

INFORME SOBRE EL SUBSIDIO DE MANOS A LA OBRA

1. INTRODUCCION

1.1. Origen del estudio

El estudio al que se refiere el presente informe se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2013 y se justifica en la importancia de evaluar este tipo de subsidios dentro de los objetivos del IMAS, los riesgos asociados al mismo, así como la magnitud de los recursos involucrados.

1.2. Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento de los procedimientos de control establecidos en el proceso de otorgamiento de beneficios a personas por medio del subsidio de Manos a la Obra.

1.3. Alcance del estudio

El estudio consistió en evaluar el control interno en operación, su cumplimiento, así como la administración de los fondos, el cumplimiento del objetivo social y la razonabilidad de la asignación de los recursos de conformidad con los objetivos del IMAS, y cubrió los beneficios otorgados del 1 de enero al 31 de diciembre del 2012, de una muestra seleccionada del Área Regional de Desarrollo Social Chorotega y Cartago, en adelante ARDS Chorotega y ARDS Cartago.

Respecto a la ejecución del estudio, se consideraron las siguientes técnicas:

- Aplicación de Cuestionario de Control Interno a la Jefe del Área Regional de Desarrollo Social Chorotega.
- Entrevistas de opinión a los encargados de las organizaciones de la muestra seleccionada de 6 organizaciones.
- Entrevistas de opinión a los beneficiarios del subsidio de la muestra seleccionada de 28 beneficiarios.
- Análisis de las observaciones incluidas en las diecinueve Resoluciones de la muestra seleccionada del Área Regional de Desarrollo Social de Chorotega y Cartago; así como una muestra aleatoria de 4 o 5 resoluciones asociadas a las ocho Áreas Regionales del IMAS restantes.
- Análisis de la suficiencia, validez y cumplimiento de las actividades de control establecidas para el proceso de atención, solicitud y resolución de los beneficios otorgados asociados con los 16 proyectos y los 28 beneficiarios de la muestra seleccionada.

- Verificación de que el giro de los recursos y la emisión de la transferencia electrónica de los beneficios otorgados a 6 beneficiarios de los proyectos asociados a las organizaciones de la muestra seleccionada, fueran coincidentes con la programación de los eventos y los controles establecidos.
- Revisión de expedientes grupales del Beneficio Manos a la Obra, correspondientes a la muestra seleccionada de 28 beneficiarios, distribuidos en los 16 proyectos asociados a las 6 organizaciones seleccionadas, para un total de 16 expedientes grupales.

1.4 Aspectos Generales

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS¹, se creó como parte del Programa Bienestar Familiar del IMAS, la transferencia condicionada para personas desempleadas que realicen aportes comunales; beneficio que en adelante se denominará “Manos a la Obra”, el cual fue reformado por medio del Decreto N° 37764-MP—G-MTSS-MBSF, publicado en la Gaceta N° 139 del 19 de julio de 2013.

Del mismo modo, dicho decreto, instituye que corresponderá al Instituto Mixto de Ayuda Social, establecer los mecanismos de control interno correspondientes, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del subsidio en referencia y de establecer las medidas necesarias para facilitar el acceso de la población beneficiaria.

1.5 Comunicación Verbal de los Resultados

La presentación de los resultados contenidos en el presente informe se realizó de la siguiente manera: El 04 de abril del 2014 al Lic. Juan Carlos Dengo G., Subgerente de Desarrollo Social y a la Licda. Gladys Dávila Espinoza, Jefe del Area Regional de Desarrollo Social Chorotega; el 08 de abril a la Licda. Inés Cerdas Cambroner, Jefe del Area Regional de Desarrollo Social de Cartago y el 24 de abril, al Lic. Marvin Chávez Thomas, Jefe de Planificación Institucional, en las cuales se efectuaron algunas observaciones que en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el presente informe.

2. RESULTADOS

La Administración activa del IMAS, según sus competencias y por medio de las diferentes Áreas Regionales de Desarrollo Social, transfirió entre enero y diciembre del 2012, recursos a 5.102 familias por ¢2.217.400.679,00, condicionado a la participación en proyectos del beneficio Manos a la Obra, como se muestra a continuación:

¹ Alcance Digital N° 101-A a La Gaceta N° 238 del 12 de diciembre del 2011

Cuadro N° 1
DETALLE DE LOS RECURSOS GIRADOS POR MEDIO DEL
BENEFICIO MANOS A LA OBRA
DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE 2012

AREA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL	Familias	Beneficiarios	Organizaciones	MONTO
CHOROTEGA	996	1017	49	543,173,894
BRUNCA	1060	1071	194	437,654,139
CARTAGO	609	640	36	273,476,512
HUETAR CARIBE	611	628	40	215,150,000
SUROESTE	388	417	25	210,198,879
PUNTARENAS	684	698	47	198,207,392
NORESTE	315	321	19	186,465,960
HUETAR NORTE	243	243	20	92,787,509
ALAJUELA	143	150	13	46,396,104
HEREDIA	53	54	6	13,890,290
Total	5102	5239	449	2,217,400,679

Fuente: Información suministrada por SIIS.

