

## **INFORME SOBRE EL ESTUDIO DEL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS CECUDI (REDES DE CUIDO)**

### **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 2011 y se justifica en la importancia de la intervención del IMAS dentro del Programa Redes de Cuido para cumplir con el plan social del Gobierno, la magnitud de los recursos involucrados y el cumplimiento de la disposición 4.2 del informe DFOE-SOC-IF-05-2011 de la Contraloría General de la República.

#### **1.2. Objetivo general**

Contribuir al alcance de los objetivos y al fortalecimiento de los procedimientos administrativos establecidos por el IMAS para la asignación, uso y control de los recursos asignados en actividades de apoyo al Programa gubernamental de Redes de Cuido para los proyectos de Centros de Cuido Infantil (CECUDI).

#### **1.3. Alcance del estudio**

El estudio consistió en evaluar los controles establecidos para el giro de recursos para apoyar el proceso constructivo de los Centros de Cuido Infantil, así como en determinar la condición del proceso constructivo en que se encontraba cada una de las obras de los proyectos seleccionados, y cubrió las transferencias de fondos realizadas a las municipalidades de Cartago, La Cruz, Nicoya, Los Chiles y Upala. El periodo analizado cubrió del 1 de mayo del 2010 al 31 de julio del 2011, y se extendió en los casos que se consideró necesario.

#### **1.4 Aspectos Generales**

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 36020-MP-S-MEP<sup>1</sup>, se declara de interés público la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, e insta y autoriza a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencias y de acuerdo con sus posibilidades colaboren activamente y aporten recursos humanos, físicos y económicos para el desarrollo de las actividades conducentes a la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Publicado en La Gaceta Digital N° 88 del 11 de mayo del 2010

<sup>2</sup> Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 36020-MP-S-MEP

## 1.5 Comunicación Verbal de los Resultados

El 21 de junio del 2012 se realizó la Conferencia Final donde se presentaron los resultados y recomendaciones de este informe a la MSc. Mayra Díaz Méndez, Gerente General; al Lic. Juan Carlos Dengo González, Sub Gerente de Desarrollo Social; a la Licda. Gladys Dávila Espinoza, Jefe del Área Regional de Desarrollo social Chorotega; al Lic. Juan Luis Gutiérrez Chávez, Jefe del Área Regional de Desarrollo Social Huetar Norte; reunión a la que asistió además la Licda. Irene Revuelta Sánchez, la Lic. Yadely Abarca Cubillo, la Licda. Eluria Lorena Peters Bent, el Lic. José Miguel Jiménez Araya y el Ing. Rodrigo Amador Molina, quienes hicieron observaciones que una vez valoradas fueron incorporadas en el presente informe.

## 2. RESULTADOS

### 2.1 Valoración del Riesgo realizada por la Auditoría al Programa Infraestructura Comunal para el desarrollo de Redes de Cuido

El estudio cubrió los principales riesgos detectados por la Auditoría Interna con base en la Revisión Preliminar efectuada sobre las actividades que soportan la transferencia de recursos a Entidades de Derecho Público, para el desarrollo de los proyectos correspondientes a los CECUDI, donde se identificaron los siguientes riesgos:

- Riesgo Social, asociado a que no se logre cumplir el objetivo del proyecto institucional, no logrando el efecto social deseado.
- Riesgo de Patrimonio, asociado a que los proyectos relacionados con Redes de Cuido, finalmente no se puedan concluir a corto plazo o dentro del término establecido en los convenios y se produzca una necesidad mayor de recursos, por encarecimiento del proyecto, debido al tiempo transcurrido.
- Riesgo Estratégico, asociado a la falta de planificación en la selección de los proyectos a desarrollar dentro del grupo de los CECUDI, así como por falta de cumplimiento de metas fijadas por el IMAS.
- . Riesgo de eficacia<sup>3</sup> y eficiencia<sup>4</sup> de las operaciones: asociado a la oportunidad y respaldo del desembolso de los recursos a los Sujetos de Derecho Público para la ejecución de proyectos de Infraestructura.

---

<sup>3</sup> Eficacia de las operaciones: Capacidad de las operaciones para contribuir al logro de los objetivos institucionales de conformidad con los parámetros establecidos.

<sup>4</sup> Eficiencia de las operaciones: 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.

➤ Riesgo de Legalidad: Relacionado con el desconocimiento de la normativa y su consecuente incumplimiento.

