



INFORME Nro. **DFOE-PG-IF-00012-2018**  
21 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA  
EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
LAS REGIONES FRONTERIZAS

**2018**

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVOS.....	5
ALCANCE .....	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	9
SIGLAS.....	10
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>11</b>
EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN LAS REGIONES FRONTERIZAS EN RELACIÓN CON EL EJE DE SEGURIDAD.....	11
<i>Institucionalización</i> .....	12
<i>Coordinación</i> .....	14
<i>Planificación</i> .....	15
<i>Monitoreo</i> .....	16
EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN LAS REGIONES FRONTERIZAS EN RELACIÓN CON EL EJE DE DESARROLLO .....	17
<i>Institucionalización</i> .....	18
<i>Coordinación</i> .....	21
<i>Planificación</i> .....	22
<i>Monitoreo</i> .....	24
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>25</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>26</b>
A MICHAEL SOTO ROJAS, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENTE RECTOR DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	26
A STEVEN NÚÑEZ RÍMOLA, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, ENTE RECTOR DE TRABAJO, DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	26
A PILAR GARRIDO GONZALO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, ENTE RECTOR DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (SNP), O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	27

### CUADROS

CUADRO N.º 1: PONDERACIÓN DEL IGPNFron.....	6
CUADRO N.º 2: DEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES DE GOBERNANZA .....	7

### ANEXOS

TABLA 1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EJE DE SEGURIDAD .....	28
TABLA 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EJE DE DESARROLLO.....	30

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*Se evaluó la gobernanza de las políticas públicas aplicadas a los ejes de Seguridad y Desarrollo de las regiones fronterizas norte y sur de nuestro país; entendida la gobernanza como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad. En esta se consideró los componentes de la gobernanza referentes a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*La cooperación y articulación entre los actores involucrados en el eje de Seguridad; así como, entre los actores que intervienen en el Desarrollo de las regiones fronterizas, es cuestión central para explicar el éxito o el fracaso de las políticas públicas, teniendo en cuenta que los resultados deseados no se consiguen alcanzar aisladamente, sino con la participación de todos los actores.*

*Asimismo, la carencia de políticas públicas articuladas y específicas que regulen la actuación conjunta de los órganos públicos involucrados que intervienen en las regiones fronterizas; genera el riesgo de que no se reconozca por parte del Gobierno las características peculiares que diferencian a las regiones fronterizas de las demás regiones del país; lo cual puede limitar la actuación de los organismos públicos al momento de resolver las necesidades particulares que presentan dichas regiones; tales como, la incidencia de crímenes transnacionales producto de la proximidad geográfica con los países productores de drogas, sumadas, a la permeabilidad del territorio; asimismo, al ser las regiones más alejadas de las mayores ventajas sociales, tienen los menores niveles de ingresos y de desarrollo, lo que puede llevar a las personas que habitan en esos lugares a aceptar condiciones de trabajo en las cuales no cuentan con los derechos laborales y de salubridad debidos; situación que entre otros inconvenientes, puede incidir en que los individuos sean atraídos por las organizaciones criminales introduciéndolos en la marginalidad y en el submundo del crimen.*

*Dicha situación implica un reto según lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica, que obliga al Estado a procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Pero en el que además siendo un numeral base de aspectos ambientales que rigen en el territorio, pues las regiones fronterizas se caracterizan por tener áreas de conservación o de protección silvestre, también el Estado se constituye en garante de la protección y tutela del medio ambiente y recursos naturales, para así mejorar la calidad de vida de todos en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.*

*También existe una relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica; a manera de ejemplo se cita el objetivo de desarrollo sostenible 10, denominado “Reducción de las desigualdades”; el cual pretende adoptar políticas sólidas que promuevan soluciones para reducir la desigualdad de ingresos, mejorar la regulación y el control de los mercados y de las instituciones financieras, fomentar la asistencia para el desarrollo y la inversión extranjera directa para las regiones que más lo necesiten; así como, facilitar la migración y la movilidad segura de las personas.*

*La actuación conjunta por parte de los diferentes actores responsables que intervienen en las regiones fronterizas, permitirá potenciar un mejor uso de los recursos y la posibilidad de alcanzar una mayor calidad de los productos o servicios públicos.*

### **¿QUÉ ENCONTRAMOS?**

*En lo que se refiere al componente de **institucionalización**, Costa Rica no cuenta con una política pública articulada y específica para las regiones fronterizas, que considere el impacto económico, social y ambiental de manera integral y particular para las regiones de ambas fronteras, con el fin de promover la actuación conjunta por parte de los actores que tienen competencia. Asimismo, se evidenció que no se encuentra regulado cómo debe efectuarse la actuación, por ejemplo en los aspectos relacionados con el intercambio integral de información entre los organismos públicos; la identificación, análisis y manejo integral del riesgo que incluya a todas las instituciones; la realización de actividades de control e inspección en frontera de manera conjunta entre las instituciones que intervienen en el control de las regiones fronterizas, entre otros.*

*Con respecto al componente de **coordinación**, existen oportunidades de mejora relacionadas con la definición del modelo de actuación conjunta y la creación de políticas que permitan compartir los recursos (financieros, humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.), que promuevan la alineación de las acciones estratégicas y operativas, y la disponibilidad de información por parte de los actores involucrados; para efectuar diagnósticos, análisis, evaluación y la toma de decisiones; de manera que exista una debida coordinación y adecuados canales de comunicación dirigidos a la actuación conjunta.*

*En relación con el componente de **planificación**, se determinó la ausencia de normas que regulen la alineación entre la planificación individual y la planificación conjunta de los diferentes organismos públicos que tienen responsabilidad en relación con el desarrollo y la seguridad de las regiones fronterizas; y el posterior seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos individuales y conjuntos.*

*Acerca del componente de **monitoreo**, no se obtuvo evidencia con respecto a la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, que guíen los procesos de recolección, análisis y uso de la información por parte de las instituciones que gestionan el desarrollo y la seguridad de las regiones fronterizas, para dar seguimiento en relación con la consecución de objetivos previamente definidos, y para guiar las decisiones de gestión.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*El Órgano Contralor emite disposición al Ministro de Seguridad Pública, relacionada con la elaboración de una estrategia para el establecimiento de los mecanismos de gobernanza de las políticas públicas aplicables a las regiones fronterizas en materia de Seguridad. Así mismo, se emite disposición al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, referida a la elaboración de una estrategia para el establecimiento de los mecanismos de gobernanza de las políticas públicas aplicables a las regiones fronterizas en materia de Desarrollo. Finalmente, se emite disposición a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, para que establezca mecanismos de cooperación y articulación; que apoyen el cumplimiento de las disposiciones anteriores.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL  
SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE LAS REGIONES FRONTERIZAS**

## 1. Introducción

---

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

---

- 1.1. Con el propósito de fortalecer la buena gobernanza en la región de América Latina y el Caribe, se desarrolló una auditoría coordinada por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)<sup>1</sup>; para evaluar la gobernanza de las políticas públicas aplicadas en las regiones fronterizas; entendida la gobernanza como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad.
- 1.2. En esta se consideró los componentes de la gobernanza referentes a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo; aplicados a los siguientes macroprocesos: **Eje de Seguridad:** 1. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de control fronterizo del flujo de bienes y mercancías (puestos oficiales); 2. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de control fronterizo del flujo de personas (puestos oficiales); 3. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de vigilancia de la región fronteriza; 4. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de prevención y represión de los delitos de la región fronteriza; **Eje de Desarrollo:** 5. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de inversión pública en infraestructura en la región fronteriza; 6. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de gestión de beneficios tributarios para la región fronteriza; 7. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de financiamiento al desarrollo de la región fronteriza; y 8. Gobernanza de las políticas para el macroproceso de explotación y preservación del medio ambiente de la región fronteriza.
- 1.3. El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### OBJETIVOS

---

- 1.4. El objetivo general de esta fiscalización fue evaluar la gobernanza de las políticas públicas de las regiones fronterizas, utilizando como base los criterios especificados en el referencial de evaluación de la gobernanza de las políticas públicas y demás normativa aplicable.

---

<sup>1</sup> El estudio fue organizado por la OLACEFS y coordinado por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, y participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana.

## ALCANCE

- 1.5. El alcance incluyó la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas aplicadas a los ejes de Seguridad y Desarrollo de las regiones fronterizas; al 31 de octubre de 2018.

## METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. Para la ejecución de este estudio se consideró, en lo aplicable, lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual del Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República, así como los lineamientos establecidos en las Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).
- 1.7. Asimismo, se utilizaron las siguientes herramientas de análisis diseñadas para obtener el grado de avance en el cumplimiento de los criterios relacionados con los componentes de gobernanza para los macroprocesos en estudio:
- Grupos focales: se realizaron sesiones de trabajo con funcionarios que intervienen en los macroprocesos, para recolectar los datos que sirvieran de insumo en el estudio.
  - Matriz de Planificación: Permitió sistematizar la planeación, a partir de las cuestiones de auditoría elaboradas, con todos los procedimientos y técnicas necesarios para un pronunciamiento definitivo acerca del objeto de auditoría y su ajuste al criterio.
  - Cuestionario: instrumento conformado por preguntas estándar para cada macroproceso.
  - Escala de Evaluación de Gobernanza: herramienta para la medición, la cual asignó una clasificación de 1 a 5, donde 1 es “muy en desacuerdo” y 5 es “muy de acuerdo” sobre el estado de la Gobernanza de las Políticas Públicas de las regiones de fronteras, aplicado a cada macroprocesos del estudio.
  - Índice de Gobernanza de Políticas Nacional de Fronteras (iGPNFron): Tuvo como propósito analizar cada aspecto involucrado, los hallazgos extraídos del trabajo y las posibles notificaciones sobre la conclusión del resultado de la auditoría. La ponderación del iGPNFron se detalla a continuación:

**Cuadro N.º 1: Ponderación del iGPNFron**

Nivel de gobernanza de la política pública	Definición general	Escala
Insuficiente	No se han adoptado prácticas suficientes, para que se pueda concluir que hay compromiso del gobierno en mejorar la gobernanza.	$X < 2,5$
Inicial	Se han implantado prácticas de gobernanza que permiten concluir que el gobierno busca conocer e implementar prácticas que mejoren la gobernanza.	$2,5 \leq X \leq 4,9$
Intermedio	Se han implantado prácticas de gobernanza que permiten concluir que el gobierno conoce y busca aplicar de forma continua buenas prácticas de gobernanza.	$5 < X < 7,4$
Avanzado	Se implantaron prácticas de gobernanza consideradas buenas y suficientes.	$7,5 < X$

Fuente: CGR, con base en el método de calificación de la Gobernanza de las Políticas Públicas del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

- 1.8. En el siguiente Cuadro se detalla la definición de los componentes de gobernanza, los cuales fueron evaluados mediante las herramientas aplicables a los macroprocesos.

**Cuadro N.º 2: Definición de los componentes de gobernanza**

Componente	Definición
Institucionalización	La institucionalización formal de la política pública por medio de norma legal emitida por un órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la que se normaliza la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados; en lo referente a la formalización en contenido prescriptivo de la intervención gubernamental y las definiciones de modelo de coordinación entre las organizaciones, las funciones de las partes interesadas y los objetivos para solucionar el problema identificado.
Coordinación	Capacidad del líder para guiar el esfuerzo colaborativo e influir en los miembros intragubernamentales hacia una determinada dirección, generando convergencia estructural. También se miden los mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear estrategias y operaciones de las organizaciones implicadas para alcanzar el resultado común, teniendo en cuenta que el desarrollo de planes, rutinas de trabajo sincronizadas y mecanismos de control estandarizados fortalecerían la interacción de los miembros de las instancias de coordinación.
Planeamiento	La política pública se orienta por una formulación general que define su lógica de intervención y por planes que permitan operacionalizar las acciones necesarias, delineadas en función de las directrices, objetivos y metas propuestas.
Monitoreo	Se define en qué medida existe un sistema de monitoreo y evaluación de la actuación Estatal, que comprenda procesos de trabajo, procedimientos, indicadores clave, disponibilidad de datos fiables y abiertos para la participación de las partes interesadas, entre otros.

Fuente: CGR, con base en la definición de los componentes de gobernanza de las políticas públicas del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

- 1.9. Sumado a los criterios antes descritos, con el fin de aplicar y completar el iGPNFron, se realizaron entrevistas y reuniones con los entes y órganos públicos nacionales con competencias asociadas a los macroprocesos en estudio; así como solicitudes de información escrita.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

- 1.10. Costa Rica posee 660 km de extensión de línea fronteriza internacional terrestre y fluvial<sup>2</sup>, que se comparte al norte con Nicaragua y al sur con Panamá. Las regiones fronterizas se encuentran conformadas por 10 cantones<sup>3</sup>, los cuales concentran cerca del 36% del territorio nacional, lo que expresado en kilómetros equivalente a 18.334 km<sup>2</sup>. La población de estos es de aproximadamente 690.592 habitantes.

<sup>2</sup> Registro Nacional de la República de Costa Rica, Oficio No. DIG-TOT-0079-2018 del 15 de febrero de 2018, p.1

<sup>3</sup> Registro Nacional, Oficio No. DIG-TOT-0079-2018 del 15 de febrero de 2018, pp. 2-3. Los cantones ubicados en la Frontera Norte corresponden a: La Cruz, Upala, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí y Pococí. Por su parte, los cantones ubicados en la Frontera Sur corresponden a: Talamanca, Coto Brus, Corredores y Golfito.

- 1.11. En lo concerniente a las regiones fronterizas, coexisten regímenes especiales que responden a una tutela específica como lo son aspectos de soberanía, seguridad, territorio o población; siendo que el mismo ordenamiento jurídico establece diferentes tratamientos para esas materias, que por las funciones y las incidencias que acarrear en dichas regiones, resulta imprescindible considerarlo para la implementación de las distintas acciones.
- 1.12. Dichas regiones se caracterizan por poseer los territorios catalogados con menor nivel de desarrollo social; además, los cantones localizados en la región fronteriza corresponden a aquellos que se ubican más alejados del centro del país; y en consecuencia, también alejados de las mayores ventajas sociales; asimismo, algunos de estos se encuentran clasificados con los mayores niveles de pobreza del país; a saber, Talamanca, Los Chiles, Upala y La Cruz<sup>4</sup>.
- 1.13. En ese sentido, de conformidad con el índice de desarrollo social distrital (IDS, 2017)<sup>5</sup>; el país puede clasificarse en tres grupos que presentan diferencias en las dimensiones económica, participación social, salud, educativa y seguridad. El primero conformado por la región Central, y el segundo por el Pacífico Central y la región Chorotega, los cuales presentan mejor desarrollo social si se comparan con el tercer grupo, este último conformado por las regiones Huetar Caribe, Brunca y Huetar Norte, donde se ubican las zonas limítrofes con los países vecinos de Nicaragua y Panamá, las cuales presentan mayor concentración de distritos con IDS bajo o muy bajo.
- 1.14. Las desigualdades regionales no se expresan sólo a través de las disparidades sociales, sino también, a través de las diferencias en el acceso a innovación, investigación y tecnología, en infraestructura (transportes, telecomunicaciones, energía<sup>6</sup>) y en oportunidades de integración en el mercado laboral.
- 1.15. Dicha situación implica un reto según lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica, que obliga al Estado a procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Pero en el que además siendo un numeral base de aspectos ambientales que rigen en el territorio, pues las regiones fronterizas se caracterizan por tener áreas de conservación o de protección silvestre, también el Estado se constituye en garante de la protección y tutela del medio ambiente y recursos naturales, para así mejorar la calidad de vida de todos en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- 1.16. También existe una relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica; a manera de ejemplo se cita el objetivo de desarrollo sostenible 10, denominado "Reducción de las desigualdades"; el cual pretende adoptar políticas sólidas que promuevan soluciones para reducir la desigualdad de ingresos, mejorar la regulación y el control de los mercados y de las instituciones financieras, fomentar la asistencia para el desarrollo y la inversión extranjera directa para las regiones que más lo necesiten; así como, facilitar la migración y la movilidad segura de las personas.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (2013). Costa Rica Mapas de Pobreza 2011, p. 26, recuperado de [http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza\\_y\\_presupuesto\\_de\\_hogares/pobreza/metodologias/documentos\\_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.pdf](http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.pdf)

<sup>5</sup> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017), V Informe sobre el Índice de Desarrollo Social 2017 (IDS), recuperado de [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb\\_ILDRwqVI\\_zHV3NadQ](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILDRwqVI_zHV3NadQ)

<sup>6</sup> Según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, denominado "Jorge Manuel Dengo Obregón", señala que "si bien la cobertura eléctrica nacional es alta (97,04%), en las zonas más pobres y alejadas del país, como en Limón, Puntarenas y las zonas fronterizas la cobertura es más baja" (p. 78).

- 1.17. En ese sentido, en cuanto al establecimiento de las políticas sólidas, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), como rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP), según el artículo 2 en relación con el 5 y 6 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 y sus reformas, tiene establecidas como parte de sus funciones la participación en la formulación, adopción, coordinación y evaluación de las políticas y programas; por lo tanto, se constituye en un actor fundamental en el proceso para el establecimiento y la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad y desarrollo de las regiones fronterizas; y en las labores relacionadas con impulsar la concienciación y compromiso con la gestión integrada vertical y horizontal.
- 1.18. Además, los artículos 2 y 5 de la Ley N° 8801, Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, establece que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ante las municipalidades, en lo referente a la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito. Por lo anterior, Mideplan propondrá las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa. Todo lo anterior, con el propósito de favorecer la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.
- 1.19. Además, según el inciso i) del artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto 41187-MP-MIDEPLAN, le corresponde al Ministro de Seguridad Pública la rectoría en materia de Seguridad Ciudadana y Justicia; y, por su parte el inciso a) del mismo numeral, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, la rectoría en materia de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social; quienes tienen potestad en conjunto con el Presidente de la República para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público; y les corresponde entre otras, validar y suscribir las políticas públicas correspondientes a su competencia, todo lo último de acuerdo con el artículo 10 del Decreto de referencia.

#### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.20. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se efectuó el 7 de diciembre de 2018, en la Contraloría General; actividad a la que se convocó mediante el oficio N.º 17312 (DFOE-PG-0631) del 4 de diciembre del año en curso, dirigido a los siguientes funcionarios: del Ministerio de la Presidencia a la señora Ana Victoria Zapata Calvo, Asesora Legal; del Ministerio de Hacienda al señor Nogui Acosta Jaén, Viceministro de ingresos; del Ministerio de Gobernación al señor Víctor Barrantes Marín, Viceministro de Gobernación; del Ministerio de Seguridad a los señores Luis Carlos Castillo Fernández, Viceministro de Fuerza Pública; Daniel Calderón Rodríguez, Director General de la Fuerza Pública; Allan Obando Flores, Director Policía de Fronteras; y Ericka Madriz Chinchilla, Comandante; del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica a la señora Dyalá Jiménez Figueres, Ministra; del Ministerio de Agricultura y Ganadería al señor Renato Alvarado Rivera, Ministro; del Sistema Nacional de Áreas de Conservación al señor José María Arroyo Arguedas, Ingeniero Topógrafo; del Ministerio de Planificación a los señores Daniel Soto Castro, Viceministro de Planificación; y Milagro Muñoz Bonilla, Coordinadora-Planificación Regional; y del Instituto

de Desarrollo Rural al señor Harys Regidor Barboza, Presidente Ejecutivo. También, mediante el oficio N.º 17570 (DFOE-PG-0649) del 6 de diciembre del año en curso, se convocó al señor Juan Alfaro López, Ministro a.i. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- 1.21. Se contó con la presencia de los siguientes participantes: del Ministerio de la Presidencia la señora Ana Victoria Zapata Calvo, Asesora Legal; del Ministerio de Hacienda el señor Nogui Acosta Jaén, Viceministro de ingresos; del Ministerio de Seguridad el señor Gerald Camacho Sánchez, Subdirector Policía de Fronteras; del Ministerio de Comercio Exterior la señora Gabriela Barrientos Hernández, representante del Consejo de Facilitación de Comercio; del Ministerio de Agricultura y Ganadería el señor José Claudio Fallas Cortés, Oficial Mayor; del Sistema Nacional de Áreas de Conservación el señor José María Arroyo Arguedas, Ingeniero Topógrafo; del Ministerio de Planificación la señora Milagro Muñoz Bonilla, Coordinadora-Planificación Regional; del Instituto de Desarrollo Rural la señora Diana Murillo Murillo, Gerente General y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la señora Paola Ross Varela, Asesora.
- 1.22. Asimismo, mediante los oficios N.º 17576 (DFOE-PG-650), 17582 (DFOE-PG-0651) y 17584 (DFOE-PG-0652) del 7 de diciembre de 2018, se remitió a la señora Ministra de Planificación, y a los señores Ministro de Seguridad Pública y Ministro a.i. de Trabajo y Seguridad Social, respectivamente, el borrador del presente informe; con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales, las observaciones y el sustento documental que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.23. Al respecto, se recibió el oficio N.º DM-1399-2018 del 17 de diciembre de 2018 suscrito por la Ministra de Mideplan, que contiene observaciones efectuadas al borrador del informe. Dichas observaciones luego del respectivo análisis no modifican el fondo de los hallazgos y disposiciones del presente informe; no obstante, fueron consideradas algunas de las observaciones en el presente informe. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N.º DFOE-PG-0694 (18494) remitido al Mideplan. Los Ministerios de Seguridad Pública y de Trabajo y Seguridad Social no presentaron observaciones en el plazo establecido para tal efecto.

## SIGLAS

- 1.24. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

SIGLA	Significado
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>OLACEFS</b>	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>TCU</b>	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
<b>MAGEFI</b>	Manual General de Fiscalización Integral
<b>INTOSAI</b>	Normas de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior
<b>iGNPFron</b>	Índice de Gobernanza de Políticas Nacional de Fronteras
<b>IDS</b>	Índice de desarrollo social
<b>SNP</b>	Sistema Nacional de Planificación
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018
<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación y Política Económica

SIGLA	Significado
Inder	Instituto de Desarrollo Rural
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PEDRT	Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030
Conafac	Consejo Nacional de Facilitación del Comercio

## 2. Resultados

### EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN LAS REGIONES FRONTERIZAS EN RELACIÓN CON EL EJE DE SEGURIDAD

- 2.1. La Constitución Política en los artículos 188 y 189, así como los numerales 21, 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 02 de mayo de 1978, establecen que los ministerios, las instituciones descentralizadas y demás entes que forman parte de la Administración Pública, están llamados a garantizar la unidad, visión y acción del Estado. Para lograr lo anterior, estas instancias requieren de la dirección y coordinación política del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias, de manera que los objetivos, programas y proyectos gubernamentales, así como los recursos públicos, deban ejecutarse de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.
- 2.2. Así mismo, la Constitución Política en el artículo 140 inciso 8) señala que es obligación del Poder Ejecutivo ejercer la coordinación del Estado. Este mandato constitucional conlleva el deber de vigilancia y dirección del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, en aras de alcanzar el desarrollo estatal a través de la unificación de la actuación ejecutiva.
- 2.3. Además, según el artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto 41187, le corresponde al Ministro de Seguridad Pública la rectoría en materia de Seguridad Ciudadana y Justicia; quien tiene potestad en conjunto con el Presidente de la República para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público; y les corresponde entre otras, validar y suscribir las políticas públicas correspondientes a su competencia.
- 2.4. Por otro lado, la Ley de Planificación Nacional, N°. 5525, establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Sistema Nacional de Planificación, la participación en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional; y, tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de los planes y política.
- 2.5. En cuanto al eje de Seguridad, de conformidad con el iGPNFron, los resultados muestran que al 31 de octubre de 2018, la gobernanza de las políticas públicas se encuentra en dos niveles; el primero corresponde a un nivel inicial para las temáticas de Vigilancia fronteriza, y la Prevención y represión de los delitos transfronterizos; el segundo corresponde a un nivel intermedio para las materias relacionadas con el Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías, y el Control fronterizo del flujo de personas (en los puestos oficiales). Esa calificación se compone de la nota obtenida con la aplicación del cuestionario a cada macroproceso, según se detalla en la Tabla 1, que contiene el anexo.
- 2.6. Con referencia a lo anterior, a continuación se describen los principales resultados obtenidos a partir de la aplicación del citado cuestionario, a saber:

## Institucionalización

- 2.7. En lo que se refiere al componente de institucionalización para la gobernanza de las políticas públicas, se determinó que Costa Rica no cuenta con una política pública de largo plazo articulada y específica que regule la actuación conjunta de los órganos públicos involucrados que intervienen en materia de seguridad en las regiones fronterizas; entendida esta como la actuación gubernamental en materia de coordinación, planificación y el monitoreo de los macroprocesos de control fronterizo del flujo de bienes y mercancías; control fronterizo del flujo de personas; vigilancia fronteriza; y prevención y represión de los delitos transfronterizos.
- 2.8. La actuación de los diferentes organismos públicos que intervienen en las regiones fronterizas, se encuentra regulada principalmente de manera individual en un amplio conjunto de normas que definen las competencias, estructuras, actividades, relaciones, procedimientos, responsabilidades y sanciones, entre otros; las cuales en su mayoría son de aplicación para todo el país, sin hacer distinción para tales regiones.
- 2.9. Dichas normas individuales, en alguna medida propician la actuación gubernamental conjunta; no obstante, estas normas son generales y no se encuentra regulado cómo debe efectuarse dicha actuación por ejemplo en los aspectos relacionados con el intercambio integral de información entre dichas instituciones; la identificación, análisis y manejo integral del riesgo que incluya a todas las instituciones; la realización de actividades de control e inspección en frontera de manera conjunta entre las instituciones que intervienen en el control fronterizo; la planificación que considere la definición de objetivos conjuntos; la instauración de mecanismos de coordinación; y el establecimiento de mecanismos de monitoreo, entre otros.
- 2.10. En lo que se refiere a la actuación conjunta, entre las normas generales se establece que las autoridades aduaneras, migratorias, de salud, de policía y todas las que ejerzan control sobre los ingresos o las salidas de personas, mercancías, vehículos y unidades de transporte del territorio aduanero nacional, deberán ejercer sus competencias en forma coordinada, colaborando entre sí para la aplicación correcta de las disposiciones legales y administrativas; así estipulado en el artículo 21 de la Ley General de Aduanas, No. 7757.
- 2.11. Además, el artículo 8 del Tratado Internacional 9430, del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, establece que debe existir cooperación entre los organismos que intervienen en las regiones fronterizas, lo cual incluye la coordinación de procedimientos en los puestos fronterizos para facilitar el comercio transfronterizo.
- 2.12. Cabe resaltar que recientemente en nuestro país se aprobó el "Programa de Integración Fronteriza", mediante la Ley 9451, cuyo objetivo es fortalecer la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de los puestos oficiales ubicados en las fronteras, en lo que se refiere a la infraestructura, el equipamiento y los sistemas fronterizos; buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos; por lo que se espera contar con condiciones que coadyuven en la optimización de los controles fronterizos en el mediano plazo.
- 2.13. En cuanto a la temática del control fronterizo del flujo de personas, las normas establecen que la política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir algunos objetivos, como

ejemplo se cita el de garantizar la seguridad y el orden públicos; entre otros; así establecido en el artículo 7 de la Ley General de Migración y Extranjería, No. 8764.

