

1 **BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA**

2 **JUNTA DIRECTIVA**

3
4 **SESION EXTRAORDINARIA DEL 02 DE JUNIO DE 2016**

5
6 **ACTA N° 39-2016**

7
8 Se inicia la sesión a las diecisiete horas en la sede del BANHVI, con la asistencia de los
9 siguientes Directores: Rosendo Pujol Mesalles, Presidente; Nicolás Murillo Rivas,
10 Vicepresidente; Guillermo Alvarado Herrera, Dania Chavarría Núñez, Natalia Núñez
11 Herrera, Oscar Saborío Saborío y Alan Thompson Chacón.

12
13 Asisten también los siguientes funcionarios: Luis Ángel Montoya Mora, Gerente General;
14 Alexander Sandoval Loría, Subgerente Financiero; Gustavo Flores Oviedo, Auditor
15 Interno; y David López Pacheco, Secretario de Junta Directiva.

16 *****

17
18 **Asuntos conocidos en la presente sesión**

19
20 La Junta Directiva conoce los siguientes asuntos en la presente sesión:

- 21 1. Presentación de auditoría de la Contraloría General de la República, sobre el
22 seguimiento de la gestión en la constitución de vivienda de interés social.
23 2. Informe de la Auditoría Interna sobre "Recursos Comprometidos del Presupuesto
24 FOSUVI".

25 *****

26
27 **ARTÍCULO PRIMERO: Presentación de auditoría de la Contraloría General de la**
28 **República, sobre el seguimiento de la gestión en la**
29 **constitución de vivienda de interés social**

30
31 De conformidad con lo solicitado por la Contraloría General de la República en el oficio N°
32 06905 (DFOE-IFR-0219) del 30 de mayo de 2016, se procede a recibir en audiencia a los
33 siguientes funcionarios del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de dicho
34 Ente Contralor: Marcela Aragón Sandoval, Gerente del Área; Emilio Villalobos Campos,

1 Javier Blanco Araya y Ana Paula Hernández Cordero. Se incorpora además a la sesión la
2 licenciada Camacho Murillo, Directora del FOSUVI.

3
4 Adicionalmente, se tiene a la vista el oficio MIVAH-DMVAH-0310-2016 del 02 de junio de
5 2016, mediante el cual, el señor Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos traslada
6 el oficio N° 06895 (DFOE-IFR-0218) del 30 de mayo de 2016, por medio del cual, el Área
7 de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la Contraloría General de la República,
8 somete a la consideración de esta Junta Directiva el borrador del informe sobre los
9 resultados de la auditoría de carácter especial sobre el seguimiento de la gestión en la
10 construcción de vivienda de interés social, otorgando un plazo de cinco días hábiles a
11 este Banco para remitir las observaciones que se estimen pertinentes.

12
13 Se aclara además en dicha nota, que por tratarse de un documento borrador que no
14 constituye un acto final de esa Contraloría General, el contenido del informe tiene carácter
15 confidencial y por consiguiente la Junta Directiva es responsable de velar por el debido
16 resguardo de la información proporcionada y de que ésta se emplee únicamente para los
17 propósitos indicados. En razón de esta prevención, se omiten en la presente acta las
18 referencias a los asuntos contenidos en el documento y a lo discutido al respecto,
19 particularmente aquellos relacionados con los hallazgos, resultados y conclusiones del
20 estudio.

21
22 Inicialmente, la licenciada Aragón Sandoval explica que este informe es el resultado de
23 una auditoría coordinada sobre el tema de viviendas sociales, realizada en el marco de la
24 Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior
25 (OLACEFS) y del “Grupo de Trabajo para Auditoría de Obras Públicas” (GTOP) del cual
26 forma parte la Contraloría General de la República de Costa Rica, y que en octubre de
27 2014 (en Asunción, Paraguay) acordó la realización del estudio coordinado sobre dicha
28 temática.

29
30 Agrega que con el fin de contar con criterios comparables para los distintos países, se
31 utilizó como marco de referencia la “*Guidelines on Social Housing– Principles and*
32 *Examples*” (Guía para Proyectos de Vivienda Social – Principios y Ejemplos) de la
33 Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitida en el año 2006, que compila una
34 serie de criterios y recomendaciones internacionales consideradas como necesarias para

1 garantizar a las personas de las clases sociales y económicas más bajas, el ejercicio del
2 derecho a vivienda adecuada.

