



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00020-2019**
01 de noviembre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES OTORGADOS
POR JUDESUR

2019

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Económicos

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	4
OBJETIVO DE LA AUDITORIA	4
ALCANCE	4
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	5
DEFINICIONES	5
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	6
SIGLAS	7
2. RESULTADOS	7
GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES OTORGADOS POR JUDESUR	7
AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA CREDITICIA PARA LA SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES	7
INEXISTENCIA DE LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS INHERENTES A LA GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES	8
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE COBRO DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES	9
DEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES	11
3. CONCLUSIONES	12
4. DISPOSICIONES.....	12
AL LICENCIADO FEDERICO FALLAS FALLAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	13
A LA LICENCIADA REBECA OLMOS MORA EN SU CALIDAD DE JEFE DE UNIDAD DE COBROS DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	13
AL LICENCIADO CARLOS MORERA CASTILLO EN SU CALIDAD DE JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO FINANCIERO DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	13
CUADROS	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA	5
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS	7
CUADRO N° 3 REVISIÓN DE ACTIVIDADES PARA LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL...	10
GRÁFICOS	
GRÁFICO N° 1 FINANCIAMIENTOS PENDIENTES DE COBRO POR CANTÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018 EN MILLONES DE COLONES	6
GRÁFICO N° 2 COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA CON ATRASO Y COBRO JUDICIAL - PERIODOS 2016, 2017 Y 2018.....	9

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito verificar la gestión de financiamientos reembolsables otorgados por la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de conformidad con el marco regulatorio aplicable durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur tiene como principal objetivo promover el desarrollo regional de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa y Coto Brus, mediante el otorgamiento de recursos a proyectos productivos, programas de salud, educación, capacitación y ejecución de obra de infraestructura, bajo la modalidad de financiamientos reembolsables y no reembolsables.

Por lo que se considera relevante verificar la gestión de financiamientos reembolsables realizada por esa Junta, ya que esta función, en apego a la normativa aplicable, le permite promover de manera planificada y eficiente el desarrollo regional sostenible e integral de esos cantones, máxime considerando que al 31 de diciembre de 2018, los estados financieros auditados de esa institución, reflejan un saldo pendiente de cobro por ₡11.926,3 millones por concepto de financiamientos para proyectos de desarrollo y créditos para educación superior.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Con base en los resultados obtenidos se determinó que la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, no dispone de una estrategia crediticia para la selección y priorización de financiamientos reembolsables que considere el entorno, la situación financiera y la evaluación de riesgos inherentes a la gestión crediticia, de manera que responda de forma dinámica a la realidad económica, financiera, legal y administrativa de esa institución, en procura del cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Aunado a lo anterior, la gestión de cobro de financiamientos reembolsables presenta debilidades significativas que generan que al 31 de diciembre de 2018, el cobro judicial en esa entidad represente un 35% (₡4.214,6 millones) de la cartera total de ese tipo de financiamientos (₡11.926,3 millones); y, que la cartera con atraso superior a 30 días corresponda a un 19% (₡2.298,3 millones).

Adicionalmente, se determinaron debilidades en la calidad de la información contable de financiamientos reembolsables, relacionadas con diferencias en saldos revelados en los estados financieros auditados, clasificación errónea de intereses acumulados de financiamientos por cobrar, inconsistencias en los registros auxiliares, así como operaciones de crédito que no han sido trasladadas a cobro judicial, lo que repercute en la razonabilidad, confiabilidad y calidad de la información contable empleada para la gestión crediticia y la recuperación de la cartera en condición de morosidad.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en lo descrito, se giran disposiciones al Director Ejecutivo, al Jefe de Departamento Administrativo Financiero y a la Jefe de Unidad de Cobros de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, con el propósito de solventar las debilidades encontradas, de manera que se ejecuten las acciones que permitan mejorar la gestión de los financiamientos reembolsables en procura del cumplimiento de los fines de creación de esa institución.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES OTORGADOS POR
JUDESUR

