

Acta de la sesión extraordinaria No. 1513-13

A las 18.00 horas del jueves 7 de noviembre de 2013 da inicio la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, número 1513-13 en la sala de sesiones de Dinadeco, Zapote, San José, con la siguiente asistencia:

Freddy Montero Mora, viceministro de Gobernación y Policía, quien preside.

Alexis Zamora Ovaes, representante del Poder Ejecutivo.

Giovanni Jiménez Chaves, representante del movimiento comunal.

Flory Mena Vásquez, representante del movimiento comunal.

Luis Enrique Moya Díaz, representante del movimiento comunal.

Arturo Rodríguez Morales, representante de los gobiernos locales.

Shirley Calvo Jiménez, directora ejecutiva.

Gerardo H. Jiménez Zúñiga, secretario ejecutivo.

Ausentes con excusa

Carmen María Bolaños Vargas, representante de los gobiernos locales.

Otros asistentes:

Susana Páez Vásquez, jefa de la Unidad de Planificación de Dinadeco.

Jonathan Rojas Martínez, abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica de Dinadeco.

Comprobado el quórum de ley se procede a dar inicio a la presente sesión, convocada exclusivamente para conocer y discutir el informe especial elaborado por la comisión nombrada para analizar el documento denominado “Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad 2010-2014” presentado por la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (Conadeco).

La comisión fue integrada mediante oficio circular DND-475-13 por Susana Páez Vásquez, jefa de la Unidad de Planificación Institucional, Jonathan Rojas Martínez, abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica y Gerardo H. Jiménez Zúñiga, jefe de la Unidad de Información y Comunicación y secretario ejecutivo del Consejo.

La presentación del informe inicia con la observación de que, en los primeros tres capítulos del documento, se desarrolla un componente teórico que no tiene vinculación con el denominado Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad y se anotan las siguientes observaciones:

- 1 Desde el punto de vista estilístico, el documento es disperso, ambiguo y sin secuencia lógica entre párrafos y capítulos.
- 2 Desde el punto de vista técnico, plantea una gran cantidad de ideas que no guardan relación o tienen una relación muy vaga con la temática del desarrollo comunal y no se ajusta a la realidad de las organizaciones comunales. Los planteamientos son desordenados, incoherentes, contradictorios y sin sustento, además de que no señala fuentes de información o bibliografía para respaldar las aseveraciones.

Enfatiza en temas como descentralización y otros conceptos que son competencia absoluta de los gobiernos locales y no de las organizaciones comunales cuya característica principal

es el voluntariado apolítico.

Hay amplias menciones a la situación política y económica del país que se pierde en elucubraciones históricas y no se concretan en acciones propias del Plan. Asimismo, se abunda en términos con una carga altamente subjetiva como “clientelismo político”, “bipartidismo”, “modelos políticos cerrados”, “concentración de la riqueza” y “governabilidad”, entre otros, que no vienen al caso y que no se resuelven en un plan nacional de desarrollo de la comunidad.

Debe quedar claro que las organizaciones comunales no son prestadoras de servicios públicos, como se sugiere en el documento, ni forman parte de los cuadros de mando del gobierno (página 26). Para prestar servicios existe toda una estructura pública con recursos económicos, personal capacitado y tecnología para dar atención a las demandas que plantean los habitantes. En las asociaciones de desarrollo se espera un accionar más específico pero sobre todo voluntario.

No se aprecia un razonamiento claro de la competencia que tengan las organizaciones comunales en temas denominados como “apertura” o “estado mínimo neoliberal”. Se afirma que las organizaciones deben “rechazar el paternalismo estatal” pero, al mismo tiempo, se perpetúa la dependencia del Estado para obtener recursos (ver página 34). Se enfatiza en la autonomía del movimiento comunal, pero en función de que el Estado le asigne recursos sin ejercer control (pp. 30 y 31).

Se sugiere que el movimiento comunal está abandonado y en decadencia, con argumentos que contradicen 46 años de historia institucional y de un movimiento comunal en constante crecimiento, con autonomía y facultades para captar recursos, en la medida en que responda adecuadamente a la rendición de cuentas. No puede perderse de vista que los fondos que se transfieren a las organizaciones comunales proceden de la Hacienda Pública y en esa medida no pueden liberalizarse indiscriminadamente.