2.1. Cumplimiento de los fines sociales del beneficio Manos a la Obra.

2.1.1 Fundamento legal de la transferencia individual de recursos.

Del análisis efectuado a las resoluciones de la muestra seleccionada, en concordancia con el proceso de atención, solicitud y resolución aplicada a los beneficios de “Manos a la Obra”, se determinó que los requisitos del beneficio, corresponden a una combinación de los requisitos de los beneficios individuales y grupales establecidos a nivel institucional², los cuales son integrados en una resolución grupal que se incorpora en el Módulo de Aporte Comunal del SABEN; sin embargo, las observaciones que indican esas resoluciones, no permiten determinar si el acto administrativo expresado en la resolución grupal, concuerda con los objetivos sociales del IMAS. **(Ver Anexo 1)**

El efecto de las acciones indicadas, implicó el giro de recursos, sin contar con una justificación clara y precisa, del motivo por el cual se realizó la transferencia individual de los recursos y a pesar de que se encuentra amparada en el Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS “Transferencia Monetaria Condicionada Manos a la Obra”, no justifica la participación de cada beneficiario en un proyecto comunal, con fundamento en la condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad en concordancia con los objetivos sociales del IMAS.

² Procedimiento aprobado del beneficio Manos a la Obra y la Guía para el trámite del beneficio Manos a la Obra en el SABEN.

En este sentido, el artículo N° 132 de la Ley General de la Administración Pública establece:

“Artículo 132.- 1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.

”2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.

”4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.”

2.1.2 Calificación de la Situación Socioeconómica de los beneficiarios.

De conformidad con el análisis realizado por esta Auditoría al proceso de “Atención, Solicitud y Resolución de los Beneficios Manos a la Obra,” así como, a la verificación en el Registro Público de la Propiedad de los bienes muebles e inmuebles registrados a nombre de los 28 beneficiarios de la muestra seleccionada, se determinó que se transfirieron recursos públicos a la beneficiaria Faustina Ordoñez Zuñiga, con la ficha de información social actualizada al 14-10-2008, y en este caso, así como en el de la señora María Catalina Zapata Villegas, se observó que las dos tienen propiedades de cierta importancia inscritas a su nombre, según se muestra a continuación:

Organización	Beneficiario			Cédula	Fecha FIS	N° Finca	Medida	Ubicación
ADI de Cañas	Ordoñez	Zuñiga	Faustina Dolores	501390042	14/10/08	47825 47827	204293.47 m. 204295.48 m.	Guanacaste Bagaces, Bagaces Guanacaste Bagaces, Bagaces
Municipalidad de El Guarco	Zapata	Villegas	María Catalina	205170530	12/06/12	135484 219997 222212	265.46 m 42850.68 m 26100.49 m	Cartago, el Guarco Tobosí Alajuela Los Chiles Caño Negro Alajuela Upala San José

En línea con lo anterior y en concordancia con el análisis del marco normativo institucional vigente³, el Procedimiento aprobado para el Beneficio de Manos a la Obra y la Guía para el trámite del beneficio en SABEN,⁴ se determinó, que para la transferencia de recursos públicos a los beneficiarios participantes en proyectos asociados con el beneficio de Manos a la Obra, no se están solicitando, o no se documentan ciertos requerimientos básicos de control atinentes al proceso individual, que cautelen el cumplimiento de los objetivos sociales del IMAS, en el uso del patrimonio público, donde

³ Manual Único para el otorgamiento de beneficios institucionales.

⁴ Aprobados mediante SGDS-276-02-12 del 15 de febrero del 2012 y SGDS-445-03-12 del 13 de marzo del 2012

destaca la carencia de la realización de entrevista por parte del Profesional Ejecutor, por medio de la cual se pueda determinar:

- El interés y la necesidad por parte de la o el solicitante.
- Según criterio profesional la emisión de la constancia de bienes muebles e inmuebles de los beneficiarios que así lo requieran y /o el Informe Registral de la Propiedad.

Al respecto cabe indicar, que este procedimiento está incorporado en el punto 2.6.4, el cual se refiere al “Procedimiento Básico Beneficios Individuales”, del Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales del IMAS.

Lo anterior, adquiere importancia al entrar en vigencia el acuerdo del Consejo Directivo 096-02-2012, del 5 de marzo del 2012⁵, con el cual, se aprueba lo que de interés se transcribe:

“ /... se acoge la solicitud de modificación parcial de los Acuerdos CD 090-02-2012, tomado en la sesión 006-10 del 25 de enero del 2010, a efecto de que se modifique el punto 1 del Por Tanto del referido acuerdo, para que se lea después de "FICHA DE INFORMACION SOCIAL" lo siguiente: **"Para Todos los beneficios que otorga la Institución" Asimismo se deja sin efecto lo dispuesto en el acuerdo CD-034-2010⁶, concretamente en "la forma en que se realizará la actualización de la información de las FIS", a efecto de que se elimine esta disposición del referido acuerdo /(...) La vigencia de este Acuerdo es únicamente por el año 2012...**”(El destacado no consta en el original .)”