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. De acuerdo con la Ley Orgánica de JUDESUR, N° 9356; esa institución tiene como principal objetivo promover el desarrollo regional de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa y Coto Brus, mediante el otorgamiento de recursos a proyectos productivos, programas de salud, educación, capacitación y ejecución de obra de infraestructura, bajo la modalidad de financiamientos reembolsables y no reembolsables.
- 1.2. Por lo que se considera relevante verificar la gestión de financiamientos reembolsables realizada por esa Junta, ya que esta función, en apego a la normativa aplicable, le permite promover de manera planificada y eficiente el desarrollo regional sostenible e integral de esos cantones, máxime considerando que al 31 de diciembre de 2018, los estados financieros auditados de esa institución, reflejan un saldo pendiente de cobro por ₡11.926,3 millones por concepto de financiamientos para proyectos de desarrollo y créditos para educación superior.
- 1.3. Asimismo, es importante indicar que en el año 2013 la Contraloría General emitió el informe N° DFOE-EC-IF-07-2013, en el que se presentaban los resultados de una auditoría de carácter especial sobre la administración de recursos financieros por parte de JUDESUR, entre otros, la existencia de una alta morosidad en la cartera de préstamos y debilidades en la gestión de cobro respectiva; por lo que se dispuso a la Administración, *“Elaborar y ejecutar una estrategia, con el propósito de disminuir la morosidad en la cartera de préstamos...”* ;; por lo que resulta relevante para el Órgano Contralor verificar la continuidad y efectividad de las acciones ejecutadas por JUDESUR en atención a lo dispuesto.
- 1.4. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

- 1.5. El propósito de la auditoría fue verificar la gestión de financiamientos reembolsables otorgados por JUDESUR de conformidad con el marco regulatorio aplicable.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprendió la verificación del cumplimiento del marco normativo aplicable a la gestión de financiamientos reembolsables para proyectos de desarrollo y educación superior realizada por JUDESUR entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018; específicamente, respecto a la existencia e implementación de una estrategia crediticia para la selección y priorización de créditos reembolsables y el proceso de gestión de cobro.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente a la Administración de JUDESUR mediante oficio N° DFOE-EC-0689 (14717). A continuación, se detallan dichos criterios:
- Ley General de Control Interno, N° 8292; artículos 14, 15 inciso iii), 16, 18, 19 y 59 inciso c.
 - Ley Orgánica de JUDESUR, N° 9356; artículos 2 incisos a) y b) y 32 incisos a) y b).
 - Normas de Control Interno para el Sector Público, N° N-2-2009-CO-DFOE; Normas 3.1, 3.2, 3.3 3.4, 4.2 inciso b) y 4.5.3.
 - Reglamento General de Financiamiento de JUDESUR, N° 35048-MP; artículo 1 inciso c), Capítulo IX artículo 37, capítulo XI artículos 46 inciso c) y 47, Capítulo XII artículo 66.
 - Reglamento de Financiamiento para estudios universitarios, becas de educación secundaria y educación superior; artículo 4 incisos f) y j), artículo 15 párrafo final.
 - Manual de Procedimientos de JUDESUR; capítulo 4.2, apartados 4.2.7 y 4.2.8, capítulo 4.3, apartados 4.3.2, 4.3.3, 4.3.7, y capítulo 4.4, apartados 4.4.1, 4.4.2 y 4.4.3, capítulo 4.5 apartado 4.5.5 y procedimiento P-FIN-05 Cuentas por Cobrar
 - Manual para el procedimiento de cobro administrativo y judicial de JUDESUR, artículo 5 incisos b y c.
 - Política para el cálculo de la estimación por deterioro de la cartera de crédito de JUDESUR.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE. Para la verificación de los aspectos significativos de la gestión realizada por JUDESUR, se utilizó la información suministrada en las entrevistas y consultas escritas a funcionarios de esa institución.
- 1.9. Asimismo, para la verificación de las principales actividades detalladas en el Manual de Procedimientos de JUDESUR para el proceso de gestión de cobro, se analizó una muestra de 46 expedientes de financiamientos reembolsables, que representan el 95% (¢3.994,6 millones) del total de los recursos pendientes de cobro judicial al 31 de diciembre de 2018 (¢4.214,6 millones).

DEFINICIONES

- 1.10. Los principales conceptos utilizados en la auditoría realizada se detallan a continuación:

