



**INFORME Nro. DFOE-DL-IF-18-2012  
23 DE NOVIEMBRE, 2012**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS COMUNALES  
FINANCIADOS CON RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA DIRECCIÓN  
NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (DINADECO)**

**2012**

## CONTENIDO

Página Nro.

### **RESUMEN EJECUTIVO**

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | INTRODUCCIÓN.....   | 1  |
|   | Origen del estudio .....                                    | 1  |
|   | Objetivo del estudio .....                                  | 1  |
|   | Naturaleza y alcance del estudio.....                       | 2  |
|   | Comunicación preliminar de los resultados del estudio ..... | 2  |
|   | Generalidades acerca del estudio .....                      | 3  |
|   | Metodología aplicada.....                                   | 6  |
| 2 | RESULTADOS .....  | 7  |
| 3 | CONCLUSIONES.....   | 25 |
| 4 | DISPOSICIONES .....   | 28 |
|   | Al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad .....     | 28 |
|   | A la Directora de DINADECO .....                            | 28 |
|   | Consideraciones finales.....                                | 30 |
| 5 | ANEXOS .....  | 31 |

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### ***¿Qué examinamos?***

*La ejecución de los fondos transferidos por DINADECO a las organizaciones de desarrollo comunal, con fundamento en la Ley Nro. 3859 y sus reglamentos, para verificar la observancia de la regulación jurídica y técnica y, la consecución de los objetivos asociados al desarrollo socioeconómico de las comunidades del país. El estudio abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2011, el cual se amplió cuando se consideró necesario.*

### ***¿Por qué es importante?***

*El Estado costarricense aporta cuantiosos recursos al desarrollo comunal. Entre el 2008 y el 2011, DINADECO transfirió a las organizaciones de desarrollo comunal la suma de ₡27 895,4 millones. De éstos se entregaron ₡19 829,9 millones para financiar el desarrollo de 1 284 proyectos de diversa naturaleza y los restantes ₡8 065,5 millones, se transfirieron a unas 2 000 agrupaciones para cumplir con las actividades incorporadas en sus planes anuales de trabajo y gastos administrativos.*

*Por lo tanto, fortalecer la gestión y los mecanismos de control y evaluación por parte de DINADECO sobre el uso y destino de esos recursos, constituye una tarea relevante, ya que ese órgano está llamado por mandato legal a promover el fortalecimiento de la organización comunal para fomentar el desarrollo socioeconómico de las comunidades del país.*

### ***¿Qué encontramos?***

*Se realizó una inspección de 180 proyectos aprobados entre el 2008 y el 2011, para los cuales se transfirió por parte de DINADECO un total de ₡7 017,4 millones, de los cuales, 34 proyectos, con una inversión de fondos públicos por unos ₡1 775,9 millones, no favorecen el desarrollo socioeconómico de las comunidades, pues constituyen obras fallidas, inconclusas, abandonadas o ejecutadas de manera parcial. Como parte de esos 34 proyectos, está la compra de terrenos para ser destinados al desarrollo de diversas obras como: salones comunales, campos feriales, una capilla de velación, un proyecto de vivienda social, un redondel y otros similares, las cuales, años después de adquiridas las propiedades, no se han ejecutado.*

*En 84 de esos 180 proyectos inspeccionados -con una inversión de unos ₡3 146,6 millones- que corresponden, entre otros a salones multiuso y comunales, compra de mobiliario y equipo diverso, adquisición de dos lanchas, una buseta y juegos infantiles, presentan un uso reducido y costos de mantenimiento y operación que superan los ingresos, condiciones que permiten cuestionar su contribución efectiva al desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiarias.*

*Los 62 proyectos restantes -con una inversión cercana a los ₡2 094,9 millones- orientados principalmente a la compra de equipamiento médico para EBAIS y CEN CINAI, mobiliario y mejoras para centros educativos, construcción de delegaciones de seguridad ciudadana y obras para la recreación y el deporte, entre otros, cumplen de manera razonable con los propósitos del desarrollo comunal.*

*Las situaciones expuestas confirman la carencia de mecanismos de control efectivos por parte de DINADECO, respecto de la ejecución y rendición de cuentas sobre el uso y destino de los fondos públicos asignados a las organizaciones comunales, sumado a la falta de criterios para la aprobación de las iniciativas comunales, tales como: la viabilidad del proyecto, la pertinencia social, la cantidad de beneficiarios, costo y su relación con objetivos de desarrollo social y económico.*

*En conclusión, se plantea la necesidad de que DINADECO asesore y apoye la capacidad de las organizaciones comunales que lo requieran para afrontar la planificación y el desarrollo de sus iniciativas, especialmente, para proyectos de cierta magnitud y complejidad que exigen criterio experto, del cual carecen muchas de esas organizaciones. Esto con el fin primordial de evitar que las iniciativas no terminen en obras inútiles o infructuosas, con el consecuente desperdicio de recursos públicos y el incumplimiento de los fines asociados al desarrollo comunal y local, que constituyen los elementos rectores de la asignación de esos millonarios recursos a cientos de organizaciones comunales existentes en el país.*

### ***¿Qué sigue?***

*En virtud de lo expuesto, en el informe se giran las disposiciones correspondientes al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Consejo Nacional) y a la Directora General de DINADECO, con el fin de que se desarrollen las acciones necesarias para superar las debilidades encontradas y contribuir al logro de los objetivos encargados al movimiento comunal, asunto que es de exclusiva responsabilidad de DINADECO y del Consejo Nacional, conforme lo dicta el ordenamiento jurídico.*

## INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS COMUNALES FINANCIADOS CON RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (DINADECO)

### 1 INTRODUCCIÓN

#### Origen del estudio

- 1.1. En el año 2011, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, llevó a cabo un estudio en DINADECO para evaluar si su gestión estuvo orientada al cumplimiento del mandato legal de planear y promover la participación activa y organizada de las comunidades, para buscar el logro de los objetivos formulados en los programas nacionales, regionales y locales de desarrollo económico y social. Como resultado de ese estudio se emitió el informe DFOE-DL-IF-21-2011.
- 1.2. De acuerdo con ese estudio, DINADECO adolece de falta de efectivos mecanismos de control sobre la asignación y el uso de los fondos públicos, lo que constituye un aspecto sensible para garantizar el empleo eficaz, eficiente y económico y, ajustado al ordenamiento jurídico de los recursos transferidos a las organizaciones comunales.
- 1.3. En virtud de lo anterior y de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como en los artículos 17, 21 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Nro. 7428, del 7 de setiembre de 1994, se incorporó en el Plan Operativo Anual de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa correspondiente al año 2012, la realización del presente estudio.

#### Objetivo del estudio

- 1.4. Verificar si en la ejecución de los fondos transferidos por DINADECO a las organizaciones de desarrollo comunal, con fundamento en la Ley Nro. 3859 y sus reglamentos, se observaron las regulaciones jurídicas y técnicas; así como, la consecución de los objetivos asociados al desarrollo socioeconómico de las comunidades del país beneficiarias de tales dineros.

### **Naturaleza y alcance del estudio**

- 1.5. El estudio consistió en efectuar un análisis de la ejecución de los recursos transferidos por DINADECO a las organizaciones de desarrollo comunal, destinados a la realización de proyectos comunales, de conformidad con la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Nro. 3859, del 7 de abril de 1967.
- 1.6. Para tales efectos, se consideró el análisis de 180 proyectos aprobados por el Consejo Nacional. El período examinado abarcó desde el 1° enero de 2008 hasta el 31 diciembre de 2011, el cual se amplió cuando se consideró necesario. Para la ejecución del estudio se utilizó el marco vigente contenido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, Nro. R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta Nro. 236 del 8 de diciembre de 2006.

### **Comunicación preliminar de los resultados del estudio**

- 1.7. En reunión efectuada el 29 de octubre de 2012, en las instalaciones de DINADECO, se expusieron los principales resultados y las disposiciones del presente estudio a la señora Matilde Vargas Guzmán, en representación de la señora Marcela Chacón Castro, Representante del Ministro de Gobernación y Policía, y Presidenta del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, señorita Shirley Calvo Jiménez, Directora General de DINADECO; señores Rolando Bolaños Garita, Oldemar García Segura, la señorita Maritza Sanabria Miranda y el señor Mario Chaves Morales, en representación del señor Víctor Sancho Ovaes; en su orden Director Administrativo-Financiero, Director de la Dirección Técnica Operativa, Asesora Jurídica y Jefe de la Auditoría Comunal de DINADECO, y a las señoras María Eugenia Barquero Paniagua y María del Rosario Montes, Auditora y Subauditora internas, del Ministerio de Gobernación y Policía.
- 1.8. El borrador del presente informe se entregó en ese día a la señorita Calvo Jiménez, mediante el oficio Nro. DFOE-DL-1115, con el propósito de que en un plazo no mayor de ocho días hábiles, contado a partir de esa fecha, remitiera a la Gerencia del Área de Servicios para el Desarrollo Local, las observaciones que considerara pertinentes sobre el contenido de dicho informe.
- 1.9. Con oficio DND-922-12, del 8 de noviembre de 2012, la Directora General de DINADECO, da respuesta al memorial antes citado, refiriéndose de manera específica a los capítulos de Naturaleza y alcance del estudio, disposiciones y sobre aspectos de la metodología, contenidos en el borrador del informe. Las

observaciones planteadas, se analizan con detalle -siguiendo su orden de presentación- en el anexo dos a este documento.