- 2.14. Por otra parte, en relación con las materias de vigilancia, y prevención y represión; la Ley General de Policía, No. 7410 en su artículo 8, inciso e), establece que son atribuciones generales de todas las fuerzas de policía, entre otros, actuar según el principio de cooperación y auxilio recíprocos, en procura de la debida coordinación, de conformidad con las instancias y los órganos previstos al efecto. Asimismo, el artículo 12 de dicha Ley establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública definirá las políticas generales de los diversos cuerpos de la policía, de conformidad con las directrices del Presidente de la República.
- 2.15. Además, mediante los artículos 23 y 24 de la Ley 7410 antes referida, se creó la Policía de Fronteras para resguardar la soberanía territorial; entre sus atribuciones tiene asignada la vigilancia y el resguardo de las fronteras terrestres, las marítimas y las aéreas, incluidas las edificaciones públicas donde se realizan actividades aduanales y migratorias; y velar por el respeto a la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes garantes de la integridad del territorio nacional, las aguas territoriales, la plataforma continental, el mar patrimonial o la zona económica exclusiva, el espacio aéreo y el ejercicio de los derechos correspondientes al Estado.
- 2.16. En relación con la institucionalización de las políticas públicas, existen conceptos derivados de las mejores prácticas internacionales<sup>7</sup>, que si bien no son de aplicación obligatoria para el país, pueden servir como marco de referencia para potenciar la gobernanza de las políticas públicas para las regiones fronterizas; entre las que se pueden citar: 1) La institucionalización de la política pública debe darse de manera formal por medio de una norma legal (ley, decreto, resolución etc.) apropiada, emitida por un órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la cual se normativice la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados; 2) Debe existir una definición clara y formal de las competencias de las principales partes interesadas involucradas en la política pública, de manera que sea posible la identificación de los objetivos, papeles, responsabilidades, recursos y obligaciones de todos los involucrados, incluyendo el abordaje para tratar la resolución de conflictos, identificar y dividir riesgos y oportunidades, y establecer formas de revisión, evaluación y monitoreo; 3) Debe definirse la institucionalización formal de los procesos decisorios referentes a la política pública; y, 4) Existencia del marco regulatorio que no perjudique el desempeño de la política pública por el exceso de formalismo y de detalle.
- 2.17. La citada carencia de una política pública articulada y específica que regule la actuación conjunta de todos los órganos públicos involucrados que intervienen en materia de seguridad en las regiones fronterizas, genera el riesgo de que no se reconozca por parte del Gobierno las características peculiares que diferencian a las regiones fronterizas de las demás regiones del país; lo cual puede limitar la actuación de los organismos públicos al momento de resolver las necesidades particulares que presentan dichas regiones en materia de seguridad; tales como la incidencia de crímenes transnacionales producto de la proximidad geográfica con los países productores de drogas, sumadas, a la permeabilidad de la línea de frontera y a la densa red vial y fluvial; por otra parte, las poblaciones locales están compuestas por ciudadanos de países vecinos, y su presencia se refleja directamente en las áreas de seguridad, salud, educación, empleo y bienestar social; entre otros.

---

<sup>7</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.1, buenas prácticas referentes a la institucionalización.

## Coordinación

- 2.18. En lo que se refiere al componente de coordinación para la gobernanza de las políticas públicas, se identificaron oportunidades de mejora en relación con el establecimiento formal de instancias y mecanismos de articulación de los organismos públicos que intervienen en los macroprocesos de Vigilancia fronteriza y Prevención y represión de los delitos transfronterizos; en virtud de que la Presidencia de la República en conjunto con el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Gobernación y Policía, como principales entes encargados de definir las políticas de los diversos cuerpos de la policía, no han establecido formalmente instancias de articulación para alinear las acciones estratégicas y operativas de los actores involucrados en la seguridad fronteriza; tanto de los que forman parte del Poder Ejecutivo como de los que pertenecen al Poder Judicial; en ese sentido, tampoco se cuenta con un modelo definido para la actuación conjunta; ni se ha designado un líder para que coordine el esfuerzo colaborativo; tampoco se han establecido políticas que permitan compartir los recursos (financieros, humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados.
- 2.19. En relación con el establecimiento de instancias de coordinación donde participen los actores que intervienen en los macroprocesos de Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías y el Control fronterizo del flujo de personas; se determinó la reciente creación del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (Conafac) como un órgano de decisión y coordinación interinstitucional permanente entre las instancias gubernamentales que tienen competencias relacionadas con los procedimientos de comercio exterior, incluidos los relativos a exportación, importación y tránsito de personas y mercancías, así como los proyectos de mejora de procesos e infraestructura, tanto física como tecnológica, para la facilitación del comercio; cuyo liderazgo le fue otorgado al Ministerio de Comercio Exterior; asimismo, se crearon los Comités Locales de facilitación del comercio ubicados entre otros lugares, en los puestos fronterizos terrestres; no obstante, aún se encuentra pendiente el establecimiento de los mecanismos de articulación de los organismos públicos que intervienen en los controles de las regiones fronterizas, en relación por ejemplo con el establecimiento del modelo de actuación conjunta y la creación de políticas para compartir los recursos (humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados que realizan los controles e inspección en los puestos oficiales ubicados en fronteras.
- 2.20. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la coordinación, las mejores prácticas internacionales<sup>8</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Coherencia entre las políticas públicas, de manera que las acciones y los objetivos específicos de las intervenciones emprendidas por las diversas entidades estén alineados, los resultados esperados puedan ser alcanzados y se refuercen mutuamente, ampliando el impacto sobre el ciudadano; 2) Existencia de coordinación y relacionamiento horizontal entre actores públicos y privados, actuando de forma articulada para la formulación y la gestión de políticas públicas; 3) Establecimiento de mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear las estrategias y operaciones de las organizaciones involucradas en políticas transversales y descentralizadas, para alcanzar el resultado común; 4) Identificación de los recursos humanos, de tecnología de la información, físicos y financieros necesarios para iniciar y mantener el esfuerzo cooperativo, en la medida en que las organizaciones poseen

---

<sup>8</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.5, buenas prácticas referentes a la coordinación.

diferentes niveles de recursos y capacidades; 5) Adopción de una estrategia de comunicación coordinada y amplia para que todas las partes puedan colaborar unas con las otras efectivamente, y en la cual se considere el establecimiento y divulgación de canales efectivos de comunicación y consulta con las diferentes partes interesadas, considerando las características y posibilidades de acceso de cada público objetivo; y, 6) Publicación, para conocimiento de todas las partes interesadas, de la estructura de gobernanza vigente en la política pública, así como de los papeles y de las responsabilidades definidos, incluyéndose como es que el esfuerzo cooperativo será liderado.

- 2.21. Las limitaciones señaladas responden a un posible vacío de liderazgo respecto a la coordinación para el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad para las regiones fronterizas, que permita garantizar la unidad, visión y acción de los ministerios, las instituciones descentralizadas y demás entes que forman parte de la Administración Pública que intervienen en dichas regiones, de acuerdo con las prioridades para el desarrollo de las labores destinadas a la seguridad de las regiones fronterizas, incluidas la prevención del delito y la persecución criminal; sin detrimento de la independencia funcional de los organismos públicos y de los Poderes del Estado.
- 2.22. Al respecto, la ausencia de la designación del líder quien coordine la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad de las regiones fronterizas, genera el riesgo de no ejercer una coherencia para la conducción del país, en relación con la articulación de políticas públicas e iniciativas entre los distintos actores del Estado que intervienen en la materia de seguridad de las regiones fronterizas.

### Planificación

- 2.23. En cuanto al componente de planificación para la gobernanza de las políticas públicas, mediante el análisis realizado por la Contraloría General, se determinó la ausencia de una estrategia formalmente establecida para la respectiva planificación conjunta e individual por parte de los actores responsables que intervienen en la seguridad fronteriza; que considere entre otros aspectos, la identificación precisa de los problemas de seguridad que presentan las regiones fronterizas, identificación de las causas, delimitación del público objetivo; y el establecimiento de los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta para atacar las causas de los problemas; definición de los productos que se deben generar para lograr los resultados proyectados; esclarecimiento de las actividades para generar los productos necesarios y prever las fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta; que permita organizar en una forma sistemática los recursos materiales y humanos, las actividades de control e inspección en frontera, de investigaciones, los patrullajes, y los operativos policiales, entre otros; para el logro de los objetivos definidos como prioritarios en cuanto a la seguridad de las regiones fronterizas.
- 2.24. Cabe resaltar que como parte de la formulación del "Programa de Integración Fronteriza", antes referido en el párrafo 2.12; se efectuaron estudios que permitieron identificar los problemas relacionados con las deficiencias que presentan los puestos de control fronterizos en materia de tránsito de bienes y de personas; también se delimitó el público objetivo; se proyectaron los resultados esperados de la implantación del Programa para atacar las causas de los problemas; se definieron los productos que se deben generar en este para lograr los resultados proyectados; y se previeron las fuentes de recursos específicos para la implantación del Programa; no obstante, aún no se cuenta con la planificación conjunta propiamente de las actividades sustantivas de inspección y control que deben realizar los actores que participan en los macroprocesos de Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías y el Control fronterizo del flujo de personas.