3
4 Explica además la licenciada Aragón Sandoval, que de acuerdo con la citada Guía, en las
5 políticas, proyectos y obras de vivienda social se deben tener en cuenta aspectos tales
6 como: combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas, acceso a
7 los grupos menos privilegiados, costos accesibles, calidad constructiva de las viviendas,
8 adaptaciones para las personas con necesidades especiales, seguridad jurídica de la
9 posesión, participación de los moradores en las decisiones sobre su vivienda y vecindad,
10 economía de energía en las unidades habitacionales (sostenibilidad energética).

11
12 Con base en lo anterior, comenta que en el caso costarricense, el estudio evaluó el
13 cumplimiento de los criterios señalados en la Guía para Proyectos de Vivienda Social y en
14 el Programa del Bono Familiar de Vivienda administrado por el BANHVI, para los periodos
15 2014 y 2015, específicamente en relación con el Bono otorgado a las familias más pobres
16 (extrema necesidad) y que incluye la entrega al beneficiario de la solución habitacional
17 completa, partiendo de una muestra de viviendas estándar ubicadas en un grupo de
18 proyectos habitacionales y viviendas especiales para personas con discapacidad o
19 personas adultas mayores en cada uno de los proyectos.

20
21 Posteriormente, el ingeniero Villalobos Campos expone la metodología aplicada en el
22 estudio, así como los resultados y conclusiones de la investigación, y las
23 recomendaciones que preliminarmente se proponen a esta Junta Directiva; luego de lo
24 cual, tanto la licenciada Aragón Sandoval como el ingeniero Villalobos Campos atienden
25 una serie de observaciones y cuestionamientos que plantean los señores Directores, con
26 respecto a los fundamentos técnicos y los criterios de oportunidad en que se basan
27 algunas de las conclusiones del estudio.

28
29 Finalmente y con base en el análisis efectuado, se concuerda en la pertinencia de analizar
30 el borrador del informe con el detenimiento que el tema amerita, y para estos efectos se
31 resuelve solicitar formalmente a la Contraloría General de la República –según lo
32 consiente la licenciada Aragón Sandoval– un plazo adicional de 10 días hábiles para
33 remitir a ese Ente Contralor las observaciones que se estimen pertinentes.

34

En consecuencia, la Junta Directiva toma el siguiente acuerdo:

ACUERDO N° 1:

Considerando:

Primero: Que por medio del oficio N° 06895 (DFOE-IFR-0218) del 30 de mayo de 2016, la señora Marcela Aragón Sandoval, Gerente del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la Contraloría General de la República, remite a este Banco el documento denominado "*Borrador del informe de seguimiento de la gestión sobre la construcción de vivienda de interés social*", solicitando que en un plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de su conocimiento por parte de esta Junta Directiva, sean enviadas a esa Gerencia de Área las observaciones que se estimen pertinentes sobre su contenido.

Segundo: Que según lo dispuesto en el oficio N° 06905 (DFOE-IFR-0219) del 30 de mayo de 2016, representantes del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura han expuesto los resultados del citado borrador de informe a esta Junta Directiva, y de conformidad con el análisis efectuado así como en razón de la relevancia del tema, se estima conveniente solicitar a esa Gerencia de Área una ampliación de diez días hábiles al plazo para enviar las observaciones de este Banco respecto al contenido del documento.

Por tanto, se acuerda:

Solicitar al Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la Contraloría General de la República, una ampliación de diez días hábiles, esto es, hasta el 23 de junio de 2016, al plazo otorgado a este Banco para remitir observaciones al "*Borrador del informe de seguimiento de la gestión sobre la construcción de vivienda de interés social*".

Acuerdo Unánime y Firme.-

ARTÍCULO SEGUNDO: Informe de la Auditoría Interna sobre "Recursos Comprometidos del Presupuesto FOSUVI"

- Antes de conocer el presente tema, se retiran de la sesión los señores Aragón Sandoval, Villalobos Campos, Blanco Araya y Hernández Cordero.

