



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00022-2020**
24 de noviembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS DEL FONDO
NACIONAL DE VIVIENDA

INFORME MODIFICADO MEDIANTE
RESOLUCIÓN R-DC-063-2021
DE LAS 8:30 HORAS DEL 8 DE JULIO DE
2021.

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Económicos

P3-01-GE-01 V6

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS	8
2. RESULTADOS	9
GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA	9
DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE FONAVI	9
DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL FONAVI	10
DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL FONAVI	11
3. CONCLUSIONES	13
4. DISPOSICIONES.....	13
AL LIC. DAGOBERTO HIDALGO CORTÉS EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	14
A LA MÁSTER TRICIA HERNÁNDEZ BRENES EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DEL FONAVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	14

CUADROS

CUADRO N° 1 INVERSIONES, COLOCACIONES Y CAPTACIONES FONAVI – EN MILLONES DE COLONES.....	7
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS.....	8
CUADRO N° 3 RÉDITO DE FONAVI PAGADO DE MÁS- EN MILLONES DE COLONES	11

FIGURAS

FIGURA N° 1 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA CON RECURSOS DE FONAVI.....	8
--	---

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar si la gestión financiera del Fondo Nacional de Vivienda del Banco Hipotecario de Vivienda se realiza con un enfoque para resultados en procura de mejorar su desempeño y generar valor público, conforme a lo dispuesto en el marco regulatorio aplicable. El período evaluado comprendió entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2020.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Banco Hipotecario de la Vivienda es el rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y tiene a su cargo realizar intervenciones públicas en procura de solucionar la problemática habitacional del país. Para esto administra, entre otros, el Fondo Nacional de Vivienda, el cual tiene como propósito la obtención de recursos financieros y su canalización hacia las Entidades Autorizadas de ese Sistema con el fin de promover programas de crédito para vivienda dirigidos a la clase media del país.

En ese sentido, determinar si la gestión financiera de los recursos se realiza con un enfoque para resultados en procura de la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, resulta relevante, máxime considerando que las instituciones se enfrentan al reto de lograr mayores resultados en un entorno más exigente y con una menor disponibilidad de recursos. En el caso del Fondo Nacional de Vivienda, esto se vuelve crítico considerando su propósito de obtener y gestionar recursos financieros para canalizarlos hacia programas de crédito que permitan disminuir el déficit habitacional que enfrenta el país.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el Fondo Nacional de Vivienda dispone de mecanismos para orientar la estrategia, la planificación, la ejecución; así como el seguimiento y evaluación de su gestión financiera. No obstante, dichos mecanismos presentan limitaciones significativas para su ejecución conforme al enfoque para resultados en procura de mejorar su desempeño y generar valor público mediante la prestación de sus servicios.

Respecto a la estrategia y la planificación de los recursos financieros, se identificó que el Plan Estratégico Institucional vigente y los planes operativos de los períodos 2018, 2019 y 2020, no incorporan líneas de acción estratégicas para cumplir con los objetivos trazados para el Fondo Nacional de Vivienda. Asimismo, no se considera un análisis que permitan determinar las necesidades de la población objetivo al momento de llevar a cabo el proceso de planificación de las alternativas de financiamiento que se ofrecen, lo que limita definir las opciones que mejor se adapten y promuevan el propósito de mejorar la calidad de vida de la población objetivo. Al respecto, se identificó que de las siete alternativas planificadas para prestar el servicio de financiamiento a la población mediante recursos del Fondo, únicamente están siendo implementadas dos de ellas.

Aunado a lo anterior, el proceso de administración de riesgos bajo el cual opera la gestión financiera del Fondo, no contempla el análisis de riesgos estratégicos; es decir, los relacionados con el cumplimiento de la estrategia, los objetivos y la consecuente generación de valor público, por lo que no se dispone de esa información para apoyar el proceso de toma de decisiones respecto a esa gestión.