Asimismo, en el ACTA 017-2012 del 5 de marzo del 2012, la cual respalda y justifica el acuerdo de anterior cita, se indica lo que de interés:

“En cuanto a la actualización, aclara que aunque la ficha esté vencida, se podría hacer desde el escritorio, **sin embargo, se trata de la demanda existente, lo que va impedir hacerlo/...**”

”/...no hay ninguna familia que reciba un beneficio en que no se le aplique la Ficha de Información (...) el otro aspecto es el Sistema SABEN, en donde las familias no entran automáticamente a recibir ningún beneficio **sin que se cuente con la relación profesional**

⁵ Ampliado mediante ACD- 569-12-2012 del 17-12-2012 al **31-03-2013**; ACD 0119-03-2013 hasta el **31-05-2013** y con el ACD-258-06-2013 del 05-06-2013 se establece en 7 años el período de vigencia de la FIS **a partir de la fecha de su aplicación.**

⁶ Acogió en todos sus extremos las recomendaciones de la Propuesta para el cambio de vigencia de la FIS, documento basado en las recomendaciones indicadas en el Estudio Vigencia de la Información de algunas Variables de la Ficha de Información Social. (...) /**“Actualización parcial de la familia** (Actualización de todas aquellas variables relacionadas con ingresos de todos los residentes, condición de actividad y categoría de ocupación de jefes y cónyuges, /...../, nivel de escolaridad de los residentes cuya condición de actividad es estudiante, o que estudian aunque no sea esta su actividad principal. También debe indagarse y actualizarse lo relacionado con nacimientos, defunciones, ingreso o salida permanente o indefinida de miembros del grupo familiar (matrimonios, divorcios, uniones o separaciones, abandono; etc.) Este tipo de actualización (parcial o familiar), **se estaría realizando mediante entrevista a la población demandante de los servicios institucionales o que están recibiendo algún beneficio.**), El tema de la actualización de la FIS, implica retomar tanto la actualización total como parcial o por familia. Respecto a esta última, se recomienda establecer el período de vigencia familiar o parcial **hasta dos años y medio (30 meses)** que contempla la mitad del periodo propuesto para la Actualización total”.

ejecutor-familia, que consiste en una entrevista previa familia con el profesional, siendo ese momento el de la actualización de la información”. (El destacado no consta en el original)

Como consecuencia de la situación en comentario, el IMAS se expone al riesgo de incumplir el objetivo legal encomendado en su ley de creación, ya que el sistema de control aplicable a la ejecución del beneficio Manos a la Obra, no permite que se verifique la condición socioeconómica, ni la posesión de bienes muebles e inmuebles de los beneficiarios, por lo que estos podrían encontrarse en una situación que no los haga calificar como población objetivo, y por lo tanto otorgársele un subsidio sin la justificación que respalde dicho accionar.

En este sentido, la Ley de Creación del IMAS, en los artículos 2 y 4, establecen lo siguiente:

“Artículo 2º.- El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio (...).”

“Artículo 4º.- El Instituto Mixto de Ayuda Social tendrá los siguientes fines: a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos.”

2.1.3 Informe Técnico Social del beneficio Manos a la Obra.

Se determinó que al señor Camacho Victor Jimmy Ariel, cédula de identidad 503620642, del proyecto N° 223 de la Asociación de Desarrollo Integral de la Cruz, se le aprobó y transfirieron recursos del subsidio Manos a la Obra, sin confeccionar el informe técnico social⁷ por medio del cual se justificara su participación en el proyecto, ya que está ubicado en el grupo de prioridad 4, (No Prioritario), como se muestra a continuación:

Beneficiario	Res.	Fecha	Monto	Ultima Modificación Bitácora SIPO	Puntaje	Exclusión del Grupo Familiar
Camacho Víctor Jimmy	000260	13-07-2013	¢ 400.000,00	09-04-2008	608	25-02-2013

Sobre el particular, el punto 7.D, del procedimiento aprobado para el beneficio Manos a la Obra, establece lo siguiente:

⁷ Informe Técnico Social: Documento que el **funcionario competente elabora** sobre la situación, intervención o gestión realizada a las personas, familias, grupos u organizaciones que solicitan o reciben servicios y beneficios institucionales. Permite dar seguimiento y continuidad al tratamiento social de la persona, familia o grupo. Refleja una situación social en un momento preciso. Hace referencia a la estructura social, las necesidades fundamentales, ingresos, obligaciones y problemas particulares. Art. 4 Del Reglamento para el Otorgamiento y Prestación de Servicios.

“/...Requisitos y documentos a presentar para el giro individual del beneficio. (...) las personas beneficiarias tienen que cumplir los siguientes requisitos: /.../ D. Estar registrado en el SIPO, en nivel de pobreza 1, 2 y 3. Para el nivel 4, el profesional competente, sobre la base de un informe técnico, podrá recomendar la participación del solicitante.” (El destacado no consta en el original.)

En punto con lo anterior y considerando que el informe técnico social, es fundamental para respaldar legalmente la transferencia de recursos a población en nivel de pobreza 4, la ausencia de este informe, aparte de incumplir la normativa establecida, atenta contra los objetivos del IMAS, cuya finalidad es resolver el problema de la pobreza extrema en el país.

Adicionalmente, se determinó que el módulo de aporte comunal del subsidio “Manos a la Obra”, del SABEN, no dispone de un control por medio del cual se cautele, que no se incluyan en los proyectos de este subsidio, participantes con grupo de prioridad 4, sin que se emita el informe técnico social, ya que estos beneficiarios se encuentran integrados en una resolución grupal.