### **Generalidades acerca del estudio**

- 1.10. El desarrollo local en Costa Rica tiene un componente importante para su consolidación en el movimiento comunal organizado. Por medio de este, se articulan esfuerzos para atender los intereses y necesidades ciudadanas, siendo un soporte esencial para garantizar la sostenibilidad y crecimiento de la organización comunal, el apoyo estatal por medio de su estructura institucional y del aporte económico que por ley debe asignar en los presupuestos nacionales.
- 1.11. La Ley Nro. 3859 y su Reglamento<sup>1</sup> y, el Reglamento al artículo 19 de esa ley, constituyen el marco normativo regulador de la organización del desarrollo comunal. Para lograr los objetivos establecidos por ese marco legal, se creó DINADECO, órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, como instrumento básico de desarrollo, para encargarse de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, y con ello, lograr la participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- 1.12. Un instrumento básico para el desarrollo de la comunidad, lo constituyen las asociaciones de desarrollo, las que tienen entre otras finalidades, estimular la cooperación y participación activa de la población, luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida, promoviendo proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria, económicos y sociales.
- 1.13. Esa normativa también crea el Consejo Nacional, encargado entre otras funciones, de aprobar la planificación nacional del desarrollo comunal y la distribución de recursos a las organizaciones, con base en la información que le suministre la administración de DINADECO.
- 1.14. De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Nro. 3859 citada, el Estado incluirá en el Presupuesto de la República de cada año recursos para destinarlos a las organizaciones comunales por medio de DINADECO. Con fundamento en el Reglamento al artículo 19 de la referida Ley, los recursos se distribuyen para dos propósitos o cuentas: el “Fondo por girar” y el “Fondo de proyectos”.
- 1.15. Los recursos del “Fondo por girar”, según artículo 8 del reglamento en cita, se canalizarán de forma exclusiva a las organizaciones amparadas por la Ley Nro. 3859, para financiar el cumplimiento de los planes anuales de trabajo,

---

<sup>1</sup> Reglamento a la Ley Nro. 3859. Decreto Nro. 26935, del 20 de abril de 1998.

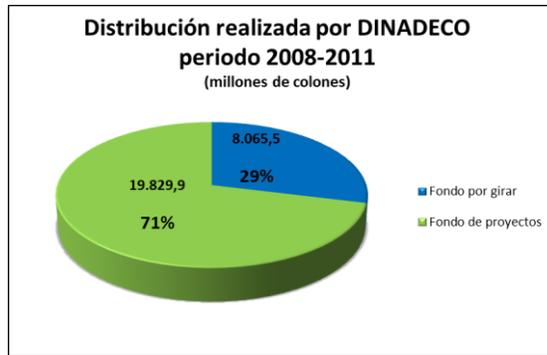
incluyendo los gastos administrativos. Para acceder a estos recursos las organizaciones comunales deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en el reglamento al artículo 19 de repetida cita y los lineamientos internos emitidos por DINADECO.

- 1.16. Por su parte, los artículos 3, 4 y 10 del Reglamento al numeral 19 de la citada ley, disponen la forma de distribución y utilización de los recursos señalados en ese artículo. En su orden, establecen que los recursos se distribuirán en partes iguales (50% para cada uno) en dos fondos: “por girar” y “de proyectos”.
- 1.17. El “Fondo de proyectos” financiará las iniciativas formuladas por las organizaciones comunales. En ese sentido, el proceso de aprobación de proyectos, inicia en cada una de las nueve direcciones regionales<sup>2</sup> de DINADECO, las cuales reciben los documentos y requisitos establecidos para la presentación de proyectos. Con estos documentos las direcciones conforman un expediente y lo remiten al Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO, unidad que realiza una segunda revisión<sup>3</sup> para luego emitir un dictamen que servirá al Consejo Nacional para la aprobación de los proyectos.
- 1.18. Según numeral 10 del reglamento al artículo 19 de la referida Ley, los recursos financiarán proyectos relacionados con edificaciones, infraestructura, adquisición de bienes inmuebles, de maquinaria y equipo y, actividades de capacitación o en actividades específicas de desarrollo comunal, de esfuerzo conjunto y organizado, en los campos económico, social y cultural. Los recursos se girarán a las organizaciones interesadas conforme el Consejo Nacional apruebe los proyectos comunales.
- 1.19. En los presupuestos de la República correspondientes al periodo objeto de estudio (2008-2011), el Estado asignó para distribuir a las organizaciones comunales ₡27 895,4 millones, de los cuales se transfirieron ₡19 829,9 millones con cargo al “Fondo de proyectos”, monto que representa el 71% de tales recursos y el restante 29%, o sea ₡8 065,5 millones se destinó al “Fondo por girar”, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

---

<sup>2</sup> Chorotegea, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Occidental Alajuela, Oriental Cartago, Metropolitana, Pacífico Central, Heredia y Brunca.

<sup>3</sup> En el informe DFOE-DL-IF-21-2011, se señaló que la revisión “... se limita a una simple verificación de la documentación presentada, sin un análisis del contenido de los estudios técnicos, presupuestos del proyecto o avalúos, cuando corresponde. Además, en lo que respecta a los proyectos empresariales o productivos se omite la presentación del respectivo estudio de factibilidad”.

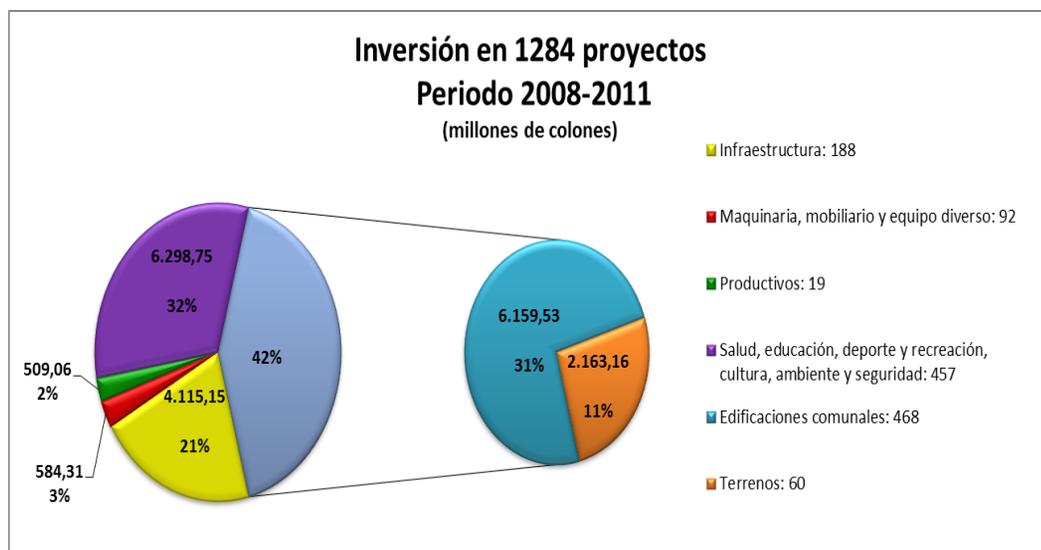


Fuente: información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario, DINADECO.

1.20. En promedio cerca de 2 000 organizaciones que cumplieron con los requisitos establecidos durante el periodo estudiado, recibieron la suma total de ₡8 065,5 millones correspondientes al “Fondo por girar”.

1.21. Los ₡19 829,9 millones se asignaron al financiamiento de 1 284 proyectos aprobados a 913 organizaciones de desarrollo comunal, que representan el 28% de las 3313 inscritas al 31 de diciembre de 2011.

1.22. El 31% (₡6 159,53 millones) de los recursos se ejecutaron en proyectos de construcción, mejora o acondicionamiento de edificaciones comunales; el 32% (₡6 298,75 millones) en iniciativas relacionadas con la promoción de la salud, educación, deporte y recreación, cultura, ambiente y seguridad; el 21% (₡4 115,15 millones) en construcción o mejora de infraestructura; el 11% (₡2 163,16 millones) en adquisición de terrenos; y para la compra de maquinaria, mobiliario y equipo diverso, el restante 5% (₡1 093,31 millones). En el siguiente gráfico se resume la situación señalada.



Fuente: información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario, DINADECO.

1.23. En consideración a la importancia relativa y la posibilidad material de fiscalización, el estudio se orientó a los recursos involucrados en el “Fondo de proyectos”.

### **Metodología aplicada**

1.24. Para desarrollar el presente estudio se efectuaron, entre las más relevantes, las siguientes actividades.

#### **En una primera etapa:**

- a) Recopilación y análisis de información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO, sobre los proyectos aprobados por el Consejo Nacional entre los años 2008 y 2011.
- b) Revisión de las actas correspondientes a las sesiones realizadas por el Consejo Nacional.
- c) Definición de una muestra de proyectos a inspeccionar, tomando como referencia los lineamientos y criterios definidos por DINADECO para la aprobación de proyectos y la normativa vigente<sup>4</sup>, estableciéndose las siguientes categorías de proyectos:
  - i. Los relacionados con la construcción, remodelación, ampliaciones de salones comunales y salones multiuso
  - ii. Los referidos a la compra de maquinaria, mobiliario y equipo diverso (equipo de cómputo, mesas, sillas, línea blanca y afines) para acondicionar salones u oficinas de las organizaciones
  - iii. Los relativos a la adquisición de maquinaria o equipo especializado (lanchas, microbuses y fábrica de adoquines)
  - iv. Los relativos a la construcción de puentes, caminos y aceras,
  - v. Lo que involucran obras tales como: la construcción o acondicionamiento de redondeles, instalaciones deportivas, delegaciones policiales, aulas y gimnasios para centros educativos, EBAIS y CEN-CINAI
  - vi. Lo asociados a la compra de instrumentos musicales y proyectos productivos que tienen como fin transformar los insumos para producir bienes de consumo, industriales, agropecuarios y similares.

---

<sup>4</sup> Artículo 10 del Reglamento al artículo 19 de la Ley Nro. 3859.

DINADECO clasifica los proyectos solamente en infraestructura, mobiliario y equipo, y adquisición de terrenos.

Además, se consideró: la variable geográfica, con el propósito de procurar una selección de proyectos representativos de varios sectores del territorio nacional y la importancia relativa de los montos aprobados.

Con fundamento en los criterios señalados se seleccionó una muestra de 180 proyectos, desarrollados por 91 organizaciones (73 asociaciones de desarrollo integral, 11 asociaciones de desarrollo específico y 7 uniones cantonales). Para esos 180 proyectos DINADECO transfirió un monto total de ₡7 017,4 millones, que representan el 35% del monto total transferido por ese órgano para 1 284 proyectos en el período 2008-2011.