Se conoce el oficio AI-OF-079-2016 del 17 de mayo de 2016, mediante el cual, atendiendo lo solicitado por esta Junta Directiva en el acuerdo N° 10 de la sesión 04-2016 del 18 de enero de 2016, la Auditoría Interna remite el informe FO-ESP-005-2016 denominado "Ejecución presupuestaria de los recursos comprometidos FOSUVI para el período 2015", el cual contiene los hallazgos y conclusiones derivadas de la evaluación efectuada por esa Auditoría. Copia de dichos documentos se adjuntan a la presente acta.

Para atender eventuales consultas de carácter técnico sobre el tema, se incorpora a la sesión la licenciada Johanna Serrano Gutiérrez, funcionaria de la Auditoría Interna.

El señor Auditor Interno procede a exponer los antecedentes, hallazgos y resultados del mencionado informe de auditoría, atendiendo las consultas y observaciones que al respecto van planteando los señores Directores, y sobre lo cual concluye, en resumen, que de acuerdo con los resultados obtenidos y con el seguimiento a la implementación de las recomendaciones del informe FO-ESP-004-2015 "Recursos Comprometidos del Presupuesto FOSUVI con corte al 31-12-2014", la administración, el control presupuestario y la ejecución de los recursos comprometidos del FOSUVI, no ha sido adecuada en términos de eficacia y eficiencia, por los siguientes motivos:

a. No se ejecuta el 100% de los recursos comprometidos en el presupuesto del FOSUVI (Base Efectivo) para cada año, lo cual afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales.

b. Existen compromisos acumulados (Artículo 59, Bono Colectivo, Emergencias, BFV Pendiente de Pago) que muestran antigüedades iguales o mayores a 6 años.

c. Se carece del detalle específico de los casos (identificados por concepto y antigüedad) que conforman los compromisos presupuestarios a Base de Efectivo al cierre de cada año.

d. No se evidenció la existencia de una evaluación o informe que integre o vincule los resultados de ejecución del presupuesto FOSUVI con el cumplimiento del Plan Operativo Institucional.

e. No se dispone de procedimientos que regulen la asignación y aprobación de los compromisos presupuestarios y la asignación de los recursos para el presupuesto a base de efectivo.

f. Los informes de gestión del FOSUVI remitidos a conocimiento de la Junta Directiva, específicamente el cuadro de Ejecución Presupuesto-Base Emisión, no presenta toda la

1 información de los recursos que ingresan cada año, pues solo se presenta la información
2 de los recursos del FODESAF.

3 g. La Dirección FOSUVI no cuenta con un sistema automatizado para el control del
4 presupuesto de los recursos FOSUVI, que esté integrado al Sistema de Presupuestos
5 Institucional.

6
7 Complementariamente, la licenciada Serrano Gutiérrez muestra un cuadro comparativo
8 que contiene un resumen de los recursos comprometidos por rubro al cierre de los años
9 2014 y 2015, así como la justificación de la variación que se ha dado entre cada año.

10
11 Por otra parte, el señor Auditor se refiere al estado de las recomendaciones del informe
12 FO-ESP-004-2015, destacando que aunque al pasado 17 de mayo se encontraban
13 incumplidas, recientemente se hizo una actualización con la que se evidencia que dos de
14 ellas se encuentran cumplidas (4.1 y 4.4) y las demás se encuentra en proceso de
15 ejecución, con base en el cronograma que para esos efectos elaboró la Administración.

16
17 Posteriormente y atendiendo una consulta de la Directora Núñez Herrera acerca de si el
18 cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el estudio del año anterior permitiría
19 subsanar las debilidades detectadas por la Auditoría Interna en torno a este tema (pues el
20 informe que ahora se conoce carece de recomendaciones), el señor Auditor explica que
21 en efecto se mantienen las mismas recomendaciones emitidas en el estudio realizado con
22 respecto a los recursos comprometidos del 2014.