- 2.25. Así mismo, en materia de planificación nacional existe el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND), en el cual se establecen metas nacionales, sectoriales y de programas; el cual además considera algunos objetivos y acciones particulares que se relacionan con la materia de seguridad en las regiones fronterizas.
- 2.26. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la planificación, las mejores prácticas internacionales<sup>9</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición de los resultados de las políticas teniendo una visión a largo plazo, considerando la situación nacional e internacional; 2) Explicitación de la etapa de referencia inicial, es decir, de la línea de base (el “marco cero”) que servirá de subsidio para la evaluación del resultado de la intervención pública”; 3) “Formulación de políticas basada en evidencias, con el aprovechamiento de las experiencias de otros países, con observancia de las variaciones regionales; 4) Definición de objetivos lo suficientemente precisos para permitir una delimitación nítida del campo de actuación de la política, traduciéndolos, a su vez, en metas precisas y objetivamente caracterizadas, que concurren para la consecución de los propósitos más generales de la intervención pública, con el fin de orientar las acciones gubernamentales y asegurar la transparencia sobre metas y resultados; 5) Consistencia en la lógica de intervención de la política, alineando insumos, actividades, productos, efectos e impactos en función de los problemas a ser atacados y de las correspondientes causas identificadas en la formulación de la política pública; 6) Consulta a todos los involucrados en la implantación durante el proceso de planificación, incluyéndose la definición consensual de los objetivos, en el acuerdo sobre las prioridades y en la determinación de una estrategia clara y comprensible, tomando en consideración como y por quien los productos y servicios serán prestados, de modo que sean conscientes de los resultados esperados; y 7) Establecimiento, de común acuerdo, de objetivos coherentes y alineados entre todas las organizaciones involucradas en la implementación de la estrategia, para que los resultados esperados puedan ser alcanzados.
- 2.27. Al respecto, las limitaciones evidenciadas en cuanto a la planificación de las políticas públicas genera el riesgo de que el proceso actual de planificación se elabore e implemente sin la integralidad necesaria para la atención efectiva de las necesidades de seguridad de las regiones fronterizas, y la operacionalización eficaz de las iniciativas gubernamentales, afectando así la consecución de los objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

### Monitoreo

- 2.28. En relación con el componente de monitoreo para la gobernanza de las políticas públicas, no se obtuvo evidencia en cuanto a la definición de una estrategia formalmente establecida para el monitoreo de la actuación individual y conjunta que realizan los actores responsables que intervienen en la seguridad de las regiones fronterizas; que considere entre otros aspectos la definición de procesos de trabajo e indicadores para monitorear y evaluar la actuación gubernamental individual y conjunta, y la comunicación regular entre las partes interesadas para informarse en relación con el progreso de los indicadores y resultados obtenidos; que permita utilizar los resultados de las evaluaciones para promover mejoras en las acciones gubernamentales.
- 2.29. En el contexto del PND, el Ministerio de Planificación y Política Económica como ente rector del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema Nacional de Evaluación, en conjunto con todos los actores, deben llevar a cabo el seguimiento de las metas nacionales,

---

<sup>9</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.2, buenas prácticas referentes a la planificación.

sectoriales y de programas del PND; esto basado en los Lineamientos Técnicos Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y Evaluación Estratégica en el Sector Público, los cuales son establecidos por la Comisión Interinstitucional del Ministerio de Hacienda y Mideplan; sin embargo, dicho PND es nacional, y solo considera objetivos y acciones muy particulares para las fronteras.

- 2.30. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente al monitoreo, las mejores prácticas internacionales<sup>10</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición del ámbito, del propósito y de los demandantes del sistema de monitoreo y evaluación desde el momento de formulación de la política; 2) Identificación de indicadores clave de progreso para los principales objetivos de la política; 3) Disponibilidad suficiente de datos confiables y relevantes para dar soporte a los informes de desempeño de la política; 4) Identificación de los principales agentes responsables del suministro y utilización de datos e informaciones; 5) Comunicación regular sobre el progreso de la política, mediante informes de implementación, a las principales partes interesadas; 6) Monitoreo y evaluación de los progresos para los principales productos de la implementación; 7) Comunicación programada de los resultados de la evaluación, con el fin de promover la retroalimentación oportuna en el ámbito del ciclo de políticas públicas; y 8) Desarrollo de mecanismos para monitorear, evaluar y reportar resultados de los esfuerzos cooperativos.
- 2.31. En efecto, las debilidades planteadas conllevan a enfrentar el riesgo de que no se tomen de manera oportuna las decisiones en relación con las posibles acciones correctivas en lo que respecta a cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quién las ejecuta, los beneficiarios, entre otros; y las mejoras que puedan requerirse de la actuación gubernamental para conseguir los objetivos en materia de seguridad fronteriza.

#### **EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS EN LAS REGIONES FRONTERIZAS EN RELACIÓN CON EL EJE DE DESARROLLO**

- 2.32. La Constitución Política en los artículos 188 y 189, así como los numerales 21, 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 02 de mayo de 1978, establecen que los ministerios, las instituciones descentralizadas y demás entes que forman parte de la Administración Pública, están llamados a garantizar la unidad, visión y acción del Estado. Para lograr lo anterior, estas instancias requieren de la dirección y coordinación política del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias, de manera que los objetivos, programas y proyectos gubernamentales, así como los recursos públicos, deban ejecutarse de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.
- 2.33. Así mismo, la Constitución Política en el artículo 140 inciso 8) señala que es obligación del Poder Ejecutivo ejercer la coordinación del Estado. Este mandato constitucional conlleva el deber de vigilancia y dirección del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, en aras de alcanzar el desarrollo estatal a través de la unificación de la actuación ejecutiva.
- 2.34. Además, según el artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto 41187, le corresponde al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, la rectoría en materia de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social; quien tiene potestad en conjunto con el Presidente de la República para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público; y les

<sup>10</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.6, buenas prácticas referentes al monitoreo y evaluación.

corresponde entre otras, validar y suscribir las políticas públicas correspondientes a su competencia.

- 2.35. Por otro lado, la Ley de Planificación Nacional, N°. 5525, establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Sistema Nacional de Planificación, la participación en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional; y, tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de los planes y política.
- 2.36. Respecto al eje de Desarrollo, de conformidad con el iGPNFron, los resultados muestran que al 31 de octubre de 2018, la gobernanza de las políticas públicas se encuentra en dos niveles; el primero corresponde a un nivel inicial para las temáticas de inversión pública en infraestructura en la región fronteriza; financiamiento para el desarrollo de la región fronteriza; y explotación y preservación del medio ambiente en la región fronteriza; el segundo corresponde a un nivel insuficiente para la materia de gestión de beneficios tributarios para la frontera. Esa calificación se compone de la nota obtenida en el cuestionario aplicado a cada macroproceso, según se detalla en la Tabla 2, que contiene el anexo.
- 2.37. Con referencia a lo anterior, a continuación se describen los principales resultados obtenidos a partir de la aplicación del citado cuestionario, a saber:

### Institucionalización

- 2.38. En lo que se refiere al componente de institucionalización para la gobernanza de las políticas públicas, se determinó que el país no cuenta con una política pública de largo plazo que regule la actuación conjunta de los órganos públicos involucrados en la materia de desarrollo en las regiones fronterizas, entendida esta como la actuación gubernamental en materia de coordinación, planificación y el monitoreo; que considere el impacto económico, social y ambiental de manera integral y particular para las regiones de ambas fronteras, con el fin de promover la actuación conjunta por parte de los actores que tienen competencia en materia de desarrollo, y que además considere las características peculiares que diferencian a las regiones fronterizas de las demás regiones del país; por ejemplo, al ser las regiones más alejadas de los centros de poder, tienen los menores niveles de ingresos y de desarrollo.
- 2.39. Cabe resaltar el avance que ha tenido el país en cuanto a la emisión de normas para regular la materia de desarrollo, prueba de ello es la emisión de la Ley 5525 y sus reformas, la cual le otorga al Mideplan la función de promover el desarrollo integral con equidad, de manera que se beneficien todas las áreas geográficas, sectores y estratos de la población. Asimismo, la Ley 7518, relativa al Convenio con Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, tiene como objeto ampliar, mejorar y profundizar las relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza y fortalecer el proceso de integración entre ambos países. Para la implementación de dicho Convenio se dispuso la creación de una Comisión Binacional Permanente presidida por los respectivos Ministros de Planificación, responsables de la coordinación general, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos o actividades que se desarrollen al amparo del Convenio.
- 2.40. También se emitió la Ley 9036, la cual tiene como objeto establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la

creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo. Asimismo, dicha Ley establece que le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería, como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario; el Inder mediante dicha Ley se cataloga como la institución del Estado especializada en el desarrollo rural territorial.

- 2.41. En este contexto, surgió la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT), oficializada mediante el Decreto Ejecutivo N° 39525; la cual está diseñada para la atención de las necesidades de desarrollo de los territorios rurales de Costa Rica, los cuales incluyen a las regiones fronterizas, aunque no es específica para éstas como se dijo antes.
- 2.42. En relación con la formulación de la política PEDRT, se determinó que presenta oportunidades de mejora en lo referente al establecimiento de los procesos decisorios; particularmente se denota la ausencia de normas que favorezcan entre otros aspectos, la asignación de recursos específicos por parte de los actores involucrados en la implementación de la política, para llevar a cabo las acciones y proyectos regionales con sustento en las prioridades establecidas en los planes regionales de desarrollo; así como la disponibilidad de información por parte de los actores involucrados en la política que permita el diagnóstico, el análisis, la evaluación y la toma de decisiones. Al respecto, la misma política señala el requerimiento relacionado con la creación de un modelo de gestión para su implementación, y la necesidad de un consenso político sólido y de alto nivel, que permita la modernización del sistema de gestión presupuestaria y logre un incremento en la disponibilidad y uso de información para evaluar el desempeño de la administración pública; asimismo, señala que el presupuesto por resultados requiere, no solo modificar la gestión de la formulación presupuestal para que tome en cuenta la articulación y coordinación de los entes públicos que participan en la administración de los recursos y en el logro de resultados de procesos sectoriales e intersectoriales, sino también lograr la sincronización en los plazos de programación y ejecución.
- 2.43. Otra norma emitida recientemente fue el Tratado Internacional de Ley 9430, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, como el órgano de decisión y coordinación interinstitucional permanente entre las instancias gubernamentales que tienen competencias relacionadas con los procedimientos de comercio exterior, incluidos los relativos a exportación, importación y tránsito de mercancías, así como los proyectos de mejora de procesos e infraestructura, tanto física como tecnológica, para la facilitación del comercio.
- 2.44. Específicamente, respecto al macroproceso de Financiamiento para el desarrollo de la región fronteriza, se evidenció que no se encuentra integrado por todos los actores que tienen competencia para brindar financiamiento en las regiones fronterizas, por lo que no se dan soluciones de forma integral a las necesidades que enfrentan estas regiones. Lo anterior, pese a que la Ley 9036 dispone en el artículo 15 inciso i) como una de las funciones del Inder, ofrecer en forma directa recursos financieros y técnicos mediante el sistema de crédito rural del Inder; u otro mecanismo que se cree al efecto o en asocio con el Sistema de Banca para el Desarrollo y el resto del Sistema Financiero Nacional, y organismos de cooperación y capacitación, por medio de alianzas estratégicas, para el desarrollo de planes específicos tendientes a mejorar la organización, la extensión y el uso del crédito.