- d) Revisión de los expedientes asociados a cada uno de los proyectos incorporados en la muestra.

**En una segunda etapa:**

- a) Visita a las organizaciones seleccionadas, aplicación de cuestionarios y entrevistas a miembros de las juntas directivas de esas organizaciones.
- b) Inspección de cada uno de los 180 proyectos seleccionados, ubicados en diversas zonas del país.
- c) Solicitud de información complementaria a otras instituciones: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), Ministerio de Educación Pública (MEP) y Ministerio de Hacienda.

## **2 RESULTADOS**

### **Necesidad de fortalecer el control sobre la ejecución de los recursos transferidos a las organizaciones de desarrollo comunal**

- 2.1 La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad Nro. 3859, en su artículo 19 establece que: *“El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas”*. La asignación de los recursos, agrega dicha ley, se hará de conformidad con la respectiva reglamentación.

- 2.2 De acuerdo con los artículos 25 y 35 de la Ley Nro. 3859 y el 13 del reglamento al artículo 19 de la misma ley, ambos de repetida cita, a DINADECO le corresponde, por medio del Departamento de Auditoría Comunal y en coordinación con las direcciones regionales, realizar las labores de inspección y auditoría necesarias para garantizar que las organizaciones de desarrollo comunal funcionen apegadas al bloque de legalidad.
- 2.3 Concordante con lo anterior, la Ley General de Control Interno, Nro. 8292 del 31 de julio de 2002, obliga a los entes y órganos sujetos a esa Ley, como sería el caso de DINADECO, a disponer de sistemas de control interno, aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias institucionales y proporcionar seguridad en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.
- 2.4 Por su parte, las Normas de control interno para el Sector Público<sup>5</sup> indican que los jefes y los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias, deben establecer, mantener, poner en funcionamiento, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, dando especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como: materialidad, riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales.
- 2.5 A tono con lo reseñado en cuanto a la responsabilidad de implementar las medidas de control para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Nro. 8422, del 14 de setiembre de 2004, dispone entre otras cosas, que los funcionarios públicos están obligados a orientar su gestión a la satisfacción del interés público y adoptar las decisiones necesarias, en cumplimiento de las atribuciones, los objetivos de la institución y la administración de los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.
- 2.6 No obstante lo señalado por la normativa referida, el presente estudio revela que las acciones de control ejecutadas por DINADECO en la vigilancia del uso de los recursos públicos transferidos a las organizaciones comunales para el desarrollo de proyectos, no garantizan, de manera razonable, un empleo eficaz y eficiente de esos fondos, en procura del desarrollo socioeconómico de las comunidades.
- 2.7 Conviene acotar que esta Contraloría General, en el informe DFOE-DL-IF-21-2011, advirtió de la carencia de mecanismos de control efectivos por parte de DINADECO respecto de la distribución, ejecución y

---

<sup>5</sup> Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República, Nro. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero de 2009.

rendición de cuentas sobre el uso y destino de los fondos públicos por parte de las organizaciones comunales, lo cual atentaba contra el logro de los propósitos de desarrollo comunal y local, que constituyen los elementos rectores de la asignación de esos millonarios recursos a miles de organizaciones de desarrollo comunal existentes en el país.

- 2.8 En ese sentido, de los 180 proyectos objeto de inspección en el presente estudio, con una inversión de ₡7 017,4 millones y que representan el 14% del total de iniciativas aprobadas en el período evaluado, la contribución al desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiadas, en un número apreciable de casos se considera cuestionable.
- 2.9 Al respecto, 34 de esos proyectos con una inversión de ₡1 775,9 millones, por las condiciones encontradas en el sitio y según lo indicado -sobre algunos- a este Órgano Contralor por los miembros de las propias organizaciones, no favorecen el desarrollo socioeconómico de las comunidades. Se trata de obras inconclusas, abandonadas o ejecutadas parcialmente; terrenos; proyectos fallidos de índole productiva y de infraestructura. Los terrenos se encuentran sin ningún uso y presentan incertidumbre respecto del desarrollo de las obras para las cuales se adquirieron. En el anexo único de este informe, se detallan las 34 iniciativas.
- 2.10 Por otra parte, 84 proyectos con una inversión por unos ₡3 146,6 millones, dentro de los cuales se cuentan edificaciones comunales, juegos infantiles (play ground), redondeles, compra de mobiliario y equipo diverso<sup>6</sup> e iniciativas productivas, plantean dudas acerca de su contribución efectiva y sostenida al desarrollo socioeconómico de las comunidades.
- 2.11 Las condiciones de conservación -a pesar de lo reciente de su construcción-, la inseguridad y ubicación de algunas de las instalaciones encontradas y las apreciaciones exteriorizadas por miembros de las organizaciones comunales beneficiadas, permiten concluir que su aprovechamiento es limitado en función de los objetivos organizacionales previstos. Aunado a que otros tienen costos de mantenimiento significativos, lo cual resulta oneroso para las organizaciones.
- 2.12 Incluso, y a manera de referencia, cabe indicar que producto de las visitas o inspecciones realizadas por este órgano contralor, se tuvo conocimiento de organizaciones que han dado un uso alternativo al salón comunal, alquilándolo a empresas particulares para la instalación de supermercados.

---

<sup>6</sup> En la mayoría de los casos está destinado para el equipamiento de los salones comunales.

- 2.13 Los restantes 62 proyectos, de los 180 visitados, con una inversión de unos ₡2 094,9 millones, en razón de su uso y vinculación con las áreas de salud, educación, recreación, deporte, cultura, infraestructura, educación y seguridad, contribuyen al cumplimiento de los objetivos propuestos en los proyectos y por ende, de manera razonable al desarrollo de las comunidades. Entre esos proyectos destacan la compra de mobiliario y equipo para los CEN-CENAI y comedores escolares, instrumentos musicales para bandas comunales o escolares y construcción o mejora de edificaciones educativas.
- 2.14 En los apartados siguientes se exponen situaciones en torno a algunos proyectos desarrollados, que permiten cuestionar su aporte al desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiarias. Además, ponen de manifiesto la falta de controles efectivos por parte de DINADECO para garantizar el empleo de los fondos públicos con criterios de eficiencia y eficacia, tal como se lo exige a ese órgano el ordenamiento jurídico. Es preciso señalar, que situaciones como las determinadas en estos proyectos, podrían presentarse en otros de similar naturaleza, que no fueron objeto de análisis en el presente estudio, por razones lógicas de recursos.

#### **Edificaciones abandonadas o inconclusas:**

- a) A la Asociación de Desarrollo Integral de Siquirres, Limón, se le transfirieron en el año 2009, ₡105,0 millones para concluir una edificación que se utilizaría como salón comunal. Esta obra se inició, años atrás, con recursos aportados por la Municipalidad de Siquirres y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Actualmente esta obra se encuentra abandonada, en estado de deterioro por falta de mantenimiento y de vigilancia. Por acciones de vandalismo se le han sustraído piezas de grifería, accesorios de baños e interiores, cable de la instalación eléctrica, piezas metálicas de las graderías y de marcos de la malla de cerramiento.

Las siguientes fotografías muestran las condiciones de algunos de los sectores de ese inmueble, que van en perjuicio de su uso efectivo para el beneficio comunal.



- b) A la Asociación de Desarrollo Específico pro mejoras de Río Jiménez de Guácimo, Limón, se le transfirieron en el año 2010, ₡93 millones para la construcción de un gimnasio. La obra se realizó en un terreno propiedad municipal dado en préstamo a la asociación por 30 años y localizado aproximadamente a dos kilómetros del centro de la población.

A pesar del objetivo del proyecto, lo construido es un área con piso de cemento y techo, cuenta con dos tableros para la práctica del baloncesto y un espacio destinado para baños y vestidores.

A la fecha de la visita la obra tenía poco menos de dos años de concluida, y ya el piso presenta profusas grietas, que pueden ser indicio de deficiencias en la construcción, lo cual no garantiza su durabilidad.



Otro detalle importante de acuerdo con lo observado en el sitio, es que los marcos metálicos utilizados para soportar el techo, no garantizan su estabilidad y resistencia.

El área destinada para baños y vestidores en esta instalación, presenta daños a causa de los actos de vandalismo, tal como se puede apreciar en la siguiente fotografía.



- c) A la Asociación de Desarrollo Integral de Los Cuadros de Goicoechea, San José, se le otorgaron ₡40 millones en el año 2009, para construcción de un centro de orientación y capacitación técnica y comedor infantil. Esta edificación está inconclusa, no se puede utilizar y esa asociación está a la espera del apoyo económico de otra institución pública para concluirla.

Lo construido corresponde a una edificación de elementos prefabricados, consta de varios aposentos, la instalación eléctrica no está terminada, además presenta algunos detalles en los acabados que generan dudas sobre la calidad de la obra. Al igual que otros inmuebles, propiedad de asociaciones, esta no sido la excepción de actos vandálicos. En las siguientes fotografías se ilustra lo señalado.



- d) A la Asociación de Desarrollo Integral de El Roble de la Virgen de Sarapiquí, Heredia, se le giraron en el año 2009, ₡55,2 millones para concluir una obra iniciada hacía varios años y que estaba abandonada sin terminar. Dicha asociación con los recursos otorgados no logró alcanzar el objetivo y según lo señalado por los directivos, requieren una inversión adicional para concluirlo, parte de la cual esperan sea aportada por otra institución pública.



La obra ejecutada corresponde a una edificación con piso de cemento, paredes de bloques de concreto y malla metálica, no cuenta con un sistema de iluminación acorde con sus dimensiones, las líneas de suministro de energía eléctrica no reúnen condiciones mínimas de seguridad, las áreas de servicios sanitarios y cocina no han sido acondicionadas, lo que dificulta el uso del salón. Las fotografías ilustran lo señalado.



- e) A la Asociación de Desarrollo Integral de Monterrey de San Carlos, Alajuela, se le aprobó en el año 2008, el proyecto de remodelación del salón existente, por ₡75,0 millones.