Finalmente, se sugiere que las organizaciones comunales se constituyan en organismos fiscalizadores de la gestión pública. Si bien, es obligación de la ciudadanía estar alerta en el manejo de las instituciones, no es de interés esa función en un plan nacional de desarrollo de la comunidad.

La ciudadanía puede ser capaz de hacer un acompañamiento pero no se puede descargar en ella la responsabilidad de fiscalizar a las instituciones públicas. El tema de las auditorías ciudadanas ya ha sido considerado en el actual Plan Nacional de Desarrollo, pero se debe tener cuidado, porque una participación de las organizaciones demandaría innumerables funciones para las que no están preparadas ni cuentan con los recursos.

- 3 Se indica erróneamente que el documento fue elaborado en coordinación con Dinadeco (pág. 17). Sin embargo, ninguna instancia o servidor de la Institución participó en la elaboración del citado documento, excepto por la aportación eventual de información por parte de algunas unidades especializadas.

Se asegura que el plan (pág. 19) fue elaborado por una comisión técnica, sin embargo, no se indican los nombres de las personas que integraron la comisión ni el alcance de sus decisiones. Asimismo se indica que el documento fue elaborado siguiendo directrices de la Contra-

loría General de la República, sin que se tenga información de tales directrices.

Al respecto debe advertirse una confusión con las normas establecidas para las corporaciones municipales de las cuales se hace una mención exagerada y descontextualizada, como ya se indicó.

- 4 El documento no presenta una propuesta metodológica que sustente el proceso para la formulación del plan. No se definen mecanismos de recopilación de datos, implementación y monitoreo. En ninguna parte se consigna información de la manera en que se sistematizó el “plan” o qué metodología fue utilizada para recolectar la información que respalda la elaboración.

Asimismo, no se señalan pautas para la evaluación y seguimiento del “plan” lo que implica el riesgo de no tener elementos para establecer acciones correctivas. Tampoco existen lineamientos que orienten a los actores para la evaluación y el monitoreo.

Si se deben comparar elementos, la medida de comparación debe ser la misma, con los mismos parámetros, de manera que el levantamiento de la información debe ser uniforme y no hacer mezclas de elementos regionales, provinciales o cantonales, como ocurre en el documento. No se utilizan unidades estándar de medida, lo que las hace riesgosas.

- 5 La justificación teórica tiene vacíos importantes ya que no se reflejan teorías del desarrollo regional, sectorial, local, comunal y/o rural. Solo se perciben opiniones personales del profesional contratado para elaborar el documento.
- 6 No se reflejan los actores o responsables de ejecutar el plan y los que apoyarán la labor así como de pautas de ejecución o información de resultados obtenidos. Se presenta un gráfico en la página 19 pero no aporta información técnica de utilidad.
- 7 La fase temporal del plan no tiene secuencia lógica pues se refiere al período 2010-2014, especialmente si se considera que ya nos encontramos en el segundo semestre de 2013.
- 8 No se indica el presupuesto, ni líneas base, ni fuentes de financiamiento ni condiciones para la rendición de cuentas.
- 9 No existen objetivos generales, ni estratégicos, ni metas ni indicadores de gestión que permitan establecer una evaluación apropiada, ni mecanismos de realimentación que sirvan de sustento a nuevas planificaciones.
- 10 No se encuentra una hoja de ruta que establezca con claridad los insumos y los productos (inputs / outputs).
- 11 Se hace un abordaje acerca de la transformación de Dinadeco (ver página 31). Al respecto, se puede aceptar que el movimiento comunal demanda servicios nuevos y mejorados, pero la transformación institucional no es competencia del movimiento comunal.

Las instituciones ya están normadas y existen lineamientos para iniciar reorganizaciones. Si el movimiento comunal detecta un detrimento en el servicio que se le brinda, puede realizar un análisis y las solicitudes que estime pertinentes, pero no debe formar parte del plan la aprobación de una estructura o solicitar la supresión de alguna unidad. Eso no es competencia de las organizaciones comunales sino del jefe de programa en coordinación con Mideplan.