En cuanto a la ejecución de los recursos financieros, se determinó que en el periodo 2018-2020 se han trasladado ₡2.149,1 millones de más del Fondo Nacional de Vivienda a la Cuenta General del Banco para cubrir los gastos administrativos institucionales, debido a

que se utiliza el monto de ingresos totales de ese fondo como base para el cálculo, siendo lo correcto el monto de su rédito conforme a lo dispuesto por ley. Asimismo, desde el año 2004 el porcentaje de recursos que se trasladan del Fondo para cubrir dichos gastos se ha mantenido en un 20% -límite máximo permitido por ley- sin realizar un análisis que respalde la necesidad real de recursos por parte del Banco para cubrir los gastos mencionados. Estas situaciones afectan la disponibilidad de recursos para el cumplimiento del objetivo de financiamiento de viviendas de clase media.

Por su parte, en relación con el seguimiento y evaluación de la gestión de recursos, la Administración dispone de indicadores para monitorear el cumplimiento de los objetivos, la gestión de riesgos y la cantidad de soluciones de vivienda construidas con recursos del Fondo; además, se emiten informes para reportar los resultados respectivos y el comportamiento financiero. No obstante, se requieren mejoras en dichos mecanismos de manera que permitan dar seguimiento al desempeño del Fondo desde un punto de vista de eficiencia y eficacia, el logro de la finalidad pública y los beneficios (efectos e impactos) que se han producido en la calidad de vida de su población objetivo. Esto con el fin de disponer de información que promueva la toma de decisiones estratégica, la rendición de cuentas, la transparencia y la generación de valor público.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Gerente General y a la Directora del Fondo Nacional de Vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda con el propósito de que se implementen las acciones de mejora que permitan subsanar las situaciones identificadas, con el fin de que la gestión financiera del Fondo Nacional de Vivienda, se oriente a la generación de resultados en procura de mejorar su desempeño y generar valor público al satisfacer las necesidades de vivienda que presenta la clase media del país.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN
FINANCIERA DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El Banco Hipotecario de la Vivienda es el rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y tiene a su cargo realizar intervenciones públicas en procura de solucionar la problemática habitacional del País. Para esto, administra entre otros, el Fondo Nacional de Vivienda, el cual tiene como propósito la obtención de recursos financieros y su canalización hacia las Entidades Autorizadas del Sistema con el fin de promover programas de crédito para vivienda dirigidos a la clase media del país.
- 1.2. En ese sentido, determinar si la gestión financiera de los recursos se realiza con un enfoque para resultados en procura de la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, resulta relevante, máxime considerando que las instituciones se enfrentan al reto de lograr mayores resultados en un entorno más exigente y con una menor disponibilidad de recursos. En el caso del Fondo Nacional de Vivienda, esto se vuelve crítico considerando su propósito de obtener y gestionar recursos financieros para canalizarlos hacia programas de crédito que permitan disminuir el déficit habitacional que enfrenta el país.
- 1.3. 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 a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO

- 1.4. El propósito de la auditoría fue determinar si la gestión financiera del Fondo Nacional de Vivienda del Banco Hipotecario de Vivienda se realiza con un enfoque para resultados en procura de mejorar su desempeño y generar valor público, conforme a lo dispuesto en el marco regulatorio aplicable.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió el análisis de la gestión financiera del FONAVI relacionada con los procesos que realiza para la obtención de recursos y su canalización para el financiamiento de programas de crédito para vivienda de clase media. El periodo evaluado comprendió entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2020. Las fases de gestión financiera consideradas se detallan a continuación:
 - a) **ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN:** acciones para la formulación de planes y programas orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos; la gestión de riesgos, el monitoreo del entorno

financiero; así como, para responder anticipadamente ante eventos que pueden afectar la continuidad de los servicios institucionales.

