

**INFORME AU-IF-FOD-CI-00008-2014
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DESAF - FODESAF**

INFORME EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

**CONSULTORÍA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES FINANCIADOS POR EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y
ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF)**

JULIO, 2014

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	1
1.2. RECORDATORIO	1
1.3. OBJETIVO	2
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO	2
1.5. METODOLOGÍA	2
1.6. LIMITACIONES	4
1.7. ANTECEDENTES	4
2. COMENTARIOS.....	9
2.1. CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES	9
2.2. SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN	10
2.3. CLÁUSULA PENAL SOBRE ATRASOS EN LA RENDICIÓN DE INFORMES	11
2.4. CRITERIO DE POBREZA EN FICHAS TÉCNICAS DE PROGRAMAS	12
2.5. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN TRIMESTRAL	14
2.6. PERCEPCIÓN DE LOS CONSULTADOS SOBRE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES- FODESAF.....	16
2.6.1. INFORMACIÓN TRIMESTRAL EN GESTIÓN DESAF Y REPORTE DE UNIDADES EJECUTORAS.....	16
2.6.2. INDICADORES DEL SISTEMA EN LA GESTIÓN	18
2.6.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN EN PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES	20
2.6.4. PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS EN PROCESO DE CONSULTORÍA	21
2.6.5. CAPACITACIÓN DESAF Y UNIDADES EJECUTORAS	21
3. CONCLUSIÓN.....	23
4. RECOMENDACIONES	24
4.1. AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	24
4.2. A LA DIRECTORA DE LA DESAF.....	25
4.3. A LA FISCALIZADORA DEL CONTRATO.....	26
4.4. A LA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL.....	26

INFORME AU-IF-FOD-CI-0008-2014

INFORME EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

**CONSULTORÍA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES FINANCIADOS POR EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y
ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF)**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El Plan Anual Operativo de la Dirección General de Auditoría de 2013, incluyó el estudio de la Consultoría para la Consolidación del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), contratada por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

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 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

Evaluar el Control Interno de la Consultoría para la Consolidación del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio se delimitó a evaluar el Control Interno de la Consultoría del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el FODESAF, en el año 2012 hasta agosto 2013.

1.5. METODOLOGÍA

Se consultó el marco jurídico aplicable: Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Ley N° 5662 “Ley General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, su Reforma Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662” y su Reglamento.

La Contratación de Consultoría para la Consolidación del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Contratación Directa Número 2012CD-000092-73201, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica –en adelante la Contratista- y Términos de Referencia de esta Contratación también fue objeto de consulta.

Las instancias consultadas fueron: Directora de la DESAF, las 2 Jefaturas de Departamentos de Presupuesto y Evaluación, Control y Seguimiento, 11 Analistas de ambos Departamentos, Encargado del Sistema de Evaluación y Unidades Ejecutoras del Fondo, con el fin de obtener un criterio amplio de los temas desarrollados en el Informe.

Se realizó entrevistas estructuradas a la Directora de la DESAF y Jefaturas de Departamentos. Posteriormente, se suministró cuestionario de entrevista a la Directora, Jefaturas de ambos Departamentos y Analistas referidos.

Se aplicó cuestionario a Encargado del Sistema de Evaluación y a seis funcionarios de Unidades Ejecutoras que ejecutan más del 80% de los recursos del FODESAF. Las Unidades Ejecutoras fueron:

- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Educación Pública
- Fondo Nacional de Becas

Se realizaron las pruebas de auditoría con sus respectivos análisis, hojas de trabajo y consultas a funcionarios de la DESAF, estas actividades se desarrollaron durante los meses de marzo a agosto 2013.

El tratamiento de los datos obtenidos y respaldo documental recopilado, proporcionaron la información que sustenta los hallazgos.

1.6. LIMITACIONES

El contenido de este Informe se circunscribe en un proceso de consultoría aún no finalizado, por cuanto el Contrato de los servicios de Consultoría del IICE de la Universidad de Costa Rica, finaliza en octubre, 2014. Por lo tanto, no se pudo constatar el impacto de la contratación en el quehacer de la DESAF.

El punto 2.6 relacionado con la percepción de los consultados, se delimita a la aplicación de técnicas, herramientas y demás actividades desarrolladas, para el periodo marzo a agosto 2013.

1.7. ANTECEDENTES¹

La DESAF, dependencia técnica del MTSS tiene como potestad administrar el FODESAF, según Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662”, publicada en La Gaceta, el 13 de octubre de 2009.

El FODESAF, principal instrumento financiero de la política social del país, financia programas y servicios de instituciones estatales y de otras entidades autorizadas en la citada Ley.

El Reglamento a la Ley N° 8783, “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662” contenido en el Decreto N° 35873-MTSS, publicado en La Gaceta, el 8 de abril, 2010, señala en el artículo 51, entre las responsabilidades y atribuciones de la DESAF, lo siguiente:

¹ Fuentes consultadas: Además de las fuentes citadas en forma explícita, se consultó los Términos de referencia Contratación de Servicios Profesionales Consolidación del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por FODESAF y Oficio DSG-696-2012 de 26 de octubre 2012.

