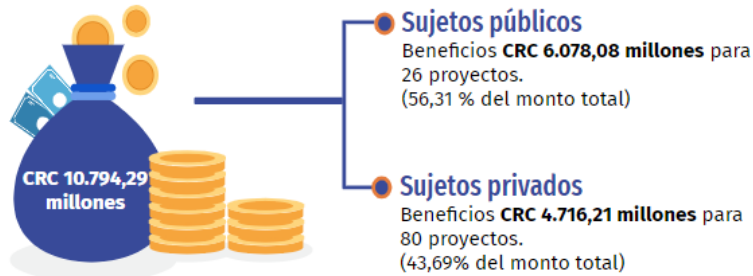
¹¹ Dato incluye CRC 268,87 millones de 54 proyectos del programa Impulso Rural realizado en el 2021.

¹² El presupuesto total ejecutado del 2021 fue de CRC 39.627,09 millones.

¹³ El presupuesto total ejecutado del 2022 fue de CRC 29.942,43 millones.

distribución de estos recursos entre los sujetos públicos y privados que recibieron beneficios patrimoniales del Inder en el citado periodo:

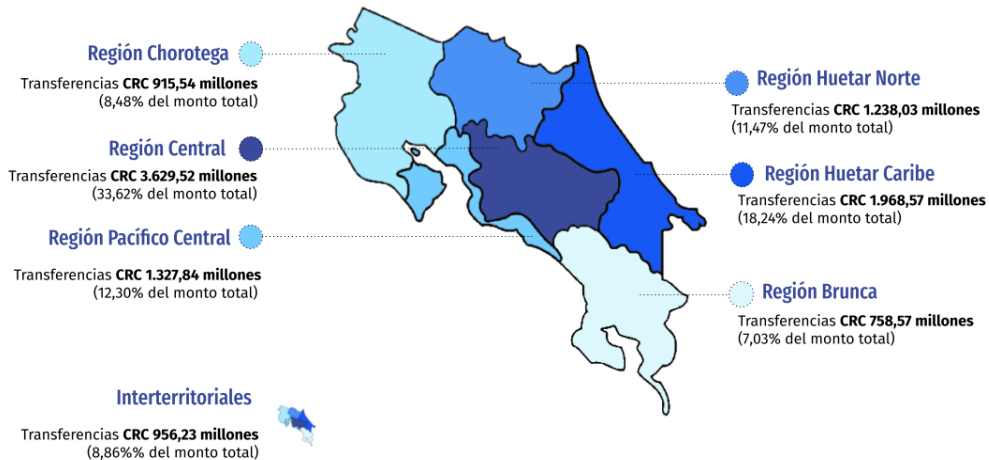
Figura n.º 1
Monto de beneficios patrimoniales otorgados por el Inder a sujetos públicos y privados durante el 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Inder.

1.18. En la siguiente figura se observa el monto de los beneficios patrimoniales otorgados por región del país, para las iniciativas de proyectos articulados durante el periodo de referencia; además, se incluye un rubro denominado *Interterritoriales* que corresponde a proyectos que involucran a varias regiones, y por ello no es posible asociarlos a una en particular.

Figura n.º 2
Monto total de beneficios patrimoniales otorgados por el Inder según región durante el 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Inder.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. El 17 de agosto de 2023, mediante oficios n.º DFOE-SOS-0386 (10871) se remitió el Borrador del informe de auditoría al Inder, para que en el plazo concedido formulara las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido del informe.
- 1.20. La presentación verbal de los resultados se realizó de manera virtual el 17 de agosto de 2023 a Cindy Bravo Castro, Gerente General; Paola Loría Herrera, Directora de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural; Ricardo Quesada Salas, Jefe de Despacho de Presidencia Ejecutiva; Israel Nuñez Arroyo, Asesor Presidencia Ejecutiva; Roger Chacón Chinchilla, Auditor Interno a.i.
- 1.21. Finalmente, mediante oficio n.º INDER-PE-OFI-1245-2023 del 24 de agosto de 2023 el Inder remitió sus observaciones al Borrador de informe, las cuales fueron analizadas e incorporados los ajustes en lo correspondiente al presente informe de auditoría.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- 1.1. Algunos términos utilizados en el apartado Resultados se abrevian así:

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
GpRD	Gestión para Resultados del Desarrollo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDRT	Índice de Desarrollo Rural Territorial
Inder	Instituto de Desarrollo Rural
Ley n.º 9036	Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural
LOCGR	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PEDRT	Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense
PNDRT	Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial
SETEDER	Secretaría Técnica de Desarrollo Rural

2. RESULTADOS

INDER NO PARTICIPA ACTIVAMENTE DE LAS PROPUESTAS DE PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS PARA EL DESARROLLO RURAL

- 2.1. Se determinó que el proceso de planificación del Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros que se ejecuta mediante el traslado de fondos públicos, se realiza en atención de las solicitudes planteadas por organizaciones privadas e instituciones públicas desde los diferentes territorios, sin participación del Inder en la definición del horizonte estratégico a seguir, ni en el planteamiento de proyectos, lo cual sigue una lógica ascendente, que en este contexto es insuficiente para asegurar razonablemente que estos proyectos contribuyen al desarrollo rural integral definido para cada territorio. De esta forma se financiaron 37 proyectos en el 2021 y 13 proyectos en el 2022, para un total distribuido de CRC 6.993,91 millones¹⁴ y CRC 3.145,30 millones¹⁵, respectivamente.
- 2.2. Al respecto, la Administración indicó¹⁶ que únicamente en tres ocasiones ha planteado iniciativas propias, una de ellas corresponde al programa “Impulso Rural” que durante el 2021 —en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19— distribuyó cerca de CRC 268,87 millones a 54 organizaciones sin fines de lucro del sector turismo afectadas; mientras que las otras dos iniciativas¹⁷ son estudios de preinversión que están siendo desarrollados por un Organismo Internacional, cuyo monto asciende a CRC 386,22 millones. Estas 3 iniciativas sólo representan un 6,07% del total distribuido (CRC 10.794,29 millones).
- 2.3. De acuerdo con lo anterior, el Inder no brinda orientaciones estratégicas para garantizar de forma razonable e integral la contribución de esta intervención pública al desarrollo rural pretendido, sino que traslada su responsabilidad de impulsar el desarrollo rural a los actores sociales de los territorios. Además, mediante esta forma de trabajo, la institución ha otorgado recursos económicos para proyectos aislados en los diferentes territorios sin una lógica integradora del desarrollo esperado, y además, ha financiado proyectos en territorios cuyo nivel de prioridad es “Bajo”, aun cuando existen territorios con mayor rezago (Prioridad “Alta”) que no han recibido recursos para este tipo de proyectos.
- 2.4. Para una mejor comprensión de lo indicado, en el gráfico n.º 1, se observa la distribución de recursos económicos y la cantidad de proyectos ejecutados para los años 2021 y 2022, según prioridad del Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT)^{18 19} promedio de cada territorio²⁰.