- b) **EJECUCIÓN:** acciones para ejecutar los planes y programas definidos como parte de la estrategia y planificación de la gestión financiera; a saber, el seguimiento de los flujos de caja, de las carteras de inversión, la captación¹ y la colocación²; así como, el registro adecuado de las transacciones financieras del Fondo.
- c) **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:** acciones para medir la eficiencia y eficacia de la gestión financiera mediante el diseño de mecanismos para evaluar el desempeño; así como, la generación de información que contribuya con la transparencia, la rendición de cuentas y al proceso de toma de decisiones.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron expuestos al Gerente General del BANHVI y funcionarios del FONAVI el 3 de agosto de 2020 y comunicados formalmente mediante el oficio N° 11894 (DFOE-EC-0782) de esa misma fecha. A continuación se detallan dichos criterios:
- a) Constitución Política de la República de Costa Rica, Art 11.
 - b) Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, N° 7052, Arts. 7, 26 inciso h), 41, 42, 45, 65 bis, 135, 177 y 178.
 - c) Crea el Fondo para el financiamiento de vivienda para clase media, Ley N° 9157, Arts. del 1 - 8.
 - d) Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda, Reglamento N° 1, Arts. 109, 110 y 137.
 - e) Reglamento de los Programas de Crédito y Avaes del Fondo Nacional para la Vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda, N° 10, Arts. del 4 al 10, 12 al 16, 52 al 65, 67 al 69.
 - f) Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN: Art 2.21, 2.25, 2.32, 2.41, 2.45, 2.50 y 2.51.
 - g) Normas de Control Interno para el Sector Público: Norma 2.2 incisos a, b, c, d; Norma 2.4; Norma 3.3; Norma 4.4.3, Normas 5.6; 5.6.1, 5.6.2 y 5.6.3.
 - h) Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, Norma 4.5.6 inciso b) iv).
 - i) Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional: directriz 2.6.
 - j) Regulación interna aplicable al FONAVI emitida por el BANHVI.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. La metodología aplicada contempló el diseño de una herramienta para evaluar los aspectos relacionados con la estrategia, la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión financiera del FONAVI. Asimismo, se aplicaron entrevistas, cuestionarios, verificaciones documentales y procedimientos analíticos.

¹ Obtener recursos financieros de fuentes del mercado financiero mediante deuda u obligación.

² Uso de los recursos financieros para ponerlos a disposición del mercado bajo la figura de créditos.

GENERALIDADES ACERCA DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

- 1.8. El FONAVI tiene el propósito de obtener recursos financieros de distintas fuentes, los cuales posteriormente canaliza a las Entidades Autorizadas³ para que promuevan los programas de crédito para vivienda dirigidos a la clase media del país. Estas actividades constituyen la gestión financiera del Fondo, la cual a su vez incorpora actividades de inversión mediante las cuales se generan recursos adicionales.
- 1.9. Ese Fondo se encuentra a cargo de la Dirección FONAVI, quien realiza funciones de gestión financiera y en conjunto con la Unidad de Tesorería y Custodia lo relativo a las inversiones. Esa Dirección está constituida por seis funcionarios entre los que se encuentra la Directora y un equipo de analistas.
- 1.10. FONAVI recibe recursos provenientes de la facturación mensual de la cartera de crédito, la recuperación de activos en administración fiduciaria⁴, las inversiones y la captación de recursos financieros; los cuales son empleados en la atención de obligaciones financieras vinculadas con la captación de recursos, los desembolsos de créditos, el pago de comisiones fiduciarias, bancarias, entre otras, el traslado de parte del rédito a la Cuenta General del BANHVI y el traslado de recursos para administrar los indicadores de liquidez que establece la normativa regulatoria aplicable. De acuerdo con los Estados Financieros del FONAVI con corte al 31 de diciembre de 2018 y 2019 y al 30 de junio de 2020, las inversiones, la cartera de crédito derivada de la colocación de recursos y las obligaciones financieras propias del proceso de captación, presentan los siguientes saldos:

CUADRO N° 1 INVERSIONES, COLOCACIONES Y CAPTACIONES FONAVI – EN MILLONES DE COLONES

RUBRO	PERÍODO 2018	PERÍODO 2019	PERÍODO 2020
Inversiones	3.364,7	5,1	-
Cartera de crédito por colocaciones	131.816,2	138.750,7	137.004,4
Obligaciones financieras por captaciones	56.444,6	55.350,9	58.144,3