## 2.2 Impacto Social de los proyectos de Infraestructura asociados con el Programa Gubernamental Redes de Cuido.

La Administración activa del IMAS, según sus competencias giró entre noviembre y diciembre del 2010, recursos a diferentes Municipalidades por ¢570 millones para apoyar el programa gubernamental Redes de Cuido, donde ¢480 millones que equivalen al 84 % del total girado, fueron desembolsados entre el 28 y 31 de diciembre de ese año, como se muestra a continuación:

**Cuadro N° 1**  
**DETALLE DEL GIRO DE LOS RECURSOS DE INFRAESTRUCTURA**  
**COMUNAL RELACIONADOS CON REDES DE CUIDO**  
**PERIODO 2010 - 2011**

Municipalidad	Incluido en el Presupuesto	Fecha	Resolución	Fecha	Cheque N°	Fecha Cheque	Monto Colones	Fecha de retiro del cheque Municipalidad	Fecha depósito en la cuenta Municipal
Cartago	Modificación Presupuestaria N° 5	09-08-2010	8089	05-11-2010	7268	10-11-2010	90,000,000	10-11-2010	11-11-2010
Los Chiles	Modificación Presupuestaria N° 6 y 7	30-08-2010 14-09-2010	3886	22-12-2010	647	28-12-2010	120,000,000	01-02-2011	02-02-2011
Upala	Modificación Presupuestaria N° 6 y 7	30-08-2010 14-09-2010	3885	22-12-2010	650	29-12-2010	120,000,000	26-01-2011	02-02-2011
La Cruz	Modificación Presupuestaria N° 6 y 7	30-08-2010 14-09-2010	5227	23-12-2010	1001	29-12-2010	120,000,000	20-01-2011	21-02-2011
Nicoya	Modificación Presupuestaria N° 6 y 7	30-08-2010 14-09-2010	5229	27-12-2010	1002	31-12-2010	120,000,000	19-01-2011	19-01-2011
							<b>¢ 570.000.000</b>		

Para determinar el nivel de avance de las diferentes actividades necesarias para desarrollar los proyectos CECUDI, asociados al Programa Gubernamental “Redes de Cuido”, detallados en el cuadro anterior esta Auditoría procedió a establecer las siguientes tres etapas:

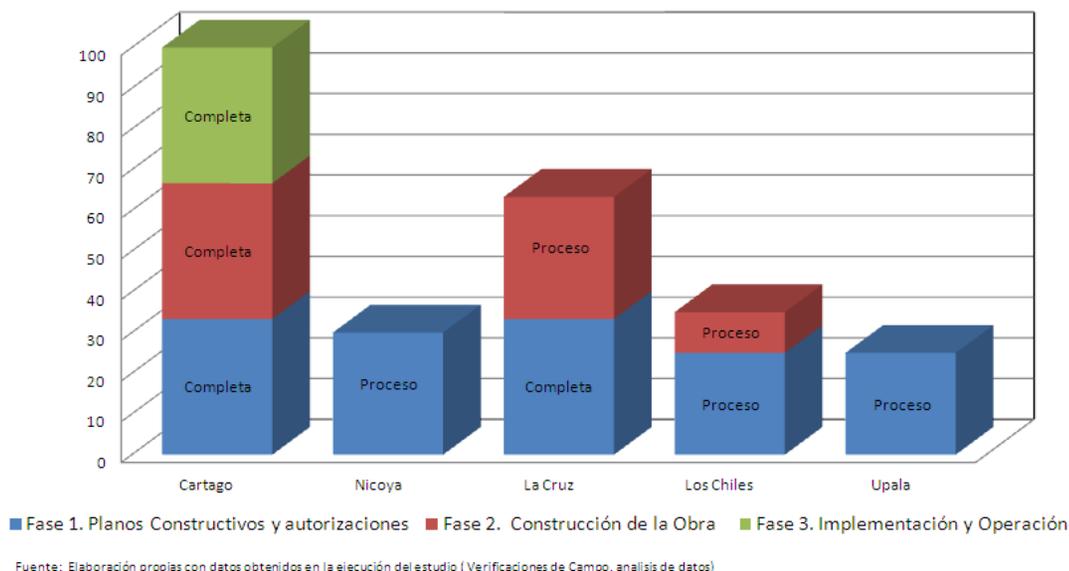
Fase 1: Planos constructivos, visados, autorizaciones y proceso de contratación administrativa previos a iniciar las obras.

Fase 2: Fase de construcción de la obra.

