



INFORME N°. DFOE-DL-IF-00006-2017
11 de octubre, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA
EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL
DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (DINADECO)
RESPECTO DEL CONTROL DE LA EJECUCIÓN
DE LOS PROYECTOS COMUNALES
FINANCIADOS CON RECURSOS
DEL PRESUPUESTO
DE LA REPÚBLICA**

2017

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	3
METODOLOGÍA APLICADA	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	6
2. RESULTADOS	8
PROYECTOS PENDIENTES DE ANÁLISIS POR DINADECO PARA ACREDITAR LA VIABILIDAD DE SU FINANCIAMIENTO	8
PROYECTOS PERMANECEN PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN TRAS HABER VENCIDO EL PLAZO ESTABLECIDO EN LA NORMATIVA	11
DEBILIDADES DE CONTROL VINCULADAS CON LA DOCUMENTACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y FINALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS	14
3. CONCLUSIONES	15
4. DISPOSICIONES	16

CUADROS

CUADRO N.º 1	5
CUADRO N.º 2	8
CUADRO N.º 3	9
CUADRO N.º 4	9
CUADRO N.º 5	12

IMAGEN

IMAGEN N.º 1	4
IMAGEN N.º 2	5

GRÁFICO

GRÁFICO N.º 1	12
----------------------------	-----------

RESUMEN EJECUTIVO**¿Qué examinamos?**

Los mecanismos de control existentes en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), relacionados con el proceso de financiamiento y liquidación de los proyectos que presentan las organizaciones comunales para fomentar el desarrollo socioeconómico del país y con la efectividad de las acciones implementadas respecto al cumplimiento de lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe N.º DFOE-DL-IF-18-2012. La auditoría abarcó el periodo comprendido entre el 23 de noviembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, el cual se amplió cuando se consideró necesario

¿Por qué es importante?

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) es un órgano del Poder Ejecutivo encargado de fomentar, orientar, coordinar y evaluar el proceso de organización de las comunidades, para lograr la participación activa de la población en el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental del país.

En cumplimiento de su objetivo de financiar proyectos a organizaciones comunales, es relevante fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados a las organizaciones, de manera que sea sistemático e integral y acorde con lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe DFOE-DL-IF-18-2012.

¿Qué encontramos?

Durante los años 2015 y 2016, DINADECO recibió de diversas organizaciones comunales del país, un total de 533 proyectos para determinar la viabilidad de su financiamiento. De esos resolvió financiar 207 proyectos, 41 fueron descartados por diversas razones y los 285 proyectos restantes, conforman una cartera de proyectos sin el análisis respectivo, es decir, no se ha resuelto si van a ser objeto de financiamiento. Esos 285 proyectos demandan una inversión estimada de unos ₡20.260 millones.

Además, 86 de estos 285 proyectos, los cuales demandan un financiamiento estimado por ₡5.951 millones, fueron presentados por comunidades ubicadas en zonas seleccionadas como prioritarias para el financiamiento de proyectos de desarrollo inclusivo, según el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

En ese sentido, no se ha realizado un análisis para determinar la capacidad de respuesta de DINADECO ante las organizaciones comunales que plantearon los 285 proyectos durante el periodo 2015-2016, en busca del financiamiento respectivo. Tampoco la normativa interna de esa entidad consigna plazos perentorios para cada uno de los estados de avance en cuanto al análisis de los proyectos presentados por las organizaciones. Aunado a que los sistemas de información no proporcionan el apoyo requerido para los procesos de seguimiento y supervisión por parte del nivel superior de la institución, ni para ejecutar las acciones correctivas oportunas respecto del procesamiento, avance o dificultades operativas para efectuar el análisis respectivo de los proyectos.

Por otra parte, se comprobó que un total de 107 proyectos que datan de los años 2007 al 2015, financiados por ₡3.980 millones se encuentran pendientes de liquidación, a pesar de que venció el plazo máximo de un año definido en la normativa de DINADECO para tal efecto. Asimismo, a 22 de esas organizaciones que mantenían liquidaciones pendientes con DINADECO, se les giró durante el año 2016, un aproximado de ₡24,8 millones para su operación.

Adicionalmente, la revisión de 95 expedientes de proyectos financiados a organizaciones comunales, por un monto total de ₡4.803 millones, permitió verificar la ausencia de documentos que sustentan el control de los proyectos ejecutados y su liquidación conforme a los objetivos.

En suma, las debilidades detectadas demuestran que la administración requiere ajustes en su normativa y mecanismos de control para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados a las organizaciones, de manera que sea sistemático e integral y permita medir periódicamente tanto los proyectos financiados por DINADECO a la fecha, como los que pueda llegar a financiar a futuro, considerando entonces la cartera de proyectos pendiente de análisis y se logre los objetivos de los proyectos aprobados. Lo anterior, en línea con lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe N.º DFOE-DL-IF-18-2012.

Las situaciones expuestas revelan la necesidad de optimizar los procedimientos para mejorar la capacidad de respuesta de DINADECO ante las organizaciones comunales que plantean sus proyectos en busca del financiamiento respectivo. El reto entonces que tienen las autoridades de DINADECO, en parte, está en establecer e implementar los ajustes para que los proyectos presentados por esas organizaciones sean analizados con celeridad, y aquellos en ejecución se liquiden en cumplimiento de lo regulado y lo programado. De igual manera, se implementen las medidas que permitan avanzar hacia acciones más efectivas en la vigilancia de los recursos otorgados por el Estado para promover el desarrollo de las comunidades.