¹⁴ Dato no incluye los recursos destinados al programa de Impulso Rural.

¹⁵ Dato no incluye los recursos destinados al programa de Impulso Rural.

¹⁶ Información suministrada por el Inder en entrevista del 15 y 16 de noviembre de 2022, sostenida con el Jefe de la Unidad de Proyectos.

¹⁷ Información suministrada en oficios n.º INDER-GG-DRT-FDR-PD-OFI-0367-2023 e INDER-GG-DRT-RDCE-OFI-0266-202 del 14 de junio del 2023.

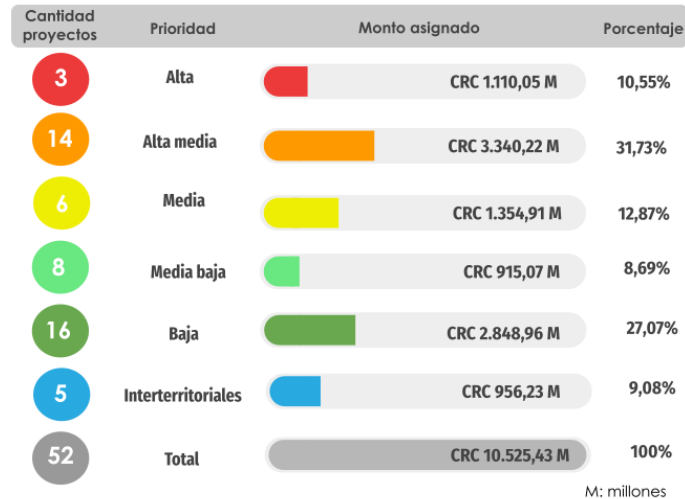
¹⁸ El Índice de Desarrollo Rural Territorial está conformado por cinco quintiles los cuales definen la prioridad de atención que debe brindarse a los proyectos presentados por cada territorio. Los quintiles van del 1 al 5, donde 1 significa prioridad alta; 2 es prioridad Media alta; 3 es prioridad Media; 4 es prioridad Media baja y 5 es prioridad Baja.

¹⁹ Este IDRT fue elaborado por el Inder bajo un acuerdo de cooperación en el cual participaron la Food and Agriculture Organization (FAO) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae).

²⁰ Debido a que el Inder señaló mediante oficio n.º INDER-GG-DRT-OFI-0048-2023 del 21 de febrero de 2023 no tener disponible la información del eje en el cuál se catalogaba cada proyecto, no fue posible determinar con exactitud el nivel de prioridad de cada

Gráfico n.º 1²¹

Distribución de recursos económicos y cantidad de proyectos ejecutados según la prioridad del IDRT, para el período 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Inder por medio del oficio n.º INDER-GG-DRT-OFI-0048-2023 del 21 de febrero de 2023.

2.5. Como se observa, para el período comprendido entre el 1º de enero de 2021 y 31 de diciembre de 2022, el Inder realizó 52 proyectos articulados con sujetos públicos y privados los cuales ejecutó mediante el traslado de recursos líquidos no reembolsables. También se puede apreciar lo siguiente:

1. La mayor cantidad de proyectos (16) se concentran en una categoría de prioridad de atención “Baja” por un monto total de CRC 2.848,96 millones, mientras que en el primer quintil considerado de prioridad “Alta”, únicamente se ubican 3 proyectos cuyo monto asciende a CRC 1.110,05 millones, es decir, se evidencia una relación inversa con respecto al fin que persigue la priorización que es atender las necesidades de los territorios con un mayor nivel de rezago.
2. El segundo quintil con prioridad “Alta media” recibió aproximadamente un 31,73% del monto total de recursos distribuidos durante ese periodo (CRC 3.340,22 millones del total de CRC 10.525,43 millones ejecutados).
3. Cinco proyectos involucran y benefician a varios territorios simultáneamente, sin que sea posible relacionar estos proyectos a un quintil específico, razón por la cual se separaron en el gráfico bajo el nombre “Interterritoriales”.

2.6. También se analizó²² la asignación de recursos por territorio, así como la cantidad de proyectos que se han efectuado en cada uno de ellos, todo en función de la prioridad promedio dada por el Índice de Desarrollo Rural Territorial, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

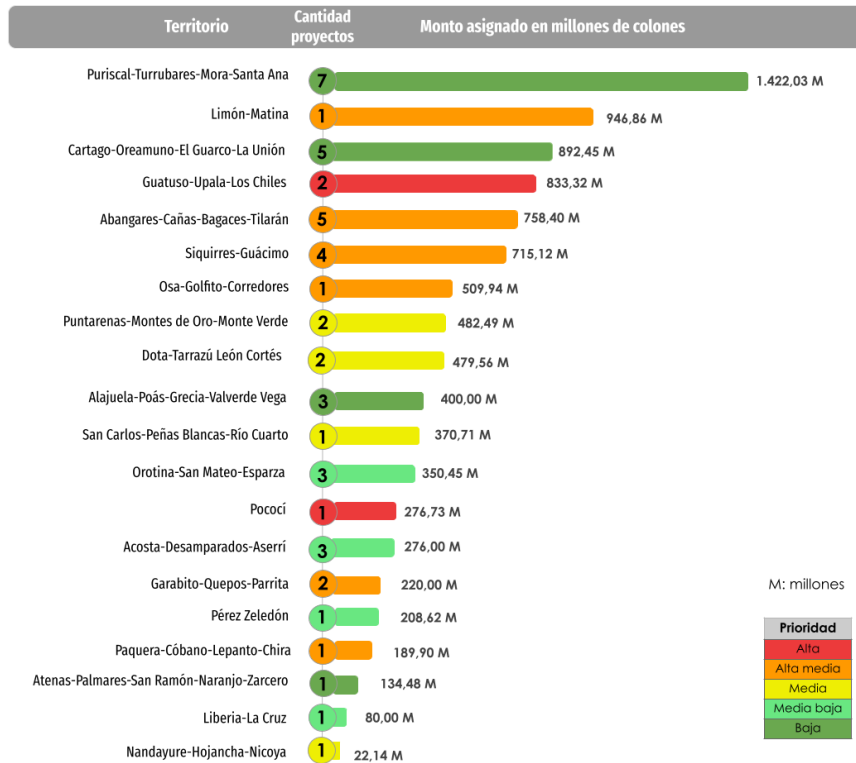
uno; al respecto el Inder indicó que hasta el 2023 se empezó a clasificar de esa manera, lo anterior a pesar de haber señalado que esta información se registra para su incorporación al Plan Operativo Institucional.

