

INFORME AU-IF-FOD-AC-00024-2012
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DESAF - FODESAF

**INFORME FINAL DEL PROGRAMA AVANCEMOS,
FINANCIADO CON RECURSOS DEL FODESAF**

OCTUBRE, 2012



MINISTERIO DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL

Dirección General de Auditoría

*San José, Avenida Quinta, Calle Primera
Edificio Ebbalar, Antiguo Edificio Numar,
Tels: 2 221-2375/ 2 223-6084 / Tel/fax: 2 256-2057*

INDICE

CONTENIDO	Pág. N°
1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	2
1.2. RECORDATORIO	2
1.3. OBJETIVO	3
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO	3
1.5. LIMITACIONES	4
1.6. METODOLOGÍA	4
1.7. ANTECEDENTES	5
2. COMENTARIOS	8
2.1. ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 8783	8
2.2. CONDICIONALIDAD EDUCATIVA	13
2.3. INFORME TÉCNICO SOCIAL	15
2.4. FICHA DE INFORMACIÓN SOCIAL (FIS)	16
2.5. EXPEDIENTES	17
3. CONCLUSIÓN	20
4. RECOMENDACIONES	21

INFORME AU-IF-FOD-AC-00024-2012

INFORME FINAL DEL PROGRAMA AVANCEMOS, FINANCIADO CON RECURSOS DEL FODESAF

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El Plan Anual Operativo de la Dirección General de Auditoría de 2012, incluyó el estudio del Programa Avancemos, ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

1.2. RECORDATORIO

La Contraloría General de la República, dispuso citar textualmente el contenido de los artículos N^{os} 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno, que señalan lo siguiente:

Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este (sic) deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.—Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.—Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”

1.3. OBJETIVO

Verificar el otorgamiento de la transferencia monetaria condicionada, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 5662, su Reforma Ley N° 8783, Reglamento N° 35873-MTSS y otra normativa aplicable.

1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio comprendió la revisión del cumplimiento de normativa establecida en la Ley N° 5662, su Reforma Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 y su Reglamento, en cuanto a la condición de pobreza o pobreza extrema que debe cumplir la población objetivo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

El Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos fue objeto de revisión de cumplimiento, en lo referente a la Condicionalidad Educativa (asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional), requisitos para la apertura del expediente y trámite de la transferencia monetaria condicionada.

El período objeto de estudio comprendió el año 2011, extendiéndose en caso necesario.

1.5. LIMITACIONES

El desarrollo del estudio presentó la siguiente limitación:

- ✓ Fichas de Información Social (FIS) no ubicadas en las Áreas Regionales de Desarrollo Social (en adelante ARDS) de Cartago y Puntarenas.

1.6. METODOLOGÍA

Se revisó el marco jurídico aplicable: Ley N° 5662, su Reforma Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 y su Reglamento y Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS.

Las pruebas de Auditoría para verificar el cumplimiento de la normativa se realizaron en las ARDS de Cartago, Noreste y Puntarenas y Unidades Locales de Desarrollo Social (en adelante ULDES) de Desamparados, Acosta y Parrita.

Se seleccionaron 80 casos de estudiantes en las ARDS y ULDES, ubicados en los Grupos de Puntaje 3 y 4¹, conforme Base de Datos del Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN), con corte al 28 de marzo 2012, correspondientes a ocho Instituciones Educativas de su ámbito de acción.

El cumplimiento de la condición de pobreza, se sometió a examen mediante tres pruebas de Auditoría, considerando como referentes la FIS e Imagen FIS para estimar la condición de pobreza y pobreza extrema, exigida en el Artículo N° 2 de la Ley N° 8783.

¹ Método por Puntaje, consiste en un índice diferenciado por zona urbana y rural que resume la condición socioeconómica de la familia mediante la ponderación de variables contenidas en la FIS. Los Grupos 3 y 4 están considerados como No Prioritarios (IMAS POI FODESAF Año 2011. Pág. 45)

La Condicionalidad Educativa se sometió a comprobación en 30 estudiantes de los Centros Educativos: Colegio Antonio Obando Chan, Colegio Técnico Profesional de Parrita y Colegio Técnico Profesional de Quepos.