Fuente: CGR, con base en los Estados Financieros del FONAVI

- 1.11. Las inversiones que lleva a cabo el FONAVI corresponden a inversiones a la vista y a la emisión de certificados de depósito a plazo. Los saldos presentados en los Estados Financieros del Fondo para este rubro contemplan las inversiones mediante la emisión los certificados mencionados, dado que las inversiones a la vista son mantenidas como disponibilidades de recursos por su naturaleza. El importe de ₡3.364,7 millones contempla tanto las inversiones del FONAVI como de la fuente de recursos FONAVI-Viviendacoop, mientras que el de ₡5,1 millones solo incorpora inversiones de esta última fuente de recursos debido a que durante el periodo 2019 no se realizaron inversiones a plazo.
- 1.12. Para atender la necesidad de vivienda que presenta la clase media del país, el Banco ha definido las siguientes alternativas de financiamiento de vivienda con recursos del Fondo (ver Figura N° 1). Cabe indicar, que actualmente solo se ejecutan dos de ellas.

³ Entre estas se encuentran mutuales, cooperativas, bancos públicos y privados.

⁴ Mediante el informe DFOE-EC-IF-00010-2020, se emitieron los resultados de la auditoría sobre la gestión de bienes realizables administrados por el BANHVI y mediante fideicomisos.

FIGURA N° 1 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA CON RECURSOS DE FONAVI



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el BANHVI, la Ley N° 7052 y el Reglamento de los Programas de Crédito y Avalués del Fondo Nacional de Vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda, N° 10.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.13. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones que se derivan de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-EC-1141 del 29 de octubre de 2020, el cual fue dirigido al Gerente General del BANHVI. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante el oficio GG-OF-1337-2020 del 11 de noviembre de 2020. Lo resuelto sobre las observaciones efectuadas se comunicó mediante el oficio DFOE-EC-1264 del 24 de noviembre de 2020.

SIGLAS

- 1.14. 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.
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda.
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda.
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras.

Fuente: Elaboración CGR.

2. Resultados

GESTIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE FONAVI

- 2.1. La estrategia y planificación de la gestión financiera orientada a la obtención de resultados se enfoca en el diseño de programas o proyectos públicos a los cuales se les asigna recursos financieros para atender las necesidades que presenta la población, procurando así el cumplimiento de objetivos y la generación de valor público⁵.
- 2.2. Al respecto, se determinaron las siguientes debilidades relacionadas con la estrategia y planificación de la gestión financiera del FONAVI:
 - a) **Planificación estratégica y operativa:** si bien el Plan Estratégico Institucional 2016-2020 incorpora un objetivo asociado con el aumento del saldo de la cartera de crédito del FONAVI, no se definen las líneas de acción estratégicas para alcanzarlo ni el incremento que se espera en cada uno de los programas de crédito del Fondo. Los aspectos citados también han sido omitidos en los planes operativos institucionales de los períodos 2018, 2019 y 2020, en los que como objetivos para el FONAVI, se mencionan el crecimiento anual de la cartera de crédito, la atención oportuna de las solicitudes de financiamiento y la rentabilidad en el proceso de intermediación.
 - b) **Programas de crédito:** el BANHVI ha definido siete alternativas de financiamiento para la clase media del país; a saber, el Programa de Financiamiento de Vivienda para Jóvenes⁶, el Fondo para el Financiamiento de Vivienda para Clase Media⁷, el Programa de Crédito de Largo Plazo en Colones, el Programa Integral de Financiamiento para Familias de Ingresos Medios, el Programa de Crédito de Corto Plazo en Colones, el Programa de Crédito de Largo Plazo en Dólares y el Programa de Créditos y Avalés⁸. No obstante, únicamente están siendo implementados⁹ el Programa de Crédito de Largo Plazo en Colones y el Programa Integral de Financiamiento para Familias de Ingresos Medios.
 - c) **Gestión de riesgos:** el BANHVI ha instaurado un proceso de administración de riesgos¹⁰ institucional bajo el cual se rige la gestión financiera del FONAVI. En cumplimiento con el marco regulatorio¹¹ ese proceso contempla elementos como: el Manual de Administración Integral de Riesgos, la Declaración del Apetito de Riesgo Institucional y la Metodología para la Valoración y la Administración del Riesgo Institucional. No obstante, ese proceso no incorpora

⁵ Art 2.32 del Decreto Ejecutivo N° 37725-PLAN del Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.