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

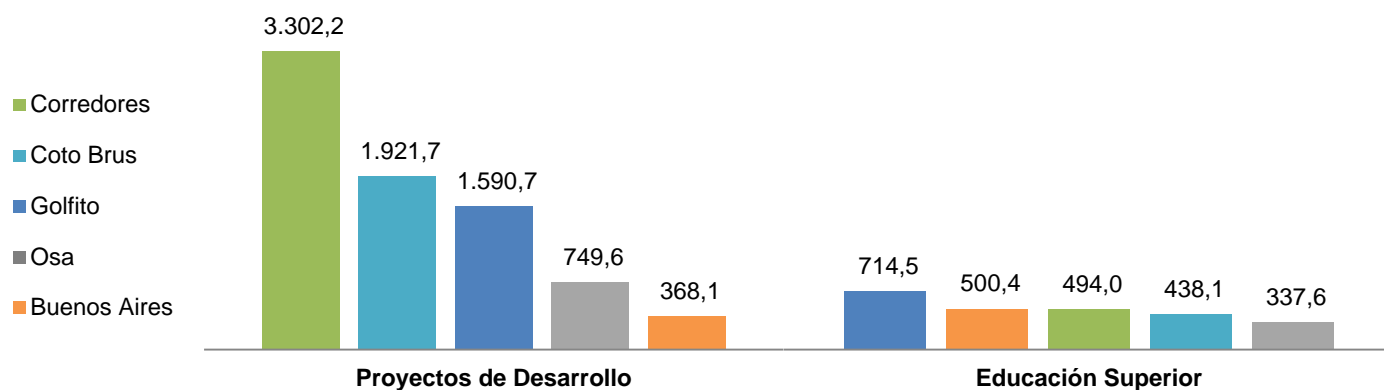
CONCEPTO	DEFINICIÓN
Estrategia Crediticia	Objetivos y metas fundamentales a largo plazo para el manejo de la gestión crediticia, considerando las políticas de crédito y asegurando los recursos necesarios para el cumplimiento de esas metas.
Financiamiento reembolsable	Crédito otorgado a personas jurídicas para proyectos productivos, y a personas físicas para estudios universitarios, con la obligación de pagarlo según las condiciones pactadas.
Financiamiento para proyectos de desarrollo	Crédito otorgado a personas jurídicas para proyectos productivos que coadyuven al desarrollo económico, social, turístico, cultural y ambiental de la Zona Sur.
Financiamiento para educación superior	Crédito otorgado a personas físicas para estudios de educación, capacitación técnica o de interés social a favor de los grupos más vulnerables de la Zona Sur.
Riesgo de Crédito	Posibilidad de pérdidas económicas debido al incumplimiento de las condiciones pactadas por parte del deudor, emisor o contraparte.
Prescripción	Extinción de un derecho, acción o responsabilidad por efecto de su falta de ejercicio durante un tiempo legalmente determinado.
Zona Sur	Zona compuesta por los cantones de Coto Brus, Osa, Buenos Aires, Corredores y Golfito, ubicada al sur de Costa Rica.

Fuente: CGR, con base en la regulación aplicable a la gestión crediticia.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. En la Ley Orgánica de JUDESUR, N° 9356, se establece que esa Junta es una institución semiautónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con capacidad de derecho público, responsable de promover el desarrollo regional de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa y Coto Brus; mediante el financiamiento reembolsable y no reembolsable para proyectos productivos, programas de salud, educación, capacitación y ejecución de obras de infraestructura
- 1.12. En el caso de los financiamientos reembolsables, al 31 de diciembre de 2018 el saldo principal pendiente de cobro por ese concepto alcanza un monto de ₡10.416,9 millones (₡7.932,3 millones por financiamiento a proyectos de desarrollo y ₡2.484,6 para educación superior), según se detalla:

**GRÁFICO N° 1 FINANCIAMIENTOS PENDIENTES DE COBRO POR CANTÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018
EN MILLONES DE COLONES**



Fuente: CGR, con información de los registros de auxiliares de cuentas por cobrar al 31 de diciembre de 2018.

- 1.13. Cabe indicar, que la cartera de financiamientos reembolsables total al 31 de diciembre de 2018 alcanza la suma de ₡11.926,3 millones, compuesta además del saldo de principal pendiente de cobro (₡10.416,9 millones), por el saldo de intereses por cobrar (₡876,4 millones), los financiamientos reembolsables en cobro judicial (₡4.214,6 millones); y el saldo de estimación por incobrables (₡3.581,6 millones).
- 1.14. Es importante señalar, que desde el año 2016 no se aprueban financiamientos reembolsables para proyectos de desarrollo; y, hasta el mes de febrero de 2019, se reactivó el financiamiento de educación superior; debido a que se encuentra en proceso la reestructuración organizacional de JUDESUR referente a la implementación del Departamento Técnico de Planificación y Desarrollo¹ y la Jefatura de Operaciones². Asimismo, la Dirección Ejecutiva indica que se encuentra en proceso de emisión del nuevo Reglamento a la Ley N° 9356, el cual es requerido para el otorgamiento de nuevos créditos.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó formalmente en el oficio DFOE-EC-0756 del 22 de octubre de 2019. La Administración, en los oficios sin número del 29 de octubre de 2019 y DEJ-357-2019 (30840) del 1 de noviembre de 2019, realizó observaciones al borrador, las cuales fueron atendidas mediante oficio DFOE-EC-0793 del 01 de noviembre de 2019.

¹ Aprobada mediante acuerdo de Junta Directiva N° ACU-05-827-2016 del 11 de noviembre de 2016.

² Aprobada mediante acuerdo de Junta Directiva N° ACU-11-930-2019 del 30 de abril de 2019.