Los requisitos para la apertura del expediente y trámite de la transferencia monetaria condicionada, fueron objeto de revisión mediante prueba en los 80 casos seleccionados.

Otras actividades fueron:

- Suministro de cuestionario a Gerente Regional de Puntarenas
- Consultas verbales a funcionarios del IMAS

1.7. ANTECEDENTES

El Programa Avancemos consiste en una transferencia monetaria condicionada, que contribuye a incrementar los ingresos de la familia, favorecer el acceso a la educación y la universalización de la secundaria, reducir la pobreza, revertir los procesos de rezago, evitar el fracaso escolar y prevenir el trabajo infantil.

El objetivo del Programa es: Promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.

El beneficio cubre de enero a diciembre de cada año o desde el momento que se aprueba hasta la finalización del año lectivo de acuerdo con la modalidad de estudio y contenido presupuestario de la Institución y tiene como requisito la condicionalidad Educativa.

El IMAS mediante el método de medición de pobreza conocido como Método por Puntaje o Método SIPO (Sistema de Población Objetivo), clasifica las familias por nivel de prioridad, mediante cuatro Grupos de puntaje:

- Grupo 1: los más pobres
- Grupo 2: pobreza moderada
- Grupo 3: nivel menor de pobreza
- Grupo 4: resto de la población beneficiaria

El puntaje se diferencia en zona urbana y rural e indica el nivel socioeconómico de pobreza de las personas que residen una vivienda.

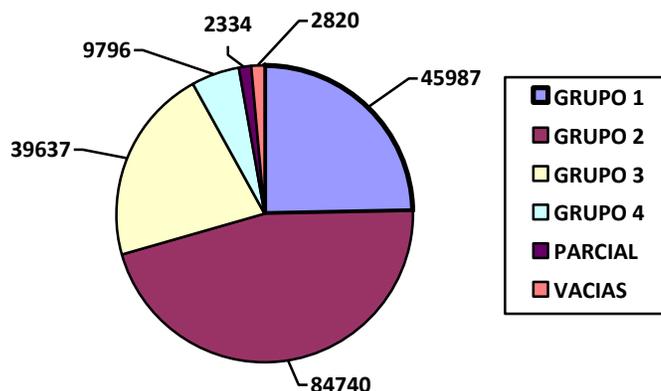
El cuadro muestra la ejecución programática y presupuestaria, según Grupo de Puntaje del 01 de enero al 31 de diciembre de 2011:

GRUPO DE PUNTAJE	ALAJUELA	%	BRUNCA	%	CARTAGO	%	CHOROTEGA	%	HEREDIA	%	HUETAR ATLANTICA	%
GRUPO 1	3.893	19%	9.002	38 %	3.343	16 %	4.776	30 %	2.797	22 %	5.096	26 %
GRUPO 2	10.349	50%	10.748	46%	9.591	46%	7.478	47%	6.029	48%	9.400	47%
GRUPO 3	5.379	26%	2.962	13%	6498	31%	2.561	16%	2.937	23%	3.386	17%
GRUPO 4	787	4%	292	1%	1.171	6%	760	5%	492	4%	808	4%
PARCIAL	139	1%	139	1%	101	0%	170	1%	84	1%	816	4%
VACÍAS	300	1%	300	1%	219	1%	257	2%	197	2%	413	2%
TOTAL GENERAL	20.847	100%	23.443	100%	20.923	100%	16.002	100%	12.536	100%	19.919	100%