Fase 3: Operación del CECUDI con la atención de los beneficiarios directos.

Dichas fases, de conformidad con la verificación documental y física realizada para cada uno de los proyectos financiados, mostraban la situación que se representa en el siguiente gráfico:

**Grafico N° 1**  
**Estado de los Proyectos de Infraestructura**  
**Comunal - Redes de Cuido**  
**Al 31 diciembre 2011**



De conformidad con el análisis documental relacionado con la transferencia de fondos a estas 5 municipalidades para desarrollar los Centros de Cuido Infantil (CECUDI) asociados con el programa gubernamental Redes de Cuido, se determinó que los recursos fueron presupuestados por el IMAS entre agosto y setiembre del 2010 y girados a finales del año 2010, según se indicó anteriormente.

Como resultado de la verificación física efectuada por esta Auditoría a inicios del mes de diciembre del 2011, para evaluar la condición de las obras construidas, se determinó que aproximadamente un año después de girados los recursos por el IMAS a las 5 municipalidades, solamente el Proyecto conducido por la Municipalidad de Cartago se encontraba debidamente concluido y en operación, mientras que el proyecto a cargo de la Municipalidad de La Cruz, se encontraba en un 85% de avance en su fase de construcción de la obra.

Por su parte, el proyecto emprendido por la Municipalidad de Los Chiles se encontraba con un avance del 30% de la obra constructiva; sin embargo, esta fase se inició sin haber completado la primera etapa, ya que no contaba con los planos visados, lo que representa un evidente riesgo de legalidad y constructivo.

Los otros 2 proyectos tenían un mayor rezago, ya que el programado para que fuera desarrollado por la Municipalidad de Nicoya se encontraba en la primera fase, teniendo pendiente el proceso de contratación administrativa, mientras que el de Upala se encontraba también en la primera fase, en este caso, a la espera de los planos visados.

### **2.3 Suficiencia y validez de los controles establecidos en relación con las actividades ejecutadas por el IMAS para apoyar el Programa Gubernamental “Redes de Cuido”.**

Como resultado del estudio, se determinaron importantes oportunidades de mejora tanto en la asignación, giro y seguimiento de los recursos involucrados con los proyectos denominados CECUDI, relacionados con el Programa Gubernamental Redes de Cuido, que incide en la eficacia<sup>5</sup> y eficiencia<sup>6</sup> de las operaciones asociadas a este tipo de proyectos, las cuales se exponen a continuación:

#### **2.3.1. Asignación y ejecución presupuestaria de los proyectos propuestos.**

Del estudio efectuado se determinó que el IMAS incorporó en el Presupuesto Extraordinario 2-2010<sup>7</sup>, aprobado por la Contraloría General de la República y las Modificaciones Presupuestarias Concordantes<sup>8</sup>, recursos por la suma de ¢ 1.020.000.000, destinados a apoyar las Redes de Cuido y Desarrollo Infantil, los cuales fueron asignados en principio a 10 Municipalidades, pero que sin embargo, únicamente fue posible trasladar recursos a 5 de ellas, por un total de ¢570 millones, que equivalen al 56% del presupuesto asignado originalmente<sup>9</sup> y al 50% de las municipalidades consideradas inicialmente, según se indicó en detalle en el punto 2.2 de este informe. Dicha situación se expone en el siguiente cuadro:

---

<sup>5</sup> Capacidad de las operaciones para contribuir al logro de los objetivos institucionales de conformidad con los parámetros establecidos.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Aprobado mediante Acuerdo de Consejo Directivo 259-2010 comunicado el 14 de julio del 2011

<sup>8</sup> Modificaciones Presupuestaria 05-10 (ACD-300-2010 del 09-08-2010), 06-10 (ACD-325-2010 del 30-08-2010) y 07-10 (ACD-373-2010 del 13-09-2010)

<sup>9</sup> Modificaciones Presupuestaria 05-10 (ACD-300-2010 del 09-08-2010), 06-10 (ACD-325-2010 del 30-08-2010) y 07-10 (ACD-373-2010 del 13-09-2010)