2.2 Suficiencia y validez de los controles establecidos para la ejecución del beneficio de Manos a la Obra.

En la asignación, giro y seguimiento de los recursos involucrados con el beneficio “Manos a la Obra”, que inciden en la eficacia⁸ y eficiencia⁹ de las operaciones asociadas a la transferencia monetaria individual de respalda este beneficio, se determinaron oportunidades de mejora, las cuales se exponen a continuación:

2.2.1 Metas e Indicadores de Gestión

En la oferta programática institucional del IMAS de los períodos 2012 y 2013, se incorporó el beneficios “Manos a la Obra”, sin definir las metas asociadas a su ejecución.

Lo anterior, no permite medir si el beneficio en referencia se ejecuta eficiente y eficazmente, ni su contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales, ya que no existe una alineación del POI, con el Plan Estratégico Institucional.

En este sentido la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en el artículo 5º- Principios presupuestarios, señala lo siguiente:

“e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, (...)”.

⁸ Capacidad de las operaciones para contribuir al logro de los objetivos institucionales de conformidad con los parámetros establecidos. Glosario Normas de Control Interno para el Sector Público

⁹ Aprovechamiento racional de los recursos disponibles en el desarrollo de las operaciones institucionales, en procura del logro de los objetivos institucionales, asegurando la optimización de aquéllos y evitando dispendios y errores. Glosario Normas de Control Interno para el Sector Público

En la conferencia final realizada con el Lic. Marvin Chaves Thomas, Jefe de Planificación Institucional, indicó a esta Auditoría que en el Plan Operativo Institucional 2014, se incluyen las metas de forma general, pero que para el periodo 2014 se está implementando una estrategia de gestión orientada por resultados, desarrollado en el Plan Operativo Gerencial (POGE).

2.2.2 Ejecución de los Componentes que conforman el Beneficio Manos a la Obra.

El beneficio “Manos a la obra”, está conformado por cinco componentes¹⁰ por medio de los cuales se ejecuta este subsidio, al respecto se determinó lo siguiente:

2.2.2.1 Con respecto a los componentes asociados con la transferencia monetaria mensual condicionada a la participación en proyectos comunales, y con la capacitación y apoyo para la inserción laboral, esta Auditoría analizó el giro de los recursos otorgados; los eventos de cada resolución y el marco normativo regulatorio; determinando que en cinco de los seis proyectos evaluados, no se definió¹¹, la cantidad de horas requeridas para ejecutar las diferentes actividades que conformaban los proyectos, según la categoría de participación de cada beneficiario en aportes comunales o capacitación, de forma que se respaldara adecuadamente la transferencia individual condicionada, lo que incide en la razonabilidad del giro del primer evento de las resoluciones asociadas con estos proyectos y en la verificación del cumplimiento del plan aprobado por la Institución. (Ver Anexo N°2)

Al respecto, el artículo 11, del DECRETO N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS, establece lo siguiente:

“Artículo 11°—Reglas generales para estimar el aporte de los beneficiarios. El aporte de las personas participantes en un proyecto, podrá ser reconocido mediante el otorgamiento de la transferencia condicionada “Manos a la Obra”, según la aplicación de los siguientes criterios: .../e. El primer mes, el (la) beneficiario (a) recibirá el monto total o parcial de la transferencia, según la categoría de participación a que se hubiere comprometido al inicio del proyecto....”

Del mismo modo, los puntos 9.5 y 9.7 del Procedimiento aprobado para el beneficio de “Manos a la Obra”, establecen lo que de interés se indica:

¹⁰ Componentes del beneficio. Manos a la Obra estará conformado por cinco componentes: a) la transferencia monetaria mensual, condicionada a la participación en proyectos comunales, b) un bono inicial único para la compra de herramientas, equipo de protección y uniformes (de no aportarlos la entidad que ejecuta el proyecto); c) el reembolso del pago de la póliza individual de riesgos ocupacionales (de no ser cubierta por la entidad que ejecuta el proyecto), d) orientación, capacitación o apoyo para la inserción o reinserción laboral y d) Seguro de Salud por el Estado, según se estipula en este decreto y en la legislación vigente. Artículo 4° del Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS, publicado en el Alcance Digital N° 101-A a La Gaceta N° 238 del 12 de diciembre del 2011

¹¹ Anexo 3 Procedimiento de Manos a la Obra Proyecto y Cronograma de Manos a la Obra.

“9.5 ... En el primer mes se girara el monto de acuerdo a las horas propuestas en el proyecto presentado por la organización, (...). (El destacado no consta en el original.)

”9.7 ...De igual manera, se procederá a la revocación del beneficio en caso de incumplimiento del plan aprobado por la institución.”(El destacado no consta en el original.)

Entre las causas determinadas por esta Auditoría, se observó que el Anexo 3-Proyecto y Cronograma de Manos a la Obra, establece el parámetro inicial de medición en semanas por cada actividad del proyecto, mientras que en el informe de participación en los proyectos, el parámetro de seguimiento es en horas de participación individual por proyecto, por lo que no se cuenta con un parámetro inicial concordante, con los instrumentos de control aplicados al giro de las transferencias, que mida la eficacia del proyecto, según se muestra a continuación.