GRUPO DE PUNTAJE	HUETAR NORTE	%	NORESTE	%	PUNTARENAS	%	SUROESTE	%	TOTAL	%	MONTO EJECUTADO	%
GRUPO 1	4.249	26%	4.493	20%	4.786	27%	3.552	23%	45.987	25%	€10.738.619.011	23%
GRUPO 2	6.968	43%	9.574	43%	7.570	43%	7.033	45%	84.740	46%	22.171.722.705	47%
GRUPO 3	2.987	18%	5.952	27%	3.099	18%	3.876	25%	39.637	21%	11.212.498.808	24%
GRUPO 4	1.493	9%	1.451	6%	1.767	10%	775	5%	9.796	5%	2.675.574.991	6%
PARCIAL	118	1%	545	2%	169	1%	53	0%	2.334	1%	544.725.000	1%
VACÍAS	346	2%	420	2%	152	1%	216	1%	2.820	2%	202.105.000	0%
TOTAL GENERAL	16.161	100%	22.435	100%	17.543	100%	15.505	100%	185.314	100%	€47.545.245.515	100%

Fuente: Base de Datos SABEN, 2011/SABEN-SIPO Marzo 2012. IMAS-

El Gráfico ilustra la ejecución programática según Grupo de Puntaje del 01 de enero al 31 de diciembre de 2011:



Fuente: Base de Datos SABEN, 2011

El Programa se financia con recursos del FODESAF, en consecuencia, está sujeto a la Ley 5662, su Reforma Ley 8783 y Reglamento, en cuanto a la población meta a la que debe dirigir esos recursos.

Es importante resaltar, que para el primer semestre del 2012 se desarrolló el informe de control interno denominado, "**INFORME EVALUACIÓN CONTROL INTERNO, PROGRAMA AVANCEMOS, FINANCIADO CON RECURSOS DEL FODESAF**", el cual forma parte de este estudio y amplía la información de este apartado.

La evaluación de las áreas críticas permitió identificar los siguientes hallazgos:

2. COMENTARIOS

2.1. Artículo 2 de la Ley N° 8783

El artículo N° 2 de la Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662, condición requerida por los beneficiarios de los programas sociales que se ejecutan con recursos del FODESAF, se sometió a verificación mediante tres exámenes en 80 casos de estudiantes de los Grupos de Puntaje 3 y 4, en las ARDS de Cartago, Noreste y Puntarenas, determinándose incumplimiento del Artículo.

El primer examen consideró las variables, ingreso familiar y número de miembros registrados en la FIS, de beneficiarios con ingreso al Programa 2011, para determinar el ingreso per cápita² y la diferencia con la Línea de Pobreza³. Este cálculo arrojó los siguientes datos:

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Cálculo de Ingreso Per Cápita según Auditoría	Diferencia con Línea de Pobreza
Cartago	485524	¢66.666,67	¢15.400,67
	352566	58.585,00	7.319,00
	490976	83.250,00	31.984,00
	498589	90.000,00	38.734,00
	248322	53.400,00	2.134,00
Noreste	18087	187.092,50	135.826,50
	470355	120.000,00	68.734,00
	16119	57.571,42	6.305,44
	493176	106.666,66	55.400,67
	492220	72.500,00	21.234,00
	159384	75.000,00	23.734,00
	255104	130.000,00	78.734,00

² Ingreso total del hogar entre el número de miembros.

³ La Línea de Pobreza es un indicador que representa el monto monetario mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. (INEC julio 2008). El monto considerado como referencia para el cálculo es ¢51.266 (Total país INEC 2011).

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Cálculo de Ingreso Per cápita según Auditoría	Diferencia con Línea de Pobreza
Puntarenas	488917	200.000,00	148.734,00
	193653	136.000,00	84.734,00
	483400	85.666,67	34.400,67
	489075	122.906,50	71.640,50
	482693	81.666,67	30.400,67
	484053	87.200,00	35.934,00
	483819	110.500,00	59.234,00
	482693	81.666,67	30.400,67
	489275	115.000,00	63.734,00
	489223	89.600,00	38.334,00
	489322	107.500,00	56.234,00
	489348	75.000,00	23.734,00
	489353	88.000,00	36.734,00
	489377	110.000,00	58.734,00
	489383	50.000,00	1.266,00
489387	100.000,00	48.734,00	
489413	80.000,00	28.734,00	