¿Qué sigue?

La Contraloría General emitió disposiciones al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y al Director Nacional de DINADECO, para que analice la viabilidad de financiamiento de los 285 proyectos que se encuentran pendientes y se programe su ejecución. Además, tramitar las liquidaciones pendientes de la cartera de los proyectos financiados y se liquide en el plazo programado, los proyectos que sean financiados.

Asimismo, se documente en los expedientes de proyectos, los documentos que acredita que se efectuaron las visitas de inspección de acuerdo con el tipo de proyecto y las liquidaciones pendientes de proyectos en el plazo establecido, para garantizar razonablemente la ejecución de actividades de supervisión de los proyectos financiados.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL
DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (DINADECO)
RESPECTO DEL CONTROL DE LA EJECUCIÓN
DE LOS PROYECTOS COMUNALES
FINANCIADOS CON RECURSOS
DEL PRESUPUESTO
DE LA REPÚBLICA**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1 En el año 2011, la Contraloría General de la República llevó a cabo en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), una auditoria 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 el logro de los objetivos formulados en los programas nacionales, regionales y locales de desarrollo económico y social.
- 1.2 Como resultado de esa auditoria se emitió el informe DFOE-DL-IF-21-2011¹. De acuerdo con ese estudio, DINADECO adolecía de efectivos mecanismos de control sobre la asignación y el uso de los fondos públicos, lo que limitaba el garantizar el empleo eficaz, eficiente y económico, y ajustado al ordenamiento jurídico, de los recursos que esa institución transfiere a las organizaciones comunales.
- 1.3 El Órgano Contralor en el año 2012 emitió el informe de fiscalización N.º DFOE-DL-IF-18-2012², realizado con la finalidad de contribuir a mejorar la gestión de DINADECO respecto al cumplimiento de la regulación legal y técnica en la ejecución de los fondos transferidos a las diferentes organizaciones.

¹ Informe sobre la gestión de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

² Informe sobre la ejecución de proyectos comunales financiados con recursos transferidos por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

- 1.4 Los resultados del informe revelaron debilidades relacionadas con carencia de mecanismos de control para la ejecución de proyectos comunales y en el proceso de rendición de cuentas de los fondos públicos transferidos.
- 1.5 Así las cosas, en ese informe la Contraloría General dispuso a la Administración de DINADECO el implementar un sistema de monitoreo y evaluación permanente, sistemático e integral de los proyectos aprobados a las organizaciones, para medir periódicamente el logro de los objetivos de los proyectos aprobados y evaluar los efectos e impacto en la promoción del desarrollo socioeconómico.
- 1.6 La presente auditoría tiene por objeto realizar un seguimiento de la gestión realizada por esa institución, específicamente en cuanto a la efectividad de las acciones implementadas respecto al cumplimiento de lo dispuesto por la Contraloría General en el informe N.º DFOE-DL-IF-18-2012.
- 1.7 La auditoría se realizó de conformidad con las competencias conferidas al Órgano Contralor en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en los numerales 17, 21, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y en cumplimiento del programa anual de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.8 Determinar la suficiencia de los mecanismos de control establecidos por DINADECO para la ejecución de los recursos del Presupuesto de la República destinados a proyectos comunales.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.9 La auditoría comprendió la fiscalización de las acciones llevadas a cabo por DINADECO para el mejoramiento del control acerca de la ejecución de los proyectos financiados a las organizaciones de desarrollo comunal. El periodo objeto de fiscalización fue el comprendido entre el 01 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016; el cual se amplió en los casos que se consideró necesario.
- 1.10 La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contraloría General, N.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, Resolución R-DC-13-2012 de 03 de febrero de 2012; así como, el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y otra normativa conexas.

1.11 Por su parte, los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría, se comunicaron al Director Nacional de DINADECO mediante el oficio N.º 05973 del 26 de mayo de 2017. Es preciso indicar que el Órgano Contralor concedió un plazo de tres días hábiles para la remisión de observaciones que se consideraran pertinentes en relación con dichos criterios, sin embargo, no se recibieron observaciones al respecto por parte de las autoridades competentes de esa institución.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

1.12 La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) es un órgano del Poder Ejecutivo (Ministerio de Gobernación y Policía), encargado de fomentar, orientar, coordinar y evaluar el proceso de organización de las comunidades, para lograr la participación activa y consciente de la población en el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental del país.

1.13 La Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, N.º 3859, su Reglamento, así como el Reglamento al artículo 19 de esta Ley, establecen a DINADECO como instrumento básico de organización que permite la constitución de organizaciones para fomentar la participación ciudadana. Dichas organizaciones tienen como finalidad estimular la cooperación y participación activa de la población, luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida promoviendo el desarrollo de proyectos en las comunidades del país.

1.14 Ese mismo Reglamento al artículo 19 de la ley N.º 3859, regula la existencia del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, órgano encargado de la administración de los recursos para el financiamiento de proyectos, determinando, entre otros, su distribución y uso. Este Consejo cuenta con un Director Ejecutivo que a su vez ejerce el cargo de Director General, responsable del funcionamiento operativo de la institución.

1.15 La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad cuenta para su funcionamiento con varias direcciones, entre ellas, la Dirección Técnica Operativa, a cargo de los procesos técnicos de planificación y operativos de la Dirección Nacional, y de la definición de las estrategias para la descentralización y regionalización de los servicios institucionales.