121

(ANEXO 3)
PROYECTO Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

DESCRIPCION DEL PROYECTO

1. Descripción de la obra o servicios a desarrollar (incluye número de horas de participación estimada por mes).

No especifica si la estimación es individual o por proyecto

1

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Indique las actividades a ejecutar por los beneficiarios durante el periodo subsidiado
Marque con una equis (X) el tiempo que destinará a cada actividad

Parámetro Inicial
Semanas por cada Actividad
General del proyecto

Actividades	1er Mes				2do Mes				3er Mes			
	Semanas				Semanas				Semanas			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1												
2												

ANEXO 4
INFORME DE PARTICIPACION EN PROYECTOS

Primer Apellido	Segundo Apellido	Nombre Completo	Número de Identificación	Número de horas mensuales en:		Observaciones
				Aportes Comunes	Capacitación	

Parámetro Seguimiento
Horas participación Individual
por proyecto

2.2.2.2. En cuanto a los otros componentes del beneficio, a saber: bono inicial único para la compra de herramientas, equipo de protección y uniformes; reembolso del pago de la póliza individual de riesgos ocupacionales; esta Auditoría revisó, verificó y analizó la documentación que respalda su ejecución y

el marco normativo vigente aplicable,¹² determinando que no se define como se ejecutaran estos componentes, lo que incide en la variabilidad de la forma en que se llevan a cabo. (Ver Anexo N°3)

En este sentido, el punto 4.2.e., de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos o documentos de naturaleza similar, por lo que su ausencia, provoca falta de claridad en las distintas actividades que se ejecutan durante estos procesos, lo que afecta el efectivo control en el giro y uso de los recursos públicos.

Lo antes expuesto, denota la necesidad de establecer las actividades y responsables en su ejecución, con la finalidad de contar con lineamientos uniformes en el uso de los recursos públicos asociados con estos componentes del beneficio de Manos a la Obra.

En la conferencia final el Lic. Juan Carlos Dengo González, Subgerente de Desarrollo Social, indicó a esta Auditoría que en febrero del 2014, se aprobó un nuevo procedimiento de “Manos a la Obra”, donde se incorpora lo indicado en este punto, lo cual fue constado por esta Unidad en el “Procedimiento Manos a la Obra Versión 2.1”¹³.

2.2.3 Formas de Intervención de la Oferta Programática Institucional y la ejecución del Beneficio Manos a la Obra.

Se determinó que el grupo familiar, vinculado con el folio 337518, recibió el beneficio de Manos a la Obra y Bienestar Familiar, conforme con las siguientes condiciones:

Grupo Familiar	Beneficio Manos a la Obra				Beneficio Bienestar Familiar				
	Folio	Res.	Fecha	Monto Resolución	Justificación	Res.	Fecha	Monto Resolución	Justificación
	337518	000234	11-07-2012	630.000	Familia, en mayoría mujer en condición de pobreza, brindaran horas de trabajo comunal por seis meses.	4155	09-11-2012	¢ 240.000 Monto Mensual ¢ 120.000	“ Hogar, Jefe portador de múltiples enfermedades, jefe de hogar Desempleado”

Lo anterior, contraviene lo establecido en el Procedimiento aprobado del Beneficio Manos a la Obra, ya que este grupo familiar recibió por Bienestar Familiar, un monto superior a lo establecido en el punto 9.3 que indica:

“9.3. En aquellos casos en los cuales la familia está recibiendo un subsidio superior a los cincuenta mil colones mensuales, en el beneficio de Bienestar Familiar, y cuya causa principal está asociada a desempleo, podrán recibir el subsidio de Manos a la Obra, en el

¹² Procedimiento aprobado del beneficio Manos a la Obra y la Guía para tramitar el beneficio Manos a la Obra en el SABEN.

¹³ Aprobado mediante oficio GG-0159-02-2014, e incluido en la Intranet Institucional el 10-02-2014

entendido que al ser incorporados a dicho rubro se les **debe de revocar el beneficio de Bienestar Familiar.**”

No obstante, el Plan Operativo Institucional 2012, en cuanto a las formas de intervención de la Oferta Programática del IMAS, señala:

“5.1.9.1. Atención a las Familias. La atención a familias se presenta mediante dos formas de intervención: “[...] La atención Integral a las familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, (...) conjunto de acciones y compromisos organizados mediante una atención integral (plan de promoción familiar), a ejecutar por parte del IMAS en coordinación con otras instituciones públicas y privadas (...) Las acciones deben estar dirigidas a que las familias superen la situación de pobreza, vulnerabilidad, y riesgo social. El propósito fundamental de ésta intervención será propiciar la movilidad ascendente, donde la familia ejercerá un papel activo y participativo según sus características y capacidades, en una intervención socio educativa y promocional.”

Lo anterior, refleja una contradicción, entre lo señalado en el marco normativo y operativo para el beneficio de Manos a la Obra y los parámetros que regulan la intervención del IMAS, al establecer la revocación del beneficio de bienestar familiar, cerrando en estos casos la posibilidad de una atención integral.