**CUADRO N° 2**  
**ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTARIA PARA CECUDI**

MUNICIPALIDAD	PRESUPUESTO ASIGNADO	MONTO GIRADO	%	MONTO NO GIRADO	%
Cartago	90.000.000	90.000.000	100	0	0
Curridabat	80.000.000	0	0	80.000.000	100
Guatuso	120.000.000	0	0	120.000.000	100
Heredia	50.000.000	0	0	50.000.000	100
La Cruz	120.000.000	120.000.000	100	0	0
Los Chiles	120.000.000	120.000.000	100	0	0
Nicoya	120.000.000	120.000.000	100	0	0
San José	80.000.000	0	0	80.000.000	100
Santa Cruz	120.000.000	0	0	120.000.000	100
Upala	120.000.000	120.000.000	100	0	0
	<b>1.020.000.000</b>	<b>570.000.000</b>	<b>56</b>	<b>450.000.000</b>	<b>44</b>

Sobre este particular, el presente estudio permitió evidenciar que el giro de los recursos se realizó en todos los casos en un solo desembolso, sin contar con los requisitos necesarios para el inicio de la fase de ejecución de la obra en un tiempo razonable, aspecto que se detalla en el punto 2.3.4.

Sobre los motivos para que solo se pudieran ejecutar los recursos de 5 de las 10 municipalidades mencionadas, la Administración Activa del IMAS<sup>10</sup> indica que existen múltiples razones por las cuales la propuesta de los proyectos de Infraestructura Comunal incorporados en el Presupuesto para los CECUDI no califica o no procede, por ejemplo se cita textualmente que: “la Organización no presenta la documentación correspondiente para la ejecución del proyecto, falta de visado municipal, el plazo y montos son diferentes a lo convenido por lo que dificulta la preparación de los convenios”, lo que afectó la planificación al momento de incorporar tales proyectos al Presupuesto Institucional.

Lo anteriormente expuesto, no se ajusta a lo establecido en la norma 4.5.2 Gestión de proyectos de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que indica que “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente **la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas...**”. (El subrayado es de la Auditoría)

<sup>10</sup> Informe de Cumplimiento de las Metas Físicas y Ejecución Presupuestaria del a Diciembre 2010, remitido por Planeamiento Institucional

### 2.3.2 Metas e Indicadores de Gestión

La planificación es un factor de vital importancia en la ejecución de proyectos para asegurar el alcance de los objetivos en el caso del desarrollo del Programa Gubernamental de Redes de Cuido, el cual lleva implícito un importante factor de construcción de obra pública, es relevante medir el impacto social que se está alcanzando en cada proyecto o Centro de Cuido Infantil (CECUDI), por tanto es necesario el establecimiento de metas e indicadores de fácil medición y cuyo resultado muestre el grado de avance del proceso constructivo, pero también el nivel de aprovechamiento real y efectivo de esas instalaciones, por parte de los usuarios finales, que es el fin principal de cualquier programa social.

En este contexto la CGR<sup>11</sup>, señala que la meta es el objetivo al que se le ha fijado sujeto de acción, costo y plazo para alcanzarlo. Es un determinado resultado que se espera alcanzar al ejecutar un programa, actividad o proyecto como parte de un objetivo más general y se expresa por una magnitud y una unidad de servicios o de producto, en una determinada zona geográfica y en un determinado plazo para alcanzarla. La fijación de metas hace posible la medición de los resultados, la evaluación del grado de cumplimiento y eficiencia logrado por el ejecutor responsable de la realización de una meta.

Asimismo, los indicadores son la medida específica y objetivamente verificable de los avances o resultados de una actividad, que sirve de patrón para medir o mostrar el progreso de una actividad respecto de las metas programadas, o sea el indicador señala cuánto de la meta se ha logrado en un momento determinado. Estos instrumentos de medición deben reflejar el comportamiento de los factores claves. Es claro entonces que el indicador debe ser útil para la medición de lo que se espera alcanzar para tomar decisiones acertadas y una debida rendición de cuentas, que permitan mostrar los logros reales o los motivos para no alcanzarlos.

En línea con lo anterior y en concordancia con el análisis efectuado a los instrumentos de planificación del IMAS<sup>12</sup> en materia de Infraestructura Comunal (que son utilizados para medir la ejecución de los CECUDI), se determinó que las metas están asociadas a la ejecución presupuestaria, (Ver Anexo N° 1) pero no consideran el efectivo avance y conclusión del proyecto constructivo, y mucho menos aún, el cumplimiento del objetivo social que deben atender estos proyectos (la atención real y efectiva de los niños), por lo que esta Unidad de Control considera que con los indicadores mostrados, no se logra medir el impacto social de las actividades desarrolladas, ni se brinda un panorama real sobre el cumplimiento del fin social, para el cual fueron girados los recursos por parte del IMAS.