Fuente: FIS 2011, IMAS-

El segundo examen estimó las variables, ingreso familiar y número de miembros registrados en la Imagen FIS, actualizada del 01 enero, 2011 al 28 de marzo, 2012, en beneficiarios de ingreso al Programa durante al año 2011. Este cálculo obtuvo los siguientes resultados:

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Cálculo de Ingreso Per cápita según Auditoría	Diferencia con Línea de Pobreza
Cartago	260399	¢76.750,00	¢25.484,00
	485524	86.666,67	35.400,67
	352566	61.085,00	9.819,00
	475880	76.369,67	25.103,67
	490976	83.250,00	31.984,00
	498589	92.985,00	41.719,00
Noreste	18087	187.092,50	135.826,50
	470355	115.444,67	64.178,67
	16119	48.857,14	2.408,86
Puntarenas	495399	216.666,67	165.400,67
	159384	101.000,00	49.734,00
	213828	83.120,00	31.854,00
	488917	200.000,00	148.734,00

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Cálculo de Ingreso Per cápita según Auditoría	Diferencia con Línea de Pobreza
	193653	136.000,00	84.734,00
	483400	104.797,67	53.531,67
	489075	122.906,50	71.640,50
	482693	81.666,67	30.400,67
	484053	87.200,00	35.934,00
	483819	110.500,00	59.234,00
	482693	81.666,67	30.400,67
	489223	85.272,00	34.006,00
	489322	167.321,75	116.055,75
	489348	100.000,00	48.734,00
	489353	91.413,33	40.147,33
	489377	110.000,00	58.734,00
	489383	101.890,50	50.624,50
	489387	166.666,67	115.400,67
	489413	80.000,00	28.734,00

Fuente: Imagen FIS

El tercer examen, realiza los cálculos de ingreso per cápita y diferencia con la Línea de Pobreza, mediante la valoración del ingreso familiar y fecha de actualización de la Imagen FIS. De los 80 (100%) casos de beneficiarios, 68 (85%) superan la Línea de Pobreza.

Los casos de mayor ingreso familiar, se ilustran a continuación:

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Ingreso Familiar según Imagen FIS	Fecha de actualización Imagen FIS	Ingreso Per Cápita según Auditoría	Diferencia Línea de Pobreza
Cartago	50077	¢364.611,00	08/12/11	¢72.922,00	¢21.656,20
	481696	360.000,00	25/04/12	72.000,00	20.734,00
Noreste	439126	633.609,00	08/11/11	105.601,50	54.335,50
	15493	528.024,00	08/03/12	132.006,00	80.740,00
	434451	687.513,00	30/05/12	137.503,20	86.237,20
Puntarenas	495399	1.300.000,00	24/08/11	216.666,67	165.400,67
	488917	600.000,00	21/12/11	200.000,00	148.734,00
	489322	669.287,00	13/10/11	167.321,75	116.055,75

Fuente: Imagen FIS, IMAS-.

El ingreso familiar que sobresale corresponde al folio 495399 del ARDS de Puntarenas. Este folio refiere al expediente N° 703.904 a nombre de Karina Villegas Barrantes, cédula de identidad N° 6-267-824, relacionado con Jorge Sosa Araya, cédula de identidad N° 601250459.

El señor Sosa Araya, según documentación contenida en el expediente, es funcionario del IMAS, desempeñando actualmente el puesto de Profesional Licenciado en Desarrollo Social, devengando un salario mensual bruto de ¢1.451.418,34 (un millón cuatrocientos cincuenta y un mil cuatrocientos dieciocho con 34/100 colones) conforme constancia extendida por la Institución, fechada 4 de junio 2012.