- 2.45. Por su parte, en cuanto a los resultados obtenidos en relación con el estudio del macroproceso de Gestión de beneficios tributarios para la frontera, se evidenció que no existen normas que contemplen la actuación gubernamental conjunta entre los diferentes órganos que participan en procesos relacionados; ya que algunas leyes como la de Régimen de Zonas Francas, Nro. 7210, que podría aplicar para este efecto, no hace distinción en su aplicación para las regiones fronterizas; y en la actualidad no se ha dado inversión de este tipo en tales regiones. Aunado a ello, existen otras normas relativas a exenciones para el país en general, las cuales pueden aplicar en las regiones fronterizas pero no son específicas para estas regiones.
- 2.46. En relación con la temática de Explotación y preservación del medio ambiente en la región fronteriza, se identificó que se dispone de un numeral base de aspectos ambientales que rigen en el territorio, pues las regiones fronterizas se caracterizan por tener áreas de conservación o de protección silvestre. En este sentido, el Estado costarricense se constituye en garante de la protección y tutela del medio ambiente y recursos naturales, para así mejorar la calidad de vida de todos en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- 2.47. En relación con la institucionalización de las políticas públicas, existen conceptos derivados de las mejores prácticas internacionales<sup>11</sup>, que si bien no son de aplicación obligatoria para el país, pueden servir como marco de referencia para potenciar la gobernanza de las políticas públicas para las regiones fronterizas; entre las que se pueden citar: 1) La institucionalización de la política pública debe darse de manera formal por medio de una norma legal (ley, decreto, resolución etc.) apropiada, emitida por un órgano dotado de legitimidad y competencia para hacerlo, y en la cual se normativice la actuación de los diversos órganos, instituciones y esferas de gobierno involucrados; 2) Debe existir una definición clara y formal de las competencias de las principales partes interesadas involucradas en la política pública, de manera que sea posible la identificación de los objetivos, papeles, responsabilidades, recursos y obligaciones de todos los involucrados, incluyendo el abordaje para tratar la resolución de conflictos, identificar y dividir riesgos y oportunidades, y establecer formas de revisión, evaluación y monitoreo; 3) Debe definirse la institucionalización formal de los procesos decisivos referentes a la política pública; y, 4) Existencia del marco regulatorio que no perjudique el desempeño de la política pública por el exceso de formalismo y de detalle.
- 2.48. Sobre la base de las consideraciones anteriores, el desarrollo en las regiones fronterizas se ha visualizado como inmerso en la estrategia correspondiente al desarrollo rural territorial, establecida en la política PEDRT, la cual considera el territorio rural como base de planificación y operación, de conformidad con la Ley 9036. No obstante, como se dijo antes, no se evidencia la existencia de una diferenciación o tratamiento especial para el desarrollo de las regiones fronterizas, que considere las características peculiares que presentan estas regiones, que las hace diferentes al resto de las regiones del país.
- 2.49. En suma, la carencia de una política pública articulada y específica que regule la actuación conjunta de todos los órganos públicos involucrados que intervienen en materia de desarrollo en las regiones fronterizas, genera el riesgo de que no se reconozca por parte del Gobierno las características peculiares que diferencian a las regiones fronterizas de las demás regiones del país; lo cual puede limitar la actuación de los organismos públicos al momento de resolver las necesidades particulares que presentan dichas regiones en

---

<sup>11</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.1, buenas prácticas referentes a la institucionalización.

materia de desarrollo; tales como, al ser las regiones más alejadas de los centros de poder, tienen los menores niveles de ingresos y de desarrollo, lo que puede llevar a las personas que habitan en esos lugares a aceptar condiciones de trabajo en las cuales no cuentan con los derechos laborales y de salubridad debidos; situación que entre otros inconvenientes, puede incidir en que los individuos sean atraídos por las organizaciones criminales introduciéndolos en la marginalidad y en el submundo del crimen.

### Coordinación

- 2.50. En lo que se refiere al componente de coordinación para la gobernanza de las políticas públicas, se identificaron oportunidades de mejora en relación con el establecimiento de instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados y la designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo; se evidenció que en el marco de las Leyes 5525, 7518, 9036 y 9430, así como, en la emisión de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030, se han establecido varias instancias de coordinación en los diferentes niveles distritales, cantonales, territoriales y regionales de desarrollo rural; de las cuales, tanto el Inder, Mideplan y Conafac han sido designados como líderes con diferentes roles. Asimismo, en relación con el tema ambiental existen también instancias de articulación definidas, en las cuales el Ministerio de Ambiente y Energía y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación tienen asignado el rol de líder.
- 2.51. Al respecto, se determinó que existen oportunidades de mejora relacionadas con la definición del modelo de actuación conjunta y la creación de políticas que permitan compartir los recursos (financieros, humanos, materiales, sistemas, infraestructura, etc.), que promuevan la alineación de las acciones estratégicas y operativas, y la disponibilidad de información por parte de los actores involucrados; para efectuar diagnósticos, análisis, evaluación y la toma de decisiones; de manera que exista una debida coordinación y adecuados canales de comunicación dirigidos a la actuación conjunta.
- 2.52. En el marco de la PEDRT, aún y cuando el Inder ha sido catalogado como institución del Estado especializada en el desarrollo rural territorial, y como líder para la implementación de dicha política; presenta limitantes para ejercer ese rol, dado que en el abordaje de los retos nacionales persiste un enfoque sectorial, y no transversal para promover un desarrollo integrado.
- 2.53. Según respuesta obtenida por parte del Mideplan en el oficio DM-930-18 del 5 de setiembre de 2018 y por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el oficio DM-MAG-723-2018 del 19 de setiembre de 2018, el primero participa como coordinador y asesor en la orientación de políticas; pero no brinda el apoyo en la implementación de la PEDRT; por su parte, el MAG, igualmente se limita a intervenir en la formulación de la política, pero no en la implementación de esta.
- 2.54. Como ya se ha aclarado, la función que ejerce actualmente el Inder como líder en materia de desarrollo rural, requiere de una definición clara de competencias y atribuciones, ya que de lo contrario se presenta el riesgo de no ejercer una coordinación efectiva para la conducción del desarrollo, en cuanto a la articulación de políticas públicas e iniciativas entre los distintos actores del Gobierno.

- 2.55. Por otra parte, en lo referente a la Gestión de beneficios tributarios para la frontera, se identificó que no se han establecido formalmente instancias de articulación para alinear las acciones estratégicas y operativas de los actores involucrados en este macroproceso; en ese sentido tampoco se cuenta con un modelo definido para la actuación conjunta; ni se ha designado a un líder para que coordine el esfuerzo colaborativo; tampoco se han establecido políticas que permitan compartir los recursos entre los actores involucrados.
- 2.56. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la coordinación, las mejores prácticas internacionales<sup>12</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Coherencia entre las políticas públicas, de manera que las acciones y los objetivos específicos de las intervenciones emprendidas por las diversas entidades estén alineados, los resultados esperados puedan ser alcanzados y se refuercen mutuamente, ampliando el impacto sobre el ciudadano; 2) Existencia de coordinación y relacionamiento horizontal entre actores públicos y privados, actuando de forma articulada para la formulación y la gestión de políticas públicas; 3) Establecimiento de mecanismos de articulación, comunicación y colaboración que permitan alinear las estrategias y operaciones de las organizaciones involucradas en políticas transversales y descentralizadas, para alcanzar el resultado común; 4) Identificación de los recursos humanos, de tecnología de la información, físicos y financieros necesarios para iniciar y mantener el esfuerzo cooperativo, en la medida en que las organizaciones poseen diferentes niveles de recursos y capacidades; 5) Adopción de una estrategia de comunicación coordinada y amplia para que todas las partes puedan colaborar unas con las otras efectivamente, y en la cual se considere el establecimiento y divulgación de canales efectivos de comunicación y consulta con las diferentes partes interesadas, considerando las características y posibilidades de acceso de cada público objetivo; y, 6) Publicación, para conocimiento de todas las partes interesadas, de la estructura de gobernanza vigente en la política pública, así como de los papeles y de las responsabilidades definidos, incluyéndose como es que el esfuerzo cooperativo será liderado.
- 2.57. Las limitaciones evidenciadas en la coordinación de las políticas públicas genera el riesgo de que estas no se implementen, o que se realicen sin la integralidad necesaria para la atención efectiva de las necesidades, afectando así la consecución de los objetivos particulares que se puedan establecer para las regiones fronterizas en el corto, mediano y largo plazo.