1.16 A su vez, la Dirección Técnica Operativa comprende el Departamento de Financiamiento Comunitario y nueve Oficinas Regionales, estas últimas distribuidas en cada una de las direcciones regionales en las que DINADECO ha subdividido el país para brindar atención directa a las organizaciones comunales y velar porque los recursos públicos se utilicen de acuerdo con los objetivos previstos. En la imagen N.º 1 se detalla la distribución de las Direcciones regionales de DINADECO en el territorio nacional.

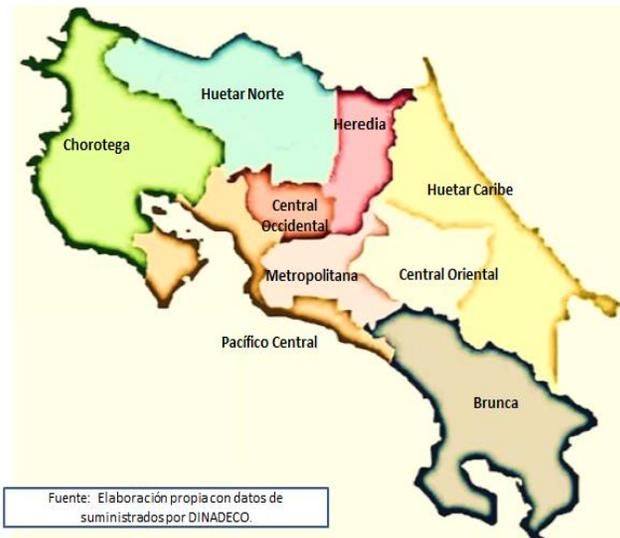
1.17 Para impulsar las organizaciones comunales del país, el Estado costarricense asigna recursos provenientes del equivalente al 2% del Impuesto sobre la renta³, para distribuir entre las que estén debidamente constituidas y legalizadas.

1.18 El Estado incluirá en el Presupuesto de la República de cada año recursos para destinarlos a las organizaciones comunales mediante DINADECO, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Nro. 3859 citada. Con fundamento en el Reglamento al artículo 19, los recursos se distribuyen para dos propósitos o cuentas: el “Fondo por girar” y el “Fondo de proyectos”.

1.19 Los recursos del “Fondo por girar”, se canalizarán de forma exclusiva a las organizaciones amparadas por la Ley N.º 3859, para financiar el cumplimiento de los planes anuales de trabajo. Dicho fondo es asignado por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para ser girado proporcionalmente a las organizaciones comunales.

1.20 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 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

Imagen N° 1
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Distribución de Oficinas Regionales



³ Artículo 19 de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, N.º 3859.

segunda revisión para luego emitir un dictamen que servirá al Consejo Nacional para la aprobación de los proyectos.

1.21 Para el periodo 2015-2016, los recursos asignados al Fondo de Proyectos corresponden a ¢10.344,8 millones. En el cuadro N.º 1 se detalla por año el número de proyectos aprobados y los recursos asociados.

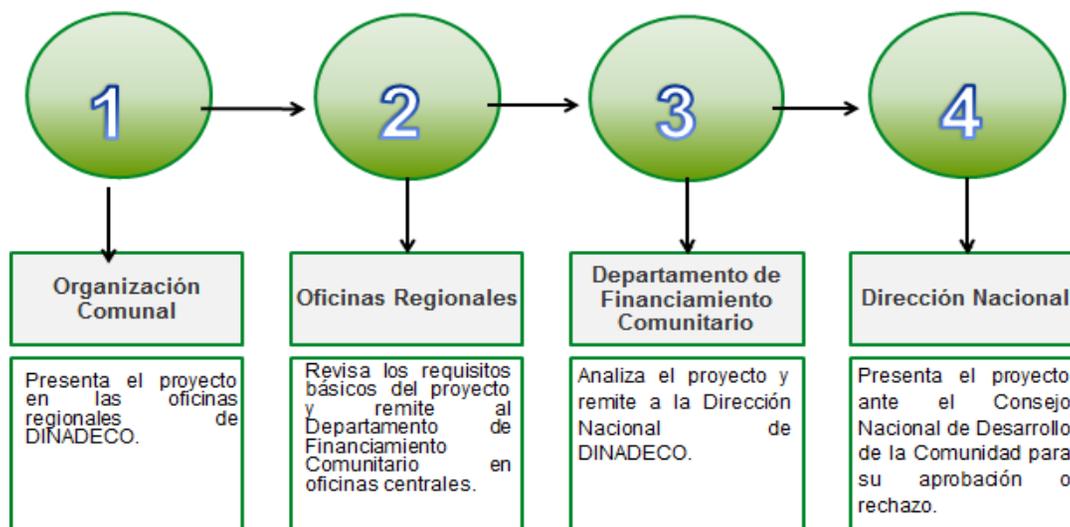
**Cuadro N.º 1
DINADECO
Proyectos Financiados
Periodo 2015-2016
(En millones de colones)**

Año	Proyectos aprobados	Monto financiado
2015	95	5.541,4
2016	112	4.803,4
Total	207	10.344,8

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por DINADECO.

1.22 De forma general, el proceso mediante el cual se presentaron los proyectos de los periodos 2015-2016 a DINADECO, se refleja en la imagen N.º 2.