SIGLAS

1.16. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
JUDESUR	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur
RGF	Reglamento General de Financiamiento de JUDESUR
RFES	Reglamento de Financiamiento para estudios universitarios, becas de educación secundaria y educación superior
MPJ	Manual de Procedimientos de JUDESUR

Fuente: CGR.

2. Resultados

GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES OTORGADOS POR JUDESUR

2.1. Con base en los resultados obtenidos, se determinaron debilidades significativas respecto a la gestión de financiamientos reembolsables otorgados por JUDESUR; entre ellas, la ausencia de una estrategia crediticia para la selección y priorización de esos financiamientos; así como, debilidades en la definición e implementación de la gestión de cobro, según se detalla a continuación:

AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA CREDITICIA PARA LA SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES

2.2. De acuerdo con la regulación aplicable³ a la gestión de financiamientos reembolsables de JUDESUR, es fundamental que esa institución posea una estrategia crediticia para la selección y priorización de financiamientos reembolsables, alineada con el análisis situacional entendido desde la perspectiva del entorno y la situación financiera, considerando las necesidades específicas de la Zona Sur, así como lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo del Bicentenario 2019-2022 y los Planes Regionales y Cantonales, que permitan promover la permanencia en el sistema educativo formal, garantizar la vida sana, contribuir al bienestar en todas las edades, la industrialización inclusiva y sostenible, fomentar la innovación, así como el desarrollo de infraestructuras resilientes.

2.3. Cabe indicar, que en el caso de los financiamientos reembolsables de educación superior otorgados en el año 2019, si bien se excluyeron las carreras con altos niveles de desempleo⁴; se evidenció que JUDESUR no dispone de perfiles de posibles carreras a financiar, ni de un monitoreo de la dinámica de la región que le permita contar con información sobre la situación económica, social, política y laboral de la Zona Sur, las cuales lleven a un desarrollo orientado y coordinado con los centros de educación de la zona y respondan a la demanda existente para cada una de ellas⁵.

³ Artículo 15 de la Ley N° 8292, artículo 2 incisos a) y b), artículo 32, incisos a) y b) de la Ley N° 9356; artículo 1 inciso c) del RGF; artículo 4 inciso f) del RFES; y capítulo 4.2, 4.3 y 4.4 del MPJ.

⁴ Con base en el Informe de Seguimiento de la Condición Laboral emitido por el Observatorio de Laboral de Profesiones del Consejo Nacional de Rectores en el año 2018.

⁵ Artículo 59 inciso c) de la Ley N° 9356; y, artículo 4 inciso f) del RFES; y capítulo 4.2, 4.3 y 4.4 del Manual de Procedimientos de JUDESUR.

- 2.4. Lo anterior se debe a que la selección y priorización de los financiamientos reembolsables se realiza con base en los sub-ejes estratégicos⁶ definidos en los programas de proyectos de desarrollo y becas del Plan Estratégico Institucional 2014-2019, los cuales corresponden a parámetros generales que no se vinculan a una planificación de metas y objetivos específicos de la gestión crediticia definidos con base en políticas de crédito, riesgos inherentes a ese proceso y asegurando los recursos financieros conducentes al logro de esas metas en el corto y largo plazo.
- 2.5. Asimismo si bien en el Plan Estratégico 2020-2022 de JUDESUR⁷ se establecen acciones estratégicas para apoyar el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales así como la capacidad productiva mediante la generación de empleo y desarrollo social por medio del financiamiento reembolsable y no reembolsable; las metas asociadas a esas acciones se refieren a actividades administrativas como: la elaboración de un reglamento, la actualización de procedimientos, la ejecución de recursos y el seguimiento a proyectos financiados.
- 2.6. La ausencia de una estrategia crediticia ha generado que la Administración asigne recursos con base en las solicitudes de los beneficiarios según las propuestas de proyectos de desarrollo y de financiamiento de educación superior que se presenten, y no de manera estratégica, lo que impide asegurar que el otorgamiento de esos recursos sea para proyectos de desarrollo y créditos de educación superior prioritarios que incidan de forma significativa en la promoción del desarrollo integral de los pobladores de la Zona Sur; así como, contar con insumos para revisar, evaluar y ajustar periódicamente su gestión crediticia ante la dinámica del entorno y los eventos internos y externos que determine la institución.