La obra realizada consistió en una ampliación (largo y ancho) del salón existente (del cual se aprovecharon dos paredes), construcción de

estructura metálica para el techo y cerramiento con malla metálica. Las condiciones que presenta el inmueble restringen su uso para el desarrollo de actividades comunales y han facilitado la sustracción de parte de la instalación eléctrica. A continuación se muestran algunas fotografías del inmueble.



Respecto de esta obra, llama la atención el hecho de que la junta directiva de esta Asociación, en el año 2009, presentó una denuncia ante el CFIA por presuntas anomalías en la ejecución.

- f) A la Asociación de Desarrollo Integral de Abrojo de Corredores, Puntarenas, en el año 2008, para construcción de salón comunal y recreativo, se le transfirieron ₡60,0 millones. Las condiciones que muestra la obra ejecutada, según las fotografías incluidas, no permiten utilizarla como salón cultural y recreativo, para desarrollar eventos culturales, educativos, sociales y que sirva en casos de emergencias, contrario a lo que se justificó en su momento para obtener la aprobación del proyecto.



En una segunda planta, con financiamiento de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR), se están construyendo unos módulos de aulas para capacitaciones, en los que además pretenden ubicar un

equipo de artes gráficas, para el cual DINADECO en el año 2011, transfirió ₡7,2 millones y que aún no ha sido adquirido.



- g) A la Asociación de Desarrollo Integral de La Roxana de Pococí, Limón, en noviembre del año 2007 se le aprobaron ₡18,1 millones que se utilizarían para la conclusión de una edificación comunal iniciada en el año 2004 con aportes municipales y de JAPDEVA. En visita al sitio el 19 de junio de 2012, el proyecto se encontró abandonado e incompleto, según se observa en las fotografías insertas.



En el año 2009 el proyecto fue objeto de un estudio, por parte de la Auditoría Comunal de DINADECO, señalando en su informe<sup>7</sup>, la falta de evidencia de que la obra haya sido tramitada ante el CFIA, el no retiro de materiales cancelados, la adquisición de artículos que no correspondían al proyecto y la existencia de fallas técnicas en la ejecución de la obra.



En el citado informe se dictaron recomendaciones a la Dirección General de DINADECO, entre ellas: mejorar la coordinación entre las direcciones regionales y las organizaciones para la entrega de recursos, se programaran actividades de capacitación dirigidas a los directivos, y por parte de las regionales se fortaleciera las labores de control y supervisión.

<sup>7</sup> Informe Nro. I.P.C.-012-09-2009, de finales del año 2009.

También, incluyeron recomendaciones para el Consejo Nacional, tendentes a recuperar los recursos entregados y en caso de que la asociación no reintegrara el monto financiado, aprobar el envío al Ministerio Público por malversación de fondos; así como solicitar la respectiva tasación al CFIA para futuros proyectos de construcción.

En respuesta a la solicitud de información de este Despacho, sobre las acciones realizadas por el Consejo Nacional, para atender recomendaciones contenidas en diferentes informes de la Auditoría Comunal, y específicamente sobre este caso, informaron que *“se encuentran en proceso de análisis y se brindará respuesta acerca de las acciones tomadas con respecto a las recomendaciones ahí contenidas, en el próximo mes de octubre de 2012”*. Es decir, casi tres años después no se han tomado acciones sobre este caso por parte de las autoridades competentes de DINADECO y del Consejo Nacional.

En adición, cabe mencionar que a pesar de los cuestionamientos citados sobre este proyecto, a esa misma asociación, por intermediación de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Pococí, en el año 2009 se le financió la construcción de una cancha sintética, por ₡45 millones.



Esta situación -que no es única- demuestra las debilidades de coordinación y control existentes a lo interno de DINADECO para garantizar el buen uso de los recursos públicos, debilidades que promueven la transferencia de recursos a una asociación, a pesar de que ésta no ha rendido cuentas respecto de la utilización de fondos en una obra no terminada.

#### Obras no ejecutadas:

- a) A la Asociación de Desarrollo Integral de Cuajiniquil de La Cruz, Guanacaste, en el año 2010 para asfaltar parte de la calle del cuadrante central de la localidad, se le otorgaron ₡46,7 millones. Respecto de esta vía de comunicación, la administración municipal de La Cruz, le comunicó a la asociación, que esa vía se



declaró ruta nacional y por lo tanto su intervención corresponde al Consejo Nacional de Vialidad.

A la fecha de la inspección realizada por esta Contraloría General -8 de mayo de 2012- no se había ejecutado la obra citada, los recursos permanecen en una cuenta bancaria de dicha asociación y no existe evidencia de que DINADECO haya realizado gestiones, ya sea para solicitar la restitución de los fondos, o bien, verificar la viabilidad de la ejecución de la obra y confirmar la existencia de medidas de control que minimicen los riesgos de uso indebido de los recursos.

- b) A la Asociación de Desarrollo Integral del Barrio La Victoria de Liberia, Guanacaste, en el año 2010, para colocación de 4.675 mts<sup>2</sup> de adoquines en la calle principal de la Urbanización Felipe Pérez, se le aprobaron recursos por un monto de ₡26,6 millones. La Municipalidad de Liberia aportaría materiales y mano de obra para la confección y colocación de adoquines, aporte que finalmente no proporcionó. Actualmente los recursos se mantienen en la cuenta de la asociación en la Caja Única del Estado. Es decir, otro proyecto fallido.



- c) A la Asociación de Desarrollo Integral de Calle La Isla de San Vicente de Moravia, San José, en junio del año 2008, se le aprobaron ₡20,0 millones para construir la primera etapa del salón multiusos, que incluía una cancha de fútbol cinco. El terreno en que se levantaría la obra está afectado por una servidumbre pluvial del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, condición que imposibilitó el desarrollo del proyecto.

La Auditoría Comunal de DINADECO en noviembre de 2011, más de tres años después de la aprobación del proyecto, recomendó al Consejo Nacional *“Solicitar a la Asociación de Desarrollo Integral de Calle la Isla de Moravia que reintegre a la mayor brevedad posible los 20.000.000.00 (veinte millones de colones) que le fueron otorgados...”*.

Esta recomendación fue conocida en sesión del 17 de mayo de 2012, en la cual el Secretario del Consejo advirtió que la organización comunal en oficio sin fecha, recibido el 24 de abril de 2012, firmado por dos miembros de la junta directiva, informó que en asamblea general del 25 de febrero de 2011 acordó devolver *“...la partida de los VEINTE MILLONES*

*(...) para que pueda ser invertida en otro proyecto comunal de interés para ustedes".* Agrega el Secretario que adjuntan copia del acta, pero no del comprobante de devolución.

Según acuerdo Nro. 5 de la sesión precitada, en atención a la recomendación de la Auditoría Comunal, el Consejo Nacional resolvió comunicar a la asociación que debería realizar los trámites necesarios para devolver los recursos.

Este caso reafirma lo mencionado en cuanto a las debilidades de coordinación y control existentes a lo interno de DINADECO para garantizar el buen uso de los recursos públicos, por cuanto al mes de agosto de 2012, los recursos permanecen en la cuenta de la asociación en la Caja Única del Estado.

- d) A la Asociación de Desarrollo Integral de Piedades de Santa Ana, San José, el 16 de noviembre de 2009, se le aprobaron ₡81,4 millones para la construcción de un salón comunal en un terreno cedido por la Municipalidad de Santa Ana. Transcurridos casi tres años desde la aprobación, la obra no se ha iniciado, debido a la imposibilidad de utilizar ese terreno, dado que corresponde al área comunal de una urbanización.

En sesión del Consejo Nacional, del 1° de agosto de 2012, casi tres años después de la aprobación del proyecto, se conoce solicitud de la asociación para efectuar el cambio del proyecto y desarrollarlo en un terreno propiedad de la Junta de Educación de Piedades de Santa Ana, bajo la figura de usufructo.

Según la Tesorería Nacional, al mes de julio de 2012, los recursos permanecen a nombre de la asociación en la Caja Única del Estado, evidenciándose nuevamente la falta de coordinación y acciones por parte de DINADECO o del Consejo Nacional para ejercer un control efectivo que permita el mejor uso de los recursos públicos destinados a esos fines.

- e) A la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Naranjo, el 19 de diciembre de 2007, se le aprobaron ₡33,7 millones, para la construcción de oficina y salón de la Unión. La obra no se logró ejecutar, por problemas para utilizar el terreno. Los recursos aprobados permanecen en una cuenta bancaria de esa Unión Cantonal.

La Unión ha planteado varias solicitudes para modificar el destino de los recursos. No es sino hasta el año 2012 (casi cinco años después), que el Consejo Nacional aprueba el cambio para acondicionar un área comunal,

con la construcción de un campo de juego con canchas, justificando este proyecto, en la posibilidad de ser anfitriones de futuros juegos nacionales.

### Proyectos productivos con limitado o ningún aporte al desarrollo local:

- a) A la Asociación de Desarrollo Integral de Cuajiniquil de La Cruz, Guanacaste, en el año 2009, para compra de lanchas que ayudaran a *“mejorar la calidad de vida del sector pesquero de la localidad que se vio afectado por la prohibición de la pesca artesanal”*, se le otorgaron ₡55,2 millones.



De acuerdo con el informe económico 2011 de la Asociación, el uso de las lanchas para realizar viajes turísticos, generó un ingreso de ₡140,0 mil y ₡443,4 miles en salidas por concepto de *“combustibles y lubricantes”* y *“mantenimiento de equipo”*, ocasionando un déficit de operación de ₡303,4 miles, con el consecuente efecto para los intereses de los pescadores miembros de esa Asociación.

- b) A la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Limón, entre los años 2010-2011 se le transfirieron ₡135,0 millones, para instalar una fábrica de adoquines (máquina para fabricar adoquines y construcción de bodegas y oficinas), que al ser ejecutado *“... conllevará a un impacto incalculable ... para nuestro habitantes...”*, tal como indicaba el perfil del proyecto. Según lo observado en el sitio, el día 22 de junio de 2012, el proyecto se ubica en el plantel del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en Sandoval de Limón y lo correspondiente a bodegas y oficinas quedó inconcluso, por falta de presupuesto.