²¹ Los datos de los gráficos no muestran los proyectos relacionados al programa de Impulso Rural.

²² Para el análisis no se consideraron los proyectos financiados como parte del programa Impulso Rural realizado en el 2021.

Gráfico n.º 2

Distribución por territorio de recursos económicos y cantidad de proyectos ejecutados según prioridad IDRT para el periodo 2021 y 2022



Monto asignado total : CRC 9.569,20 M (se excluyen CRC 956,23 M correspondientes a proyectos denominados "Interterritoriales")

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Inder por medio del oficio n.º INDER-GG-DRT-OFI-0048-2023 del 21 de febrero de 2023.

2.7. Al respecto, se encontró que:

1. En 4 territorios²³ cuya prioridad está en categoría “Alta”, no se han desarrollado proyectos en el período objeto de examen. En contraposición, en 2 territorios²⁴ cuya prioridad se ubica en un nivel “Bajo”, se han desarrollado 12 proyectos en total para el mismo periodo²⁵.
2. El territorio de Puriscal-Turrubares-Mora-Santa Ana, ubicado en una categoría de prioridad “Baja”, tiene la mayor cantidad de recursos asignados para el período de estudio, CRC 1.422,03 millones destinados a 7 proyectos, 4 proyectos a Municipalidades, 2 proyectos a una Unión de Productores y 1 proyecto a una asociación.
3. Se ha destinado un 46,51% (CRC 4.450,27 millones) para territorios ubicados en las categorías de prioridad “Alta” y “Alta media”. El restante 53,49% (CRC 5.118,93 millones) a los territorios ubicados en las categorías de prioridad “Media”, “Media

²³ Los territorios son: Buenos Aires-Coto Brus, Península de Osa, Sarapiquí, y Talamanca-Valle de la Estrella.

²⁴ Los territorios son: Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión (5 proyectos) y Puriscal-Turrubares-Mora-Santa Ana (7 proyectos).

²⁵ Adicionalmente, 5 territorios no han recibido recursos para el desarrollo de proyectos articulados. Estos territorios se ubican en prioridades de "Media baja", "Media" y "Baja" y corresponden a: Paraíso, Santa Cruz-Carrillo, Barva-Santa Bárbara-San Isidro-San Rafael-Santo Domingo-Vara Blanca, Turrialba-Jiménez y Moravia-Goicoechea-Vázquez de Coronado.

- baja” y “Baja”, los cuales según el IDRT tienen un menor rezago.
4. En cuanto al total de proyectos ejecutados en el período analizado, un 63,83% (30 proyectos) se ubican en territorios con categoría de priorización “Media”, “Media baja” y “Baja” y un 36,17% (17 proyectos) en categorías de priorización “Alta” y “Alta media”.
- 2.8. Por otra parte, durante la auditoría se identificó el caso de dos beneficios otorgados a un Organismo Internacional calificado como sujeto público por el INDER, cuyos proyectos tienen las siguientes características: el del 2021 consiste en el establecimiento de estrategias y el del 2022 versa sobre la construcción e implementación de una metodología de priorización; ambas necesidades surgieron del Inder²⁶; los estudios se relacionan principalmente al servicio de fomento a la producción y seguridad alimentaria, el objeto de los convenios hace suponer que los proyectos se asocian con la actividad ordinaria del Inder; los entregables de ambos estudios los recibirá el Inder²⁷, quién también es el encargado de la recepción a satisfacción de los mismos; además, ambos convenios suscritos hacen referencia a que son *servicios profesionales contratados*. Respecto de lo anterior, la figura utilizada para otorgar dichos beneficios patrimoniales no parece corresponder a la tramitación de los proyectos articulados con terceros.
 - 2.9. En punto a lo anterior, es relevante recordar al Inder que en el caso de los proyectos articulados con sujetos públicos, debe observar lo indicado en la orden n.º DFOE-DEC-ORD-00004-2023²⁸ comunicada mediante oficio n.º DFOE-DEC-1533 (08751) del 3 de julio de 2023.
 - 2.10. Así también, en general corresponde observar , el artículo 5 de la Ley n.º 9036, el cual señala que le compete al Estado en coordinación con los gobiernos locales y los entes públicos correspondientes, impulsar políticas, acciones y programas en los territorios rurales orientados al desarrollo de estos. Asimismo, según el artículo 1 de la referida Ley, el Inder es la institución designada para ejecutar la política de Estado en esta materia (artículos 15 y 8 inciso e)²⁹ de la Ley n.º 9036).
 - 2.11. Con sustento en lo anterior, corresponde al Inder planificar y formular estrategias integrales bajo los principios³⁰ de adaptabilidad, efectividad, integración y oportunidad que permitan el cumplimiento de sus fines según la prioridad definida para cada territorio rural, en procura de un desarrollo rural equitativo, integral y sostenible, máxime que estos dos últimos corresponden a principios orientadores que debe observar el Inder en cumplimiento de los fines que la Ley le dispone (artículos 1, 3 incisos i), k) y o), 4 incisos d) y h) y 5 incisos b) y d) de la Ley n.º 9036).

²⁶ Según oficios n.ºs INDER-GG-DRT-FDR-PD-OFI-0367-2023 e INDER-GG-DRT-RDCE-OFI-0266-2023 del 14 de junio de 2023, así como aclaración remitida mediante correo electrónico el 20 de junio de 2023 por parte del entonces jefe de la Unidad de Proyectos en la cual afirma que proyecto para el desarrollo de estudios de preinversión cargo del Organismo Internacional fue solicitado por la Dirección de Desarrollo Rural del Inder.

²⁷ Según los convenios suscritos y los oficios n.ºs INDER-GG-DRT-FDR-PD-OFI-0367-2023 e INDER-GG-DRT-RDCE-OFI-0266-2023, el primer proyecto tiene fecha de finalización el 21 de diciembre de 2023, mientras que el segundo finaliza el 26 de febrero del 2024.

²⁸ Sobre el convenio específico para el financiamiento de estudio de pre-inversión de entre el Inder y la Municipalidad de Mora para el proyecto: “*Elaboración de bloques plásticos para sistemas constructivos modulares a partir de material reciclable, en pro del desarrollo rural*”.

²⁹ Artículo. 8 inciso e): A nivel nacional, el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural, en atención a las políticas emanadas del MAG en su condición de rector del sector agropecuario, será el Inder.

³⁰ Artículo 5 incisos a), c), f), y h) del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN.