La FIS aplicada el 24 de agosto, 2011, registra como hijos del funcionario a los beneficiarios Randall Josué Mena Villegas y Ashley Karina Mena Villegas y omite señalar el ingreso mensual por salario (variable N° 49) del funcionario Sosa Araya. La Imagen FIS 2 de fecha 24 de agosto, 2011, indica un

salario mensual de ¢1.300.000.00 (un millón trescientos mil colones 00/100); sin embargo, el expediente no aporta respaldo documental de este salario.

El cálculo de la Auditoría del ingreso per cápita es de ¢216.666,67 (doscientos dieciséis mil seiscientos sesenta y seis colones 67/100), con una diferencia en relación con la Línea de Pobreza de ¢165.400,67 (ciento sesenta y cinco mil cuatrocientos colones 67/100).

La Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, establece:

“Artículo 2 Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.”

El Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto N° 35873-MTSS, indica:

“Artículo 4º—Se establece el FODESAF, como un instrumento de política social, para fortalecer la inversión dirigida a beneficiar a los costarricenses y extranjeros legales en el país, así como a las personas menores de edad, quienes se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema.”

“Artículo 6º—Para efectos de la identificación y clasificación de la población objetivo de FODESAF, se adoptará el concepto y los parámetros utilizados y actualizados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).”

“Artículo 25—Los beneficiarios de FODESAF, serán los costarricenses y extranjeros los residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. Se entenderá por pobreza y pobreza extrema en lo indicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el cuanto el ingreso per cápita urbano y rural. “

El incumplimiento de la normativa que rige la selección de los beneficiarios, obedece a la falta de control y supervisión de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

El incumplimiento del Artículo N° 2, resta credibilidad en la gestión de la DESAF, en cuanto a la administración del Fondo en estricto cumplimiento con las disposiciones de la Ley N° 8783, al no ejercer una acción sistemática de control y seguimiento en la ejecución del Programa.

En consecuencia podría privar del beneficio a otros estudiantes que atienden el perfil de beneficiario (a), explícito en el Artículo, desviando recursos a otros sectores que no califican con la población meta estipulada en la Ley.

2.2. Condicionalidad Educativa

La Condicionalidad Educativa estipulada en el Reglamento de Ejecución del Programa, se sometió a verificación en 30 beneficiarios de los Centros Educativos: Colegio Antonio Obando Chan, Colegio Técnico Profesional de Parrita y Colegio Técnico Profesional de Quepos.

La prueba consideró como referente la Base de Datos suministrada por el IMAS, que identificaba variables como: Centro Educativo, nombre de los beneficiarios, cédula de identidad y nivel académico, correspondiente a información del año 2011.

La verificación determinó las siguientes inconsistencias de información:

- ✓ No constaban documentos de matrícula en la Institución y traslado a otro Centro Educativo de 8 beneficiarios. Sin embargo, mantenían el beneficio en 2011.
- ✓ Dos beneficiarios se habían trasladado a otro Centro Educativo en el 2011; no obstante, en la Base de Datos SABEN, se mantienen en la Institución cotejada.

- ✓ La Base de Datos SABEN registra una beneficiaria en sétimo año; sin embargo, la verificación indica que la joven se encuentra en noveno año para 2012. En consecuencia, existe un error en la información referente al año que cursa actualmente.

El Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS, N° 194, en la Sección Quinta Condicionalidades y su verificación, Artículos 23 y 24 respectivamente, establecen:

“Artículo 23.—Condicionales. En el marco de la ejecución del Programa Avancemos se establecen dos condicionalidades a las familias beneficiarias que son las siguientes:

a) **Condionalidad educativa, que consiste en la asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional en el nivel de secundaria, durante el curso lectivo....”**

“Artículo 24.—Entidades encargadas de verificar la condionalidad educativa. El IMAS coordinará con el MEP el suministro y actualización de la información que demuestre que los (as) estudiantes del Programa Avancemos se mantienen matriculados y asistiendo al Sistema de Educación Formal y sus diferentes modalidades, información que corroborará tres veces al año por cualquiera de los medios que se prevea en la coordinación entre ambas entidades y la Secretaría Técnica del Programa Avancemos. Además, el MEP informará al IMAS de todas aquellas situaciones que tenga conocimiento sobre uso indebido de los recursos girados por el IMAS.