“...planear, organizar, coordinar, asignar, fiscalizar y evaluar la utilización de los recursos del FODESAF...”

El artículo 60 del Reglamento a la Ley N° 8783, refiere a procesos que corresponden al Departamento de Presupuesto:

“...formulación, control, evaluación y seguimiento de los presupuestos respectivos...”

Asimismo, el artículo 62 del referido Reglamento, consigna al Departamento de Evaluación, entre sus responsabilidades y atribuciones, lo siguiente:

“...procesos relacionados con los ciclos de evaluación y la información necesaria para el oportuno y efectivo control de la ejecución de la programación, de acuerdo a los Planes Presupuestos aprobados a las Unidades Ejecutoras de Programas y Proyectos...”

La Ley N° 8783, le da potestades a la DESAF de evaluar, controlar, fiscalizar y dar seguimiento, a todos los programas sociales, financiados mediante las modalidades de Convenio y Ley. Además, amplía la cobertura ya que establece como beneficiarios a los costarricenses y extranjeros con residencia legal y personas menores de edad, indistintamente de su condición migratoria, en condición de pobreza y pobreza extrema.

La DESAF, ante la ampliación de la cobertura a todos los programas sociales financiados por el FODESAF, determinó la necesidad de un sistema de evaluación, para lo cual contrató los servicios profesionales del IICE, en 2010, con la finalidad de implementar un sistema de evaluación de los programas sociales.

Por tal razón, el Departamento de Proveeduría Institucional aprueba mediante Licitación Abreviada N° 2010LA-000612-73200 la contratación denominada “Contratación de Servicios Profesionales para el Diseño de una Estrategia de Evaluación”.

Esta primera consultoría inicialmente, emite entre otros productos, un Informe Final denominado: “Diseño de una Estrategia de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)”, de fecha Agosto 2011.

El contenido del Diseño, expone, entre otros, “Propuesta de Seguimiento de los Programas Sociales Selectivos para Combatir la Pobreza Financiados por el FODESAF” e indica:

“... La metodología propuesta se utilizará para que:

- *La DESAF cuente con un sistema de control y seguimiento de los programas que financia.*
- *Crear una cultura de gestión de resultados a las Unidades Ejecutoras.*
- *Contar con un sistema de información e indicadores de desempeño de los Programas.*
- *Darle a la DESAF una herramienta útil para que tanto el Área de Evaluación así como las Unidades Ejecutoras, dispongan de una valoración de los resultados alcanzados.”*

Esta Propuesta establece el seguimiento de los programas y proyectos (se centra en la evaluación durante el proceso; aunque no exclusivamente) con base en cuatro cuadros que aportan las Unidades Ejecutoras, con información trimestral y detalle mensual de lo ejecutado con recursos del Fondo, relacionados con beneficiarios por producto, gasto de recursos, gasto de los recursos por rubro y flujo de caja. Los datos se procesan y se obtienen los cálculos, con base en los resultados, se elabora un informe donde se emiten recomendaciones con medidas correctivas.

Esta Propuesta, en relación con los indicadores, señala:

“Los indicadores son medidas específicas, verificables objetivamente, sobre los cambios o resultados de una actividad. Son variables o relaciones entre variables que ayudan a caracterizar una situación o a medir los cambios presentados en ella después de una actividad.

Dos funciones básicas son atribuibles a los indicadores: (i) la función descriptiva, que consiste en ofrecer información sobre el estado real de un programa, y (ii) la función valorativa, que consiste en añadir a la información descriptiva un juicio de valor, lo más objetivo posible, sobre si el desempeño está siendo o no el adecuado, para orientar la posterior toma de decisiones que hace parte del denominado ciclo de monitoreo.”

La información que contienen los cuadros, constituye la base para el cálculo de 17 indicadores propuestos, que permitirán conocer el estado de cumplimiento de las Unidades Ejecutoras.

La recopilación de información mediante los cuadros en 20 programas financiados por el Fondo, se inició a partir del primer trimestre de 2011.

El documento “Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Selectivos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF): Informe 2011”, emitido por la Contratista en febrero 2013, hace referencia a los indicadores como el principal componente del Sistema de Evaluación, su elaboración es trimestral y en forma acumulada, contempla los siguientes indicadores:

- *Medición de cobertura potencial*
- *Resultados del programa en gasto y beneficiarios*
- *Nivel de avance en ejecución respecto a lo programado en el año*
- *Composición del gasto (cuánto del gasto corresponde a transferencias)*
- *Crecimiento del programa en gasto y beneficiarios respecto al mismo período del año anterior*
- *Gastos medios por beneficiario*
- *Giros de la DESAF de acuerdo a lo programado*
- *Uso efectivo de la Unidad Ejecutora de los recursos girados por la DESAF*

El contenido de las Fichas Técnicas, producto también de la Contratista, se elabora con base en la información suministrada por las Unidades Ejecutoras. Éstas exponen en forma resumida los programas, deben actualizarse periódicamente y se encuentran en la página Web del FODESAF.