INEXISTENCIA DE LA IDENTIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS INHERENTES A LA GESTIÓN DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES

- 2.7. Con base en la verificación del marco regulatorio⁸ sobre la gestión de riesgos aplicable al proceso de financiamientos reembolsables de JUDESUR, se determinó que si bien la Junta Directiva de esa Institución en el año 2018 aprobó la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional⁹, que incluía los procesos de desembolsos y gestión de cobro, este solamente incluye los riesgos operativos del proceso y no se ha realizado las acciones para la identificación, evaluación y ejecución de medidas de mitigación de los riesgos inherentes a la gestión crediticia, tales como riesgo de crédito, riesgo de tasa de interés y riesgo de liquidez.
- 2.8. Asimismo, se determinó la existencia de un Plan Institucional de Administración de Riesgos aprobado en el año 2015 por la Junta Directiva; sin embargo, no incluye las actividades, responsables y plazos para su cumplimiento; además, no se obtuvo evidencia de su implementación, ni del monitoreo y seguimiento de los riesgos operativos identificados.
- 2.9. Dicha situación, se genera debido a que si bien en el Manual de Procedimientos de JUDESUR, se dispone el establecimiento de una metodología para la identificación y evaluación de los riesgos inherentes a las actividades programadas que puedan afectar la consecución de objetivos y metas incluidos en el Plan Operativo Institucional, no existe evidencia de su elaboración e implementación.

⁶ Los ejes estratégicos establecidos en el Programa de Desarrollo se refieren a seguridad ciudadana, ambiente humano y generación de empleo y el Programa de Becas considera como ejes estratégicos la salud, la recreación y cultura y la educación.

⁷ Aprobado por Junta Directiva en sesión ordinaria N° 937-2019 del 16 de julio de 2019.

⁸ Artículo 14 de la Ley N° 8292, artículo 2 incisos a) y b), artículo 32 inciso a) y b) de la Ley N° 9356; normas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público; y, apartados 4.2.8 y 4.5.5 del MPJ.

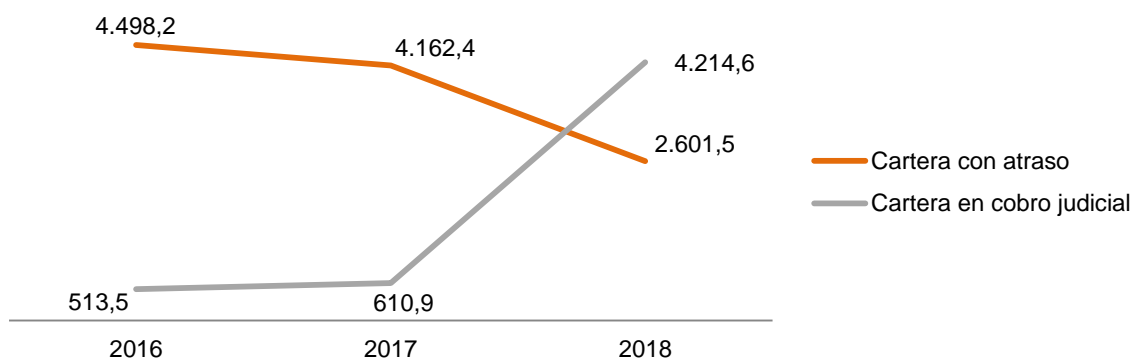
⁹ Mediante acuerdo N° ACU-07-881-2018 del 16 de febrero de 2018.

- 2.10. La ausencia de la gestión de riesgos inherentes al proceso crediticio impide que la Administración disponga de información que apoye la toma de decisiones orientada a ubicar la institución en un nivel de riesgo aceptable y promover de manera razonable el logro de los objetivos institucionales.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE COBRO DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES

- 2.11. De acuerdo con el marco normativo aplicable¹⁰ la alineación de los plazos para la gestión de cobro administrativo y judicial, así como la implementación de una estrategia de cobro efectiva es importante para JUDESUR, ya que tienen el propósito de permitirle reinvertir los recursos destinados a financiamientos reembolsables de manera planificada y eficiente para el desarrollo regional sostenible e integral de la Zona Sur.
- 2.12. Sobre el particular, se determinó que si bien JUDESUR dispone de una estrategia para disminuir la morosidad de los financiamientos pendientes de cobro¹¹, ésta no ha alcanzado el objetivo esperado, ya que del análisis de la cartera de financiamientos reembolsables para educación superior y proyectos de desarrollo al 31 de diciembre de 2018, se determinó que respecto al año 2017, la cartera con atraso y cobro judicial incrementó en un 43% ₡2.042,8 millones. A continuación el detalle:

GRÁFICO N° 2 COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA CON ATRASO Y COBRO JUDICIAL - PERIODOS 2016, 2017 Y 2018



Fuente: CGR, con información de los registros de auxiliares de cuentas por cobrar al 31 de diciembre de 2018.