El IMAS y el MEP establecerán los mecanismos necesarios para realizar de forma ágil y oportuna la verificación de la condionalidad educativa.”

La falta de control y supervisión origina pagos a beneficiarios donde no se constató matrícula, traslado, pertenencia a la Institución Educativa o nivel académico que registra la Base de Datos.

Lo anterior, genera pérdida de recursos transferidos por la DESAF al Programa Avancemos, en detrimento de estudiantes que pudieran haber optado por el beneficio.

2.3. Informe Técnico Social

La revisión de la inclusión del Informe Técnico Social (documento obligatorio de respaldo que evidencia una situación social de los beneficiarios del Grupo de Puntaje 4) en expedientes, determinó la ausencia de 34 informes correspondientes a 54 casos ubicados en las ARDS de Puntarenas (Sedes Puntarenas y Parrita) y Noreste (Sedes Desamparados y San Ignacio de Acosta).

Los Informes Técnicos Sociales existentes, omitían algunos procedimientos que se detallan:

- ✓ Llenado del apartado 6 (Observaciones del o la Gerente Regional)
- ✓ Visto Bueno de la Gerente Regional
- ✓ Firma del Profesional Ejecutor

El Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el Artículo 7º—De la competencia para la recomendación y aprobación de beneficios, indica:

“Serán competentes para recomendar y aprobar oportunamente beneficios los siguientes funcionarios u órganos: el Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, la Subgerencia de Desarrollo Social, el o la Gerente del Área Regional de Desarrollo Social, el responsable técnico de la ULDES, la Jefatura del Departamento de Instituciones de Bienestar Social, el profesional del Proceso de Referencias Especiales (PRE), los coordinadores de programas o proyectos sociales del nivel central, los profesionales o técnicos ejecutores de la ULDES, los profesionales del área social de otras unidades de la Institución, que a solicitud de la Dirección Superior apoyen la ejecución de los programas sociales y los profesionales del área social de otras entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales autorizados mediante convenio.

Todos de acuerdo con los Límites de Autoridad Financiera por Servicio y Beneficio debidamente aprobados.”

El cuestionario de Control Interno suscrito por la Licda. María Teresa Guzmán Díaz, Gerente Regional de Puntarenas el 7 de agosto del 2012, señala que los beneficiarios del Grupo de Puntaje 4, requieren de Informe Técnico Social, firmado por el Profesional Ejecutor con el Visto Bueno del o la Gerente Regional, además deben incluirse en el expediente.

La falta de control y supervisión sobre los requerimientos de respaldo documental en el expediente, que amparan el beneficio para el Grupo de Puntaje 4, podría provocar la ausencia de Informes Técnicos Sociales u omisiones en el Instrumento.

La ausencia de los Informes Técnico Social en el expediente y omisiones en los existentes, generan inexactitud en la información que respalda el beneficio. No obstante, como se mencionó en el punto 2.1, beneficiarios de este Grupo de Puntaje, se alejan de la población meta establecida en el Artículo N° 2 de la Ley N° 8783.

2.4. Ficha de Información Social (FIS)

Las FIS (principal instrumento de recolección de datos socioeconómicos y demográficos) de 80 casos, se solicitaron para realizar prueba de auditoría en las ARDS de Cartago, Noreste y Puntarenas, comprobándose la ausencia de cinco, como se detalla a continuación.

Área Regional de Desarrollo Social	Folio	Observaciones
Cartago	475880 476575 148064	Se indicó que las FIS se ubican en la Universidad de Costa Rica (UCR), ente encargado de aplicarlas.
Puntarenas	214099 213828	Se hizo la observación que era posible ubicarlas en la UCR, por motivo de la evaluación de digitación.

El Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en los Artículos 4^o—De las definiciones y Artículo 20.—De los instrumentos de recolección y análisis de información, respectivamente establecen:

“Ficha de Información Social (FIS): Es el principal instrumento de recolección de datos socioeconómicos y demográficos de las personas y familias que permite caracterizar, calificar y clasificar a la población en situación de pobreza. Se utiliza para el registro de potenciales beneficiarios en el SIPO, salvo en los casos permitidos en este reglamento. Podrá ser aplicada de forma completa o simplificada,

de acuerdo con el método de medición de pobreza pertinente y a lo establecido en el marco normativo vigente.”

“Para ser beneficiario de un programa institucional, los funcionarios competentes indicados en el Artículo 7 y otras personas debidamente calificadas y autorizadas por la Institución, deberán aplicar la Ficha de Información Social (FIS), la FISI y la Ficha de Información Grupal (FIG), que constituyen el insumo fundamental para la atención de las solicitudes, con excepción de los casos establecidos en el artículo 18. Estas fichas serán revisadas, supervisadas y validadas por los funcionarios competentes de los niveles central, regional o local, autorizados y capacitados previamente.”

La ausencia de seguimiento, control y supervisión podría provocar la inexistencia de los instrumentos en las ARDS consultadas.

La falta de información histórica reflejada en la FIS, podría dificultar a entes fiscalizadores y otras personas, el análisis del estado inicial de la información de los beneficiarios, entre otros.

2.5. Expedientes

La revisión de requisitos para optar por el beneficio, programada para 80 casos (10 para cada ARDS y ULDES indicadas en el cuadro), se realizó en 74 expedientes⁴ revisados, determinándose las siguientes omisiones:

⁴ El faltante de expedientes de casos revisados en relación con la revisión programada se detalla al pie del cuadro.

Áreas Regionales de Desarrollo Social y Unidades de Desarrollo Local	Expedientes de casos revisados por Oficina	OMISIONES DE DOCUMENTOS EN EXPEDIENTES							
		Documento respaldo matrícula	Documento respaldo nivel académico	Fotocopia recibo luz, agua, teléfono	Fotocopia cédula de identidad (padre, madre, encargado o estudiante)	Ficha imagen de FIS o FISI	Resolución administrativa del beneficio	Documento de autorización de forma de pago	Informe Técnico Social con firmas respectivas (Grupo 4)
Cartago	10	0	0	0	0	0	0	0	N/A ⁽⁴⁾
Paraíso	10	3	3	0	0	0	4	4	N/A ⁽⁴⁾
Aserri	9 ⁽¹⁾	0	0	0	0	0	0	0	6
Acosta	10	0	0	0	0	3	3	3	9
Desamparados	8 ⁽¹⁾	1	1	0	0	0	0	0	6
Puntarenas	9 ⁽²⁾	3	3	0	0	1	1	1	4
Parrita	8 ^{(2) (3)}	0	0	0	0	0	0	0	4
Aguirre	10	0	0	0	0	0	0	0	5
Total	74	7	7	0	0	4	8	8	34

⁽¹⁾ El faltante de expedientes obedece a que pertenecen a otra ULDES por la dirección domiciliar de los estudiantes.

⁽²⁾ El faltante de expedientes obedece a que no se ubicó en la Oficina del IMAS.

⁽³⁾ El faltante de expedientes obedece a que no se revisó información.

⁽⁴⁾ N/A No Aplica en la revisión por constituir expedientes del Grupo de Puntaje 3.