La fábrica de adoquines, se ubica en un espacio que no ofrece seguridad, lo que incrementa el riesgo de ilícitos en contra de esos bienes. Lo señalado por algunos directivos y lo observado en el lugar, no permiten garantizar a la comunidad la generación de recursos para su desarrollo. Según informe económico 2011, las utilidades generadas alcanzaron

apenas unos ₡1,03 millones. Las fotografías revelan el estado de esa fábrica.



- c) En el periodo 2009-2010, a la Asociación de Desarrollo Integral de la Rita de Pococí, Limón, se le concedieron ₡145,0 millones para conclusión y mejoras del salón comunal y acondicionamiento de dos locales comerciales.

Según inspección realizada el 20 de junio de 2012, solo uno de los locales se utiliza y en el periodo citado produjo aproximadamente ingresos por alquiler de ₡1,13 millones. Las otras instalaciones (salón comunal y local comercial), según se ha señalado para otros casos de inmuebles propiedad de las organizaciones de desarrollo comunal, también han sufrido actos de vandalismo, ocasionando daños que requieren de inversiones adicionales. El estado de conservación, la desocupación y parte del deterioro de esos edificios se aprecia en las fotografías.



- d) La Asociación de Desarrollo Integral de San Gerardo de Rivas, Pérez Zeledón, presentó en el año 2010, un proyecto para compra de equipo para serigrafía, por un monto ₡2,9 millones. El objetivo de comprar este

equipo es ayudar a un grupo de mujeres de la localidad, para que puedan contar con ingresos adicionales.

No obstante, el día 1° de junio de 2012, se comprobó en visita al sitio, que el equipo no está en uso. Según lo señalado por los directivos, esto obedece a que no se cuenta con un espacio para ubicar de forma permanente ese activo. Las fotografías revelan el estado de ese equipo.



- e) A la Asociación de Desarrollo Integral de San Juan Chiquito de Abangares, Guanacaste, se le aprobó en el año 2006, la suma de ₡12 millones, para instalar una fábrica comunal de productos de concreto, proyecto que contó con el apoyo de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Abangares. Esta fábrica se inauguró el 23 de julio de 2006.



En la actualidad la fábrica está fuera de operación, las instalaciones y la maquinaria, deteriorándose, hay producto terminado, desperdigado y dañándose dentro de la propiedad, con escasas opciones de venta y con posibilidades de ser sustraído. Lo señalado se puede apreciar en las fotografías insertas.



Transcurridos casi seis años desde su inauguración, lo acaecido con este proyecto, pone en evidencia la falta de interés por rescatar una inversión millonaria, por parte de los beneficiarios directos -la asociación- y la Unión Cantonal. Este caso también demuestra la ausencia de asistencia técnica<sup>8</sup> y acompañamiento de DINADECO a las organizaciones comunales.

### **Terrenos adquiridos y sin uso para los propósitos aprobados:**

En el presente estudio se analizó la transferencia de fondos a distintas organizaciones comunales por un monto de ₡1 241,5 millones, para financiar 19 proyectos de compra de terrenos, destinados al desarrollo de diversas obras: salones comunales, campos feriales, un proyecto de vivienda, redondeles, un área de salud, entre otros. Dieciséis propiedades adquiridas con un costo de unos ₡1 180 millones, no se han utilizado para los fines propuestos.

Los otros tres casos examinados corresponden, uno al pago de gastos legales para inscribir a nombre de la Asociación de Desarrollo Específico pro mejoras de Platanares, Moravia, la propiedad donde se ubica el salón comunal. En los otros dos, las obras ya se habían ejecutado: un salón comunal y una cancha sintética, ambos financiados por el Instituto Mixto de Ayuda Social.

Cabe indicar que DINADECO, como requisitos para el financiamiento de compra de terrenos, establece la presentación de los planos catastrados, certificación del registro público, opción de compra, avalúo y permiso de uso (de suelo) emitido por la municipalidad respectiva. No obstante estos requisitos, en los expedientes de los proyectos aprobados y visitados, no se encontró evidencia de estudios técnicos que certificaran condiciones aptas de los terrenos para desarrollar las obras proyectadas.

De acuerdo con consultas efectuadas a los miembros de las juntas directivas de las organizaciones comunales beneficiadas, se determinó la falta de planificación para el desarrollo de las obras a ejecutar en los citados terrenos, así como incertidumbre sobre su financiamiento para

---

<sup>8</sup> La asistencia técnica se puede definir como "Un proceso coordinado que busca la implementación de técnicas administrativas y de gestión, por medio de la transferencia o adaptación de ideas, conocimientos, prácticas, tecnologías o aptitudes; que permitan el desarrollo de las organizaciones y la mayor participación de la comunidad para generar un producto o resultado final. Este proceso debe ser de ayuda para que las organizaciones se desarrollen por sí mismas y debe ir acompañado de un seguimiento y evaluación, los cuales se documentarán para garantizar la futura réplica de buenas prácticas". Definición adaptada, a partir de lo indicado por esta Contraloría en el informe DFOE-SM-230-2006 dirigido al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

culminarlas exitosamente. A continuación se detallan los 16 casos de terrenos.

| Adquisición de terrenos   |   |   |
|---|---|---|
| Organización  | Proyecto a desarrollar  | Costo del terreno (millones de colones) |
| <b>2008</b>   |   |   |
| Asociación de Desarrollo Integral de Monte Romo de Hojancha, Guanacaste   | Campo ferial. Este terreno (5.313,17 mts <sup>2</sup> ), colinda con otra propiedad de la asociación.   | 25,0                                    |
| Unión cantonal de asociaciones de desarrollo de Naranjo, Alajuela   | 1. Ubicar familias del precario ubicado en la orilla de la entrada (por Autopista Bernardo Soto) de la ciudad de Naranjo. A la fecha de la visita no se ha concretado el proyecto habitacional.                                       | 83,0                                    |
|   | 2. Construir las áreas de salud del Cantón. Este terreno fue traspasado a la CCSS. La posibilidad de que se construya el área de salud a corto plazo es incierta, se estima para el 2017. Área adquirida 13.617,06 mts <sup>2</sup> . | 137,5                                   |
| Asociación de Desarrollo Específico pro construcción y mantenimiento del colegio público de Mata Plátano, de Goicoechea, San José | Ampliar el terreno para construir el colegio de la localidad (área adquirida 25.833 metros <sup>2</sup> ).  | 80,0                                    |
| Asociación de Desarrollo Específico pro conservación, protección y desarrollo del medio ambiente de Mora, San José                | Centro regional para el mejoramiento de la cultura ambiental. Área adquirida 170.000 mts <sup>2</sup> .   | 158,6                                   |
| <b>2009</b>   |   |   |
| Asociación de Desarrollo Integral de Siquirres, Limón   | Construcción de un área comunal. No obstante que el terreno (1.248 mts <sup>2</sup> ) fue adquirido por la Asociación de Desarrollo Integral de Siquirres.  | 7,0                                     |
| Asociación de Desarrollo Integral de Guayabo de Bagaces, Guanacaste   | Construcción de guardería infantil, centro diurno para el adulto mayor y aula de capacitación para jóvenes de la comunidad de Guayabo. Área adquirida 4.511,9 mts <sup>2</sup> .  | 67,6                                    |
| Asociación de Desarrollo Integral de San Juan de Tobosí Sur de Cartago  | Campo ferial. Área adquirida 14.000 mts <sup>2</sup> .  | 80,0                                    |
| Asociación de Desarrollo Integral de Puntarenas   | Centro cívico comunal puntarenense. Terreno de aproximadamente 300 mts <sup>2</sup> .   | 70,0                                    |
| Asociación de Desarrollo Integral de La Palma de Pérez Zeledón  | Ampliación de salón comunal. Este terreno se adquirió para integrarlo al área comunal existente.  | 7,0                                     |
| <b>2010</b>   |   |   |

| Adquisición de terrenos  |   |  |
|--|---|--|
| Organización   | Proyecto a desarrollar  | Costo del terreno (millones de colones ) |
| Asociación de Desarrollo Integral de Florencia de San Carlos, Alajuela             | Construcción del centro de formación y capacitación. Este terreno de 5.000 mts <sup>2</sup> se ubica aproximadamente a 3 km del centro de Florencia, carretera a Muelle de San Carlos.  | 89,5                                     |
| Asociación de Desarrollo Integral de San Antonio de San Juan de Mata de Turubares  | Fines comunales. Colinda con el área comunal existente y está afectado por una quebrada. El avalúo presentado por la Asociación lo realizó un particular estableciendo como valor del terreno €150,0 millones, sin embargo durante el trámite de aprobación ante el Consejo Nacional surgió duda sobre el monto solicitado y según avalúo realizado por el ingeniero de DINADECO, se determinó una sobreestimación de aproximadamente €24 millones. | 126,6                                    |
| Asociación de Desarrollo Integral de La Unión de San Pedro Pérez Zeledón           | Parqueo de salón comunal. El terreno (2.909 mts <sup>2</sup> ) se ubica al frente del salón.  | 37,0                                     |
| 2011   |   |  |
| Asociación de Desarrollo Integral de Monte Romo de Hojancha, Guanacaste            | Construcción de instalaciones públicas. Gran parte del terreno, que tiene un área de 1.063 mts <sup>2</sup> , presenta una pendiente pronunciada.   | 15,0                                     |
| Asociación de Desarrollo Específico pro obras varias Puente Salas Barva de Heredia | Para capilla de velación. Área adquirida 5.000 mts <sup>2</sup> .   | 52,5                                     |
| Asociación de Desarrollo Integral de Carrizal de Alajuela                          | Campo ferial. Área adquirida 5.075 mts <sup>2</sup> .   | 143,3                                    |
| <b>TOTAL</b>   |   | <b>1.180,0</b>                           |

Fuente: Información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO. Cuestionario aplicado a directivos de las organizaciones de desarrollo comunal.