Sobre este particular, el artículo N°3 de la Reforma al Decreto N° 36870 “Transferencia Monetaria Condicionada Manos a la Obra”,¹⁴ indica:

“Artículo 3 °—Definición de la población objetivo: /.../ En forma adicional, los beneficiarios del subsidio de Bienestar Familiar del IMAS (motivos: necesidades básicas, veda, nutrición con equidad, formación humana, articulación, entre otros), podrán ser incorporados, a criterio del IMAS, en los proyectos de “Manos a la Obra”, y recibir así los diversos componentes de este beneficio, excepto la transferencia monetaria mensual.”

La citada reforma atiende lo definido en el POI Institucional; sin embargo, no modifica lo establecido en el punto 9.3 del procedimiento aprobado para del beneficio de “Manos a la Obra”, lo que refleja la necesidad de corregir esta situación, para contar con un marco conceptual y operativo concordante, que regule la ejecución de estos recursos públicos.

En la conferencia final el Lic. Juan Carlos Dengo González, Subgerente de Desarrollo Social, indicó a esta Auditoría que en febrero del 2014, se aprobó un nuevo procedimiento de “Manos a la Obra”, donde se incorpora lo indicado en este punto, lo cual fue constado por esta Unidad en el “Procedimiento Manos a la Obra Versión 2.1”¹⁵.

¹⁴ Evento subsecuente, Publicación del Decreto Ejecutivo N° 37764 Publicado en La Gaceta N°139 del Viernes 19 de julio del 2013.

¹⁵ Aprobado mediante oficio GG-0159-02-2014, e incluido en la Intranet Institucional el 10-02-2014

2.2.4 Lineamientos de participación en un proyecto de Manos a la Obra.

En el Módulo de Aporte Comunal de Manos a la Obra del SABEN, específicamente del Área Regional de Desarrollo Social de Cartago, se incluyó en las resoluciones grupales 000074 y 000097 del 27 de abril y 17 de mayo del 2012, respectivamente, como participante del proyecto al señor José Antonio Trejos Zapata, cédula de identidad 0304970197, pero se asocia a la cuenta N° 200-01-054-029449-6, de CATALINA ZAPATA VILLEGAS, cedula 2-517-530, quien es la participante y beneficiaria del proyecto de MANOS A LA OBRA.¹⁶

Al respecto, el artículo N° 11, del Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS, establece:

“Artículo 11°—Reglas generales para estimar el aporte de los beneficiarios. El aporte de las personas participantes en un proyecto, podrá ser reconocido mediante el otorgamiento de la transferencia condicionada “Manos a la Obra”, según la aplicación de los siguientes criterios:

“...f. Una vez seleccionado el beneficiario o beneficiaria de un proyecto, **no podrá persona alguna aportar las horas de participación por éste o recibir el subsidio en su nombre o representación.**”

Lo expuesto, refleja desatención por parte de los funcionarios encargados de incluir en el Modulo de Aporte Comunal del SABEN, de verificar que el beneficiario efectivamente corresponda al participante en el proyecto de Manos a la Obra, cautelando lo establecido en el referido Decreto, como marco regulatorio de la ejecución de este beneficio.

2.2.5 Grado de consanguinidad de los beneficiarios del beneficio Manos a la Obra.

Se determinó que de los quince beneficiarios que conforman el proyecto N° 10, de la Municipalidad de la Cruz, el 30% tiene un grado de parentesco con la coordinadora de este proyecto, según se muestra a continuación:

COORDINADORA DEL PROYECTO



Briceño Garcia Edith

Cedula	Nombre del Beneficiario			Parentesco
503150183	Avendaño	Briceño	Harley	Sobrina
502610365	Briceño	Garcia	Melber	Hijo
502000011	Briceño	Garcia	Pilar	Hermana
701940603	Briceño	Garcia	Rosmery	Hermana
503910730	Peña	Briceño	Andrey	Hijo

Asimismo, se determinó que la Representante Legal de la Asociación de Desarrollo Integral de Cañas, era la coordinadora del Proyecto 225 “Proyecto Renacer”, en el cual participaba como beneficiaria, siendo también la que firmaba los informes de participación en proyectos, que se remitían al IMAS.

¹⁶Verificación de campo y revisión del expediente grupal 63, que en los requisitos y los listados de participación remitidos por la Municipalidad de El Guarco, es la beneficiaria del proyecto de Manos a la Obra.

Sobre los motivos que originan esta situación, sobresale que el marco regulatorio¹⁷ no contempla mecanismos para valorar y verificar la conformación de los beneficiarios, en concordancia con la objetividad de la información contenida en los informes de participación en Proyectos que remiten los coordinadores de los proyectos.

En este sentido el Decreto N° 36870-MP-G-MBSF-MTSS, en el artículo 15 establece:

“Artículo 15°—Mecanismos de control. Corresponderá al Instituto Mixto de Ayuda Social establecer los mecanismos de control interno correspondientes, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de Manos a la Obra...”.

2.2.6 Seguimiento del Beneficio Manos a la Obra.

2.2.6.1 De acuerdo con el análisis realizado de 16 proyectos, se determinó que a pesar de que las organizaciones remitieron el detalle de las actividades realizadas durante la ejecución de los proyectos y los informes de participación mensuales, estos no evidencian la fecha de recepción por parte de los funcionarios del IMAS, de forma que respalde el giro individual de los recursos para el segundo y los subsiguientes meses, ni muestran el avance de los proyectos o el cumplimiento de las actividades establecidas, según lo expuesto en el punto 2.2.2.1 de este informe.