- 2.12. Además, según el artículo 12 de la Ley General de Control Interno n.º 8292, es responsabilidad de los jefes y titulares subordinados velar por el adecuado desenvolvimiento de la actividad del ente o del órgano a su cargo, que en este caso, consiste en asegurar razonablemente una gestión orientada al desarrollo de los territorios rurales del país.
- 2.13. Es importante señalar que el artículo 5 inciso b) de la Ley n.º 9036, cita como uno de los objetivos del desarrollo rural ... *corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica*, lo cual es consecuente con lo indicado en el artículo 7 de la Ley n.º 9036.
- 2.14. Esto cobra particular relevancia de frente a la planificación para resultados, la cual según el *Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*³¹ emitido por Mideplan, se enfoca en los resultados y expresa con claridad, el producto, efecto o impacto que se pretende alcanzar y define cómo se materializará la generación de valor público esperado. Cabe indicar que la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD) busca ... *colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y definir, en función de estos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo*.³²
- 2.15. A su vez, Mideplan también señala³³ que la planificación para resultados se da en dos vías (ascendente y descendente); primero, desde la participación ciudadana que brinda una comprensión más amplia de la dinámica del desarrollo así como un mayor apoyo y credibilidad en la gestión pública; el segundo, mediante el establecimiento de orientaciones estratégicas y operativas por parte de la institución pública para implementar intervenciones públicas que permitan alcanzar los efectos e impactos deseados en la población a partir de su gestión. No obstante, aunque ambos son métodos diferentes, tienen un papel crucial y complementario para determinar el rumbo institucional.
- 2.16. En ese sentido, los elementos de la planificación ascendente no buscan suplantar la participación del líder dentro del proceso en la definición de líneas de intervención estratégicas, sino que busca construir una intervención integral formulada con base en la planificación del territorio y la propuesta por parte del Inder para el desarrollo rural de esa zona, potenciando significativamente el impacto de la intervención pública. Lo anterior teniendo en cuenta que el desarrollo rural no es estático y por lo tanto debe existir una intervención pública razonada la cual no implique atender proyectos de forma atomizada, sino que lleve a la institución a cumplir con los fines establecidos por la ley, los cuales corresponden al desarrollo rural del país.
- 2.17. Otro aspecto a considerar es que la Estrategia de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT)³⁴, resalta³⁵ que el modelo de este Plan retoma la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) desde un

³¹ Pág. n.º 55.

³² García López, Roberto y otros. (2011). "Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales". Pág.18.

³³ Mideplan (2017). Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica. Pág. n.º 18, párrafos del 2 al 4.

³⁴ Este plan corresponde al periodo 2017 a 2022.

³⁵ Pág. 6 de la *Estrategia de implementación del PNDRT*.

enfoque de planificación participativo ascendente y descendente en función de las demandas diferenciadas de los territorios y la oferta de servicios del Inder.

- 2.18. La situación descrita obedece hasta junio de 2023 el Inder no dispuso de un Plan Estratégico Institucional (PEI) vigente, por lo que los proyectos articulados se implementaron sin una visión estratégica que propendiera a generar y validar el impacto que esta intervención pública tendría en los beneficiarios a los cuales va dirigida. Lo anterior está directamente relacionado con la entrega de valor público que la institución debe definir a efecto de dar cumplimiento a las finalidades que la ley n.º 9036 le asignó, en cuanto al impulso del desarrollo rural integral y equitativo de los habitantes de los territorios rurales.
- 2.19. Al respecto, la Administración señaló³⁶ que ante la ausencia del PEI trabajó directamente con los insumos de la PEDRT 2015-2030 y el PNDRT 2017-2022 debido a que orientan la gestión y el accionar del Instituto en el mediano plazo; siendo la naturaleza y finalidad de estos instrumentos distinta a la del PEI, toda vez que ambos consideran una visión general de las expectativas país, sin llegar a desarrollar la visión institucional del Inder. Posteriormente, la Institución indicó³⁷ que el 27 de junio de 2023 la Junta Directiva aprobó³⁸ el PEI para el periodo 2024-2030, el cual se encuentra pendiente de divulgación; así como que se encuentran en proceso de elaboración las respectivas herramientas que permitirán medir el valor público y los resultados esperados de las intervenciones públicas que realiza.
- 2.20. También, se debe a una interpretación extralimitada por parte del Inder en cuanto a los conceptos que la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial y la Ley n.º 9036 establecen acerca del derecho de los habitantes de los territorios a optar por un desarrollo autóctono, la participación ciudadana y la planificación ascendente, considerando esta, la única vía para alcanzar el desarrollo rural por medio de los proyectos articulados, dejando de lado el rol de coordinador y facilitador que le corresponde asumir.
- 2.21. La participación ciudadana es necesaria en el proceso de planificación para el desarrollo rural, pues los ciudadanos conocen su realidad y su aporte contribuye significativamente al cumplimiento de los objetivos del país en esta materia. No obstante, esto no debe invisibilizar el rol del Inder dentro del proceso o limitar su capacidad propositiva, toda vez que le corresponde incluir dentro de su planificación estratégica, acciones integrales que impulsen el desarrollo rural, de manera que ejerza un rol activo, tanto en el fomento como en la consolidación de este desarrollo, y no solo asignar los recursos económicos que le solicitan los diferentes sujetos.
- 2.22. Además, teniendo en cuenta que el Inder es la institución del Estado encargada de liderar el desarrollo de las comunidades rurales del país y responsable de ejecutar las políticas de desarrollo rural, le corresponde crear y proponer estrategias e iniciativas integrales que en su conjunto logren un mayor impacto en el desarrollo rural del país, con la mejor distribución de los recursos económicos que dispone para ello, lo cual es coherente con el principio de la PEDRT: Estado promotor y facilitador del desarrollo.
- 2.23. En consecuencia, el Inder corre el riesgo de destinar recursos públicos al financiamiento de propuestas de proyectos atomizados en los territorios rurales que pueden ir desde la

³⁶ Oficio n.º INDER-PE-SETEDER-OFI-237-2022 del 8 de diciembre de 2022.

³⁷ Oficio n.º INDER-PE-OFI-1245-2023 del 24 de agosto de 2023.

³⁸ Acuerdo de Junta Directiva n.º 2 de la sesión ordinaria n.º 28, celebrada el 27 de junio de 2023.

adquisición de bicicletas de ruta y montaña, hasta la construcción de centros diurnos para adultos mayores, lo cual no permite lograr un impacto significativo y gradual para el desarrollo rural de los territorios en el ámbito nacional. Cabe señalar que la Ley n.º 9036 debe ser interpretada bajo el principio de legalidad, desde la finalidad que se le asigna al Inder, y a partir de ahí, considerar cómo se relacionan estos proyectos con la población que atiende, para así alcanzar una visión integradora del desarrollo rural.