La continuidad del proceso se mantiene mediante la segunda consultoría “Consultoría para la Consolidación del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)”, objeto de estudio.

Los objetivos de esta Consultoría son:

Objetivo General:

“Consolidar el sistema de evaluación de los programas sociales, que reciben recursos del FODESAF; para ello trabajaran coordinadamente con el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento y el Departamento de presupuesto de la DESAF” (sic).

Objetivos específicos:

“a) Realizar el seguimiento, recepción y la verificación de la información trimestral enviada por las unidades ejecutoras y realizar los ajustes que se estimen necesarios; b) Calcular los indicadores trimestrales a partir de la información recabada, los resultados del ejercicio anterior y la programación anual acordada con las unidades ejecutoras y sus modificaciones presupuestarias y programáticas; c) Analizar, en conjunto con los profesionales del Departamento de Evaluación, Control y seguimiento, los resultados trimestrales del sistema; d) Diseñar la presentación de la información en la página web del FODESAF y velar por su actualización permanente; e) Capacitar a los profesionales del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, en el manejo e interpretación de los resultados trimestrales del sistema; f) Estimar anualmente, con base en la ENAHO, el enfoque los principales programas apoyados financieramente por el FODESAF y g) Cuantificar la inversión social pública anual, y por beneficiarios, realizada a través de los programas apoyados por el FODESAF y determinar su distribución geográfica (cantonal).”

La Consultoría tiene una duración de dos años, inició a finales de 2012 y finaliza en 2014.

La evaluación de control interno permitió identificar los siguientes hallazgos.

2. COMENTARIOS

2.1. CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES

Esta Auditoría determinó concentración de funciones en la Contratación Directa N° 2012CD-000092-73201, por cuanto la Directora de la DESAF, en su condición de Jefe del Sub Programa 732.0, justifica la necesidad, suscribe los términos de referencia, asume la figura de fiscalizador y visa los pagos.

La Norma 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009 CO-DFOE), establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos, así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores...”

Esta Auditoría considera como una sana práctica de control interno, delegar la función de fiscalizador, por cuanto las otras funciones son inherentes al puesto.

La concentración de funciones en una persona, a pesar de que la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y Circular OMC-011-2011 de fecha 05 de mayo de 2011 “Instructivo de Fiscalización Contractual” lo permite, aumenta el riesgo de falta de objetividad e independencia y/o detección de errores en los productos contratados, lo cual podría generar pérdidas económicas a la Administración, por cuanto se traduce en una debilidad de control interno.

2.2. SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN

La Auditoría determinó falta de seguimiento por parte de la Fiscalizadora de la Contratación Directa N° 2012CD-000092-73201, específicamente del cronograma en cuanto a los productos pactados para el segundo pago en abril, 2013: Informe de Capacitación a los funcionarios de la DESAF y las Unidades Ejecutoras, presentación de los informes trimestrales para el año 2012 y documento que con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), comente el alcance de los principales programas sociales al periodo 2012.

La Circular OMC-011-2011 Instructivo de Fiscalización Contractual, en el artículo 5 inciso 2, establece:

“Indicar formalmente al contratista el inicio de la ejecución del objeto contractual y dar seguimiento al respectivo cronograma -cuando lo hubiere- según los términos de la adjudicación, de conformidad con el artículo sexto de este instructivo.” (El subrayado no es parte del original).

Esta Auditoría consultó a la Directora General de la DESAF, si medió justificación de la Contratista por la entrega tardía de los productos. Al respecto, la Directora respondió en oficio DSG-840-2013 de fecha 25 de octubre, 2013, lo siguiente:

“...me permito informarle que la razón de dicho atraso reside en la dificultad que hemos tenido en la DESAF para recibir la información trimestral de parte de las instituciones ejecutoras de los diferentes programas que financia el FODESAF, en el tiempo solicitado, que es el mes posterior a la finalización de cada trimestre; así como para recibir dicha información completa y conforme al formato solicitado.”

Esta Auditoría no tuvo evidencia de documento oficial justificante de dicho atraso ni solicitud de prórroga.

La ausencia de seguimiento se traduce en desatención del control interno, en razón de que afectó el cumplimiento de la programación de la segunda entrega de productos, en fecha y plazo establecido en el Contrato firmado por las partes.