⁶ Art 7 del Reglamento N° 10.

⁷ Art 65 bis de la Ley N° 7052 y art 12 del Reglamento N° 10.

⁸ Art 52 del Reglamento N° 10; Transitorio único de la Ley Crea el Fondo para el financiamiento de vivienda para clase media, N° 9157.

⁹ Art 2.41 del Decreto Ejecutivo, N° 37735-PLAN; Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional.

¹⁰ Se administran los riesgos de capital, liquidez, ingresos/utilidades, crédito, tasas de interés, operativo, reputacional, legal, de cumplimiento y legitimación de capitales.

¹¹ Acuerdo SUGEF 2-10; Código de Gobierno Corporativo, art 12, 13 y 14 y Anexo N° 5.

el análisis de riesgos estratégicos¹² vinculados con la estrategia, el marco estratégico institucional ni con el objetivo de creación del FONAVI, los cuales resultan de gran relevancia para el cumplimiento de la estrategia, el marco estratégico institucional en que está inmerso el Fondo, los objetivos y la consecuente generación de valor público.

- 2.3. Las debilidades relativas a la estrategia y planificación de la gestión financiera del FONAVI, obedecen a que a pesar de que se analizan las condiciones del mercado financiero, la capacidad de pago y de colocación de recursos por parte de las entidades autorizadas, así como las regulaciones emitidas por la SUGEF; esta planificación no se encuentra orientada a la obtención de resultados para generar valor público, de manera que se enfoque en el análisis y la atención de las necesidades de la población objetivo, a la vez que se mantiene un balance con la generación de rendimientos de su labor de intermediación financiera.
- 2.4. Dichas situaciones son limitantes para la definición de opciones de financiamientos que mejor se adapten y promuevan el propósito de mejorar la calidad de vida de la población objetivo, ya que iniciativas orientadas a favorecer a la clase media y generar mayor accesibilidad a créditos, no se han materializado, lo que impide que los programas habitacionales del FONAVI, se ofrezcan con todo el potencial de valor público que poseen. Asimismo, la no implementación de todos los programas de créditos se traduce en un incumplimiento del cuerpo normativo¹³ que les dio origen. Además, se carece de información de riesgos que apoye el proceso de toma de decisiones desde un punto de vista estratégico que permita promover acciones para mejorar el desempeño del Fondo y la generación de valor público.

DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL FONAVI

- 2.5. En el artículo 42 de la Ley N° 7052, se dispone que el Banco deberá utilizar la totalidad de los recursos del FONAVI en el financiamiento de los programas de vivienda que establezca y no podrá utilizar tales recursos en gastos administrativos, los cuales cubrirá con el rédito que este financiamiento le produzca. Además, se dispone que en ningún caso podrá sobrepasar el veinte por ciento de este rédito.
- 2.6. Al respecto, se determinó que la Administración dispone de controles para la ejecución y gestión de las carteras. No obstante, del análisis del cálculo realizado por el BANHVI para determinar el monto de los recursos del Fondo que se destinan a cubrir el pago de gastos administrativos, se determinaron las siguientes debilidades:
 - a) La metodología aplicada para el cálculo de los recursos que son trasladados para el pago de gastos administrativos en cada cierre contable mensual, considera como base los ingresos totales del FONAVI¹⁴. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052, la base para el cálculo de dichos gastos corresponde al rédito o utilidad que obtiene el Fondo del financiamiento que produzca y no la totalidad de sus ingresos. Esta situación ha generado que del 1 de enero de 2018 al 20 de junio de 2020, se hayan destinado ₡2.149,1

¹² Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, 2.6; Normas de Control Interno para el Sector público: 3.3; Informe COSO ERM 2017, componente Estrategia y Objetivos.

¹³ Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, N° 7052; Reglamento de los Programas de Crédito y Avaluos del Fondo Nacional para la Vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda, N° 10 y Ley Crea el Fondo para el financiamiento de vivienda para clase media, N° 9157.