---

<sup>11</sup> Contraloría General de La Republica. Circular No. 8270. Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación presupuesto de los entes y órganos públicos, sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, oficio DFOE-343 de 17 agosto de 2000, páginas 32 y 38.

<sup>12</sup> Plan Operativo Institucional 2010 y 2011

En este caso, resulta impreciso mostrar como ejecutados los recursos trasladados para la ejecución de los CECUDI a 5 municipalidades por €570 millones, cuando un año después, solo uno de ellos por €90 millones está en operación.

En relación con lo expuesto, el punto 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece lo siguiente:

4.5.2. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

a. La identificación de cada proyecto, **con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.** /.../ e. **La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.** (Resaltado es por la Auditoría)

### **2.3.3 Identificación de Riesgos asociados a los proyectos de Infraestructura Comunal vs Redes de Cuido**

De conformidad con lo dispuesto en el punto 3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>13</sup>, la valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como los objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la Institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes. En esa misma línea, el artículo 4.2 del SEVRI<sup>14</sup> señala que:

4.2. Identificación de riesgos. Se deberá identificar por áreas, sectores, actividades o tareas, de conformidad con las particularidades de la institución, lo siguiente:/.../ d) Las medidas para la administración de riesgos existentes que se asocian con los riesgos identificados .La identificación de riesgos debe vincularse con las actividades institucionales de planificación- presupuestación, estrategia, evaluación y **monitoreo del entorno.** (Resaltado es por la Auditoría)

Del análisis efectuado a los riesgos identificados por la Administración, se determinó que a la fecha de este informe, no se han actualizado con la inclusión de transferencias de recursos a sujetos de

<sup>13</sup> Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009 Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009.

<sup>14</sup> La Gaceta No 135, del 12 de julio del 2005 Resolución R-CO-64-2005 de la Contraloría General de la República, Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE

Derecho Público y los cambios de las actividades desarrolladas por el IMAS de conformidad con el marco regulatorio institucional vigente.<sup>15</sup>

### **2.3.4 Efectividad de las actividades de control en materia de Infraestructura Comunal.**

Con fundamento en el análisis del marco normativo institucional vigente<sup>16</sup> y el Procedimiento de Infraestructura para Sujetos de Derecho Público, aprobado por la Gerencia General<sup>17</sup>, se determinó que para la asignación y transferencia de recursos públicos a las Municipalidades, para la realización de proyectos de Infraestructura Comunal, asociados al programa gubernamental Redes de Cuido, no se están exigiendo o al menos no se están documentando, ciertos requerimientos básicos de control previos a tales procesos, que garanticen la eficiencia, eficacia y oportunidad en el uso del patrimonio público, donde destaca la carencia de lo siguiente:

- **Requisitos previos a la asignación de recursos o incorporación al Presupuesto:**

Plan de Trabajo para el cumplimiento del objetivo general del proyecto, que detalle los objetivos específicos, metas y actividades y tiempo asignado a cada una de ellas, así como los responsables, ya que aún cuando en el convenio se establece<sup>18</sup> que “El presente convenio entrará en vigencia a partir de su firma y regirá por el término de un año prorrogable por periodos iguales hasta un máximo de vigencia total de tres años, para la ejecución del proyecto”, este plazo no se fundamenta en un Plan de Trabajo previo..

- Presupuesto de Egresos que fundamente el monto asignado de recursos al Sujeto de Derecho Público, para el desarrollo de los Proyectos CECUDI. Bajo estas condiciones, el monto de la transferencia de fondos no asegura de manera razonable si es suficiente o no para la consecución de la obra esperada.

- **Requisitos previo al giro de los recursos:**

- No se exige para el giro de la transferencia de los fondos la existencia de los Planos Constructivos y especificaciones técnicas para asegurar un pronto, efectivo y ordenado inicio de la ejecución de la obra física.

Valga indicar que tales requisitos están incorporados en el Manual Único Para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales del IMAS, para lo que son transferencias de fondos para proyectos de Infraestructura Comunal, según se observa en el punto 5.1.4 Requisitos Técnicos Generales.

<sup>15</sup> Mediante GG-2717-10-2010 del 25 de octubre del 2010, suscrito por la Licda. Margarita Fernández Garita Gerencia General, del IMAS en ese momento se estableció el Procedimiento de Infraestructura para Sujetos Públicos.