2.3. CLÁUSULA PENAL SOBRE ATRASOS EN LA RENDICIÓN DE INFORMES

La Contratista realizó la segunda entrega de productos en forma tardía respecto al Plan de Desembolso estipulado en la Contratación, que estableció un segundo pago de ¢20.000.000.00 (veinte millones de colones/00) en abril 2013. En su lugar, el segundo desembolso se realizó mediante factura fechada 31 de julio 2013, sin que la Fiscalizadora comunicara a la Proveeduría Institucional la aplicación de la Cláusula Décima: Cláusula Penal sobre Atrasos en la Rendición de Informes, de la Contratación Directa N° 2012CD-000092-73201.

La Cláusula Novena del Contrato N° 20-2012, establece:

“...Un segundo pago, en abril del 2013, de 20 millones de colones, contra la presentación del informe del proceso de capacitación a funcionarios de la DESAF y de las instituciones ejecutoras, realizado en diciembre anterior; la presentación de los informes trimestrales...”

Al respecto, en las Cláusulas Cuarta y Quinta de la Contratación Directa, se indica respectivamente:

“LA CONTRATISTA se compromete a realizar el objeto de la presente contratación en los siguientes términos: a) Entregar la mercadería adjudicada en el tiempo ofertado...”

“El MINISTERIO designa y EL CONTRATISTA acepta como Encargado de la supervisión y recepción de los servicios objeto del presente contrato a la señora Amparo Pacheco Oreamuno, Directora General de DESAF de EL MINISTERIO.”

El mismo Contrato, en la Cláusula Décima: Cláusula Penal sobre Atrasos en la Rendición de Informes, indica:

“El CONTRATISTA pagará por concepto de Cláusula Penal la suma de 1% del precio sobre cada Plan de desembolso, por cada día de atraso en la rendición de cualquiera de los informes indicados en la cláusula Novena, SIN PODER EXCEDER DEL 25%. Los pagos por concepto de Cláusula Penal podrán ser deducidos del precio de los SERVICIOS a desarrollar.” (El subrayado no es del original)

Esta Dirección de Auditoría emitió Oficio de Advertencia AU-AD-FOD-00026-2013 de fecha 19 de noviembre, 2013, referente a la no aplicación de la Cláusula Penal.

La entrega tardía de los productos y omisión de la aplicación de la Cláusula Décima, desacata términos de la Contratación Directa y evidencia ausencia de seguimiento del cronograma de cumplimiento de plazos, por parte de la Fiscalizadora. Esta condición podría generar responsabilidades administrativas.

2.4. CRITERIO DE POBREZA EN FICHAS TÉCNICAS DE PROGRAMAS

Esta auditoría observó en Fichas Técnicas incluidas en la página Web del FODESAF, que no se atiende el criterio de pobreza requerido para calificar como beneficiario, según artículo 2 de la Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662” y su Reglamento, por ejemplo “Pacientes en Fase Terminal” y “Transferencias Monetarias Condicionadas (Avancemos)”.

Este hecho permite que los programas apliquen en su lugar, criterios internos de las Unidades Ejecutoras, obviando la normativa vigente.

La Contratista en el Informe Final, 2011, en relación con este aspecto señala:

“...Como se desprende del estudio de los programas, sólo dos de ellos utilizan la línea de pobreza del INEC; el resto de los programas, como se menciona más arriba, utilizan otras mediciones.”²

El Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS, en relación con los artículos 2 y 5 de la Ley N° 8783, realizó consulta mediante oficio GG-2002-10-2013 de fecha 15 de octubre, 2013, a la Procuraduría General de la República –PGR-, en los siguientes términos:

“...La procedencia legal de que el IMAS aplique lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP; en concreto, se nos indique si este Instituto se encuentra facultado legalmente para otorgar beneficios, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a personas o familias que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, riesgo social o exclusión, pero no en condición de pobreza y pobreza extrema.”

² La Contratista analizó 25 programas.

Los artículos 2 y 5 establecen en su orden lo siguiente:

“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”.

“Las instituciones y los programas que reciban recursos del Fondo, por medio de ley específica o convenio, deberán escoger a dichos beneficiarios con una metodología de selección definida y aprobada por los organismos jerárquicos superiores de cada institución involucrada, de conformidad con las leyes y el reglamento aplicables”.

La PGR en oficio C-74-2014 de fecha 6 de marzo, 2014, en los Apartados **I SOBRE LO CONSULTADO** y **II CONCLUSIÓN**, da la siguiente respuesta al IMAS:

En relación con el artículo 2, destaca en el Apartado **I SOBRE LO CONSULTADO** lo siguiente:

“Es claro entonces que no cualquier costarricense o extranjero residente legal en el país puede considerarse beneficiario del FODESAF, pues la razón de ser del fondo es servir de complemento económico para ayudar a las familias a salir de la pobreza, y específicamente de la pobreza extrema.”