- 2.24. De igual forma, financiar proyectos mayoritariamente a petición de parte, aumenta la probabilidad de que la institución no atienda problemáticas de relevancia para los territorios por el hecho de que no fueron presentadas ante la institución, en detrimento del cumplimiento de sus fines. Asimismo, no es posible asegurar que la gestión del Inder esté aportando valor público con el desarrollo de proyectos articulados con terceros, con la consecuencia de que los recursos económicos asignados no se estén utilizando de manera eficiente.

SE DESCONOCE EL IMPACTO QUE GENERAN LOS PROYECTOS ARTICULADOS CON TERCEROS EN EL DESARROLLO RURAL

- 2.25. Se determinó que el Inder no evalúa el impacto social o económico en el desarrollo rural de los territorios que generan los proyectos articulados con terceros, ello a pesar de que entre en 2021 y 2022 destinó cerca de CRC 10.794,29³⁹ millones de colones para tal fin.
- 2.26. En ese sentido, también se observó que el Inder no toma ninguna previsión para orientar la evaluación del efecto o impacto que los proyectos tuvieron para el desarrollo rural en los territorios, sino que al analizar los mecanismos de seguimiento y evaluación referidos por la institución, se encontró que estos se limitan a dar seguimiento al avance financiero y técnico de los proyectos durante su desarrollo y a la aplicación de una encuesta de percepción al usuario final, así como, a verificar el cumplimiento de la cantidad de proyectos realizados en el año y el presupuesto previsto para ellos. Lo cual se explica de seguido.
- 2.27. El Inder realiza seguimiento de los compromisos incluidos el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial, el Plan Estratégico Institucional 2016-2020 y el Plan Operativo Institucional, los cuales se analizaron sin que se encontrara alguna actividad relacionada con la determinación del impacto que generan los proyectos articulados con terceros que financia mediante el otorgamiento de recursos gratuitos.
- 2.28. Sobre lo anterior, se consultó a la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (Seteder) acerca de las actividades de evaluación de impacto que realiza, sin embargo mediante oficio n.º INDER-PE-SETEDER-OFI-238-2022 del 9 de diciembre de 2023, señaló que dicha instancia no realiza evaluación del impacto de las intervenciones públicas que realiza la institución. Ello a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022 solicitaba, elaborar un informe de evaluación del impacto final para *cuantificar al final de periodo del PNDRT, los cambios ocasionados por las acciones implementadas por la institucionalidad pública y privada en el bienestar* de la población de los territorios.

³⁹ Dato incluye CRC 268,87 millones de 54 proyectos del programa Impulso Rural.

- 2.29. Por su parte, el seguimiento que el Inder realiza a los proyectos⁴⁰, consiste en la designación de una persona de la institución que se encarga, entre otras cosas, de solicitar informes mensuales de carácter técnico y financiero al sujeto público o privado que ejecuta el proyecto, los cuales posteriormente analiza para verificar el avance, la ejecución del proyecto, el uso y manejo de los beneficios patrimoniales otorgados; y además emite recomendaciones. Al finalizar el proyecto, éste responsable solicita al sujeto público o privado un informe de liquidación financiera y un informe técnico; adicionalmente, el receptor del beneficio patrimonial debe elaborar el acta de recepción del bien o servicio atendiendo a lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento para realizar transferencias de fondos públicos.
- 2.30. Asimismo, el Inder indicó⁴¹ que evalúa el proyecto mediante el llenado de una herramienta con las siguientes cinco secciones: 1. *Información general del proyecto*, que incluye la ubicación del proyecto, región de desarrollo, territorio y monto total; 2. *Cumplimiento durante la ejecución del proyecto* en el cual se registran los entregables, el tiempo, costo y alcance del proyecto; 3. *Sostenibilidad del proyecto según la contraparte*, se indican datos relacionados con el presupuesto, organización y medidas de mitigación de daños ambientales para el funcionamiento de la obra; 4. *Sobre la participación de los interesados según la contraparte*, se pide indicar la relación del proyecto con los planes de desarrollo rural territorial y si la contraparte cuenta con evidencia tangible de la población meta en la formulación y/o ejecución del proyecto y 5. *Percepción del usuario*, la cual corresponde a los resultados de la aplicación de las encuestas de satisfacción al usuario final conformada por nueve preguntas. No obstante, lo referido es parte del seguimiento normal de un proyecto y no corresponde a una evaluación del impacto.
- 2.31. Según Mideplan⁴² la evaluación de las intervenciones públicas⁴³ en el marco de la GpRD, permite tomar decisiones oportunas y confiables sobre la implementación de estas medidas, con base en el producto logrado y los efectos e impactos generados en los beneficiarios de la acción estatal. Esto permite entre otras cosas, decidir, continuar o no con un programa, verificar la ejecución apropiada de los recursos públicos, realizar los ajustes pertinentes, y además, contribuye al mejoramiento de la gestión pública, la rendición de cuentas, la transparencia y la generación de valor público en beneficio de la ciudadanía.
- 2.32. Por su parte, el *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*⁴⁴ emitido por dicho Ministerio, indica que las evaluaciones deben cumplir con ciertos estándares, dentro de los cuales resalta la *oportunidad*, pues deben diseñarse y completarse de forma oportuna para asegurar el aprovechamiento de los hallazgos y recomendaciones; *utilidad*, para tomar decisiones basadas en evidencia, asimismo deben permitir repensar el planteamiento de las problemáticas para las cuales fueron pensadas las intervenciones,

⁴⁰ Según el Reglamento para transferencias de fondos públicos aprobado por el Inder en Sesión Ordinaria n.º 21 celebrada el 5 de junio de 2017.

⁴¹ Indicado en los oficios n.º INDER-PE-SETEDER-OFI-237-2022(34088) y n.º INDER-GG-DRT-OFI-0048-2023, del 8 de diciembre del 2022 y 21 de febrero del 2023, respectivamente.

⁴² MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda (2016). Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qga1rkliQTGLxHPcfq7Uxw>, Pág. n.º 20 punto V y Pág. n.º 48, punto 7.5.

⁴³ MIDEPLAN (2017). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA>, Pág. n.º 25, punto 2.4.

⁴⁴ MIDEPLAN (2017). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA>, Pág. n.º 36. Cuadro 3.

de forma que se pueda medir si estas son sostenibles en el tiempo o si es necesario repensar también la intervención misma; así como, *la orientación al aprendizaje* para extraer lecciones aprendidas.