- 2.13. En cuanto a la cartera pendiente de cobro por financiamientos para educación superior, se tiene que si bien la cartera con atraso superior a los 90 días y cobro judicial disminuyó en un 29%, los esfuerzos realizados no tienen un mayor impacto en la morosidad total ya que esos recursos representan apenas el 21% (₡2.484,6 millones) de la cartera total (₡11.926,3 millones).
- 2.14. En el caso del comportamiento de los financiamientos de proyectos de desarrollo pendientes de cobro, se observa que la cartera con atraso superior a los 90 días y cobro judicial para el periodo 2017, se redujo un 40% respecto al año 2016; sin embargo para el año 2018, esa misma cartera presenta un incremento del 133%, lo que evidencia que las acciones de gestión de cobro realizadas por JUDESUR no son constantes ni generan efectos que perduren en el tiempo.
- 2.15. Las situaciones descritas, tiene su origen en una débil gestión crediticia que se evidencia en los resultados de la verificación documental del cumplimiento de las actividades de gestión de cobro

¹⁰ Norma 4.5.3. de las Normas de Control Interno para el Sector Público; artículo 46 inciso c) del RGF, sección P-FIN-05 del Manual de Procedimientos de JUDESUR; artículo 5 incisos b y c del Manual de Procedimiento de Cobro Administrativo y Judicial de JUDESUR; y, Política para el Cálculo de la Estimación por deterioro de la cartera de crédito de JUDESUR.

¹¹ En atención a lo dispuesto por el Órgano Contralor en el informe N° DFOE-EC-IF-07-2013.

tanto administrativo como judicial¹², de una muestra de 46 expedientes de gestión de cobro, determinando que en todos los casos analizados se incumple alguna de las actividades evaluadas, según se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3 REVISIÓN DE ACTIVIDADES PARA LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

ACTIVIDADES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE COBRO	EDUCACIÓN SUPERIOR 40 EXPEDIENTES		PROYECTOS DE DESARROLLO 6 EXPEDIENTES	
	CUMPLEN CON EL DOCUMENTO DE RESPALDO			
	SI	No	SI	No
PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO				
Comunicación ¹ del cobro administrativo a deudor y fiadores				
\Entre 1 a 30 días de atraso	14	26	1	5
Entre 31 a 60 días de atraso	10	30	1	5
Entre 61 a 90 días de atraso	12	28	1	5
PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE COBRO JUDICIAL	SI	No	SI	No
Comunicación ¹ de inicio de cobro judicial a deudor y fiadores	13	27	0	6
Comunicación ¹ del cobro judicial y posibilidades de arreglos de pago	26	14	4	2
Traslado de expediente al abogado interno o externo para el trámite del proceso de cobro judicial	19	21	2	4
Presentación de la demanda ante el Juzgado de Cobro del cantón respectivo	40	0	2	4
Arreglos de Pago	0	40	0	6
Renovaciones del financiamiento	0	40	1	5
Novaciones	0	40	0	6

Nota 1/: Mediante llamadas o mensajes telefónicos, correos electrónicos u oficios de la Unidad respectiva.

Fuente: CGR, con base en información de los expedientes gestión de cobro de créditos reembolsables de JUDESUR.

- 2.16. Asimismo, respecto a los financiamientos de proyectos de desarrollo pendientes de cobro se identificaron las situaciones que se detallan a continuación:
- La gestión para readecuaciones de financiamiento tarda hasta 5 años, tal es el caso de un crédito para la adquisición de un edificio municipal y un terreno con un saldo principal de ₡1.731,2 millones¹³ y de una planta industrial para el sacrificio de reses y cerdos por ₡1.270,0 millones, tardó más de 2 años¹⁴.
 - Ausencia de acciones relacionadas con el proceso de cobro administrativo como en el caso de un crédito para la siembra y mantenimiento de palma aceitera con un principal de ₡1.253,9 millones, el cual se encuentra en proceso de readecuación.
 - Para otro crédito relacionado con la siembra de palma aceitera por ₡3,9 millones, en el año 2003 se comunicó el inicio de cobro judicial al deudor y hasta el año 2019 se tramitó la gestión con el abogado interno.
 - El proceso de cobro del crédito para un proyecto de fabricación de block, adoquines y alcantarillas con un saldo principal de ₡69,2 millones, evidencia acciones de cobro judicial únicamente para el año 2011 y hasta el año 2015 se remitió la demanda al Juzgado de Cobro, sin embargo fue declarado prescrito.

¹² Manual de Procedimiento de Cobro Administrativo y Judicial; y, sección P-FIN-05 del Manual de Procedimientos de JUDESUR.

¹³ Plazo transcurrido entre la comunicación del cobro administrativo mediante oficio UC-AF-O-165-2013 del 15 de octubre de 2013 y el refrendo del contrato de readecuación del financiamiento hasta el 8 de enero de 2019 (oficio N° 01-AIJ-R-2019).