23
24 Seguidamente –y habiendo solicitado que su exposición conste en la presente acta– el
25 Director Alvarado Herrera señala inicialmente que el estudio realizado el año anterior
26 permitió identificar que al cierre del período 2014, de los ¢136.497 millones que
27 supuestamente estaban comprometidos, existía una suma de ¢62.000 millones (46%) que
28 realmente no estaba asignada, sin contar en esta cantidad los ¢6.928 millones referidos a
29 los ajustes de Bonos aprobados en las entidades autorizadas, a pesar de que luego se
30 constató que por su antigüedad estos recursos no iban a ser utilizados.

31
32 En este sentido, hace primero un análisis de los datos del año 2014, señalando que de los
33 recursos realmente asignados para ese año, es normal y comprensible que exista una
34 cuenta sobre los proyectos que al mes de diciembre se encontraban en ejecución, pero lo

que no es normal es que existan proyectos de vivienda con seis u ocho años sin liquidar, lo mismo que proyectos de Bono Colectivo con recursos reservados desde hace seis u ocho años y que todavía al año 2015 siguen sin ejecutarse; y ante esta situación fue que se le solicitó a la Administración un plan de trabajo.

Agrega que solo para recordar algunas de las partidas que formaban parte del superávit libre del año 2014, se tenían recursos de la emergencia Thomas por ¢2.700 millones para bonos ordinarios; proyectos artículo 59 en trámite por ¢15.227 millones y que –como lo señala el informe del 2015– la Administración logra disminuir en cerca de ¢13.000 millones; recursos FODESAF para proyectos específicos por ¢5.300 millones; recursos de la emergencia Thomas para casos del artículo 59 por ¢20.937 millones; recursos extraordinarios de emergencias pendientes por ¢1.370 millones; recursos del convenio de la Junta de Protección Social por ¢941 millones; saldo de artículo 59 por asignar del Impuesto Solidario por ¢72 millones; recursos de Bono Colectivo 2013 por asignar en la suma de ¢3.018 millones; recursos de Bono Colectivo 2014 por asignar en la suma de ¢2.080 millones; y recursos varios por asignar en ¢6.980 millones.

Explica que estas partidas suman los ¢62.048 millones que en ese momento estaban en el superávit libre del año 2014, pues en el “superávit adjudicado” se tenían ¢21.000 millones de Bonos emitidos por pagar; ¢20.256 millones por girar para proyectos del artículo 59 aprobados; ¢5.980 para Bonos individuales del artículo 59 pendientes de girar y de los cuales se identificó que ¢3.399 millones correspondían a casos indígenas; ¢22.000 de Bono Colectivo por desembolsar; y ¢1.139 millones para Bonos pendientes de pago.

Comenta que este fue el análisis que efectuó esta Junta Directiva con respecto a los recursos del año 2014 según lo informado por la Auditoría Interna; mientras en el informe que ahora se conoce y que corresponde a los recursos del año 2015, ciertamente los cambios no son significativos, excepto porque se devolvió a la Comisión Nacional de Emergencias la suma de ¢22.454 millones, lo que hizo que el superávit sea de ¢130.378 millones, pues si esos recursos se hubieran mantenido en el Banco, entonces el superávit hubiera llegado a los ¢153.000 millones.

Pasando entonces al análisis de los datos del 2015, el Director Alvarado Herrera señala que una vez devueltos los ¢22.454 millones y habiéndose adjudicado el monto de ¢13.000 millones en proyectos de vivienda durante el 2015, el superávit libre todavía sigue siendo de ¢35.108 millones, muy parecido a los datos contenidos en el informe que al respecto presentó la Administración semanas atrás, donde indicaba la suma de ¢14.500 millones en lo que llamaba “subtotal de recursos con destino específico no asignados”, y ¢21.660 millones en “subtotal de recursos por redistribuir”. Agrega que las partidas de ese superávit libre están constituidas por ¢2.143 de recursos para proyectos del artículo 59 en trámite de aprobación; ¢4.524 de recursos FODESAF para proyectos específicos; ¢1.333 millones de recursos extraordinarios de emergencias pendientes; ¢941 millones de recursos del convenio de la Junta de Protección Social; ¢65 millones del saldo de artículo 59 por asignar del Impuesto Solidario; ¢7.546 millones de recursos de Bono Colectivo por asignar (aumentando cerca de ¢2.000 millones por el ingreso de nuevos recursos durante el año 2015); y ¢16.800 millones de los recursos varios por asignar. Y si a esta suma total de ¢35.108 millones se le agregan los ¢22.454 millones devueltos a la Comisión de Emergencias, entonces se hubiera tenido un total de ¢57.562 millones, en comparación con los ¢62.000 millones que se tenían al cierre del 2014.