### Planificación

- 2.58. En cuanto al componente de planificación para la gobernanza de las políticas públicas, mediante el análisis realizado por la Contraloría General, se determinó la ausencia de una estrategia formalmente establecida para la alineación entre la planificación conjunta e individual por parte de los actores responsables que intervienen en el desarrollo fronterizo; que considere entre otros aspectos la identificación de los problemas de desarrollo que presentan las regiones fronterizas de manera integral y precisa; la identificación de las causas; la delimitación del público objetivo; y el establecimiento de los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta para atacar las causas de los problemas; que permita la alineación entre los planes estratégicos y operativos; definir los productos que se deben generar para lograr los resultados proyectados; esclarecimiento de las actividades requeridas para generar los productos necesarios; y la previsión de las fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta; que permitan organizar

---

<sup>12</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.5, buenas prácticas referentes a la coordinación.

en una forma sistemática la asignación de recursos financieros, materiales y humanos; y la priorización de las actividades, entre otros; para el logro de los objetivos definidos como prioritarios en cuanto al desarrollo de las regiones fronterizas, relacionado con las dimensiones económico, social y ambiental.

- 2.59. Cabe resaltar que en materia de planificación, en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022, y los Planes de Desarrollo Rural de los Territorios; sin embargo, no se obtuvo evidencia respecto de la existencia de una norma que regule la alineación de las acciones estratégicas y operativas por parte de todos los actores involucrados, para llevar a cabo los proyectos con sustento en las prioridades establecidas en estos planes; y la asignación de recursos específicos para garantizar la implementación de la política pública.
- 2.60. Así mismo, en materia de planificación nacional existe el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, en el cual se establecen metas nacionales, sectoriales y de programas; además, considera algunos objetivos y acciones particulares que se relacionan con la materia de desarrollo en las regiones fronterizas.
- 2.61. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente a la planificación, las mejores prácticas internacionales<sup>13</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición de los resultados de las políticas teniendo una visión a largo plazo, considerando la situación nacional e internacional; 2) Explicitación de la etapa de referencia inicial, es decir, de la línea de base (el “marco cero”) que servirá de subsidio para la evaluación del resultado de la intervención pública; 3) “Formulación de políticas basada en evidencias, con el aprovechamiento de las experiencias de otros países, con observancia de las variaciones regionales; 4) Definición de objetivos lo suficientemente precisos para permitir una delimitación nítida del campo de actuación de la política, traduciéndolos, a su vez, en metas precisas y objetivamente caracterizadas, que concurren para la consecución de los propósitos más generales de la intervención pública, con el fin de orientar las acciones gubernamentales y asegurar la transparencia sobre metas y resultados; 5) Consistencia en la lógica de intervención de la política, alineando insumos, actividades, productos, efectos e impactos en función de los problemas a ser atacados y de las correspondientes causas identificadas en la formulación de la política pública; 6) Consulta a todos los involucrados en la implantación durante el proceso de planificación, incluyéndose la definición consensual de los objetivos, en el acuerdo sobre las prioridades y en la determinación de una estrategia clara y comprensible, tomando en consideración como y por quien los productos y servicios serán prestados, de modo que sean conscientes de los resultados esperados; y 7) Establecimiento, de común acuerdo, de objetivos coherentes y alineados entre todas las organizaciones involucradas en la implementación de la estrategia, para que los resultados esperados puedan ser alcanzados.
- 2.62. Cabe indicar que una planificación conjunta por parte de los diferentes actores responsables del desarrollo de las regiones fronterizas, permitirá potenciar entre otros los siguientes beneficios: un mejor uso de los escasos recursos y el posible ahorro de costos; la posibilidad de conseguir metas que no se pueden conseguir aisladamente; una mayor calidad de los productos o servicios públicos; un mayor potencial de aprendizaje organizativo e individual; y una mayor confianza en los ciudadanos al mejorar la capacidad por parte del Gobierno para lograr resultados relevantes y de calidad.

---

<sup>13</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.2, buenas prácticas referentes a la planificación.

## Monitoreo

- 2.63. En relación con el componente de monitoreo para la gobernanza de las políticas públicas, no se obtuvo evidencia con respecto a la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, que guíen los procesos de recolección, análisis y uso de la información entre todos los actores que gestionan el desarrollo de las regiones fronterizas, para dar seguimiento al progreso del desarrollo de dichas regiones, en relación con la consecución de objetivos previamente definidos, y para guiar las decisiones de gestión. Al respecto, no se han definido procesos de trabajo precisos para dar seguimiento a la actuación gubernamental conjunta; no se han establecido indicadores para el monitoreo y la evaluación de la actuación gubernamental individual y conjunta; no se han definido los mecanismos para la comunicación regular entre las partes interesadas, que involucre a los actores públicos para informar en relación con el progreso de los indicadores; no se ha promovido el uso de los resultados de las evaluaciones para incorporar mejoras en las acciones gubernamentales, y su publicación en forma de datos abiertos.
- 2.64. En el contexto del PND, el Ministerio de Planificación y Política Económica como ente rector del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema Nacional de Evaluación, en conjunto con todos los actores, deben llevar a cabo el seguimiento de las metas nacionales, sectoriales y de programas del PND; esto basado en los Lineamientos Técnicos Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y Evaluación Estratégica en el Sector Público, los cuales son establecidos por la Comisión Interinstitucional del Ministerio de Hacienda y Mideplan; sin embargo, dicho PND es nacional, y solo considera objetivos y acciones particulares para las fronteras.
- 2.65. En relación con el componente de la gobernanza de las políticas públicas referente al monitoreo, las mejores prácticas internacionales<sup>14</sup> señalan entre otras, las siguientes definiciones para dicho componente: 1) Definición del ámbito, del propósito y de los demandantes del sistema de monitoreo y evaluación desde el momento de formulación de la política; 2) Identificación de indicadores clave de progreso para los principales objetivos de la política; 3) Disponibilidad suficiente de datos confiables y relevantes para dar soporte a los informes de desempeño de la política; 4) Identificación de los principales agentes responsables del suministro y utilización de datos e informaciones; 5) Comunicación regular sobre el progreso de la política, mediante informes de implementación, a las principales partes interesadas; 6) Monitoreo y evaluación de los progresos para los principales productos de la implementación; 7) Comunicación programada de los resultados de la evaluación, con el fin de promover la retroalimentación oportuna en el ámbito del ciclo de políticas públicas; y 8) Desarrollo de mecanismos para monitorear, evaluar y reportar resultados de los esfuerzos cooperativos.
- 2.66. La instauración de estrategias y mecanismos para el monitoreo y la evaluación individual y conjunta, permitirán generar retroalimentación respecto de la implementación de las iniciativas públicas; además, se convertirá en un factor clave para generar transparencia mediante una adecuada rendición de cuentas; así como un mejor control de la acción pública.

---

<sup>14</sup> Referencial para la Evaluación de la Gobernanza de Políticas Públicas, del Tribunal de Cuentas de la Unión del Gobierno Federal de Brasil, 2014. Subítem 3.1.6, buenas prácticas referentes al monitoreo y evaluación.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. La gobernanza de las políticas públicas en el contexto de este informe, es entendida como los arreglos institucionales que condicionan la forma en que las políticas son formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad. Considera que la cooperación y articulación entre los actores quienes se encuentran involucrados en un propósito común, es cuestión central para explicar el éxito o el fracaso de las políticas públicas, teniendo en cuenta que aisladamente no se consiguen alcanzar los resultados sin la participación de los demás actores.
- 3.2. Conforme con los criterios aplicados y las valoraciones realizadas, se desprende como resultados principales, que en cuanto al sistema de gobernanza de las políticas públicas para las regiones fronterizas, el país se encuentra en mayor medida en etapas iniciales para ambos ejes, a saber, Seguridad y Desarrollo; con excepción de la materia relacionada con la gobernanza de las políticas públicas relacionadas con la gestión de beneficios tributarios para la frontera, la cual alcanzó una calificación de insuficiente; y la gobernanza de las políticas públicas existentes para los macroprocesos de control del flujo de personas y control del flujo de mercancías, los cuales alcanzaron un nivel intermedio. Lo que evidencia retos y oportunidades de mejora en la materia objeto de estudio.
- 3.3. Por otra parte, debido a la ausencia de una política pública articulada y específica que regule la actuación conjunta de todos los órganos públicos que intervienen en las materias de seguridad y desarrollo de las regiones fronterizas, se genera el riesgo de que no se reconozca por parte del Gobierno las características peculiares que diferencian a las regiones fronterizas de las demás regiones del país; lo cual puede limitar la actuación de los organismos públicos que intervienen en dichas regiones.
- 3.4. La actuación conjunta por parte de los actores responsables de la seguridad y desarrollo de las regiones fronterizas, potenciará beneficios relacionados con el mejor uso de los recursos y el posible ahorro de costos; la sinergia para la consecución de resultados; una mayor calidad de los productos o servicios públicos; mayor aprendizaje organizativo e individual; y una mayor confianza en los ciudadanos al mejorar la capacidad por parte del Gobierno para lograr resultados relevantes y de calidad.
- 3.5. Finalmente, las situaciones expuestas exigen a las instancias responsables, reforzar los mecanismos de gobernanza en lo relativo a los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, para los macroprocesos evaluados en ambos ejes, a fin de corregir las debilidades existentes en la gobernanza de las políticas públicas aplicadas a las regiones fronterizas.