Con respecto al artículo 5, destaca en el Apartado **I SOBRE LO CONSULTADO** lo siguiente:

“Por otro lado, debemos señalar que si bien el artículo 5 de la Ley 5662 autoriza a escoger con una metodología de selección definida y aprobada por los organismos jerárquicos superiores de cada institución, a los beneficiarios del fondo, lo cierto es que esa disposición no puede interpretarse de manera aislada a las normas ya comentadas, que exigen la condición de pobreza y pobreza extrema para beneficiarse de esos recursos. (Lo subrayado no corresponde al original)

Consecuentemente, debemos señalar que el legislador autorizó al IMAS a invertir los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a personas o familias que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.”

El apartado **II CONCLUSIÓN**, indica al respecto:

“De lo anterior, debemos concluir que el legislador autorizó al Instituto Mixto de Ayuda Social a destinar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones

Familiares a personas o familias que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema. De ahí que los criterios de vulnerabilidad social y exclusión que se establecen en el Decreto Ejecutivo 34786 del 1 de octubre de 2008 para otorgar los beneficios del Programa Avancemos, no podrían ser excluyentes de la condición de pobreza y pobreza extrema establecidos legalmente. (El subrayado no es del original)

El distanciamiento o separación entre la normativa legal, reglamentaria y población beneficiaria, provoca que algunos programas se orienten a beneficiarios que no están definidos en el artículo 2 de la Ley N° 8783 y su Reglamento, en detrimento de la población en condición de pobreza y pobreza extrema y por ende en la cobertura del FODESAF.

La omisión del criterio de pobreza regulado, además, afecta la utilidad, pertinencia y confiabilidad de la información a los usuario de esta página, por cuanto provoca confusión entre la normativa vigente y población meta de algunos programas, financiados por el FODESAF.

2.5. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN TRIMESTRAL

La información de los cuatro cuadros para el cálculo trimestral de los indicadores del Sistema, aportada por las Unidades Ejecutoras, omite la revisión de los Analistas previa inclusión al Sistema.

El 73 % de los Analistas, hizo referencia a que los datos de los cuatro cuadros no se someten a su control, previo a su inclusión en el Sistema por el Encargado, además, la inclusión de los datos no se realiza en forma conjunta con ellos.

El Encargado del Sistema de Evaluación al respecto, en fecha 08 de julio del 2013, indicó:

“En sus inicios se les pidió la colaboración a los analistas en la validación de la información que las Unidades Ejecutoras envían, se suspendió por un momento y ahora se está retomando dicha revisión.”

La información presenta inconsistencias, errores y omisiones, en relación con el registro de control, llevado por los Analistas de los Programas en la DESAF, por ejemplo:

Las inconsistencias consisten en productos identificados por la Contratista diferentes a los establecidos por Analistas, desagregación de la población beneficiaria en categorías distintas por ambas instancias, datos en los rubros de saldo en caja inicial e ingresos efectivos recibidos (Cuadro 4) o inconsistencias ocasionadas por omisión de modificaciones presupuestarias y programáticas, entre otros.

Los errores radican en que la información registraba montos inexactos de beneficios, cálculos erróneos en razón de que se duplicaba los beneficiarios (por ejemplo, se sumaba la misma cantidad atendida en dos meses), condición similar se presentó en cuanto a personal contratado. También, la información indicaba datos inexactos en el cálculo del monto de recursos económicos mensuales destinado al pago de personal.

El Encargado del Sistema de Evaluación opinó sobre lo anterior, que hubo dificultad de comprensión por las Unidades Ejecutoras, en los siguientes temas:

“En los Informes Trimestrales en algunos programas se les ha dificultado el llenado del Cuadro N° 1 Beneficiarios o Beneficios, en algunos casos sumaban los totales y en realidad era un promedio (condición superada por las Unidades Ejecutoras). El Cuadro N° 2 y 3 en algún momento no coincidían los totales, pero esa condición fue superada por la Unidad Ejecutora. El Cuadro N° 4 las Unidades Ejecutoras no tienen claridad en el saldo de caja inicial que reportan.”

Las omisiones se presentaron en aclaraciones u procedimientos reglamentarios, por ejemplo, dato de pago que no coincide con beneficios otorgados; no obstante, que la Analista conoce la causa de esta inconsistencia, no se indica en el cuadro la aclaración correspondiente, o bien, omisiones de modificaciones presupuestarias y programáticas.

La Contratista, señala al respecto, en el referido Informe 2011³:

³ Documento “Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Selectivos Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF): Informe 2011”, emitido por la Contratista en febrero 2013.

“... Sin embargo, en algunos casos (BANHVI) se realizaron modificaciones que no fueron informadas en tiempo y forma a la DESAF, por lo que no fue posible incluirlas en los indicadores construidos. Algunas de estas modificaciones incluso no pasan por la DESAF y esta es un área que se requiere mejorar para contar con la información oportuna requerida.”

Una Jefatura de Departamento, refiere en relación con las omisiones e inconsistencias, lo siguiente:

“Básicamente, y en una de esas reuniones, y por correo electrónico, indiqué a la Dirección, que la causa de algunas inconsistencias de información obedecía a que en el sistema no se registraban las modificaciones presupuestarias ni programáticas.”