2.15 En general, las debilidades señaladas en los párrafos precedentes, tienen su origen en la falta de efectividad de las actividades de planificación, control y evaluación que le corresponde desarrollar al Consejo Nacional -órgano concedente- y en segundo lugar a DINADECO -ente rector-, según lo establece la normativa vigente; aunado al desinterés de muchas organizaciones de desarrollo comunal beneficiarias y administradoras de los recursos, por ser garantes ante sus comunidades del éxito de los proyectos para beneficio de sus representados.

2.16 La ausencia de planificación de los proyectos redunda en una ejecución parcial, o nula y en otros casos el beneficio a la comunidad es

cuestionable, situación que pone de manifiesto la necesidad de asesorar y apoyar la capacidad administrativa y técnica de las organizaciones comunales para afrontar esas responsabilidades.

- 2.17 La inexistencia del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la falta de criterios para la aprobación de iniciativas comunales, como pueden ser calidad del proyecto, pertinencia social y relación con objetivos nacionales de desarrollo, son otros factores que inciden para lograr un eficiente y eficaz uso de los recursos transferidos para el desarrollo de proyectos, tema señalado en el informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011 de esta Contraloría General.
- 2.18 Por otra parte, la ausencia en DINADECO de un sistema de monitoreo y evaluación, sistemático, permanente e integral de los proyectos financiados, no permite verificar si su ejecución satisface las necesidades prioritarias y promueve el desarrollo integral de la población. Esto se ve reforzado por la falta de planificación y de criterios para la aprobación de proyectos, que impiden o posponen de manera significativa el logro de los propósitos del desarrollo comunal y local y no permiten una ejecución de los recursos públicos con apego a los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- 2.19 En este sentido, se tiene por demostrado, la existencia de obras inconclusas, abandonadas o con poco uso; la transferencia de montos significativos para proyectos que no se ejecutaron y recursos que se mantienen sin uso por lapsos prolongados, ya sea en activos (terrenos), en Caja Única del Estado o cuentas bancarias de las organizaciones.
- 2.20 En relación con esto último, cinco organizaciones de desarrollo comunal objeto de estudio, mantienen sin ejecutar, en cuentas de caja única y bancarias la suma total de ₡208,4 millones. Los montos individuales han mantenido esa condición por lapsos que van desde los dos hasta los cinco años, sin que se tenga evidencia de acciones que procuren dar un mejor uso a dichos recursos.

### **3 CONCLUSIONES**

- 3.1 El Estado costarricense dispone de un modelo de desarrollo comunal que fundamentalmente consiste en el traslado de fondos por montos millonarios a organizaciones privadas sin fines de lucro, para promover diversos proyectos que pretenden beneficiar a sus comunidades, en especial, a los sectores más desfavorecidos desde el punto de vista social

y económico. Para tales propósitos, la ley creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, encargada de la distribución de los recursos asignados mediante las leyes de presupuesto de la República.

- 3.2 Dicha ley obliga a ese órgano, adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, a ser garante del uso eficiente de esos dineros, con apego al ordenamiento jurídico y con base en una estricta vigilancia de la actuación de las organizaciones de desarrollo comunal beneficiarias con respecto al uso y destino de los fondos públicos transferidos.
- 3.3 Sin embargo, la Contraloría General de la República, en el año 2011, por medio del informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011, señaló que DINADECO carecía de políticas y procedimientos de control efectivos respecto de la distribución, ejecución y rendición de cuentas del uso y destino de los fondos públicos girados a las organizaciones comunales. Esta situación plantea riesgos por cuanto no garantiza de manera razonable el uso eficiente y eficaz de los dineros transferidos a las miles de organizaciones de desarrollo comunal existentes en el país -3313 inscritas al 31 de diciembre de 2011-.
- 3.4 Los resultados del presente estudio revelan, que de 180 proyectos comunales inspeccionados, con una transferencia de fondos de ₡7 017,4 millones, 34 iniciativas, con una inversión de ₡1 775,9 millones, financiaron obras que resultaron fallidas, inconclusas, abandonadas e incluso, algunas de ellas no se ejecutaron. Además, se compraron terrenos, los cuales varios años después de adquiridos, no se han utilizado para los fines propuestos y para alcanzarlos requieren financiamiento adicional.
- 3.5 También, 84 de esos 180 proyectos, con una inversión de fondos públicos de ₡3 146,6 millones, presentan una serie de limitaciones que plantean dudas razonables sobre su aporte o contribución al desarrollo socioeconómico, ya que se trata de proyectos que muestran un uso limitado en función de los objetivos previstos, ya sea por razones de ubicación, condiciones de inseguridad del lugar donde se localizan las instalaciones, estado de deterioro y las dificultades económicas para su mantenimiento. Incluso, algunas organizaciones comunales han decidido arrendar las instalaciones para el ejercicio de actividades comerciales que se apartan de los objetivos primarios de los proyectos.
- 3.6 En adición, DINADECO presenta debilidades para realizar una evaluación oportuna, permanente, sistemática e integral del desarrollo de los proyectos comunales. Tarea que le resulta ineludible como órgano

llamado a controlar el uso y destino de los fondos públicos transferidos, en procura de que la gestión de las organizaciones beneficiadas se desarrolle y se oriente a la búsqueda de la satisfacción del interés común, identificando y atendiendo las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, eficiente y continua, asegurando que las decisiones que se adopten se ajusten a la imparcialidad y a los objetivos propios del desarrollo comunal y a la administración de los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia y, con una rendición de cuentas satisfactoria.

- 3.7 Para la Contraloría General, un instrumento básico del desarrollo de la comunidad, lo constituyen las asociaciones de desarrollo. No obstante, se plantea la necesidad de que DINADECO asesore y apoye la capacidad de las organizaciones comunales que lo requieran para afrontar la planificación y el desarrollo de sus iniciativas, especialmente, para proyectos de cierta magnitud y complejidad que exigen criterio experto del cual carecen muchas de esas organizaciones.
- 3.8 Esto con el fin primordial de evitar que las iniciativas no terminen en obras inútiles o infructuosas, con el consecuente desperdicio de recursos públicos y el incumplimiento de los fines asociados al desarrollo comunal y local, que constituyen los elementos rectores de la asignación de esos millonarios recursos a cientos de organizaciones comunales existentes en el país.
- 3.9 Esto hace necesario plantear la adopción de decisiones contundentes por parte de DINADECO y el resto de entidades y organizaciones involucradas, con miras a revertir las situaciones apuntadas en este informe, las cuales atentan contra el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos orientados a la promoción y fortalecimiento del desarrollo comunal, siendo un aspecto determinante a valorar, entre otros, la revisión del marco normativo que sustenta el modelo de desarrollo comunal y participación estatal, vigente desde el año 1967.
- 3.10 También es obligatorio fortalecer la planificación de los proyectos y los criterios de aprobación y establecer un sistema de monitoreo y evaluación permanente que coadyuve a prevenir y minimizar los riesgos que obstaculizan el logro de los propósitos del desarrollo comunal y local de las comunidades, pretendido con el financiamiento de las iniciativas propuestas por las organizaciones comunales.
- 3.11 En relación con la planificación de los proyectos y los criterios de aprobación, ya esta Contraloría General de la República en el año 2011,

giró disposiciones a DINADECO para fortalecer esos temas. Esto hace necesario, a partir de los resultados de este estudio, integrar los esfuerzos hacia la consolidación de un modelo institucional eficaz y eficiente en la vigilancia del uso de los fondos públicos asignados para el desarrollo comunal.

## **4 DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, 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 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **Al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad**

- 4.3 En función de lo que establecen la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Nro. 3859 y su reglamento, y el reglamento al artículo 19 de dicha Ley, sobre las atribuciones del Consejo, se le dispone apoyar, en la medida y forma que le corresponda, las iniciativas que proponga la Dirección General para el efectivo y oportuno cumplimiento de las disposiciones giradas por esta Contraloría General en los apartes 4.4 y siguientes del presente informe, de forma que se garantice el uso eficiente y eficaz de los recursos que aprueba ese órgano colegiado para el desarrollo de proyectos por parte de las organizaciones comunales.

### **A la Directora de DINADECO**

- 4.4 Implementar un sistema de monitoreo y evaluación permanente, sistemático e integral de los proyectos aprobados a las organizaciones comunales, que permita periódicamente medir el logro de los objetivos de los proyectos aprobados y evaluar los efectos e impactos a la promoción del desarrollo socioeconómico comunal. Dicha disposición debe estar cumplida en un plazo máximo de nueve meses, contados a

partir de la fecha de recibo del presente informe. Para efectos de darla por cumplida se debe remitir a la Contraloría General, un documento certificado en el que consta la implementación del sistema aludido. Ver párrafos 2.18 y 3.10 de este informe.

- 4.5 Implementar los lineamientos institucionales que describan el procedimiento a seguir para el cumplimiento oportuno y eficaz de las recomendaciones giradas por la Auditoría Comunal en los correspondientes informes presentados a esa Dirección o al Consejo Nacional. Esta disposición debe estar cumplida en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se dará por cumplida con la remisión del oficio en el que se informe sobre la puesta en vigencia de los lineamientos emitidos. Ver párrafo 2.14 de este informe.
- 4.6 Evaluar la gestión administrativa de la Auditoría Comunal, la Dirección Técnica Operativa y sus dependencias a saber: las direcciones regionales, los departamentos de Capacitación y Financiamiento Comunitario, a partir de las acciones programadas para orientar y fortalecer el quehacer comunal en el proceso de planificación, formulación, ejecución y evaluación de las iniciativas comunales.

En función de los resultados obtenidos, implementar las acciones correctivas tendentes a fortalecer el desarrollo de proyectos, principalmente cuando se trata de iniciativas complejas tales como: la construcción de edificios, de infraestructura, proyectos productivos, propuestas por organizaciones comunales con limitaciones de recursos técnicos y administrativos para garantizar la ejecución y empleo efectivo de los proyectos en el desarrollo sostenido de sus comunidades.