Al respecto, el punto 9.6 del procedimiento aprobado para el beneficio en referencia, establece lo siguiente:

“9.6) Para el giro del segundo y subsiguiente meses, a más tardar el día 15 de cada mes, **la organización que impulsa el proyecto de participación**, debe presentar un reporte que indique la participación del beneficiario en el proyecto autorizado y el reporte de horas (ver Anexo 4), **así como el informe mensual del avance del proyecto, (...)**”. (El destacado no consta en el original.)

2.2.6.2 A pesar de que 8 de los 16 proyectos evaluados, cuentan con un informe parcial o final realizado por el Profesional Ejecutor del Área Regional (**Ver Anexo 4**), y que el Área de Seguimiento y Evaluación de Programas del IMAS realizó para el periodo 2012, un seguimiento aleatorio de los proyectos de Manos a la Obra¹⁸, a la fecha de la ejecución de este estudio, no se contaba con resultados consolidados y comunicados a nivel institucional sobre este beneficio.

En este sentido, el punto 9.8 del procedimiento ya citado, indica con respecto al seguimiento lo siguiente:

¹⁷ Procedimiento aprobado para el beneficio de Manos a la Obra., Punto 7 Requisitos Giro Individual del beneficio, Anexo 2. Lista de Datos básicos de los postulantes remitidos por las organizaciones e incluida por el Profesional Ejecutor en el SABEN.

¹⁸ Cuestionario de Seguimiento Individual a personas Beneficiarias del Beneficio Manos a la Obra.

“9.8. La **unidad competente del IMAS genera una muestra** del diez por ciento de los proyectos, cada tres meses, **con el fin de evaluar la oportunidad del seguimiento** y las acciones administrativas correctivas en concordancia con el objetivo de este beneficio.”
(El destacado no consta en el original.)

En relación con lo expuesto, conviene señalar que el procedimiento en referencia, no define a cuál unidad le corresponde generar la muestra, y refiere a una “**unidad competente del IMAS...**”. Al respecto, conviene señalar que a lo interno del IMAS, se cuentan con lineamientos que regulan este accionar, visualizados en el “Manual de Clases”, en donde por ejemplo, el Área de Evaluación y Seguimiento de Programas Sociales, es la encargada de dar seguimiento y evaluación específica a los programas sociales con visión nacional, regional y local; y que a nivel Regional la Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional (UIPER), es la encargada de investigar, formular, programar y evaluar los proyectos regionales; sin embargo, resulta de relevancia indicar expresamente cual es la instancia administrativa encargada de seleccionar la muestra y evaluar la oportunidad del seguimiento, que establece el punto 9.8 del Procedimiento aprobado para el beneficio de Manos a la Obra.

Adicionalmente y en línea con lo anterior, el Artículo 65 del Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios el IMAS, establece lo siguiente:“El seguimiento de la acción institucional en programas sociales se realizará en diferentes niveles de intervención, de acuerdo con los siguientes lineamientos: a) **En el caso de beneficios individuales, el personal ejecutor verificará mediante muestreo al azar el uso adecuado de los recursos por parte de los beneficiarios y los cambios producidos en la situación socioeconómica. El seguimiento se hará durante el período que contempla el beneficio.** (El destacado no consta en el original.)

Lo expuesto, refleja que el mecanismo establecido a nivel institucional, no brinda resultados concretos, sobre la ejecución del beneficio “Manos a la Obra”, lo que deduce la necesidad de precisar cuál es la unidad y el cómo se debe realizar el seguimiento asociado con el beneficio en referencia, ya que la indefinición mencionada, impide al IMAS como ente ejecutor, efectuar una rendición de cuentas apropiada e imposibilita la toma de decisiones ante eventuales desviaciones en la ejecución de este beneficio, con el consiguiente riesgo para el efectivo cumplimiento de los objetivos institucionales.

En la conferencia final, se indicó que lo indicado ya se había corregido en el nuevo Procedimiento de Manos a la Obra; sin embargo, una vez valorado dicho procedimiento, esta Auditoría considera que lo establecido en el punto 8.12, si bien establece a quienes le corresponde realizar el seguimiento, no indica el cómo se realizará.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados obtenidos en el presente estudio se concluye lo siguiente:

3.1. Los procedimientos de control interno, establecidos para la ejecución del beneficio Manos a la Obra, corresponden de la combinación de los requisitos de los beneficios individuales y grupales

establecidos a nivel interno del IMAS, los cuales fueron adecuados a los términos del Decreto N° 36870, orientados con la transferencia monetaria condicionada de este beneficio; sin embargo, no considera adecuadamente aspectos relacionados con los otros componentes del subsidio, ni se define la instancia encargada de evaluar la oportunidad del seguimiento, lo que impide al IMAS efectuar una rendición de cuentas apropiada en la ejecución de este beneficio.

3.2. La actividades de control interno establecidas por el IMAS, para medir el cumplimiento de los fines sociales que justifican el beneficio Manos a la Obra, carece de metas asociadas con su ejecución, como parte del Programa Bienestar y Promoción Familiar del IMAS, lo cual incide en la verificación de su eficacia y contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales. De igual forma, la ampliación de la vigencia de la Ficha de Información Social, la omisión de requisitos aplicables a los beneficios individuales, tales como la entrevista, instrumento mediante el cual se puede obtener información actualizada del beneficiario y la verificación del Registro de la Propiedad, realizada por el Profesional Ejecutor, debilitan el control ya que no se cuenta con información importante que brinde una seguridad razonable de que se cumplen con los objetivos sociales del IMAS y se garantice el otorgamiento de beneficios a población pobre y en pobreza extrema.