El Artículo 34 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, sobre la presentación y aprobación de las modificaciones presupuestarias, indica:

“...La DESAF los analizará y aprobará, o improbará y de igual manera, procederá con las solicitudes de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias que dichas Instituciones le presenten....”

La ausencia de revisión de la información trimestral que ingresa al Sistema por parte de los Analistas, y desconocimiento de modificaciones presupuestarias y programáticas efectuadas por las Unidades Ejecutoras, sin la debida aprobación de la DESAF, propicia, entre otros, que no se refleje la realidad de los programas, ocasione confusión, cambio de resultados y en consecuencia, induzca a interpretaciones erróneas. Además, estaría afectando la transparencia en la gestión de los recursos del FODESAF y la rendición de cuentas.

2.6. PERCEPCIÓN DE LOS CONSULTADOS SOBRE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES- FODESAF

2.6.1. INFORMACIÓN TRIMESTRAL EN GESTIÓN DESAF Y REPORTE DE UNIDADES EJECUTORAS

La Auditoría determinó aspectos susceptibles de mejora, relacionados con la información aportada por las Unidades Ejecutoras en los cuatro cuadros a utilizar para el cálculo trimestral de los

indicadores del Sistema, respecto a: utilidad para el análisis trimestral, contribución con las funciones y suficiencia para el control de los Departamentos Presupuesto y Evaluación, Control y Seguimiento, así como, para el reporte de gestión de los programas por las Unidades Ejecutoras.

A. Utilidad para análisis trimestral

La mayoría de los Analistas (82%) indicó que mantienen como insumos para el análisis trimestral, los informes de ejecución presupuestaria y programática, giros de recursos, convenios, entre otros.

Las Jefaturas de los Departamentos, reafirmaron lo anterior, en cuanto a la utilización del informe de ejecución presupuestaria y registros de giro de recursos, como insumo para el análisis trimestral.

La Directora de la DESAF señaló en la entrevista, que los cuatro cuadros permiten establecer, por ejemplo, el gasto medio de un beneficiario, de una capacitación, en términos numéricos, para poder comparar y definir, en qué programas es más eficiente invertir, en razón de resultados a corto plazo y de mayor impacto.

B. Contribución con las funciones

La posición mayoritaria (82%) de los Analistas refirió a que los cambios de contenido de la información trimestral (cuatro cuadros) remitida a la DESAF por las Unidades Ejecutoras, no contribuyen a realizar en forma ágil y oportuna sus funciones.

Las Jefaturas indicaron que no se les ha dado utilidad y/o definido su utilidad a la fecha, se está en un proceso, a efecto de que alguna información pueda ser utilizada en los informes trimestrales; podría dar resultados positivos, ya que de forma ágil se obtendría la ejecución real de un programa a determinada fecha, costo, sub o sobre ejecución, causas de incumplimiento de metas y otros.

C. Suficiencia para el control

El 64% de los funcionarios manifestó desconocer la suficiencia de la información trimestral para ejercer el control que compete a los Analistas y otros indicaron que no es suficiente.

Las Jefaturas opinaron que el análisis presupuestario, de conformidad con los informes de ejecución que presentan a los Entes Contralores, no puede dejar de realizarse; pero que la información trimestral podría ser un insumo que facilite el análisis de esos informes y ser útiles en informes anuales, toma de decisiones a nivel superior y en políticas sociales.

D. Suficiencia para reporte de gestión

La suficiencia de los cuatro cuadros para informar la ejecución trimestral de los programas a la DESAF, tuvo observaciones por Unidades Ejecutoras, en los siguientes términos:

“... sin embargo la de las cuatro matrices omite focalización, qué población está alcanzando FODESAF, quedan vacíos de información (género, zona rural o urbana, entre otros).

Faltarían indicadores de focalización para tener un mejor criterio en la toma de decisiones en relación con el beneficio a ciertas poblaciones...al FODESAF le servirían esos indicadores.”

“En el marco de los indicadores, la información es suficiente para el cálculo, no así para su interpretación.

En el momento que los indicadores experimenten una variación en la tendencia, se debe coordinar directamente con la Unidad Ejecutora para conocer los justificantes de esa variación.”

Los criterios de algunos consultados sobre la valoración de la información trimestral en la gestión, podría generar resistencia a la utilización por parte de los funcionarios en cuanto al aprovechamiento de la misma e insatisfacción de parte de Unidades Ejecutoras por vacíos de información y/o interpretaciones inadecuadas de los indicadores.

2.6.2. INDICADORES DEL SISTEMA EN LA GESTIÓN

Esta Auditoría distinguió aspectos susceptibles de mejora en cuanto al conocimiento de los 17 indicadores y de su utilidad, suficiencia y contribución en las funciones de control, evaluación y seguimiento para el análisis de la ejecución de los programas y elaboración de informes trimestrales.