No se ubicaron en los expedientes, los siguientes documentos:

- ✓ Siete documentos del respaldo de la matrícula para el 2011
- ✓ Siete documentos de respaldo del nivel académico
- ✓ Cuatro Ficha Imagen FIS o FISI
- ✓ Ocho resoluciones administrativas del beneficio
- ✓ Ocho autorizaciones de forma de pago
- ✓ 34 Informes Técnicos Sociales

Se observaron también otras condiciones en los expedientes:

- ✓ No se encuentran foliados
- ✓ Resoluciones sin firma del Profesional Ejecutor
- ✓ Documentos con información poco legible
- ✓ Expedientes sin actualizar, no consta información 2011

La norma 5.6.1 Confiabilidad del Manual de Normas de Control Interno, dispone:

“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

El Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en el Artículo 32.—Del expediente, indica:

“Todo beneficio que reciba una persona, familia, grupo, comunidad u Organización No Gubernamental estará registrado y justificado en un expediente administrativo, físico o electrónico, individual o colectivo, debidamente foliado y actualizado, que contenga la documentación que dio origen a la asignación del beneficio (FIS, FIG, FISl, lista grupal de beneficiarios o formulario socioeconómico individual; resoluciones administrativas y, complementariamente, cualquier Informe Técnico Social y Estudio social realizado, entre otros; salvo las excepciones permitidas por la normativa institucional); copia del documento de identidad de las personas que conformen el grupo familiar, cuando no aparezcan registradas en el Registro Civil; los documentos comprobatorios de recibido conforme del beneficiario; y los informes de seguimiento. El expediente estará siempre a disposición de la Dirección Superior y de la Auditoría Interna, para las revisiones o muestreos que se quieran realizar.”

La ausencia de control, supervisión y desatención del Reglamento, podría generar las omisiones y/o debilidades de la documentación contenida en los expedientes.

Las omisiones y demás debilidades señaladas, generan inexactitud en la información y consultas prolongadas para la revisión por parte de analistas y fiscalizadores.

3. CONCLUSIÓN

El Programa Avancemos se aparta del marco normativo que rige la ejecución del Programa, dictado en la Ley N° 5662, su Reforma Ley N° 8783 y Reglamento N° 35873-MTSS, en lo referente a las categorías 3 y 4, por cuanto en la selección de 80 beneficiarios de estas categorías, al menos en el 85% (68) de casos identificados en prueba, superaban la Línea de Pobreza.

La Condicionalidad Educativa fue insatisfactoria en el 23% (7) de casos sometidos a prueba (30) en razón de que mantuvieron el beneficio durante 2011; pese a que no consta evidencia de matrícula o traslado a Centro Educativo, requisito establecido en la normativa interna del IMAS para la ejecución del Programa.,

La ausencia de documentos de respaldo del beneficio u omisiones en éstos debilita también la ejecución del Programa.

Lo anterior deviene en menoscabo de la eficiencia y eficacia del Programa, por cuanto la canalización de recursos no está siendo dirigida en su totalidad a la población que exige la Ley N° 8783, la permanencia de los beneficiarios en el sistema educativo no se logra evidenciar en todos los casos y por ausencia u omisiones de documentación requerida para el otorgamiento de los beneficios.

4. RECOMENDACIONES

Se citan a continuación las siguientes recomendaciones, con base en los hallazgos señalados:

4.1. A LA MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- 4.1.2** Solicitar por escrito a la Directora de la DESAF, el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste. Asimismo, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3** Girar instrucciones y dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se emiten a la Dirección de la DESAF. **(Ver comentario 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5)**
- 4.1.4** Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones, emitidas en este Informe.

4.2. A LA DIRECCION DE LA DESAF

- 4.2.1** Hacer cumplir en forma estricta lo estipulado en el Artículo N° 2 de la Ley N° 8783 y su Reglamento, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.1 y 2.3)**
- 4.2.2.** Girar instrucciones a la Unidad Ejecutora y verificar el cumplimiento de la Condicionalidad Educativa, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.2)**

4.2.3 Girar instrucciones a la Unidad Ejecutora y verificar la existencia de la documentación de respaldo de los beneficios otorgados, al amparo de la Ley N° 5662 su Reforma Ley N° 8783 y su Reglamento, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.4 y 2.5)**