Esta disposición deberá ser cumplida en el plazo de doce meses contados a partir de la fecha de recibo del presente documento y se debe remitir a la Contraloría un oficio haciendo constar la puesta en práctica de las acciones correctivas. Ver párrafo 2.14 de este informe.

- 4.7 Investigar las condiciones que presentan los 34 proyectos evaluados en el presente estudio y sobre los cuales se señala que no favorecen el desarrollo socioeconómico de las comunidades (Anexo único de este informe). Con base en los resultados que se obtengan, establecer las acciones para proceder, según corresponda, a solicitar el reintegro de los fondos transferidos y tomar las medidas administrativas o legales, si las circunstancias así lo ameritan.

Esta disposición debe ser cumplida en el plazo de doce meses contados a partir de la fecha de recibo del presente documento y para los efectos, debe remitir a esta Contraloría un informe de las acciones emprendidas para subsanar las situaciones determinadas. Ver párrafo 2.9 de este informe.

### **Consideraciones finales**

- 4.8 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la comunicación de este informe; correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.9 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

## 5 ANEXOS

### Anexo 1

#### Proyectos que no aportan al desarrollo socioeconómico

| Organización   | Año  | Proyecto  | Monto (Millones de colones) | Fecha de giro |
|--|------|---|-----------------------------|---------------|
| Asociación de Desarrollo Integral de San Juan Chiquito de Abangares, Guanacaste  | 2006 | Construcción de fábrica de productos de concreto.   | 12,0                        | 2006          |
|  | 2010 | Construcción del gimnasio multiusos.  | 77,4                        | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Pozo Azul de Abangares, Guanacaste  | 2010 | Adquirir e instalar sistema de riego en la plaza.   | 5,0                         | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Carrizal, Alajuela  | 2011 | Compra de terreno para campo ferial.  | 143,3                       | 2011          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Guayabo, Bagaces  | 2009 | Compra de terreno para la construcción de guardería infantil centro diurno para el adulto mayor y aula de capacitación para jóvenes de la comunidad de Guayabo. | 67,6                        | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Específica pro obras varias puente Salas Barva, Heredia   | 2011 | Compra de terreno.  | 52,5                        | 2011          |
| Asociación De Desarrollo Integral de San Juan de Tobosi Sur, Cartago   | 2009 | Compra de 14.000 mts cuadrados de terreno para campo ferial   | 80,0                        | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Conte Burica, Corredores  | 2008 | Lastreo de 5,55 kilómetros del progreso a Alto Conde.   | 60,0                        | 2008          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Los Cuadros, Goicoechea   | 2009 | Construcción del centro de orientación y capacitación técnica y comedor infantil de los cuadros, Goicoechea.  | 40,0                        | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Específica pro construcción y Mantenimiento del Colegio Publico de Mata Plátano, Goicoechea, San José | 2008 | Compra de 25.833 metros cuadrados con 57 decímetros lineales de terreno, para ampliar el terreno donde se construirá el colegio.                                | 80,0                        | 2008          |

| Organización   | Año  | Proyecto   | Monto (Millones de colones) | Fecha de giro |
|--|------|--|-----------------------------|---------------|
| Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Grecia, Alajuela   | 2009 | Compra de mobiliario y equipo para polideportivo.  | 4,0                         | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Siquirres, Limón  | 2009 | Conclusión de salón multiusos de Siquirres.  | 105,0                       | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Monte Romo, Hojancha  | 2008 | Compra de terreno.   | 25,0                        | 2008          |
|  | 2011 | Compra de terreno para la construcción de instalaciones publicas.  | 15,0                        | 2011          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Cuajiniquil, La Cruz  | 2009 | Construcción de edificio para centro de informacion turística.   | 9,7                         | 2009          |
|  | 2010 | Compra de play para Cuajiniquil centro.  | 1,4                         | 2010          |
|  | 2010 | Asfaltado de 1,070 mts lineales de las calles del centro de Cuajiniquil.   | 46,7                        | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Barrio La Victoria de Liberia, Guanacaste                                     | 2010 | 4675 mts. Cuadrados de pavimento con adoquines en la calle principal de la urb. Felipe Pérez de barrio la victoria de Liberia. | 26,5                        | 2010          |
|  | 2010 | Construcción 700 mts lineales de cuneta en el sector las brisas de barrio la victoria de Liberia.                              | 10,4                        | 2010          |
|  | 2010 | Const. 700 metros lineales de cuneta en el sector vivienda digna y los mangos de barrio la victoria de Liberia.                | 13,2                        | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Específico pro conservación, protección y desarrollo del Medio Ambiente de Mora, San José | 2008 | Compra de terreno para implementar un centro regional para el mejoramiento de la cultura ambiental.                            | 158,6                       | 2008          |
| Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Naranjo  | 2007 | Construcción oficina para la Unión.  | 33,7                        | 2008          |
|  | 2008 | Compra de terreno para ubicar familias en precario la radial.  | 83,0                        | 2008          |
|  | 2008 | Compra de 13,617,06 mts cuadrados de terreno para construir las áreas de salud del cantón.                                     | 137,5                       | 2008          |
| Asociación de Desarrollo Integral de La Unión de San Pedro Pérez Zeledón, San José                                 | 2010 | Compra de terreno.   | 37,0                        | 2010          |

| Organización   | Año  | Proyecto   | Monto (Millones de colones) | Fecha de giro |
|--|------|--|-----------------------------|---------------|
| Asociación de Desarrollo Integral de La Palma de Pérez Zeledón, San José               | 2010 | Compra de 5 lotes para campo ferial.   | 36,0                        | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Puntarenas  | 2009 | Compra de terreno para centro cívico comunal puntarenense.                       | 70,0                        | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Florencia de San Carlos, Alajuela                 | 2010 | Compra de terreno para la construcción del centro de formación y capacitación.   | 89,5                        | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Siquirres, Limón                                  | 2009 | Compra de 1248 mts de terreno, para la construcción de un área comunal.          | 7,0                         | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de San Antonio de San Juan de Mata, Turubares        | 2010 | Compra terreno para fines comunales.   | 126,6                       | 2010          |
| Asociación de Desarrollo Integral de La Roxana de Pococí, Limón                        | 2007 | Terminar el salón comunal.   | 18,1                        | 2008          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Calle La Isla de San Vicente de Moravia, San José | 2008 | Primera etapa de la construcción del salón multiusos con cancha de fútbol cinco. | 20,0                        | 2008          |
| Asociación de Desarrollo Integral de Piedades de Santa Ana, San José                   | 2009 | Construcción de salón comunal.   | 81,4                        | 2009          |
| Asociación de Desarrollo Integral de La Loma, Parrita                                  | 2008 | Compra de mobiliario y equipo.   | 2,1                         | 2008          |
| <b>26 organizaciones</b>   | ---  | <b>34 proyectos</b>  | <b>1.775,9</b>              | ---           |

## Anexo 2

### Observaciones al borrador del informe sobre la ejecución de proyectos comunales financiados con recursos transferidos por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)

|                                     |   |  |                                  |
|-------------------------------------|---|--|----------------------------------|
| <b>Nro. Párrafos</b>                | <b>Naturaleza y alcance del estudio, 1.6.</b>   |  |                                  |
| <b>Observaciones Administración</b> | <p>En el punto 1) del oficio remitido por DINADECO se señala que: "(...) en el apartado de "Naturaleza y alcance del estudio", sólo se esté tomando como base normativa el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, ya que al hacerse una fiscalización no solo de la gestión pública, sino también del nivel de ejecución de los fondos públicos por parte de las agrupaciones beneficiadas..., debió considerar el "Manual de Normas de Control Interno para los Sujetos Privados que Custodien o Administren, por cualquier Título, Fondos Públicos" (...)".</p> <p>Indica DINADECO que se hubiese podido evidenciar el nivel de observancia de las organizaciones a la serie de controles implementados para velar por la culminación de las obras según lo aprobado por el Consejo Nacional. También el considerar las normas señaladas le permitiría a DINADECO saber con mayor claridad las acciones a emprender para cumplir con el mandato del artículo 3, inciso f), de la Ley No. 3859.</p>   |  |                                  |
| <b>¿Se acoge?</b>                   | Sí <input type="checkbox"/>   | No <input checked="" type="checkbox"/> | Parcial <input type="checkbox"/> |
| <b>Argumentos CGR</b>               | <p>En relación con lo sugerido por DINADECO, corresponde indicar que no resulta procedente citar en este apartado del informe, alguna de la normativa de control interno aludida por ella.</p> <p>La Contraloría General tiene definido, por medio de normativa interna, los criterios referidos a la estructura básica de sus informes de fiscalización. Según esos criterios, el informe de fiscalización consta de los siguientes apartados: la portada, la tabla de contenidos, el resumen ejecutivo, la introducción, los resultados, las conclusiones, las disposiciones, las recomendaciones y los anexos (cuando estos dos últimos proceden). En lo referente a la "Introducción", se presenta información general relativa a la auditoría efectuada y a la entidad, actividad o componente objeto de examen, esto con el fin de suministrar al lector del informe, los datos necesarios para la mejor comprensión del documento.</p> <p>De manera específica, el apartado de la "Introducción" del informe consigna información relacionada con aspectos como: el origen de la auditoría, el objetivo, la naturaleza y el alcance, la comunicación preliminar de los resultados, la metodología aplicada y las generalidades acerca del objeto estudiado. En el apartado de "Naturaleza y alcance de la Auditoría" -que es el citado por DINADECO-, según la normativa interna, se señala la naturaleza o tipo de auditoría efectuada, la cobertura y profundidad del trabajo realizado para cumplir con los objetivos planteados y se menciona que en el desarrollo de la Auditoría se observó, en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (MNGA).</p> <p>El MNGA es de acatamiento obligatorio para la Contraloría General de la República, las auditorías internas del sector público, los entes y órganos de control, los sujetos componentes de la Hacienda Pública y los profesionales autorizados cuando actúan en labores de auditoría en el sector público.</p> |  |                                  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>Ahora bien, es pertinente indicar que como parte del desarrollo de la auditoría que originó el presente estudio, sí se consideró y verificó el cumplimiento, por parte de DINADECO, de la normativa relativa al control interno y otras disposiciones legales que regulan la gestión de esa Dirección.</p> <p>Lo anterior considerando que la institución objeto de estudio era DINADECO y el objetivo de la auditoría, verificar si en la ejecución de los fondos transferidos por esa institución a las organizaciones de desarrollo comunal, con fundamento en la Ley Nro. 3859 y sus reglamentos, se observaron las regulaciones jurídicas y técnicas, esto por parte de esa dirección.</p> <p>Así las cosas, el estudio de fiscalización no tenía como objetivo evaluar la gestión de las organizaciones comunales, ni verificar la implementación de las Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos, tema que corresponde evaluar a DINADECO para garantizar el correcto uso de esos fondos públicos, transferidos por su medio. En ese sentido las disposiciones cursadas a esa Dirección, tanto en el informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011 como en el presente documento, pretenden fortalecer el control que debe ejercer DINADECO, siendo parte de las actividades de control, verificar el cumplimiento de las citadas normas.</p> |
|--|---|