A. Conocimiento de indicadores y utilidad

Los Analistas manifestaron conocer los indicadores conforme las siguientes perspectivas: en forma general, conocen los indicadores y su utilidad, conocen los indicadores pero desconocen el uso o tienen desconocimiento de los indicadores.

Las Jefaturas de Departamento opinaron tener conocimiento de los indicadores, obtenido mediante charlas o documento. A la fecha no le han dado utilidad. Hicieron referencia a posibilidades de utilidad y aplicación. Una Jefatura indicó que constituyen insumos para el análisis de la ejecución de los programas y elaboración de informes trimestrales.

B. Suficiencia de los indicadores

La posición mayoritaria (64%) de los Analistas consultados, hizo referencia a desconocimiento de la suficiencia de los indicadores propuestos para el control, evaluación y seguimiento de los programas, otros indicaron que son suficientes en el contexto de la evaluación durante, podrían servir y que no son suficientes.

C. Contribución de los indicadores en las funciones

La mayoría de los Analistas (73%) señaló que ningún indicador está contribuyendo con sus funciones.

El alcance de los indicadores, propuesto en el Sistema de Evaluación, podría reducirse, por un conocimiento limitado de su utilidad en la gestión de los Departamentos.

2.6.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN EN PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

Esta Auditoría determinó que actualmente no se logra materializar la contribución del Sistema, según algunas opiniones, en los procesos de control, evaluación y seguimiento de los Departamentos y su utilidad en la toma de decisiones.

Esta condición se respalda en consulta a las Jefaturas, quienes manifestaron:

“Es un sistema que se esta iniciando, razón por la cual aún no lo hemos puesto en practica.” (sic) y “No”.

Analistas de los Departamentos indicaron sobre la utilidad del Sistema en la toma de decisiones, lo siguiente:

“Se supone que los indicadores van por esa línea de medir la eficiencia y la eficacia de los programas, sin embargo, a mi criterio la importancia sería que los resultados no solo se plasmen en una página web para conocimiento del público en general, sino que contribuya además, a la toma de decisiones. Al parecer no es utilizado por la administración en este sentido, pues se siguen asignando recursos a programas que muestran una baja ejecución en los recursos, en casos se les dobla o triplica los recursos que se han asignado en años anteriores a programas que como se mencionó, no han demostrado tener capacidad de ejecución.”

“Esos indicadores podrían servir para la toma de decisiones de la Dirección pero ahí creo que tampoco se usan. (Por ejemplo en la asignación de recursos a los programas cada año, podría la Dirección ver si el programa ejecuta como lo hace y tomar decisiones para definir el monto)”.

El Encargado del Sistema de Evaluación en relación con el tema, manifestó:

“La Dirección con base en información brindada por las Unidades Ejecutoras al Sistema se respalda para la toma de decisiones en cuanto a temas de número de beneficiarios, beneficios, ingresos y egresos.”

La contribución del Sistema en los procesos de control, evaluación y seguimiento de los Departamentos y toma de decisiones, al no materializarse, según algunos criterios, podría generar desaprovechamiento y/o valoraciones desfavorables del Sistema en la gestión, repercutiendo en el financiamiento, incremento o disminución de recursos de los programas.

2.6.4. PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS EN PROCESO DE CONSULTORÍA

La Auditoría estableció que, a pesar de la participación de Analistas en el proceso de Consultoría, concurren criterios diversos al respecto:

- **No se atendieron observaciones y sugerencias**
- **Funcionó alejada de los funcionarios.**
- **No fluye la información**

Una Jefatura indicó que su participación fue mediante sugerencias, en matrices y fichas técnicas. Otra no tuvo participación.

También se consultó a la Directora de la DESAF, en relación con la aprobación de los productos entregados por la Contratista, quien indicó:

“Hasta la fecha los informes han sido validados por mí, en mi condición de coordinadora del proyecto y de Directora. Recientemente, a raíz de que consideramos que se ha completado la etapa de construcción de este nuevo sistema de evaluación, la Jefe del Departamento de Evaluación está asumiendo una participación más directa en el tema.”

El desestimar aportes de experiencia y conocimiento de la gestión de los Analistas y Jefaturas de la DESAF, en la etapa de construcción, podría haber restringido valor agregado al proceso de Consultoría.

2.6.5. CAPACITACIÓN DESAF Y UNIDADES EJECUTORAS

La Auditoría precisó la capacitación en el proceso de la Consultoría como una actividad objeto de mejora.

Lo anterior, se sustenta en consultas realizadas a Analistas, Jefaturas y Unidades Ejecutoras.

El 64% de los Analistas, indicó que se han realizado reuniones pero no tienen carácter de capacitación sino de revisión e información sobre el Sistema o avances del proceso.

Las respuestas de las Jefaturas de Departamento fueron: “No” y “Si”, se realizó una capacitación en la sala de reuniones de la DESAF, además de diferentes reuniones con los encargados de los programas de las Unidades Ejecutoras.”