**Imagen N.º 2
DINADECO
Proceso para el trámite de proyectos
Periodo 2015-2016**



Fuente: Elaboración propia con información de DINADECO.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.23 En la presente fiscalización se emplearon, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:
- a. Revisión y análisis de la documentación que respalda el seguimiento de la disposición objeto de la auditoría en la institución fiscalizada.
 - b. Análisis de la documentación que respalda el seguimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General.
 - c. Solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Dirección Nacional, la Dirección Técnica Operativa y al Departamento de Financiamiento Comunitario.
 - d. Análisis de datos e información suministrada por la Administración.
 - e. Análisis de la normativa legal y técnica aplicable.
 - f. Entrevistas al Director Técnico Operativa y a la Jefatura del Departamento de Financiamiento Comunitario.
 - g. Revisión selectiva de las actas de interés del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
 - h. Elaboración de cuadros y gráficos para mostrar los resultados obtenidos de los diferentes temas de fiscalización.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.24 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el 21 de setiembre de 2017, con la participación de los funcionarios: Harys Regidor Barboza, Director Nacional, Alexander Martínez Quesada, Director Técnico Operativo, Ileana Aguilar Quesada, Jefe del Departamento de Financiamiento Comunitario, Mauricio Salazar Zúñiga, Jefe de Planificación, Víctor Sancho Ovarés, Jefe de Auditoría Comunal y María Eugenia Barquero Paniagua, Auditora Interna.
- 1.25 El borrador de este informe se comunicó mediante el oficio N.º 10978 del 21 de setiembre 2017 a la Dirección Nacional de DINADECO, el día 21 de setiembre de 2017. Esto con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.

1.26 En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, remitió el oficio DND-1030-17, con el cual informó que no tiene observaciones de fondo sobre las disposiciones contenidas en el presente informe.

1.27 Además, hace referencia a los esfuerzos realizados por DINADECO al señalar:

- En términos generales resaltar que la Dirección Nacional de DINADECO realizó diagnósticos sobre elementos que permitieran identificar con claridad aspectos relacionados con la preocupación institucional de responder a la capacidad de respuesta ante las demandas de las organizaciones comunales.
- Estos diagnósticos permitieron obtener información clave como tiempos de respuesta para la aprobación de proyectos, nivel e incremento de los recursos solicitados por medio de las organizaciones de desarrollo, cantidad de proyectos ingresados versus cantidad de recursos para su cumplimiento, es decir, análisis de oferta versus demanda, cuyos datos permitieran conocer con algún nivel de presión de la situación heredada.
- Producto de lo anterior, se procede con la respectiva definición de la propuesta para la nueva metodología para financiamiento de proyectos. Dicho proceso da inicio en el año 2015, siendo sometida a finales de ese mismo año a conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y debidamente aprobada por éste órgano en la sesión 1599-15, efectuada el 10 de diciembre de 2015 y sus adiciones, acuerdos 4 y 3, tomados por el Consejo en sesión 1603-16, efectuada el 25 de febrero de 2016 y en sesión 1607-16, efectuada el 10 de marzo de 2016, respectivamente; para que así se publicara en el Diario Oficial La Gaceta mediante el Alcance N° 65 del 28 de abril del 2016, es una acción de la administración con un año y varios meses de iniciada la gestión, lo anterior demuestra la importancia de la administración en establecer y proponer un cambio en la gestión del financiamiento de proyectos.
- En ese sentido los esfuerzos institucionales para la implementación de una nueva metodología de proyectos, la cual analiza la situación planteada y resuelve con normativa debidamente fundamentada, el tema de la insuficiencia de recursos para atender la demanda, consigna pasos, clarifica el tema de los plazos para el control, mejora los canales de comunicación y se establece claridad en el seguimiento metódico de todas de las fases del proceso para financiamiento de proyectos, además de que permite una mayor celeridad en la

resolución ante las demandas de las organizaciones comunales, todos los aspectos identificados como técnicos para las organizaciones comunales.

- 1.28 Al respecto el Órgano Contralor toma nota y se insta a esa Dirección a continuar con esos esfuerzos para la mejora continua de su gestión en apoyo a las comunidades del país.
- 1.29 Esa nueva metodología y sus alcances a la que hace referencia en el oficio de cita, no fue objeto de fiscalización en esta oportunidad por parte del Órgano Contralor, en razón de que ésta sería de aplicación a proyectos a financiar a partir del año 2017 y finalizar en el 2018. Por lo tanto, los resultados, las conclusiones y las disposiciones respectivas contenidas en el presente informe no se ven modificados.

2. RESULTADOS

PROYECTOS PENDIENTES DE ANÁLISIS POR DINADECO PARA ACREDITAR LA VIABILIDAD DE SU FINANCIAMIENTO

- 2.1 La cartera de proyectos presentados por parte de diversas organizaciones comunales ante DINADECO para determinar la viabilidad de su financiamiento, en los años 2015 y 2016, fue de 533 propuestas. De esos resolvió financiar 207, 41 fueron descartados por diversas razones y los 285 proyectos restantes conforman una cartera de proyectos sin el análisis respectivo.
- 2.2 Esos 285 proyectos demandan una inversión total estimada de ¢20.260,4 millones (Cuadro N.º 2). El 62% (177) de esos proyectos, por ¢13.530,9 millones, al 27 de marzo de 2017 no tenía asignado un analista para su revisión. Además, un 3% (9) estaba preparado para presentarse ante el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para su aprobación.
- 2.3 En el cuadro N.º 3 se presenta el detalle de esa cartera de 285 proyectos pendientes de análisis.