¹⁴ Ingresos financieros por disponibilidades, ingresos financieros por inversiones en instrumentos financieros, ingresos financieros por cartera de crédito vigente, ingresos financieros por diferencial cambiario, ingresos por participación en el capital de otras empresas y otros ingresos financieros.

millones de más, al pago de los citados gastos administrativos según se detalla en el siguiente cuadro¹⁵.

CUADRO N° 3 RÉDITO DE FONAVI PAGADO DE MÁS- EN MILLONES DE COLONES

PERÍODO	RÉDITO SEGÚN		DIFERENCIA
	BANHVI	CGR	
2018	2.100,9	1.384,1	716,8
2019	2.340,3	1.318,2	1.022,1
2020	1.003,8	593,6	410,2
TOTAL	5.445,0	3.295,9	2.149,1

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el BANHVI.

- b) Asimismo, se identificó que el porcentaje utilizado para el cálculo del rédito que se utiliza para cubrir gastos administrativos se ha mantenido en un 20% desde el año 2004; sin que se evidencie la ejecución de un análisis que permita determinar si ese porcentaje es el correspondiente a la necesidad real de recursos para dar cobertura a ese tipo de gastos. Además, no se lleva un control o registro individual sobre la ejecución de esos recursos que permita realizar de manera periódica una valoración y determinación del porcentaje del rédito que se utilizarán para cubrir el gasto administrativo necesario para la gestión operativa del Fondo.
- 2.7. La situación descrita se origina en virtud de que la Administración aplicó e interpretó de forma incorrecta lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052. Asimismo, el porcentaje utilizado en ese cálculo no ha presentado ninguna variación desde su última actualización, ya que no se cuenta con un mecanismo que establezca el análisis periódico que contemple los factores que permitan determinar si éste debe ser sujeto a algún ajuste.
- 2.8. Lo expuesto anteriormente, genera afectación sobre la disponibilidad financiera del Fondo para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado, por cuanto, son recursos que no están siendo destinados a la población, lo que a su vez se traduce en menos créditos para la construcción de viviendas para la clase media y por consiguiente en una disminución del valor público que podría generarse en la sociedad.

DEBILIDADES RELACIONADAS CON EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL FONAVI

- 2.9. El seguimiento y evaluación son acciones que resultan fundamentales en la gestión financiera orientada en la obtención de resultados, debido a que permiten, a través del diseño de indicadores y generación de informes, obtener datos e información relevante sobre si los recursos financieros están siendo utilizados para alcanzar los objetivos de las intervenciones públicas en las que fueron asignados, sobre el avance y logro de los objetivos conforme lo planificado, así como sobre los efectos e impactos generados en su población objetivo de esas intervenciones a partir de la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos mencionados¹⁶.
- 2.10. Respecto a la acción de seguimiento¹⁷, la cual provee información continua para detectar oportunamente limitaciones o aspectos que requieran algún tipo de ajuste para mejorar el

¹⁵ Párrafo modificado mediante resolución R-DC-063-2021 de las ocho horas con treinta minutos del 8 de julio de 2021.

¹⁶ Arts. 2.21 y 2.45 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN; del Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.

¹⁷ Art 2.45 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.

desempeño de la gestión financiera, el BANHVI cuenta con indicadores para medir: el cumplimiento de los objetivos estratégicos y específicos del FONAVI; los niveles de riesgo establecidos como parte del proceso de administración de riesgos institucional; y la cantidad de nuevas soluciones de vivienda que generan las entidades autorizadas con el financiamiento proveniente de los recursos financieros del FONAVI.