4. RECOMENDACIONES

Disposiciones Legales sobre recomendaciones

Esta Auditoría Interna, respetuosamente se permite recordar al Lic. Juan Carlos Dengo González, Sub Gerente de Desarrollo Social; al Lic Marvin Chávez T., Jefe de Planificación Institucional y a la Lcda. Inés Cerdas Cambroner, Jefe del Área Regional de Desarrollo Social de Cartago, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, disponen de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 36, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:/ a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados./ b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el

jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes./ c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38.- Planteamientos 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 (...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente...

A LA SUB GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL

4.1 Incorporar y someter a la aprobación por parte de la Gerencia General, en el procedimiento aprobado del subsidio “Manos a la Obra”, los siguientes aspectos, con la finalidad de respaldar la transferencia individual de recursos: (Plazo: 3 meses, vence: 31 de julio del 2014)

- Entrevista por parte del Profesional Ejecutor y según criterio profesional, evidenciar el análisis asociado con los bienes muebles e inmuebles registrados en el Registro Público de la Propiedad a nombre del beneficiario, de forma que se justifique el otorgamiento del subsidio individual en concordancia con los objetivos del IMAS. (Ver punto 2.1.2)
- Incorporar en el Anexo N° 3, denominado “Proyecto y Cronograma de Manos a la Obra”, el número de horas individuales de participación en aportes comunales o capacitación, en cada actividad a ejecutar por proyecto, de forma que se respalde la transferencia monetaria individual condicionada y sirva como parámetro de seguimiento. (Ver punto 2.2.2.1)
- En la medida de lo posible, establecer que los funcionarios que designen los representantes legales de los ministerios y otras entidades públicas, así como los directores regionales de los diferentes ministerios y otras instituciones públicas y los directores del SINAC, establecidos en los incisos d. y e., del artículo 16 del Decreto N°37764, no tengan grado de afinidad o

consanguinidad con los beneficiarios, así como que dichos responsables o funcionarios designados no sean los designados de los informes mensuales de participación en los proyectos en los cuales participen como beneficiarios, y que los Profesionales Ejecutores verifiquen esa condición (Ver punto 2.2.5)

- Incluir en las resoluciones grupales para el otorgamiento de beneficios de Manos a la Obra, el fundamento legal que respalda el otorgamiento del beneficio. (Ver punto 2.1.1)
- Definir claramente la forma en que se debe realizar el seguimiento asociado con el beneficio Manos a la Obra. (Ver punto 2.2.6.2)

4.2 Coordinar con el Área de Tecnologías de Información para que se incorpore un mecanismo de control en el Módulo de Aporte Comunal de Manos a la Obra, del SABEN, por medio del cual se cautele que no se transfieran recursos a beneficiarios del grupo 4, sin la respectiva justificación técnica. (Ver punto 2.1.3) (Plazo: 3 meses, vence: 31 de julio del 2014)

4.3 Ordenar a la Jefe del Área Regional de Desarrollo Social Chorotega, verificar que se confeccione sin excepción el informe técnico social, para los beneficiarios del grupo de prioridad 4, (No Prioritario), por medio del cual se justifique adecuadamente la transferencia del subsidio. Asimismo, disponer las acciones administrativas para que en el caso de futuros incumplimientos se establezcan las medidas disciplinarias y civiles (reintegro de recursos al IMAS), que procedan contra los funcionarios que omitan confeccionar el respectivo informe técnico social. (Ver punto 2.1.3). (Plazo: 3 meses, vence: 31 de julio del 2014)

4.4 Ordenar a las Jefes de las Áreas Regionales de Desarrollo Social Chorotega y Cartago, dejar constancia de la fecha de recepción del reporte de participación mensual de los beneficiarios de tal forma que se respalde el giro individual de los recursos para el segundo y subsiguientes meses. (Ver punto 2.2.6.1). (Plazo: 3 meses, vence: 31 de julio del 2014)

A PLANIFICACION INSTITUCIONAL

4.5 Establecer en los instrumentos de Planificación Institucional las metas que permitan valorar, la incidencia y el impacto anual del beneficio “Manos a la Obra”, en el cumplimiento de los objetivos del IMAS. (Ver punto 2.2.1) (Plazo: 9 meses, vence: 31 de enero del 2015)

A LA JEFATURA DEL ÁREA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL DE CARTAGO.

4.6 Ordenar a los coordinadores de las Unidades Ejecutoras, establecer mecanismos de control para evitar la situación comentada en el punto 2.2.4. (Ver punto 2.2.4) (Plazo: 1 mes, vence: 30 de mayo del 2014)

Hecho por:
Licda. Mayra Gamboa Valverde
PROFESIONAL EN AUDITORIA

Revisado y Aprobado por:
Licda. Gema Delgado Rodríguez
ENCARGADA DE PROCESO

AUDITORIA INTERNA
ABRIL, 2014