- 2.33. También señala⁴⁵, que los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir, no solo el uso de los recursos, sino también los logros obtenidos, lo cual en el caso particular del Inder, corresponde al impacto que cada proyecto ha generado en el desarrollo rural de las comunidades beneficiadas con los citados proyectos, pues las evaluaciones deben centrarse en la ciudadanía, lo que cobra relevancia en un contexto donde existen comunidades con mayor rezago social y los recursos otorgados por el Inder son gratuitos.
- 2.34. En ese sentido, el que el Inder no evalúe el impacto de los proyectos ejecutados, es incongruente con lo indicado por el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, según el cual la Administración Pública tiene el deber de someterse a un proceso de evaluación y rendición de cuentas. También difiere con el principio de transparencia desarrollado en los artículos 30 y 176 de ese cuerpo normativo.
- 2.35. Asimismo, es contrario a los preceptos establecidos en el artículo 12 de la Ley de Transformación del IDA en el Inder n.º 9036 y el artículo 13 de su Reglamento (Decreto ejecutivo n.º 43102-MAG), según los cuales la finalidad del Inder es entre otros, impulsar el desarrollo de los territorios rurales, previendo una visión a futuro de lo que se espera en cada uno de ellos con el propósito de contribuir con los lineamientos generales de política y planificación en desarrollo rural.
- 2.36. Al respecto, es función de la Seteder, según el artículo 79 de la Ley n.º 9036, servir como instancia técnica para informar, orientar las acciones, las políticas, los planes, los programas y los proyectos que adopte e implemente el Inder, así como generar, recopilar, sistematizar y difundir información estratégica para impulsar los procesos de desarrollo rural del país y servir como instrumento de evaluación y monitoreo permanente sobre la ejecución de las políticas de desarrollo rural del Estado, generando la información necesaria para ajustar el diseño y la ejecución de dichas políticas contenidas en los planes de desarrollo rural.
- 2.37. Lo mencionado es consecuente con el mandato establecido en el artículo 28 incisos d), g), j) y o) del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN, que profundiza sobre las funciones de las Unidades de Planificación Institucional las cuales deben proponer iniciativas de evaluación para analizar los efectos de las estrategias y de las políticas implementadas, así como mantener actualizados registros y estadísticas de la gestión estratégica institucional, incluyendo la generación de estándares y parámetros que sirvan de insumo para la formulación y ejecución de la gestión institucional, así como para la evaluación de sus resultados e impactos (ver también artículos 13 inciso b) y 14 inciso a) de la Ley General de Control Interno, n.º 8292).
- 2.38. Cabe señalar además, que según el artículo 2, inciso 21) del Reglamento citado (Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN), la evaluación es un proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de manera sistemática políticas, planes, programas o proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos.

⁴⁵ MIDEPLAN (2017). Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kPYgZ47ARtWcDgBfyfAaXA>. Pág. n.º 57, 58.

- 2.39. La situación descrita obedece a que el Inder no dispone de una definición de valor público a nivel institucional, ni por proyecto, de acuerdo con los parámetros establecidos por la GpRD, que permita determinar o medir el valor público alcanzado. Esta definición es la que permitiría orientar el seguimiento y la evaluación a la medición del impacto de sus intervenciones.
- 2.40. Según Mideplan⁴⁶ en la GpRD, la planificación debe estar enfocada a resultados y expresar con claridad el producto, efecto o impacto que se pretende alcanzar, así como definir la manera en que se materializará la generación de valor público esperado, para lo cual las instituciones deben definir y elaborar indicadores para establecer de manera ex-ante, los aspectos evaluativos para medir el cumplimiento de las metas institucionales propias y las asignadas en los diferentes instrumentos de planificación del país.
- 2.41. En ese marco, el valor público corresponde a uno de los elementos esenciales de los pilares de Planificación para Resultados y de la Gestión de Proyectos los cuales repercuten directamente en el pilar de Seguimiento y Evaluación, y es la base para construir una visión a futuro que oriente la inversión de los recursos teniendo como meta alcanzar el desarrollo rural del país.
- 2.42. El valor público refiere⁴⁷ al grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera –en el marco de su mandato legal– a los ciudadanos, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que cubran sus necesidades y expectativas permitiéndoles alcanzar el mayor bienestar humano. Asimismo, debe crearse para el período definido para la estrategia y ser lo suficientemente claro con el propósito de establecer los tipos de proyectos, servicios o actividades apropiados o no para la institución, definir la forma de evaluar los resultados y aumentar el éxito, así como potenciar la creación de más valor público en el futuro dentro de la misión institucional.
- 2.43. Para definir el valor público es necesario un análisis exhaustivo que debe incluir al menos los siguientes elementos⁴⁸: el mandato legal y los mecanismos legales mediante los cuales puede brindar los servicios públicos de acuerdo a las potestades establecidas en el marco legal de la institución; la estructura organizativa y los procesos institucionales; la necesidad pública; la identificación de los resultados esperados a nivel de efectos e impactos, todo cual resulta en la identificación del servicio público más adecuado para cumplir con sus finalidades y de los indicadores de impacto que permitirán medir si los resultados se están alcanzando.
- 2.44. En consecuencia, no es posible asegurar que la gestión del Inder, en relación con los proyectos articulados con terceros y el valor público que estos deben retribuir a la comunidad en la cual se ejecutan, esté cumpliendo con la finalidad esperada por la Ley, la cual consiste en el desarrollo rural de los territorios, esto también afecta negativamente el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y transparencia.

⁴⁶ Mideplan (2016). Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo. Disponible en: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_IBSxdl8Q. Pág. n.º 55.

⁴⁷ MIDEPLAN (2019). Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/node/1787>. Pág. n.º 30 y MIDEPLAN (2017). Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kPYgZ47ARtWcDgBfyfAaXA>. Pág. n.º 97.

⁴⁸ MIDEPLAN (2019). Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/node/1787>. Pág. n.º 30 y MIDEPLAN (2017). Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional. Disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kPYgZ47ARtWcDgBfyfAaXA>. Pág. n.º 32.

- 2.45. Además, la falta de evaluación del impacto de la gestión institucional en relación con dicha intervención pública, coloca en riesgo el mejor reparto de los recursos y la atención prioritaria de las necesidades de la población.