Los funcionarios de Unidades Ejecutoras vinculados con programas financiados por el FODESAF, en relación con la capacitación, indicaron:

- Capacitación como tal no ha recibido
- Hubo reuniones con distintas Unidades Ejecutoras y posteriormente específicas para este Programa
- Hubo reuniones convocadas por la DESAF y en otras oportunidades se coordinó vía correo electrónico
- Han tenido sesiones de inducción, presentación del Sistema y objetivos que persigue
- Impartió asesoramiento

La Directora General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en entrevista fechada 27 de mayo de 2013, señaló:

“Se han realizado múltiples reuniones con las instituciones ejecutoras en el transcurso del 2011, 2012, y 2013, como se ha descrito, para explicar, discutir y validar la información que se ha solicitado y han venido dando las instituciones al nuevo sistema de evaluación. Con los funcionarios de la DESAF, una vez que el nuevo sistema quedó conformado, desde inicios de este año, se han estado realizando reuniones de capacitación, particularmente con funcionarios de los Departamentos de Evaluación y Presupuesto”.

La percepción de la mayoría de los usuarios consultados, al no calificar como capacitación las actividades desarrolladas, podría generar desaprovechamiento en cuanto conocimiento del objetivo, alcance y utilidad del Sistema de Evaluación.

3. CONCLUSIÓN

El Control Interno de la Consultoría del Sistema de Evaluación de los Programas Sociales Financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es débil, por los siguientes aspectos.

La Contratación de Consultoría tuvo debilidades en cuanto a: concentración de funciones, seguimiento de la contratación y cumplimiento de la cláusula penal sobre atrasos en la rendición de informes. Además, el criterio de pobreza en fichas técnicas y calidad de la información trimestral afectan también el control interno, aunado a la percepción de los consultados sobre el Sistema de Evaluación.

Es importante instar a la Administración para que establezca los controles pertinentes y efectivos, con el fin de fortalecer el Control Interno y lograr los objetivos Institucionales, conforme las recomendaciones que se enuncian seguidamente.

4. RECOMENDACIONES

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

4.1. AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

4.1.1. Girar las directrices necesarias a la Directora de la DESAF, Fiscalizadora del Contrato y Provedora Institucional, para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.

4.1.2. Solicitar por escrito a la Directora de la DESAF, Fiscalizadora y Provedora Institucional, 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 este Informe.

4.1.3. Dar seguimiento oportuno al cumplimiento de los cronogramas de actividades a realizar y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.

4.1.4. Dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se remiten a la Directora de la DESAF, Fiscalizadora del Contrato y Proveduría Institucional, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe.

4.1.5. Girar instrucciones a Jefes de programa, subprograma y proyectos, con el propósito de delegar las funciones de la figura del fiscalizador en otro funcionario u órgano colegiado, cuando se concentren en una sola persona la redacción de los términos de referencia, fiscalización y visado, para futuras contrataciones, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.1)**

4.2. A LA DIRECTORA DE LA DESAF

- 4.2.1.** Exigir el cumplimiento de los artículos 2 de la Ley N° 8783 y 25 de su Reglamento a las Unidades Ejecutoras, en cuanto a la población beneficiaria del FODESAF, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.4)**
- 4.2.2.** Exigir el cumplimiento del artículo 34 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a las Unidades Ejecutoras y modificar o elaborar adenda a los convenios, cuando exista una modificación presupuestaria o programática, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.5)**
- 4.2.3.** Incorporar a los Analistas de los programas de la DESAF en la revisión de la información trimestral, previa inclusión al Sistema, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.5)**
- 4.2.4.** Elaborar y ejecutar un plan de capacitación conforme las necesidades de los funcionarios de la DESAF y Unidades Ejecutoras sobre la utilidad, contribución y suficiencia de la información trimestral e indicadores del Sistema en la evaluación, control y seguimiento de los programas, en un plazo de cuatro meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.6.1 A), B), C), 2.6.2 A), B), C) y 2.6.5)**
- 4.2.5.** Realizar y documentar actividades de intercambio de opiniones con las Unidades Ejecutoras, en relación con el reporte de gestión e interpretación de indicadores, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.6.1 D)**
- 4.2.6.** Utilizar la información derivada del Sistema para la toma de decisiones, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.6.3)**
- 4.2.7.** Mantener la participación de los Analistas y Jefaturas en el proceso de consolidación del Sistema de Evaluación, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.6.4)**

4.3. A LA FISCALIZADORA DEL CONTRATO

4.3.1. Dar seguimiento formal y oportuno al cumplimiento de la programación, fechas y plazos establecidos en el cronograma de la Contratación, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.2)**

4.4. A LA PROVEEDURÍA INSTITUCIONAL

4.4.1. Realizar los trámites que correspondan para cumplir la Cláusula Décima de la Contratación, previa finalización de la contratación, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.3)**