¹⁴ Plazo transcurrido entre la comunicación del acuerdo de Junta Directiva de la readecuación del financiamiento (oficio N° ACU-10-804-2016 del 20 de mayo de 2016) y la presentación de la demanda en el Juzgado de Cobro el 18 de enero de 2018.

- e) Para el financiamiento de un proyecto de electrificación rural y una planta procesadora de embutidos, por ₡20,0 millones y ₡52,4 millones, respectivamente, la Unidad de Cobro de JUDESUR no logró ubicar los expedientes respectivos.
 - f) Los expedientes físicos analizados no presentan foliatura completa y homogénea, algunos son foliados con lapicero y otros con foliador.
- 2.17. Lo anterior incide de forma negativa en la efectividad de la gestión de cobro para la recuperación de los financiamientos reembolsables, en atención a una estrategia y política de crédito actualizada, lo que incide en la probabilidad de recuperación de los recursos otorgados para su reinversión en otros proyectos de desarrollo de la zona, limitando de esa forma el cumplimiento de los fines establecidos para ese tipo de financiamiento, en detrimento del desarrollo de la región.

DEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE FINANCIAMIENTOS REEMBOLSABLES

- 2.18. El jerarca y los titulares subordinados deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados los registros contables que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados¹⁵.
- 2.19. No obstante, de la revisión de la información contable de financiamientos reembolsables, específicamente los Estados Financieros Auditados y los registros auxiliares de las cuentas por cobrar, intereses y estimación por incobrables para los periodos 2016 a 2018, se determinaron las siguientes inconsistencias:
- a) Los saldos totales de “activos no corrientes” y “deudas a corto plazo” reflejados en el Estado de Situación Financiera auditado al 31 de diciembre de 2017, no corresponden a la sumatoria de los rubros que los componen, presentando diferencias por ₡13,8 millones y ₡6.380,1 millones, respectivamente.
 - b) En la nota 6 a los Estados Financieros auditados al 31 de diciembre de 2018, se presentan saldos por concepto de “Préstamos a empresas privadas c/p”, “Préstamos a otras unidades del sector privado c/p” y “Préstamos a Gobiernos Locales c/p” por ₡729,5 millones; sin embargo, del análisis del registro auxiliar respectivo, se determinó que esos saldos corresponden a intereses acumulados de los financiamientos de proyectos de desarrollo y de educación superior pendientes de cobro.
 - c) Los registros auxiliares de los saldos de financiamientos pendientes de cobro no son confiables, ya que se identificaron operaciones de crédito sin fecha de inicio y número de operación; casillas duplicadas, en blanco u ocultas; datos resaltados con colores; anotaciones y operaciones en celdas adicionales al cuadro principal sin que se indiquen las justificaciones respectivas.
 - d) El saldo de “Previsiones para préstamos en cobro judicial” incluidos en la Nota N° 8 de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2018 por un monto de ₡2.960,7 millones, correspondiente a los saldos de la cartera de préstamos por cobrar de proyectos incluye la previsión para préstamos de educación superior, según el registro auxiliar de estimación por incobrables de cobro judicial.
 - e) Existen 20 financiamientos de educación superior (₡124 millones) y 10 financiamientos de proyectos de desarrollo (₡292 millones) con plazos superiores a los 90 días¹⁶, que se

¹⁵ Norma 4.4.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

¹⁶ El plazo para el traslado de operaciones a cobro judicial definido en el Reglamento General de Financiamiento y el Manual para el Procedimiento del Cobro Administrativo y Judicial es de 30 días naturales de atraso, mientras que en el Manual de Procedimientos y la Política de Estimación de Incobrables por deterioro de la cartera de crédito, se establece un plazo de 90 días de atraso.

encuentran registrados como financiamientos pendientes de cobro aún y cuando, según el Manual de Procedimientos de JUDESUR, deberían encontrarse clasificados en cobro judicial.