Cuadro N.º 2
DINADECO
Proyectos pendientes de análisis para su financiamiento
Periodo 2015-2016
(En millones de colones)

Año de ingreso del proyecto	Trimestre en que ingresó	Cantidad de proyectos	Porcentaje	Monto (millones de colones)
2015	1 Trimestre	17	6	1.006,8
	2 Trimestre	33	11,6	2.557,2
	3 Trimestre	43	15	2.740,7
	4 Trimestre	81	28,4	5.806,5
	Total 2015	174	61	12.111,2
2016	1 Trimestre	64	22,5	4.229,2
	2 Trimestre	42	14,7	3.542,2
	3 Trimestre	5	1,8	377,9
	4 Trimestre	N/A	N/A	
	Total 2016	111	39	8.149,3
Total General		285	100	20.260,4

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO.

Cuadro N.º 3
DINADECO
Estado de los proyectos recibidos para análisis de su financiamiento
Periodo 2015-2016

Estado	Cantidad de Proyectos	Porcentaje	Monto estimado del financiamiento (En millones de colones)	Porcentaje
Sin asignación de analista para revisar documentación y factibilidad de financiar.	177	62,0	13.530,9	66,8
Asignado a un analista para su revisión.	35	12,3	2.613,5	12,9
Requiere ajuste por parte de la organización comunal.	63	22,1	3.668,2	18,1
Revisado por el analista de Financiamiento Comunitario.	1	0,4	13,1	0,1
Listos para presentar al Consejo Nacional de Desarrollo Comunal para definir su aprobación.	9	3,2	434,7	2,1
	285	100	20.260,4	100

Fuente: Elaboración propia con información aportada por DINADECO.

2.4 El 30% (86) de los 285 proyectos en cuestión, que requieren unos ¢5.951,7 millones para su financiamiento, corresponden a los presentados por comunidades de distritos seleccionados como prioritarios para el financiamiento de proyectos de desarrollo inclusivo, según el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. En el cuadro N°4 se detalla por Dirección Regional la cantidad de proyectos pendientes de análisis por DINADECO que fueron presentados por organizaciones provenientes de distritos prioritarios.

Cuadro N.º 4
DINADECO
Proyectos comunales pendientes de análisis
por región y por distritos prioritarios
Periodo 2015-2016
(En millones de colones)

Dirección Regional	Total de Proyectos		Proyectos presentados Distritos prioritarios	
	Cantidad	Costo estimado (millones de colones)	Cantidad	Costo estimado (millones de colones)
Metropolitana	69	5.285,6	0	-
Brunca	66	4.045,7	42	2.830,8
Central Occidental	50	4.319,9	0	-
Huetar Norte	41	2.363,8	27	1.761,1
Pacífico Central	17	1.481,0	7	782,0
Chorotega	16	857,6	7	426,8
Central Oriental	15	1.022,6	3	151,0
Heredia	10	831,2	0	-
Huetar Caribe	1	53,0	0	-
Total	285	20.260,4	86	5.951,7

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario de DINADECO.

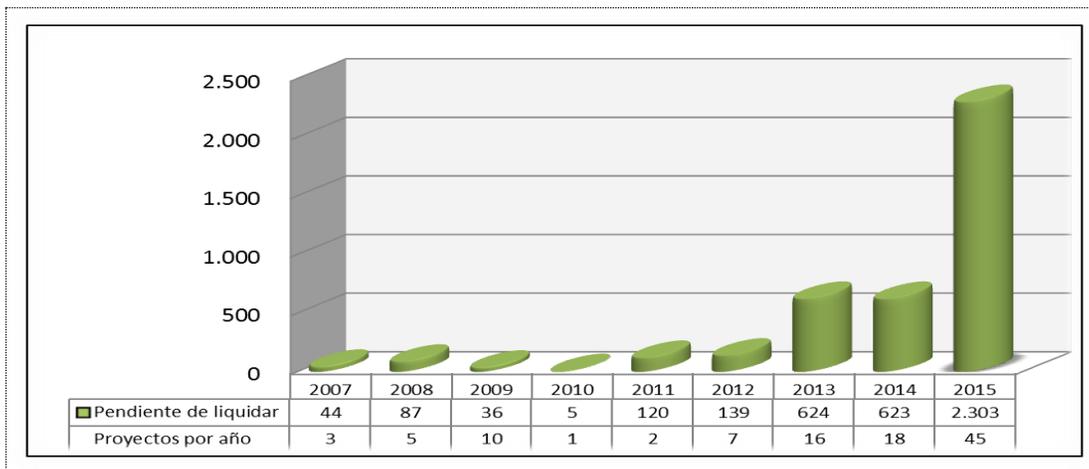
- 2.5 Los datos en cuanto a los proyectos presentados entre el periodo 2015 y 2016 y pendientes de análisis, revelan la necesidad de que DINADECO revise su capacidad de respuesta de ante esas organizaciones comunales que plantearon sus proyectos en busca del financiamiento.
- 2.6 Al respecto, el Reglamento al artículo 19 de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, N.º 3859, señala que la asignación de los recursos del Fondo de proyectos se realizará de acuerdo con la decisión del Consejo Nacional, según las prioridades de desarrollo definidas por DINADECO, y tomando en consideración:
- a. Los antecedentes de la organización.
 - b. Aportes otorgados por la comunidad.
 - c. La vigencia, factibilidad y posibilidades de autofinanciamiento de los proyectos.
 - d. Además, en forma no restrictiva, el orden cronológico de presentación y aprobación de los requisitos exigidos.
- 2.7 Por su parte, la Ley General de Control Interno, N.º 8292, y las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen como deberes del jerarca y titulares subordinados:
- a. Diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del Sistema de Control Interno (SCI), las actividades de control pertinentes, que comprenden políticas, procedimientos y mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.
 - b. Disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.
 - c. Asegurar que la información posea las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.
- 2.8 Las debilidades en cuanto a los proyectos pendientes de análisis se encuentran asociadas, al menos, a los siguientes factores:
- a. No se ha realizado un análisis para determinar la capacidad de respuesta de DINADECO para atender los 285 proyectos presentados por las organizaciones comunales en el periodo 2015 a 2016.