- 12 El capítulo 2 se caracteriza por abordar temas que no son competencia de Dinadeco ni del movimiento comunal y no existe una línea de ideas clara y coherente. Asimismo, se asegura (página 49) que ha habido interés por desarticular a las organizaciones comunales.
- 13 En términos formales y científicos, la visión no es una visión y la misión no es una misión y la estructura, en términos generales, no responde a las definiciones teóricas en materia de planificación.
- 14 También se señala que el documento fue aprobado por Conadeco, situación que no encaja con la normativa contenida en el reglamento a la ley 3859 relativa al Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento a la Ley No. 3859 Sobre Desarrollo de la Comunidad, “La formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo. A Dinadeco le corresponderá la colaboración técnica para que se ejecute dicho plan, el cual será integrado con los distintos planes regionales que formulen las federaciones regionales y provinciales, los que a su vez deben coordinarse con los planteamientos y diagnósticos de las municipalidades respectivas.

Por su parte, el Congreso Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, creado según artículo 75 de este Reglamento, será el organismo que defina los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual será cuatrienal.”

Al respecto es necesario advertir que al realizar una comparación entre la memoria del denominado “Sexto congreso nacional de asociaciones, Virginia Maykall” y el documento denominado “Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad”, no se visualizan concordancias que hagan presumir que la planificación parte de un diagnóstico surgido de los foros regionales.

Independientemente de la regionalización o forma en que se realizó el levantamiento de la información, de acuerdo con la estructura de federaciones, el plan debe contemplar la integralidad de la población objetivo que va a cubrir, ya que no se puede afirmar, a partir del análisis de los documentos, que la información suministrada en los “foros regionales” sea la misma que para el resto de las comunidades que no participaron, según los datos contenidos, tanto en la memoria como en el plan.

Notas:

El documento en análisis, no es un insumo para poder orientar y contribuir en el fortalecimiento de la gestión del movimiento comunal.

El análisis de la estructura del documento se realizó a la luz de los postulados teóricos en materia de Planificación Estratégica y para efectos prácticos se realizó una comparación con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “María Teresa Obregón”. Este instrumento explica con claridad cómo se desagrega el Estado costarricense, se retoma el componente regional, se agrupan las actividades por sectores y atingencias, y eso permite agrupar esfuerzos y recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad debería contener actores y recursos, metas e indicadores macro, al menos por región o provincia, y que dichas metas abarquen o solventen las necesidades manifestadas por la dirigencia comunal, según la provincia o región a la que pertenecen, de acuerdo con los resultados de los foros regionales.

El instrumento debe presentar homogeneidad en la información contenida en las matrices. En este caso, las matrices denominadas “proyectos estratégicos” no guardan relación con la estructura de un plan de trabajo o instrumento de planificación.

Los entes fiscalizadores están llamados a orientar a las organizaciones para que hagan mejoras en su gestión, pero si la organización considera que, con la recomendación emitida se pone en riesgo su gestión, o está actuando al margen de la ley, se puede hacer un descargo técnico y separarse del criterio, porque no se cuenta con los recursos o insumos suficientes para dar respuesta, en este caso, porque el tiempo es ilógico: la vigencia del plan es 2010-2014, sin embargo, no se puede aprobar un plan nacional de desarrollo de la comunidad para cumplir una disposición cuando el período está por terminar.

No se puede establecer una acción sin tener idea del costo que tendrá. Una acción demanda: personas, materiales, dinero y tecnología. Si no se tiene una planificación presupuestaria tampoco se puede planificar las necesidades y viceversa.

Por todo lo anterior, la comisión recomienda:

1. Solicitar a la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (Conadeco) la elaboración de un nuevo instrumento donde se valore qué aspectos del actual documento podrían servir como base.
2. Para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, que se contraten los servicios de profesionales en Planificación, para lo cual será conveniente solicitar atestados profesionales a efecto de realizar una selección apropiada. El tema no es fácil y, por tanto, debe ser conducido por expertos en la materia.
3. Con el propósito de contar con una segunda opinión de orden técnico, solicitar la valoración por parte de las autoridades del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica del denominado Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Fin del informe. En discusión

Ante una consulta del director Arturo Rodríguez, el abogado Jonathan Rojas lee lo que indica el artículo 4, inciso a) del reglamento a la ley 3859:

- a) *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, planteado por las organizaciones comunales en coordinación con la Dirección Nacional.*

El director Arturo Rodríguez cuestiona si el Consejo tiene atribuciones para rechazar el instrumento y considera oportuno realizar un análisis jurídico.