- 2.11. No obstante, estos indicadores, no constituyen mecanismos que permiten medir el desempeño de la gestión financiera del Fondo desde las dimensiones de eficiencia y eficacia, tal y como lo plantea la gestión orientada a resultados, debido a que únicamente se enfocan en medir aspectos de procesos administrativos y comportamientos financieros y se omiten elementos que realmente pueden contribuir en su mejoramiento y en la generación de valor público, tales como el avance en la utilización de los recursos y en el cumplimiento de objetivos propios del FONAVI a través de sus alternativas de financiamiento.
- 2.12. En lo que corresponde a la acción de evaluación¹⁸, la cual facilita conocer los resultados obtenidos conforme la planificación en la que se asignaron los recursos financieros, a fin de disponer de información que resulta esencial para el proceso de toma de decisiones que oriente al logro de los objetivos de las intervenciones públicas, se determinó lo siguiente:
 - a) El BANHVI emite con una periodicidad semestral, informes y matrices de cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2016-2020 y el Plan Operativo Institucional de cada período económico, en los cuales se informa sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos y específicos atinentes a la gestión del FONAVI a través del cálculo de los indicadores previamente definidos.
 - b) La Dirección FONAVI prepara trimestralmente informes en los que se plasman los resultados de la captación y colocación de recursos que se ejecutan como parte la gestión del FONAVI. Para los períodos terminados al 31 de diciembre de 2018, 2019 y al 30 de junio de 2020, las captaciones presentan un importe de ₡55.166,0 millones, ₡54.337,0 millones y ₡57.337,0 millones, mientras que las colocaciones ₡132.699,0 millones, ₡140.155,0 millones y ₡139.857,0 millones, respectivamente.
 - c) La Unidad de Tesorería y Custodia elabora mensualmente informes en los que se incorpora información de las inversiones del FONAVI relativa a: tipo de inversión según fuente de recurso, emisor, plazo de vencimiento; rendimientos por fuente de fondos y de cartera total; límite de crédito; calificación de riesgos de los emisores de títulos de inversión; apetito del riesgo asociado y detalle de la cartera de crédito.
 - d) El BANHVI prepara memorias anuales en las que se incluye, entre otra la siguiente información relacionada con el FONAVI: aprobación de programas de vivienda (para el periodo 2019 se aprobó el Programa de Financiamiento de Vivienda para Familias de Ingresos Medios por un monto de ₡43.000 millones); detalle de los créditos aprobados y desembolsos ejecutados a las Entidades Autorizadas en el que se visualiza el nombre de cada entidad y los montos correspondientes a esas aprobaciones y desembolsos; comportamiento financiero de las colocaciones y de las captaciones.
- 2.13. Conforme lo expuesto anteriormente, si bien el BANHVI genera informes en los que consta el cumplimiento de objetivos del FONAVI contenidos en la planificación estratégica y operativa del Banco y sobre el comportamiento de resultados financieros acerca de los procesos de captación,

¹⁸ Art 11 de la Constitución Política de Costa Rica; art 2.21, 2.50, 2.51 del Decreto Ejecutivo, N° 37735-PLAN, Norma 5.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público; Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.

colocación e inversión en los que se observa que la mayor cantidad de recursos están concentrados en las colocaciones, no se contempla información referente a los beneficios o resultados originados en la calidad de vida de la clase media del país, a partir de las alternativas de financiamiento que se ofrecen.

- 2.14. Las situaciones expuestas, obedecen a la carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir la eficiencia y eficacia de la gestión financiera del FONAVI, por medio de la recopilación de datos e información sobre el uso que se le está dando a los recursos financieros, el avance en el cumplimiento de los objetivos del Fondo, así como los resultados (efectos e impactos) provocados en la población objetivo de las opciones de financiamiento de vivienda. Asimismo, dichas situaciones son el resultado de que la planificación de la gestión financiera del Fondo no tiene una orientación en la obtención de resultados.
- 2.15. Las actividades de seguimiento y evaluación que se enfocan en los ámbitos referidos anteriormente, no resultan suficientes para obtener información sobre si los objetivos del FONAVI fueron logrados o no, con sus respectivas razones, y si su gestión financiera fue ejecutada bajo principios de eficiencia y eficacia. Esto a su vez, afecta el disponer de información que sea útil para el mejoramiento del desempeño, el proceso de toma de decisiones, la rendición de cuentas, la transparencia y la generación de valor público a través de los programas de vivienda del Fondo.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que la gestión financiera del FONAVI dispone de mecanismos para orientar la estrategia, la planificación, la ejecución; así como el seguimiento y evaluación de su gestión financiera. No obstante, dichos mecanismos presentan limitaciones significativas para su ejecución conforme el enfoque para resultados en procura de mejorar su desempeño y generar valor público mediante la prestación de servicios conforme al marco regulatorio.