IMPOSIBILIDAD DE EFECTUAR TRASLADO DE RECURSOS LÍQUIDOS A SUJETOS PRIVADOS

- 2.46. Los proyectos articulados con sujetos privados se han ejecutado mediante el traslado de recursos líquidos —como beneficio patrimonial— de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428 —en adelante LOCGR—, de manera en que el Inder articula estos proyectos dejando al sujeto privado desarrollarlo por su cuenta y limitándose a verificar que los recursos líquidos trasladados se hayan utilizado en la finalidad para la cual fueron solicitados y aprobados por la Junta Directiva del Inder. El monto aproximado de beneficios patrimoniales otorgados a sujetos privados entre el 2021 y 2022 asciende a CRC 4.716,21 millones⁴⁹.
- 2.47. Para otorgar dichos beneficios, el Inder ha utilizado como sustento los artículos 15, 16 y 36 de la Ley n.º 9036, que tratan acerca de las funciones, competencias y potestades de la institución, así como la posibilidad de suscribir convenios, contratos o alianzas con sujetos privados, nacionales o internacionales. Sin embargo, ninguno de estos artículos refiere a la posibilidad de trasladar recursos líquidos a sujetos privados.
- 2.48. Además, tomando como base dichos artículos de su Ley, el Inder emitió en el 2017 el Reglamento para realizar transferencias de fondos públicos, con lo cual formalizó los aspectos procedimentales a nivel institucional del mecanismo de ejecución referido. Este Reglamento establece que el traslado de recursos en el caso de sujetos privados puede efectuarse de dos formas: i) mediante un *acuerdo de transferencia de fondos no reembolsables*, el cual sustenta en el artículo 16 inciso c) de la Ley n.º 9036, que permite la donación de bienes muebles, inmuebles y servicios, así como en el artículo 2 de esa misma ley, donde se establecen los posibles beneficiarios del Inder y ii) mediante la *suscripción de un acuerdo de cooperación*. Al respecto, el Inder manifestó no haber donado recursos líquidos, por lo que todos los proyectos ejecutados respondieron a la suscripción de convenios de cooperación.
- 2.49. Asimismo, como parte del análisis se revisaron los reglamentos de la Ley n.º 9036, desde el 2015 (momento en que se emitió el primer reglamento) a la fecha, encontrándose que:
- Para el 2015, el Decreto Ejecutivo n.º 38975-MAG, no menciona posibilidad de hacer traslado de recursos líquidos. Sin embargo, se observó que a pesar de que la Ley n.º 9036 habilita la donación de “bienes muebles e inmuebles, servicios”, este Reglamento amplió el alcance de la ley al señalar que el Inder puede donar bienes muebles e inmuebles o “cualquier otro bien”.
 - En el 2018 se emitió el Decreto Ejecutivo n.º 41086-MAG en el cual se adicionó la posibilidad de realizar transferencias a personas físicas o jurídicas como parte del servicio de fomento a la producción y seguridad alimentaria (servicio distinto a los proyectos articulados con sujetos privados). Cabe señalar que mediante oficio n.º

⁴⁹ Dato incluye CRC 268,87 millones de 54 proyectos del programa Impulso Rural.

DFOE-SOS-0174 (7232) del 29 de abril de 2022 se indicó al Inder que el otorgamiento de recursos líquidos para el citado servicio de fomento a la producción y seguridad alimentaria, es incongruente con el principio de legalidad que disponen los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, siendo lo correcto la aplicación de un procedimiento de contratación pública para la adquisición de los bienes e insumos requeridos, para que la institución posteriormente los done a los beneficiarios.

- En el 2021 se emitió el Decreto Ejecutivo n.º 43102-MAG el cual adiciona la posibilidad de realizar transferencias para obras de infraestructura y estudios de preinversión.

2.50. No obstante, en el marco de la presente auditoría, el Órgano Contralor llevó a cabo un análisis del alcance de la normativa utilizada por el Inder para el traslado de recursos líquidos, así como del artículo 5 de la LOCGR llegando a determinar que ninguno de los artículos de la Ley n.º 9036 cumple con los supuestos previstos en el artículo 5 de la LOCGR para el traslado de recursos líquidos a sujetos privados, ni tampoco la Ley n.º 9036 habilita la donación de recursos líquidos. Dado lo anterior, la suscripción de un convenio de cooperación en el caso de los proyectos articulados no sustituye la norma de rango legal necesaria para trasladar recursos líquidos a un sujeto privado, a la vez que, lo contenido en los Decretos Ejecutivos n.º 41086-MAG y 43102-MAG, sobrepasan los alcances de la Ley n.º 9036 de previa cita.

2.51. Adicionalmente, se acreditó que dicho Reglamento de Transferencias, no siguió el procedimiento debido para su aprobación, por cuanto es un reglamento con efectos hacia terceros, al regular los requerimientos a cumplir por parte de los sujetos públicos y privados para acceder al financiamiento de proyectos. Sin embargo, este documento fue aprobado y oficializado por la Junta Directiva del Inder cuando lo procedente es que se emitiera mediante la figura de Decreto Ejecutivo.

2.52. Sobre esta situación, el artículo 5 de la LOCGR señala que *todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado debe darse por ley o de acuerdo con una ley* (la negrita no es del original). Esto, de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, en cuanto a que el actuar de la Administración Pública debe estar sometido al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que este le autorice.

2.53. Además, cuando un beneficio patrimonial previsto en el artículo 5 de la LOCGR consista en el traslado de recursos líquidos del sector público al privado, es decir que el sector público como concedente le traslade o transfiera dinero a un sujeto privado, éste no se puede concebir como donación. Lo anterior por cuanto los traslados de recursos líquidos públicos no son una liberación, ya que están condicionados siempre al cumplimiento de un fin del cual el concedente de fondos públicos es siempre responsable de asegurarlo, y aunque se conviertan en recursos privados siguen siendo de origen público, lo cual no coincide con la naturaleza jurídica de la donación. (ver también Opinión Jurídica 167 del 8 de setiembre del 2003 de la Procuraduría General de la República).