La funcionaria Susana Páez responde que las leyes no se interpretan solas, sino que es preciso hacer un análisis de una serie de normas vinculadas. Si el Consejo encuentra que hay aspectos metodológicos de un documento que impiden su aprobación y aun así lo aprueba, entra en conflicto con la Ley General de Control Interno, en cuyo artículo 8 señala:

Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) *Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

De manera que el Consejo podría aprobar el documento (que no es un plan) y cumplir con el requerimiento de la Contraloría, pero no podría hacerse responsable de su ejecución.

La directora Shirley Calvo señala que el Consejo tiene facultades suficientes para tomar decisiones. Si no tiene la capacidad de rechazarlo, no tiene sentido someter a su conocimiento el Plan.

El presidente Freddy Montero considera que si a un órgano se le da la facultad de aprobación, automáticamente se le da la posibilidad de analizar y valorar. No se aprueba algo sin estar de acuerdo y esa premisa tiene sustento en la misma Ley General de la Administración Pública. La norma indica quién tiene la capacidad jurídica de aprobar, pero no niega la facultad de rechazar. Un órgano colegiado es deliberativo y no puede aprobar algo con lo que no está de acuerdo.

En cuanto al plan, el Consejo debe indicarle a la Confederación cuáles son las condiciones técnicas básicas para ser aprobado. El señor Montero concuerda en que la forma más sencilla es elevar una consulta a Mideplan, que es el órgano competente en esta materia. No se puede aprobar algo sobre lo cual no se tiene la certeza de que aporte un beneficio a la sociedad y en esa medida se estaría fallando a la labor que este órgano tiene encomendada.

La directora Shirley Calvo dice que el Consejo puede resolver muy fácilmente la situación aprobando el documento que presenta Conadeco y cumplir con lo solicitado por la Contraloría General de la República, la cual tampoco considera otra opción. Sin embargo, el documento no es un plan y en esa medida no se puede aplicar lo que indica el reglamento; en segundo lugar, la implementación del plan va a ser algo imposible ya que no cuenta con los requerimientos técnicos. Por esa razón, el documento debe regresar a la Confederación, y fundamentar las inconsistencias ante la Contraloría.

Suficientemente discutido el tema el Consejo resuelve:

ACUERDO No. 1

Devolver sin trámite el documento denominado “plan nacional de desarrollo de la comunidad” a la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (Conadeco), con la indicación de que, después de un análisis técnico por parte de la Institución, así como del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, se encuentra una serie de inconsistencias y omisiones, que no le permiten a este órgano colegiado, aprobar el instrumento en los términos en que está presentado.

Se recomienda a Conadeco que realice las acciones pertinentes con la finalidad de reformular el plan, para lo cual se le recomienda contratar los servicios de expertos en Planificación, previo análisis de los atestados profesionales, para valorar la experiencia en la elaboración de este tipo de instrumentos, considerando su amplitud y complejidad.

Asimismo, se le recomienda a esa organización comunal que solicite apoyo técnico en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, (Mideplan), con el fin de ampliar los criterios con respecto a los contenidos del plan. **ACUERDO UNÁNIME.**

ACUERDO No. 2

Encomendar a la Dirección Ejecutiva del Consejo que se sirva realizar lo siguiente:

1. Informar a la Dirección de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República que se devuelve sin trámite, a la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, el denominado “plan nacional de desarrollo de la comunidad” en virtud de las deficiencias técnicas, inconsistencias y omisiones que presenta, y que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad no puede aprobar, según lo indica el inciso a) del artículo 4 del reglamento a la Ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad, por no reunir las características de un plan y porque su aprobación, con las características que presenta, contraviene lo indicado en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, número 8292 que a la letra indica:

Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) *Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) *Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

2. Elevar una consulta ante el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), con la solicitud de orientación en cuanto a los procesos metodológicos y lineamientos básicos que debe contener un plan nacional de desarrollo de la comunidad.
3. Elevar una consulta ante la Procuraduría General de la República, previa emisión de un criterio de la Asesoría Jurídica de Dinadeco, con el fin de establecer si el inciso a) del artículo 4, del reglamento a la Ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad, así como señala que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad debe aprobar el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, también tiene la posibilidad de rechazarlo, aunque no se indique en esos términos en la norma.

4. ACUERDO UNÁNIME.

Sin más asuntos que tratar se levanta la sesión a las 19:26 horas

Freddy Montero Mora
Presidente

Shirley Calvo Jiménez
Directora Ejecutiva

Gerardo H. Jiménez Zúñiga
Secretario ejecutivo