## 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 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.

**A MICHAEL SOTO ROJAS, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENTE RECTOR DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Elaborar, de manera concertada entre los diferentes actores, una estrategia para el establecimiento de los mecanismos de gobernanza -cooperación y articulación entre los actores involucrados- de las políticas públicas aplicables a las regiones fronterizas, en lo relacionado con la materia de Seguridad; y, oficializarla. Lo anterior, con el propósito de promover la actuación conjunta entre las instancias gubernamentales competentes, en lo referente a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 30 de setiembre de 2019, una certificación donde se haga constar que dicha estrategia ha sido elaborada y oficializada. Ver párrafos del 2.1 al 2.31 de este informe.

**A STEVEN NÚÑEZ RÍMOLA, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, ENTE RECTOR DE TRABAJO, DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.5. Elaborar, de manera concertada entre los diferentes actores, una estrategia para el establecimiento de los mecanismos de gobernanza -cooperación y articulación entre los actores involucrados- de las políticas públicas aplicables a las regiones fronterizas, en lo relacionado con la materia de Desarrollo; y, oficializarla. Lo anterior, con el propósito de promover la actuación conjunta entre las instancias gubernamentales competentes, en lo referente a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más

tardar el 30 de setiembre de 2019, una certificación donde se haga constar que dicha estrategia ha sido elaborada y oficializada. Ver párrafos del 2.32 al 2.66 de este informe.

**A PILAR GARRIDO GONZALO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, ENTE RECTOR DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (SNP), O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.6. Establecer, de manera concertada entre los diferentes actores, los mecanismos de cooperación y articulación que apoye el cumplimiento de las disposiciones anteriores dirigidas al Ministro de Seguridad Pública, en su calidad de rector de Seguridad Ciudadana y Paz; y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de rector de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social. Lo anterior, con el propósito de promover la actuación conjunta entre las instancias gubernamentales competentes en las regiones fronterizas, en lo referente a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo. Así mismo, comunicar a dichos Ministros los mecanismos establecidos, con el propósito de lograr su implementación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 28 de junio de 2019, una certificación donde se haga constar el establecimiento de los mecanismos de cooperación y articulación; así como de la comunicación efectuada a los Ministros de los mecanismos establecidos. Ver párrafos del 2.1 al 2.66 de este informe.



Licda. Damaris Vega Monge  
**Gerente de Área**

Licda. Mari Trinidad Vargas Álvarez  
**Asistente Técnico**

Licda. Flora Calderón Ramos  
**Fiscalizadora**

MTVA/FCR/ghj  
Ci.: Archivo  
G: 2017003012-1

## Anexos

**Tabla 1. Resultados de la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas: Eje de Seguridad**

Componentes de Gobernanza	Control flujo de bienes y mercancías	Control flujo de personas	Vigilancia	Prevención y represión de los delitos
<b>Institucionalización</b>	<b>Evaluación CGR</b>			
Actuación gubernamental conjunta formalmente definida en norma	3	3	2	2
Papeles y responsabilidades de las partes interesadas claramente definidos	5	5	5	5
Procesos decisorios de la actuación conjunta definidos	3	3	2	1
Directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental definidos	5	5	3	2
Previsión de formas de monitoreo de la actuación conjunta	1	1	1	1
<b>Coordinación</b>				
Instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados	5	5	2	2
Modelo de actuación conjunta	2	2	1	2
Designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo	5	5	4	2
Intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados	3	3	2	2
Canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta	5	3	2	2
<b>Planificación</b>				
Identificación de forma precisa de los problemas a ser tratados por el macroproceso	5	5	2	2
Público destinatario del macroproceso precisamente delimitado	5	5	2	2
Resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta son suficientes para atacar las causas de los problemas del macroproceso	5	4	2	2
Productos a ser generados en el macroproceso están claramente definidos para viabilizar los resultados proyectados	3	3	2	2
Actividades claramente definidas en el macroproceso para generar los	2	2	1	1

Componentes de Gobernanza	Control flujo de bienes y mercancías	Control flujo de personas	Vigilancia	Prevención y represión de los delitos
productos necesarios				
Previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta en el macroproceso	5	5	2	2
Objetivos estratégicos de la actuación gubernamental individual y conjunta definidos	3	3	3	3
Indicadores de desempeño de la actuación gubernamental individual y conjunta definidos	3	3	3	3
Metas de la actuación gubernamental individual y conjunta definidas	3	3	3	3
Cronogramas que detallan los marcos y plazos para la ejecución de las etapas de actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso	3	3	1	1
Definición precisa de responsabilidades por productos y acciones previstos para el macroproceso	3	3	3	2
Elaboración de los planes contó con la participación de las partes interesadas en la actuación gubernamental conjunta en el macroproceso	3	3	3	1
<b>Monitoreo</b>				
Procesos de trabajo definidos para monitorear y evaluar la actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso	3	3	2	2
Utilización de indicadores en el monitoreo y evaluación de la actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso	3	3	2	2
Comunicación regular sobre el progreso de los indicadores individuales y conjuntos a las principales partes interesadas en el macroproceso	3	3	2	2
Resultados del monitoreo de la actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso se ponen a disposición en forma de datos abiertos	2	2	2	2

Componentes de Gobernanza	Control flujo de bienes y mercancías	Control flujo de personas	Vigilancia	Prevención y represión de los delitos
Resultados de las evaluaciones de la actuación gubernamental individual y conjunta se utilizan para la promoción de mejoras del macroproceso	1	1	1	1
<b>Nota total<sup>1</sup></b>	<b>5,86</b>	<b>5,56</b>	<b>3,03</b>	<b>2,50</b>
<b>Clasificación</b>	<b>Intermedio</b>	<b>Intermedio</b>	<b>Inicial</b>	<b>Inicial</b>

<sup>1</sup> La nota total se determina de acuerdo con una ponderación asignada a las respuestas de cada pregunta.

Fuente: CGR, resultados obtenidos del cuestionario que contiene la evaluación de las políticas públicas, 2018

**Tabla 2. Resultados de la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas: Eje de Desarrollo**

Componentes de Gobernanza	Inversión pública en infraestructura	Financiamiento para el desarrollo	Explotación y preservación del medio ambiente	Gestión de beneficios tributario
<b>Institucionalización</b>	<b>Evaluación CGR</b>			
Actuación gubernamental conjunta formalmente definida en norma	4	2	3	2
Papeles y responsabilidades de las partes interesadas claramente definidos	5	5	5	4
Procesos decisorios de la actuación conjunta definidos	3	2	2	1
Directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental definidos	4	3	5	2
Previsión de formas de monitoreo de la actuación conjunta	3	2	2	1
<b>Coordinación</b>				
Instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados	5	3	2	1
Modelo de actuación conjunta	3	2	2	1
Designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo	3	3	2	2
Intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados	3	2	1	1
Canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta	3	2	2	1
<b>Planificación</b>				
Identificación de forma precisa de los problemas a ser tratados por el macroproceso	3	3	2	1
Público destinatario del	3	3	2	1

Componentes de Gobernanza	Inversión pública en infraestructura	Financiamiento para el desarrollo	Explotación y preservación del medio ambiente	Gestión de beneficios tributario
macroproceso precisamente delimitado				
Resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta son suficientes para atacar las causas de los problemas del macroproceso	3	2	2	2
Productos a ser generados en el macroproceso están claramente definidos para viabilizar los resultados proyectados	2	3	2	2
Actividades claramente definidas en el macroproceso para generar los productos necesarios	2	3	2	1
Previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta en el macroproceso	3	2	3	2
Objetivos estratégicos de la actuación gubernamental individual y conjunta definidos	3	2	2	2
Indicadores de desempeño de la actuación gubernamental individual y conjunta definidos	3	2	2	2
Metas de la actuación gubernamental individual y conjunta definidas	3	2	2	2
Cronogramas que detallan los marcos y plazos para la ejecución de las etapas de actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso	2	2	2	1
Definición precisa de responsabilidades por productos y acciones previstos para el macroproceso	3	2	2	2
Elaboración de los planes contó con la participación de las partes interesadas en la actuación gubernamental conjunta en el macroproceso	3	2	2	1
<b>Monitoreo</b>				
Procesos de trabajo definidos para monitorear y evaluar la actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso	2	2	2	2
Utilización de indicadores en el monitoreo y evaluación de la	2	2	2	2

Componentes de Gobernanza	Inversión pública en infraestructura	Financiamiento para el desarrollo	Explotación y preservación del medio ambiente	Gestión de beneficios tributario
actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso				
Comunicación regular sobre el progreso de los indicadores individuales y conjuntos a las principales partes interesadas en el macroproceso	2	2	2	2
Resultados del monitoreo de la actuación gubernamental individual y conjunta en el macroproceso se ponen a disposición en forma de datos abiertos	2	2	2	2
Resultados de las evaluaciones de la actuación gubernamental individual y conjunta se utilizan para la promoción de mejoras del macroproceso	1	1	1	1
<b>Nota total<sup>1</sup></b>	<b>4,84</b>	<b>3,33</b>	<b>3,18</b>	<b>1,61</b>
<b>Clasificación</b>	<b>Inicial</b>	<b>Inicial</b>	<b>Inicial</b>	<b>Insuficiente</b>

<sup>1</sup> La nota total se determina de acuerdo con una ponderación asignada a las respuestas de cada pregunta.

Fuente: CGR, resultados obtenidos del cuestionario que contiene la evaluación de las políticas públicas, 2018