|                                     |  |                             |   |
|-------------------------------------|--|-----------------------------|---|
| <b>Nro. Párrafos</b>                | <b>Disposiciones, específicamente la disposición 4.6.</b>  |                             |   |
| <b>Observaciones Administración</b> | En el punto 2) del memorial remitido por DINADECO, señala que las “recomendaciones indicadas en el apartado 4 denominado Disposiciones” mezcla aspectos de la gestión comunal con aspectos de gestión institucional. Aportan como ejemplo la disposición 4.6.  |                             |   |
| <b>¿Se acoge?</b>                   | Sí <input type="checkbox"/>  | No <input type="checkbox"/> | Parcial <input checked="" type="checkbox"/> |
| <b>Argumentos CGR</b>               | Con respecto a la disposición 4.6, conviene aclarar que no se están “... mezclando aspectos de gestión comunal con aspectos públicos,...”. Al respecto se tiene claridad sobre la autonomía de las organizaciones de desarrollo comunal y de los deberes de esa Dirección para garantizar la buena marcha de aquellas organizaciones y del eficaz empleo de los recursos concedidos. Dicha disposición está dirigida a DINADECO para que realice la evaluación de la gestión de las unidades propias de su estructura organizativa, para generar productos tendentes a fortalecer el proceso de planificación, formulación, ejecución y evaluación de las iniciativas comunales, lo cual es bien interpretado al señalar en el oficio DND-922-12 supracitado “...evaluar la gestión administrativa a partir de las acciones programadas para orientar el quehacer comunal,...”. En ese contexto y atendiendo las observaciones de DINADECO, se considera su sugerencia y se ajusta la disposición 4.6. |                             |   |

|                                     |   |  |                                  |
|-------------------------------------|---|--|----------------------------------|
| <b>Nro. Párrafos</b>                | <b>Varios.</b>  |  |                                  |
| <b>Observaciones Administración</b> | En el punto 3) del oficio remitido por DINADECO, se hace referencia a una serie de aspectos, que según criterio de la Directora, debieron ser contemplados en el informe. Estos aspectos están referidos a las limitaciones de recurso humano y operativo, la no indicación del concepto marco “desarrollo de las comunidades” y “bienestar” empleado en el informe, ni del enfoque social usado para realizar el análisis, la no mención de indicadores y variables sociales y económicos empleados en el estudio, y el error metodológico al definir del número de organizaciones beneficiadas con proyectos. |  |                                  |
| <b>¿Se acoge?</b>                   | Sí <input type="checkbox"/>   | No <input checked="" type="checkbox"/> | Parcial <input type="checkbox"/> |
| <b>Argumentos CGR</b>               | En relación con los comentarios señalados por DINADECO respecto del tema de las limitaciones de recurso humano y operativo, son variables que debe atender esa institución para fortalecer el cumplimiento del mandato legal asignado, considerando las importantes cantidades de recursos públicos   |  |                                  |

que se transfieren por su medio a las organizaciones comunales. Además este aspecto está recogido en las disposiciones que se emiten en el presente informe.

En relación con las otras observaciones que se hacen, es pertinente reiterar que el objetivo del presente estudio era verificar si en la ejecución de los fondos transferidos por DIANDECO a las organizaciones de desarrollo comunal, con fundamento en la Ley Nro. 3859 y sus reglamentos, se observaron las regulaciones jurídicas y técnicas. Esto significó evaluar acciones de control ejecutadas por DINADECO en la vigilancia del uso de los recursos públicos transferidos a las organizaciones beneficiadas para el desarrollo de proyectos y no del impacto socioeconómico en las comunidades por cada uno de los proyectos realizados, tema que incluso corresponde desarrollar a DINADECO, como parte de las acciones institucionales para determinar, en qué tanto el aporte del Estado contribuye al efectivo e integral desarrollo socioeconómico de las comunidades.

De hecho, en el informe se concluye que DINADECO, como entidad por medio de la cual se transfieren recursos públicos a entes privados, carece de un sistema de monitoreo y evaluación, sistemático, permanente e integral de los proyectos financiados, lo cual no permite verificar si esos proyectos satisfacen las necesidades prioritarias planteadas al formularlos y promueven el desarrollo integral de la población.

Así por ejemplo y en consonancia con los objetivos del estudio y las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados, -los cuales no se refieren a la definición de indicadores o variables para medir el impacto socioeconómico de las comunidades-, en el informe se determinan tres situaciones respecto del empleo de los fondos públicos en el desarrollo de los 180 proyectos comunales analizados y su contribución al desarrollo de las comunidades: un grupo de 34 proyectos con una inversión de ₡1 775,9 millones, no contribuyen a ese desarrollo, dentro de estos se citan obras inconclusas, abandonadas o ejecutadas parcialmente; proyectos fallidos de índole productiva o de infraestructura y de terrenos sin ningún uso, los cuales presentan incertidumbre respecto del desarrollo de las obras para las cuales se adquirieron.

Un segundo grupo de -62 proyectos con una inversión de ₡ 2 094,9 millones-, del cual se puede señalar las comunidades perciben una contribución, considerando el propósito que originó el proyecto. Finalmente un tercer grupo de 84 proyectos, por ₡3 146,6 millones, dentro de los cuales se cuentan edificaciones comunales, juegos infantiles (play ground), redondeles, compra de mobiliario y equipo diverso e iniciativas productivas, plantea dudas acerca de su contribución efectiva al desarrollo socioeconómico de las comunidades. Para estos proyectos se plantea la duda en razón de las condiciones de las inversiones realizadas y los criterios exteriorizados por miembros de las organizaciones comunales beneficiadas.

Respecto de los proyectos en estado de abandono o inconclusos, queda claro que DINADECO debe realizar acciones para exigir cuentas sobre el empleo de los fondos públicos transferidos. En los otros casos, debe fortalecer los esquemas de evaluación para monitorear e implementar las acciones que fortalezcan la transferencia de recursos hacia la ejecución de actividades que contribuyan al desarrollo comunal, tal como lo exige el mandato legal que norma esas transferencias y con ello evitar que las iniciativas terminen en obras sin uso o infructuosas, con el consecuente desperdicio de recursos públicos y el incumplimiento de los fines asociados al desarrollo comunal y local.

|                                     |  |  |                                  |
|-------------------------------------|--|--|----------------------------------|
| <b>Nro. Párrafos</b>                | <b>Naturaleza y alcance del proyecto, 1.5.</b>   |  |                                  |
| <b>Observaciones Administración</b> | Indica DINADECO en su oficio que el periodo del estudio, de tres años, es insuficiente para establecer el "impacto real o rédito social"; se requiere un periodo más prolongado.   |  |                                  |
| <b>¿Se acoge?</b>                   | Sí <input type="checkbox"/>  | No <input checked="" type="checkbox"/> | Parcial <input type="checkbox"/> |
| <b>Argumentos CGR</b>               | <p>El periodo estudiado abarcó cuatro años y no tres como señala esa dirección, a saber del 1° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 y en algunos casos se amplió a proyectos con más de cuatro años de aprobados y girados los recursos.</p> <p>Para la definición del periodo objeto de análisis se tomó como referencia el establecido para el estudio realizado por esta Contraloría General el año 2011 en esa institución (periodo 2008-2010) y que originó el informe Nro. DFOE-DL-IF-21-2011, considerándose adicionalmente la información relacionada con los proyectos aprobados en el 2011 y como se indicó, de otros proyectos con más de cuatro años de aprobados.</p> <p>Como ya se señaló, el análisis de la ejecución de los recursos públicos transferidos para el desarrollo de los proyectos aprobados en el periodo establecido para el desarrollo de la auditoría -4 años-, permitió determinar proyectos aprobados en ese periodo y sin concluir, ejecutados parcialmente o concluidos y en estado de abandono; proyectos fallidos, terrenos adquiridos sin ningún uso y con la incertidumbre respecto del desarrollo de las obras complementarias. Para otros proyectos se cuestiona su contribución porque se trata de obras subutilizadas por las comunidades o bien, empleadas en actividades distintas para las cuales fueron ejecutadas.</p> <p>En el caso de los proyectos inconclusos, abandonados, ejecutados parcialmente, o los proyectos fallidos o aquellos respecto de los cuales existe incertidumbre para alcanzar el propósito comunal, no se obtuvo evidencia de que DINADECO tuviera diseñadas acciones orientadas para retomar esos casos y corregir las situaciones determinadas, como para sustentar la necesidad, tal como lo apunta DINADECO en su oficio, de valorar un horizonte mayor al definido en el estudio. Por el contrario, existe un alto riesgo de incremento en la sustracción de elementos y daño de las instalaciones físicas señaladas en el informe.</p> <p>Así las cosas, para efectos de los propósitos de fiscalización de este Órgano Contralor, el periodo definido se considera razonable y aportó información pertinente para sustentar los comentarios del presente informe referido a recursos transferidos con uno o más años y que no en todos los casos, se han ejecutado los proyectos o muestran un estado que no permite su uso.</p> |  |                                  |