- b. No se consignaron los plazos perentorios para cada uno de los estados de avance del análisis a los que se someterían los proyectos presentados por las organizaciones.
 - c. Los sistemas de información no resultan efectivos para apoyar el análisis oportuno de proyectos.
 - d. La falta de seguimiento y supervisión por parte del nivel superior de la institución, no propicia las acciones correctivas oportunas respecto del procesamiento, avance o dificultades operativas para efectuar el análisis de los proyectos.
- 2.9 En consecuencia, las situaciones descritas respecto de los proyectos presentados por las organizaciones comunales y que no cuentan con el análisis para el financiamiento han tenido, entre otras, las siguientes repercusiones:
- a. Retraso en el desarrollo de las comunidades. Aunado al riesgo de que las juntas directivas de las organizaciones comunales declinen realizar los proyectos presentados ante DINADECO.
 - b. Asignación de recursos del presupuesto vigente de DINADECO para financiar proyectos de años anteriores en detrimento de las nuevas propuestas. Por ejemplo, del presupuesto del año 2017, DINADECO destinó un 60% para financiar proyectos comunales recibidos en ese mismo año, el restante 40% fue dirigido a financiar los proyectos presentados en años previos.
 - c. Pérdida de vigencia de la documentación que respalda los proyectos presentados para análisis.
 - d. Incremento en los costos estimados de los proyectos.
 - e. Falta de atención oportuna a los distritos prioritarios.
 - f. Debilidades en los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas.

PROYECTOS PERMANECEN PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN TRAS HABER VENCIDO EL PLAZO ESTABLECIDO EN LA NORMATIVA

- 2.10 Al 30 de julio 2017, un total de 107 proyectos financiados por ₡3.980,8 millones entre los años 2007 al 2015, se encuentran pendientes de liquidación tras haber vencido el plazo máximo de un año definido en el Instructivo para liquidar recursos del Fondo de Proyectos de DINADECO -Gráfico N°1-.

**Gráfico N°1
DINADECO
Proyectos financiados pendientes de liquidación
Periodo 2007-2015
(En millones de colones)**



Fuente: Elaboración propia con información aportada por DINADECO.

2.11 DINADECO giró durante el año 2016 recursos del “Fondo por girar” a 22 organizaciones comunales que mantenían liquidaciones pendientes de proyectos financiados por esa institución, por un total de ₡24,7 millones de los.

**Cuadro N.° 5
DINADECO
Recursos entregados a organizaciones con liquidaciones
pendientes
Periodo 2016
(En millones de colones)**

En el cuadro N.° 5 se detalla por Oficina regional el monto de recursos otorgados a organizaciones con liquidaciones pendientes.

Oficina Regional	Cantidad de organizaciones	Monto otorgado
Central Occidental	6	6,5
Brunca	2	2,6
Central Oriental	1	1,3
Chorotega	1	1,3
Huetar Caribe	3	3,2
Huetar Norte	3	3,9
Metropolitana	6	5,9
Total general	22	24,7

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por DINADECO.

2.12 Al respecto, el *Instructivo para liquidar recursos del Fondo de Proyectos* establece que el tiempo máximo para ejecutar y liquidar un proyecto es de un año a partir del giro de los dineros a la organización comunal beneficiaria. De no hacerlo quedará como “pendiente”, no podrá recibir otros fondos públicos y se procederá con las medidas legales que correspondan.

- 2.13 Asimismo, el *Manual de procedimientos de Aprobación de liquidaciones del Fondo de Proyectos, Fondo por Girar e Impuesto al Cemento* señala que corresponde a la Dirección Técnica Operativa monitorear el avance en el aumento de proyectos liquidados basado en la información suministrada por el Departamento de Financiamiento Comunitario – ambas dependencias de DINADECO-.
- 2.14 La Ley General de Control Interno, N.º 8292, y las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:
- a. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los mecanismos necesarios para la asignación, el giro, el seguimiento y el control del uso de los fondos que la institución conceda a sujetos privados. Lo anterior, para asegurar el debido cumplimiento del destino legal y evitar abusos, desviaciones o errores en el empleo de tales fondos; todo lo cual deberá contemplarse en las regulaciones contractuales, convenios, acuerdos u otros instrumentos jurídicos que definan la relación entre la administración que concede y los sujetos privados.
 - b. La responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados de emprender las medidas pertinentes para la consecución de los objetivos; y vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI.
- 2.15 Respecto de la situación descrita, el Órgano Contralor identificó algunos factores que básicamente han propiciado la existencia de proyectos pendientes de liquidación a pesar haber vencido el plazo máximo a partir de su financiamiento:
- a. Débil coordinación entre la Dirección Técnica Operativa y sus dependencias, para que se liquiden oportunamente los recursos financiados a las organizaciones comunales.
 - b. El *Manual de Procedimientos para la aprobación de liquidaciones del Fondo de Proyectos*, no contempla plazos para subsanar las inconsistencias de las liquidaciones que presentan las organizaciones comunales.
 - c. Los sistemas de información no contribuyen en la detección de inconsistencias o atrasos ni a generar reportes del estado real de los proyectos.
 - d. No se revisa al momento de transferir recursos del “Fondo por Girar” que las organizaciones comunales no mantengan proyectos pendientes de liquidar.