Con base en el anterior análisis, señala que en junio del año 2014 (cuando inició sus funciones en esta Junta Directiva) le alarmó el dato del superávit del FOSUVI porque mientras en el sector privado se exige que el presupuesto de gastos sea financiado con los ingresos de la empresa más un porcentaje adicional para las ganancias de capital, en esta institución se usan los recursos de los impuestos que paga el sector privado al Estado para tener una Costa Rica más solidaria, con el único propósito de que sean asignados en su totalidad. Y aunque en esa oportunidad pensó que se podía tratar de un tema de enfoque, los informes de la Auditoría Interna le han permitido evidenciar, con preocupación, que no se trataba de un tema de enfoque.

En otro orden de cosas, manifiesta su preocupación por las recomendaciones del informe de Auditoría del año anterior que no se han cumplido y por los acuerdos de esta Junta Directiva que surgieron a raíz de ese informe y que tampoco se han atendido; y aunque es evidente (según lo expuesto por el señor Auditor) que en los últimos días la Administración se apresuró a programar y ejecutar algunas de esas recomendaciones, considera que debe valorarse la forma en que aparentemente se han estado cumpliendo

esas recomendaciones, pues por ejemplo el año anterior la Junta Directiva giró instrucciones (acuerdo N° 2 de la sesión 34-2015 del 04/06/2015) para asignar la suma que se identificó por ¢12.162 millones y sin embargo al día de hoy ese monto no se ha asignado.

Agrega que en esa misma dirección se acogieron todas las recomendaciones del estudio de la Auditoría Interna (acuerdo N° 3 de la sesión 36-2015 del 11/06/2015) y entre otras cosas se otorgó un plazo de un mes para presentar un plan de acción que lleva un año sin entregarse, lo que ha generado que las recomendaciones no se hayan atendido oportunamente y que consecuentemente se tenga en el 2015 un superávit libre que prácticamente no se ha reducido; aunque reconoce que en Base Emisión, en el 2015 se logró que no se hayan tenido ¢17.000 millones sin asignar, completándose toda la asignación de los recursos, y además se asignaron ¢13.000 millones de proyectos que no se habían adjudicado en el año 2014.

Concluye señalando que espera que se rompa el ciclo para que se ejecuten más recursos en el año 2016, de forma tal que no se tenga que llegar al final del año para aprobar la asignación los fondos, lo que impediría constatar la ejecución presupuestaria; pero no puede dejar de señalar que del enfoque que se tuvo el año anterior lamentablemente los resultados a la fecha son casi imperceptibles y además espera que la Auditoría Interna presente a esta Junta Directiva las recomendaciones que sean pertinentes sobre los resultados del estudio.

Posteriormente y atendiendo una consulta del Director Saborío Saborío en cuanto a si el superávit anual responde a un problema de eficiencia institucional o a una condición sistémica, el señor Subgerente Financiero explica que en este tema influyen muchas variables, pues si por ejemplo el Banco asignara todos los recursos presupuestados anualmente, las cuentas van a seguir mostrando saldos porque la asignación de los fondos no implica que se estén girando en su totalidad, toda vez que el dinero lo gira el Banco conforme se vayan ejecutando las obras y eso naturalmente supera en muchos casos uno o incluso más períodos presupuestarios.

En este sentido, y aunque reconoce que las preocupaciones del Director Alvarado Herrera son muy válidas, afirma que hay factores de orden sistémico que impiden la aplicación

1 ágil de los recursos presupuestarios y que escapan al marco de acción del Banco, como
2 por ejemplo los atrasos que generan algunas municipalidades para recibir las calles
3 públicas o segregar los lotes para formalizar las operaciones de Bono Familiar de
4 Vivienda. Y en esta dirección, opina que mientras el superávit esté afectado por asuntos
5 de orden sistémico va a seguirse presentando todos los años, pero reconoce que se están
6 valorando acciones para procurar una mejor ejecución de los fondos.