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 N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe debe 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 de 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 LIC. DAGOBERTO HIDALGO CORTÉS EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar, oficializar e implementar el mecanismo relacionado con la definición de la estrategia y planificación de la gestión financiera del FONAVI para que esta se oriente a la obtención de resultados, a fin de que los programas de crédito y sus condiciones sean ajustadas considerando las necesidades de vivienda de la población objetivo del Fondo. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 26 de febrero de 2021, una certificación en donde se haga constar el ajuste y la oficialización requerida. Asimismo, remitir al 30 de junio y al 30 de noviembre de 2021, informes sobre el avance de la implementación de este ajuste. (Ver párrafos 2.1 a 2.4)
- 4.5. Ajustar e implementar la metodología de cálculo para determinar el traslado de recursos del Fondo para cubrir los gastos administrativos respectivos considerando para ello el monto del rédito del financiamiento que produzca FONAVI conforme lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052 y no con base en el total de sus ingresos. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 18 de diciembre de 2020, una certificación en donde se haga constar el ajuste requerido. Asimismo, remitir al más tardar el 29 de enero de 2021 una certificación en donde conste su implementación¹⁹. (Ver párrafos 2.5 a 2.8).
- 4.6. Elaborar, formalizar e implementar los mecanismos que permitan contar con el registro y control detallado de la ejecución de los recursos que son trasladados del FONAVI a la Cuenta General del BANHVI, de manera que se cuente con la información requerida para la toma de decisiones respecto a los gastos administrativos necesarios para la gestión operativa del Fondo y se aplique el porcentaje que responde a las necesidades reales de acuerdo con dicho registro y control, considerando que el 20% del rédito que produzca el financiamiento del Fondo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 7052 corresponde a un límite máximo y no a un parámetro fijo. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 26 de febrero de 2021, una certificación en donde se haga constar la elaboración y formalización de los mecanismos requeridos. Asimismo, remitir al 30 de julio y al 17 de diciembre de 2021, informes sobre el avance de su implementación²⁰. (Ver párrafos 2.5 a 2.8)

A LA MÁSTER TRICIA HERNÁNDEZ BRENES EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DEL FONAVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Elaborar, aprobar e implementar un mecanismo que permita la identificación de riesgos estratégicos vinculados con la gestión financiera del FONAVI para que sean gestionados como parte del proceso de administración de riesgos institucional, a fin de que se genere información que apoye la toma de decisiones relacionada con la orientación estratégica del Fondo para el cumplimiento de objetivos, el mejoramiento del desempeño y la creación de valor público. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2021, una certificación en donde se haga constar la elaboración y aprobación del mecanismo indicado. Asimismo, remitir al 30 de junio y al 30 de noviembre de 2021, informes sobre el avance de la implementación del mecanismo. (Ver párrafos 2.1 a 2.4)
- 4.8. Elaborar, aprobar e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación orientados a la generación de resultados y vinculados con la planificación de la gestión financiera del FONAVI, los

¹⁹ Párrafo modificado mediante resolución R-DC-063-2021 de las ocho horas con treinta minutos del 8 de julio de 2021.

²⁰ Párrafo modificado mediante resolución R-DC-063-2021 de las ocho horas con treinta minutos del 8 de julio de 2021.

cuales incorporen el diseño de indicadores y generación de informes para medir la eficiencia y eficacia de esa gestión, el avance y logro de los objetivos y evaluar los efectos e impactos generados en la población objetivo del Fondo a través del uso eficiente y eficaz de los recursos financieros. Remitir a esta Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2021, una certificación que acredite la elaboración y aprobación de los mecanismos. Asimismo, remitir al 30 de julio y al 17 de diciembre de 2021, informes sobre el avance de la implementación de estos mecanismos. (Ver párrafos 2.9 a 2.15)



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Marilyn Chacón Chavarría
Fiscalizadora Asociada

ddv
G: 2020000074-1