- 2.16 Las debilidades planteadas afectan el posicionamiento institucional de DINADECO como instrumento básico de desarrollo de las organizaciones comunales del país en procura del beneficio colectivo que representan. Además, tal situación limita el proceso de rendición de cuentas sobre la aplicación de los recursos transferidos a las organizaciones comunales y genera el riesgo de que puedan verse afectadas como sujetos de financiamiento para nuevos proyectos.

DEBILIDADES DE CONTROL VINCULADAS CON LA DOCUMENTACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y FINALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS

- 2.17 La revisión de 95 expedientes en custodia del Departamento de Financiamiento Comunitario, que contienen el historial de los proyectos financiados a organizaciones comunales los cuales tienen más de un año de haberse financiado, y que ascienden a ¢4.803,4 millones, permitió determinar inconsistencias en la verificación del avance en la ejecución de los proyectos y el uso de los recursos.
- 2.18 Al respecto, 92 expedientes no contienen los formularios que comprueben las visitas de inspección a los proyectos que deben realizar los promotores de las direcciones regionales - de los cuales 28 se encontraron entre los 254 formularios que permanecieron hasta el mes de mayo del 2017 en las oficinas regionales-. Además, 68 expedientes carecen del trámite de liquidación de recursos a pesar del vencimiento del plazo para su liquidación, ni cuentan con la documentación que justifique la ausencia de ese trámite o las gestiones realizadas por la administración para inducir a las organizaciones comunales a que liquiden.
- 2.19 Así también, se constató que 27 expedientes no contaban con los formularios de visitas de inspección por parte del promotor para avalar la ejecución del proyecto, sin embargo, si tenían el dictamen de liquidación aprobado por el Departamento de Financiamiento Comunitario para ser presentadas al Consejo.
- 2.20 Al respecto, DINADECO en la Circular-095-2010 del 15 de febrero de 2010, referida a la supervisión a proyectos comunales, estableció que durante cada visita se debe completar el “formulario de visita” y enviarlo al Departamento de Financiamiento comunitario para que sea archivado en el expediente de cada proyecto.
- 2.21 Asimismo, en la Circular DITO-047-2011 del 04 de febrero de 2011, correspondiente al *Instructivo para la aplicación del informe de visita de inspección a proyectos financiados*, se establece que el promotor trasladará cada informe de visita de inspección al Departamento de Financiamiento Comunitario. También indica que durante la ejecución del proyecto, en el caso de proyectos de compra de terreno y mobiliario

y equipo, se deberá realizar al menos una visita de inspección y para proyectos de infraestructura, al menos se realizaran dos visitas.

- 2.22 El *Instructivo para liquidar recursos del Fondo de Proyectos DINADECO* definió que el tiempo máximo para ejecutar y liquidar un proyecto es de un año a partir del giro de los recursos. De no hacerlo la liquidación quedará como “pendiente” y se procederá con las medidas legales que correspondan.
- 2.23 Además, en el *Manual de Procedimientos de Aprobación de Liquidaciones del Fondo de Proyectos, Fondo por Girar e Impuesto al Cemento* establece que la Jefatura de la Dirección Regional deberá tramitar la liquidación del proyecto mediante oficio al Departamento de Financiamiento Comunitario.
- 2.24 Así las cosas, lo expuesto respecto de los informes de las visitas de inspección y liquidaciones no incorporadas en los expedientes, se asocia a la falta de algunos controles y de la necesaria articulación entre la Dirección Técnica Operativa y sus dependencias, lo que limita el cumplimiento de lo regulado en los instructivos y circulares emitidas en esa materia.
- 2.25 Al respecto, los procedimientos revisados no contemplan instrucciones en cuanto a la documentación de las acciones de seguimiento implementadas para liquidar los proyectos vencidos. También obedece a que en la práctica la Dirección Técnica ha delegado al equipo regional el alertar al Departamento de Financiamiento Comunitario en caso de detectarse alguna irregularidad sobre la ejecución de los proyectos sin realizar un monitoreo de la ejecución de esa función por parte del equipo regional.

En consecuencia, a DINADECO se le dificulta establecer –de manera razonable- el nivel de ejecución de los proyectos financiados, con lo que se afecta la consecución de objetivos institucionales, se priva a la Administración de la toma de decisiones oportunas y se limita la rendición de cuentas a las instancias internas y externas.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 El rol asignado a DINADECO por la normativa legal, como instancia estratégica mediante la cual se movilizan miles de millones de colones de fondos públicos hacia el sector comunal, le exige contar con mecanismos de gestión y control efectivos que garanticen razonablemente que el análisis de los proyectos y los recursos transferidos a las organizaciones comunales, contribuyen a estimular la cooperación y participación activa de la población, al mejoramiento

integral de sus condiciones de vida, el desarrollo de proyectos económicos y sociales y, en general, a potenciar el desarrollo local.