- 2.20. Las situaciones detalladas anteriormente se originan en la desactualización, omisión y falta de ejecución de actividades de control y seguimiento de las funciones de registro, presentación y revelación de la información contable de los financiamientos reembolsables de JUDESUR, lo que repercute en la razonabilidad, confiabilidad y calidad de la información contable empleada para la toma de decisiones relacionadas con la gestión crediticia y la recuperación de la cartera en condición de morosidad con altos niveles de riesgo de crédito, mismos que se han materializado según se evidenció en las debilidades identificadas.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que JUDESUR no realiza una gestión crediticia que cumpla con el marco regulatorio aplicable por cuanto no posee una estrategia crediticia para la selección y priorización de financiamientos reembolsables que considere el entorno, la situación financiera, la evaluación de riesgos inherentes a la gestión crediticia y que permita su dinamismo ante la realidad económica, financiera, legal y administrativa de esa institución, en procura del cumplimiento de sus objetivos institucionales.
- 3.2. Aunado a lo anterior, la gestión de cobro de financiamientos reembolsables presenta debilidades significativas que generan que al 31 de diciembre de 2018, el cobro judicial en esa entidad represente un 35% (¢4.214,6 millones) de la cartera total de ese tipo de financiamientos (¢11.926,3 millones); y, que la cartera con atraso superior a 30 días corresponda a un 19% (¢2.298,3 millones).
- 3.3. Así las cosas, es indispensable que se consideren las situaciones descritas en este informe, con el objetivo de mejorar la gestión de los financiamientos reembolsables en procura de promover de manera planificada y eficiente el desarrollo regional sostenible e integral de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa y Coto Brus.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 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° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 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 LICENCIADO FEDERICO FALLAS FALLAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar la estrategia crediticia para la selección y priorización de los financiamientos reembolsables, que contenga al menos los objetivos y metas esperados en el corto y largo plazo considerando las políticas de crédito, su alineación con el análisis situacional entendido desde la perspectiva y análisis del entorno, la situación financiera y la evaluación de riesgos inherentes a la gestión crediticia y políticas para la selección de deudores. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de junio de 2020, una certificación en donde se acredite la definición y oficialización de la estrategia crediticia requerida; y al 29 de noviembre de 2020, una certificación en donde se acredite su implementación. (Ver párrafos 2.2 al 2.6).
- 4.5. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control que permita el establecimiento y actualización periódica de los perfiles de posibles carreras a financiar que contribuyan al desarrollo de la Zona Sur, considerando lo dispuesto en el artículo 59 inciso c) de la Ley N° 9356. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación en donde se acredite la definición y oficialización del mecanismo de control requerido; y, al 31 de julio de 2020, una certificación en donde se acredite su implementación así como el establecimiento de los perfiles requeridos. (Ver párrafo 2.3).
- 4.6. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control que permita la gestión de riesgos inherentes al proceso de gestión crediticia, tanto los riesgos operativos como de crédito, tasa de interés y liquidez, que permita la identificación, evaluación, selección y ejecución de medidas de mitigación de esos riesgos cuyos resultados sean insumo para la gestión crediticia y la toma de decisiones. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se acredite la definición y oficialización del mecanismo de control requerido; y, al 31 de agosto de 2020, una certificación donde se acredite su implementación. (Ver párrafos 2.7 al 2.10).

A LA LICENCIADA REBECA OLMOS MORA EN SU CALIDAD DE JEFE DE UNIDAD DE COBROS DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Ajustar, oficializar e implementar la estrategia de gestión de cobro de manera que se consideren, al menos, objetivos y metas, responsables, actividades para la gestión efectiva del cobro administrativo y judicial, readecuaciones, novaciones y arreglos de pago, definición de actividades para el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de esa estrategia, así como, criterios de seguridad, respaldo y actualización de la información correspondiente a la gestión de cobro. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar en el 30 de junio de 2020, una certificación en donde se acredite el ajuste y oficialización de la estrategia de gestión de cobro; y, al 31 de agosto de 2020, una certificación en donde se acredite su implementación. (Ver párrafos 2.11 al 2.17).
- 4.8. Ajustar, oficializar e implementar la normativa interna que regula los plazos para el traslado de operaciones crediticias a cobro judicial de manera que se defina un único plazo para ese traslado. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación en donde se acredite el ajuste y la oficialización de la normativa interna y al 29 de mayo de 2020, una certificación en donde se acredite su implementación. (Ver párrafo 2.19 inciso e).

AL LICENCIADO CARLOS MORERA CASTILLO EN SU CALIDAD DE JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO FINANCIERO DE LA JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Ajustar la información contable de financiamientos reembolsables, considerando las debilidades de registro, presentación, revelación y respaldo de esa información expuestas en este informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de junio de 2020, una certificación en donde se acrediten los ajustes. (Ver párrafos 2.18 al 2.20).

- 4.10. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control que permita asegurar la calidad de la información contable de financiamientos reembolsables, considerando las debilidades de registro, presentación, revelación y respaldo de esa información expuestas en este informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2020, una certificación en donde se acredite la definición y oficialización del mecanismo de control requerido; y, al 30 de junio de 2020, una certificación en donde se acredite su implementación. (Ver párrafos 2.18 al 2.20).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Wendy Morales Chan
Fiscalizadora

Licda. Mariela Rodríguez Arguedas
Fiscalizador Asociado

NRL/WMC/MRA/ddv

G: 2019000183-1