- 2.54. Respecto de la donación, cabe señalar que la donación de recursos líquidos también debe estar expresamente habilitada por ley y en el caso del Inder, el artículo 16 inciso c) de la Ley n.º 9036 sólo permite la donación de bienes muebles e inmuebles y servicios.
- 2.55. Por otra parte, en atención al principio de legalidad, la suscripción de un convenio de cooperación específico con la institución no habilita en ningún caso el traslado de recursos financieros cuando la ley no lo establece, siendo que los convenios por sí mismos no constituyen el instrumento jurídico para ampliar las normas de rango legal. De esta manera, las obligaciones que contraiga la institución como parte del convenio, como es el caso del traslado de recursos líquidos a sujetos privados, debe estar autorizada expresamente en una ley. Finalmente, es importante señalar que el traslado de recursos líquidos tampoco está autorizado para los demás servicios que brinda el Inder. (Ver artículo 11 Constitución Política, y artículo 11 Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, así como los artículos 16 inciso b) y 36 de la Ley n.º 9036)
- 2.56. En ese sentido, el dictamen de la Procuraduría General del República n.º C-070-2023 del 11 de abril del 2023 señala que aunque una institución pública pueda firmar convenios con sujetos privados, debe respetarse *una serie de condiciones, entre ellas la improcedencia de utilizarlos para delegar potestades de imperio o las competencias de la institución, crear estructuras paralelas, trasladar bienes o recursos, propiciar algún tipo de favorecimiento indebido, evadir algún tipo de contratación reglada, etc.* Además, resalta el hecho de que la firma de un convenio con un sujeto privado debe responder a una relación de cooperación en la cual la institución pública obtiene provecho para el mejor cumplimiento de sus fines.
- 2.57. La situación descrita obedece a que la estructuración de los proyectos articulados que realizó el Inder, se basó en una interpretación puntual de la Ley n.º 9036, así como del artículo 5 de la LOCGR, sin realizar un análisis jurídico integral, sistémico, respetando la jerarquía de las normas, que le permitiera determinar la viabilidad de llevar a cabo dicha intervención pública, por lo cual el mecanismo de ejecución definido en su normativa interna y utilizado hasta el momento, no es congruente con las competencias que le otorga la ley para llevar a cabo sus funciones.
- 2.58. En consecuencia, mediante esta forma de operar el Inder se limita a trasladar los recursos líquidos, dejando al beneficiario la total ejecución del proyecto, respecto del cual únicamente verifica que se haya culminado, lo que a su vez le impide asegurar que estos proyectos generan el efecto esperado en el desarrollo rural del territorio.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos se concluye que el modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros mediante el cual otorga beneficios patrimoniales a sujetos públicos y privados, cumple parcialmente con el marco regulatorio y prácticas aplicables en materia de GpRD en tanto se acreditó que dispone de la información de la caracterización de la población objetivo y sus necesidades, así como que cuenta con un esquema de gobernanza el cual facilita la participación de la población de los diferentes territorios y dispone de una metodología de priorización de proyectos.
- 3.2. Sin embargo, se evidenciaron deficiencias en el proceso de planificación, lo cual ha debilitado el liderazgo del Inder como ente especializado en el desarrollo rural y no ha permitido asegurar que se están solventando las necesidades de la población objetivo. En ese sentido, el Inder debe tomar la responsabilidad de impulsar el desarrollo rural de los territorios, estableciendo una visión estratégica e integral que guíe las acciones a ejecutar bajo un enfoque para resultados conforme con las finalidades de la institución.
- 3.3. Además, es necesario que el Inder oriente la inversión de los fondos públicos para cumplir con los objetivos del desarrollo rural del país mediante la definición del valor público que pretende alcanzar tanto en el ámbito institucional como en los proyectos, de modo que sea posible dar seguimiento y posteriormente evaluar los efectos e impactos de los resultados de la gestión institucional de dicha intervención pública.
- 3.4. Finalmente, es indispensable que el Inder realice un análisis integral y sistémico de su normativa, de forma que delimite claramente su ámbito de acción para que alinee su gestión a la finalidad que la Ley le otorga. Para ello es necesario que se aparte del pensamiento que ha privado hasta el momento en relación con la supuesta amplitud de su marco normativo, que lo ha llevado a invertir en proyectos atomizados de diferente índole en los territorios rurales, ya que la Ley n.º 9036 debe ser interpretada bajo el principio de legalidad desde la finalidad que se le asigna al Instituto, y a partir de ahí, considerar como dicha finalidad se relaciona con la población que atiende, para así alcanzar una visión integradora del desarrollo rural.

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.º 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. 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.

A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INDER

- 4.4. Resolver acerca de la procedencia de ejecutar proyectos articulados con terceros con sustento en el diagnóstico del impacto de estos proyectos en los territorios rurales que le remita la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural Territorial en atención a la disposición del párrafo 4.8., y en consideración de lo dispuesto en el párrafo 4.5. Con base en la decisión tomada, adoptar las acciones que en derecho correspondan. Comunicar lo resuelto a las instancias internas correspondientes. Remitir al Órgano Contralor copia del acuerdo de la Junta Directiva del Inder que resuelve acerca de la procedencia de ejecutar los proyectos articulados y acciones adoptadas a partir de la decisión tomada, a más tardar 2 meses después de remitido el diagnóstico por parte de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. (Ver párrafos del 2.25. al 2.45.)
- 4.5. Adoptar y comunicar un acuerdo para suspender el otorgamiento beneficios patrimoniales consistentes en recursos líquidos a sujetos privados, así como la suscripción de convenios con esta finalidad a partir de la comunicación de este informe de fiscalización. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la que conste el acuerdo tomado y su comunicación a nivel institucional a fin de dar cumplimiento a esta disposición a más tardar el 31 de agosto de 2023. (Ver párrafos del 2.46. al 2.58.)

AL M.Sc OSVALDO ARTAVIA CARBALLO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Definir e implementar los mecanismos de medición de los resultados esperados y del valor público alcanzado con las intervenciones del Inder, que incluyan al menos: la periodicidad de su aplicación, los indicadores y parámetros a utilizar. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la que conste la definición de los mecanismos, a más tardar el 30 de abril de 2024, así como un informe de avance de la implementación, a más tardar el 30 de setiembre de 2024. (Ver párrafos del 2.1. al 2.24.)
- 4.7. Revisar las normas que utiliza el Inder para el otorgamiento de recursos líquidos a sujetos privados y derogar aquellas que resulten incongruentes con los alcances de la Ley n.º 9036. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que consten las derogaciones efectuadas, a más tardar el 29 de febrero de 2024. (Ver párrafos del 2.46. al 2.58.)

A LA LICENCIADA PAOLA LORÍA HERRERA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE DESARROLLO RURAL DEL INDER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Elaborar un diagnóstico del impacto generado en los territorios rurales que permita determinar el valor público agregado por los proyectos articulados de los últimos 5 años y

que fueron financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Rural Territorial, identificando en forma separada el aporte de los proyectos con sujetos públicos y con sujetos privados. Enviar este diagnóstico a la Junta Directiva como insumo para el cumplimiento de la disposición 4.4. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la que consten los resultados del diagnóstico, así como su remisión a la Junta Directiva del Inder, a más tardar el 12 de enero de 2024. (Ver párrafos del 2.25. al 2.45.)

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área
Contraloría General de la República

M.Sc. María Alejandra Quirós García
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

Licda. María Fernanda Zúñiga Álvarez
Coordinadora
Contraloría General de la República

M.Sc. María Virginia Cajiao Jiménez
Asesora Legal
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

xxx/yyy/pmt

G: 2022000266-1