- 3.2 Los resultados de la auditoria revelan que DINADECO enfrenta un desafío en su gestión, dado que ha acumulado una cartera de 285 proyectos sin el análisis respectivo, para una inversión estimada de ¢20.260,4 millones. Aunado a que al 30 de julio del 2017, un total de 107 proyectos que datan de los años 2007 al 2015, por unos ¢3.980,7 millones, se encuentran pendientes de liquidación, a pesar de que venció el plazo máximo de un año definido para tal efecto.
- 3.3 La falta de oportunidad en el análisis y determinación de la viabilidad de financiamiento de los proyectos sometidos a su estudio, va en detrimento del rol que DINADECO tiene establecido, ya que limita el fortalecimiento de las organizaciones comunales para fomentar el desarrollo socioeconómico de las comunidades del país, en especial, las localizadas en los distritos calificados como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, también se ve afectado el cumplimiento de los objetivos institucionales, la rendición de cuentas y la toma de decisiones a lo interno de esa Dirección Nacional y de las organizaciones de desarrollo.
- 3.4 En suma, las debilidades detectadas demuestran que la administración requiere ajustes en su normativa y mecanismos de control para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos aprobados a las organizaciones, de manera que sea sistemático e integral y permita medir periódicamente tanto los proyectos financiados por DINADECO a la fecha, como los que pueda llegar a financiar en el futuro. Lo anterior en línea con lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe N.º DFOE-DL-IF-18-2012.
- 3.5 Le compete a las autoridades de DINADECO establecer e implementar ajustes en los procedimientos internos y los mecanismos de control para que los proyectos presentados por las organizaciones comunales sean analizados con oportunidad y, aquellos en ejecución, se liquiden conforme su programación. Al establecer y aplicar estas medidas se procura promover el desarrollo de las comunidades de todo el país.

4. DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo

que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 04 de enero de 2016.
- 4.3 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR HARYS REGIDOR BARBOZA, DIRECTOR NACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (DINADECO) O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Analizar la viabilidad de financiamiento de los 285 proyectos tramitados por las organizaciones comunales que se encuentran pendientes, programar la ejecución de los proyectos que resulten viables y someter el análisis y programación a la resolución del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Ver párrafos del 2.1 al 2.8).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General en un plazo de ocho meses a partir del recibo de este informe, el oficio en el que haga constar que se analizó la viabilidad de los 285 proyectos y se programó la ejecución de los que resulten sujetos de financiamiento. Además copia del acuerdo del Consejo Nacional en que sometió el análisis y la programación a resolución del Consejo Nacional.

- 4.5 Tramitar las liquidaciones de la cartera de los proyectos financiados que se encuentran pendientes al 30 de julio de 2017. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá presentar al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General en un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de este informe, un oficio sobre el avance de lo actuado y al final de los siguientes cuatro meses, presentar un oficio con los resultados del trámite de las liquidaciones pendientes de cumplir ese requisito. (Ver párrafos del 2.9 al 2.15).
- 4.6 Definir e implementar mecanismos de control que aseguren que los proyectos financiados que se encuentran en ejecución y no han vencido, se liquiden en el plazo programado. Además para que no se

entreguen recursos adicionales a las organizaciones comunales con recursos pendientes de liquidar. (Ver párrafos del 2.9 al 2.15).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General en un plazo de tres meses a partir de la recepción de este informe, un oficio en que se haga constar que se definieron e implementaron los mecanismos solicitados.

- 4.7 Definir e implementar mecanismos de control para que los expedientes de proyectos que custodia el Departamento de Financiamiento Comunitario, contengan los documentos que acredita que se efectuaron las visitas de inspección de acuerdo con el tipo de proyecto, de manera que se garantice razonablemente la ejecución de actividades de supervisión de los proyectos financiados. (Ver párrafos del 2.16 al 2.25).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General en un plazo de dos meses a partir del recibo de este informe, un oficio en el que se haga constar que se definieron e implementaron los mecanismos de control. A partir de la definición de los mecanismos de control, en un plazo de tres meses, deberá remitir el oficio en el que se haga constar su implementación.

- 4.8 Ajustar e implementar los procedimientos para que los expedientes contengan la documentación que justifique la ausencia del trámite de liquidación o las gestiones realizadas por la administración para que se realicen las liquidaciones de proyectos vencidos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General en un plazo ocho meses a partir del recibo de este informe, un oficio en que se haga constar que se ajustaron los procedimientos y en un plazo de cuatro meses posteriores un oficio en que se haga constar su implementación. (Ver párrafos del 2.16 al 2.25).

AL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

- 4.9 Resolver de acuerdo con sus competencias, sobre el análisis y programación presentados por el Director Nacional de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para el análisis de los 285 proyectos a que se refiere la disposición 4.4 del presente informe. Asimismo, instruir al Director Nacional de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) para dar cumplimiento a las acciones que permitan ejecutar la programación definida. (Ver párrafos del 2.1 al 2.8).

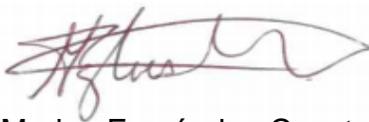
Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General dos meses después del recibo del análisis y programación, copia de las actas sobre la resolución del Consejo.



Lic. Aldemar Argüello Segura
Gerente de Área a.i.



Licda. Marley Fernández Díaz
Asistente Técnico



Licda. Marina Fernández-Cuesta Román
Fiscalizadora-Coordinador