8 Agrega el señor Gerente General, que la Administración entró en una etapa de
9 depuración de la información, y se ha logrado determinar la suma disponible de ¢12.000
10 millones el año anterior y de cerca de ¢20.000 millones en el 2015, que anteriormente no
11 estaban bien identificados y que ahora están disponibles para adjudicar.

13 En este sentido, el Director Saborío Saborío manifiesta que en su criterio es relevante
14 separar los factores sistémicos o externos de los que dependen de la eficiencia interna del
15 Banco, con el fin de demarcar las responsabilidades y establecer prioridades para mejorar
16 la gestión de los recursos.

18 Al respecto, el señor Subgerente Financiero reconoce que al nivel interno se ha
19 determinado la necesidad de hacer algunos ajustes, los cuales se han contemplado en el
20 nuevo Plan Estratégico Institucional, y será con base en la ejecución de las acciones que
21 se han contemplado que se podrá contar con información clara para generar soluciones
22 viables que permitan avanzar en la atención de las debilidades que aún se presentan en
23 torno a este tema.

25 Agrega que deben separarse los temas relacionados con la asignación y la distribución de
26 los recursos, y además debe reconocerse que las solicitudes de financiamiento para el
27 desarrollo de proyectos de vivienda no llegan a la misma velocidad con la que ingresan
28 los recursos; sumado esto a que en la mayoría de los casos, los proyectos llegan con
29 deficiencias o inconsistencias sobre las cuales se deben pedir ampliaciones o
30 aclaraciones a las entidades autorizadas y que producen atrasos significativos en los
31 procesos de revisión y aprobación.

33 Por otra parte, el Director Presidente sostiene que mientras no se llegue a un 100% de
34 ejecución de los recursos presupuestarios, sencillamente no se puede hacer uso de los

recursos del superávit de años anteriores; y además opina que para llevar un mejor control sobre la ejecución de los recursos, y según lo hace ver la Auditoría Interna en su estudio, los informes de gestión de la Dirección FOSUVI deben contener no solo los datos de los fondos del FODESAF, sino también de los recursos de otras fuentes.

No obstante, opina el Director Presidente que debe reconocerse que el Sistema es sumamente complicado y como ejemplo menciona los obstáculos que existen para tramitar con agilidad los proyectos de Bono Colectivo, no solo al nivel de las entidades autorizadas, sino también a lo interno de la Dirección FOSUVI. Y en este sentido, considera que hay que reorganizar el recurso humano de la Dirección FOSUVI e incluso determinar si es necesario incrementar el personal de esa Dirección, tal y como se lo ha venido mencionando desde meses atrás a la Gerencia General.

Posteriormente, y a raíz de un comentario del Director Alvarado Herrera sobre la necesidad de actuar con base en el deber de probidad en cuanto a orientar la gestión del Banco al interés público –asignando a las entidades los recursos del superávit libre y dándoles el adecuado acompañamiento para procurar su efectiva ejecución– la licenciada Camacho Murillo explica que un factor que no se está tomando en cuenta al afirmar que la asignación de los recursos a las entidades impulsaría la ejecución de los proyectos, es que actualmente y según se lo han informado los gerentes con los que ha conversado, las entidades autorizadas están topadas en materia de personal y no pretenden contratar más recurso humano, particularmente por la inseguridad que les genera el trámite de proyectos que una vez ingresados al BANHVI son luego dictaminados negativamente por alguna razón.

Sobre esto último, el Director Presidente opina que con base en los aspectos antes discutidos y especialmente ante la situación descrita por la licenciada Camacho Murillo, es imprescindible que la Gerencia General proceda de inmediato a identificar los factores que afectan negativamente la agilidad que requiere el Sistema para ejecutar los recursos presupuestarios del FOSUVI, con el propósito de tomar las acciones de mejora que sean necesarias.

Finalmente, la Junta Directiva da por conocido el informe de la Auditoría Interna, solicitándole a la Administración y a la Auditoría Interna, cada una en el ámbito de sus

1 competencias, darle un oportuno seguimiento a los aspectos discutidos en la presente
2 sesión.

3 *****

4

5 Siendo las veinte horas con treinta minutos, se levanta la sesión.

6 *****

7