<sup>16</sup> Manual Único para el otorgamiento de beneficios institucionales

<sup>17</sup> Mediante oficio GG-2717-10-2010 del 25 de octubre del 2010

<sup>18</sup> Artículo décimo cuarto: De la Vigencia del Convenio

Asimismo, se considera importante mencionar algunas medidas de control contenidas en las sanas prácticas<sup>19</sup> que describen los procesos, herramientas y técnicas para dirigir un proyecto, con miras a obtener un resultado exitoso, en este caso de los proyectos relacionados con los CECUDI. Cabe agregar que estas sanas prácticas, como se verá, no son otras más que lo que ya el IMAS tiene regulado en el Manual Único para los proyectos de Infraestructura Comunal, que sin embargo, para efectos de los CECUDI no lo está aplicando, como lo son el plan de trabajo y el presupuesto:

Capítulo 6: Gestión del Tiempo del Proyecto. La Gestión del Tiempo del Proyecto incluye los procesos requeridos para administrar la finalización del proyecto a tiempo:/ 6.1 Definir las Actividades—/.../ identificar las acciones específicas a ser realizadas para elaborar los entregables del proyecto;/ 6.2 Secuenciar las actividades —/.../ identificar y documentar las interrelaciones entre las actividades del proyecto;/ 6.3 Estimar los Recursos de las Actividades—/.../ estimar el tipo y las cantidades de materiales, personas, equipos o suministros requeridos para ejecutar cada actividad. /...// 6.4 Estimar la Duración de las Actividades—/.../ **establecer aproximadamente la cantidad de períodos de trabajo necesarios para finalizar cada actividad con los recursos estimados.** La estimación de la duración de las actividades utiliza información sobre el alcance del trabajo de la actividad, los tipos de recursos necesarios, las cantidades estimadas de los mismos y sus calendarios de utilización;/ 6.5 Desarrollar el cronograma—/.../ analizar el orden de las actividades, su duración, los requisitos de recursos y las restricciones para crear el cronograma del proyecto/...// 6.6 Controlar el Cronograma—/.../seguimiento al estado del proyecto para actualizar el avance del mismo y gestionar cambios a la línea base del cronograma.<sup>20</sup> (Resaltado es por la Auditoría)

En relación con lo anterior, es importante resaltar los inconvenientes que para desarrollar estos proyectos manifestaron haber tenido, tanto los Ingenieros Municipales, como las Jefaturas de las Áreas Regionales de Desarrollo Social del IMAS involucradas en este proceso (Ver Anexo N<sup>o</sup>2), entre los que se destacan: la obtención y el visado de los planos que amparan la construcción de las obras, así como la aprobación del presupuesto extraordinario por parte de la CGR, y la definición del procedimiento a utilizar para la ejecución de los recursos, lo que incide en el nivel de impacto<sup>21</sup> en los productos finales institucionales, mostrados en el aparte 2.2.

## 2.4. Seguimiento de los controles establecidos a los proyectos de Redes de Cuido

**2.4.1** De acuerdo con el análisis realizado, se determinó que la Administración Activa del IMAS según sus competencias, no realizó seguimiento a los Sujetos de Derecho Público a los cuales se giraron recursos para apoyar el programa gubernamental Redes de Cuido, inmersos en el Programa de Infraestructura Comunal.

<sup>19</sup> Global Standard Project Management Institute ; Guía de los Fundamentos para la Dirección de proyectos (Guía del PMBOK) Cuarta Edición

<sup>20</sup> Ídem/ página 116

<sup>21</sup> De la gestión institucional: Efecto que la gestión de una entidad pública debe generar en la sociedad a la cual se debe, mediante la consecución de los fines encomendados. Las entidades públicas deben priorizar sus actividades en función de su impacto en el logro de esos fines. Glosario de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Resolución No CO-9-2009 del 26-01-2009. Publicado en La Gaceta No 26 del 6 de febrero del 2009

Al respecto, no existe evidencia de que el Área Regional de Desarrollo Social Chorotega solicitara informes periódicos de avance a las Municipalidades de La Cruz y de Nicoya; por su parte, el Área Regional de Desarrollo Social Huetar Norte, solicitó un informe del avance del procedimiento de contratación a las municipalidades de Los Chiles y a la de Upala, casi un año después de haberse firmado el convenio.

Sobre el particular, la cláusula N° 3.2.1 de los convenios suscritos establece como parte de las obligaciones del IMAS, lo siguiente: “Requerir informes periódicos del avance en cualquier momento que lo considere necesario, para los efectos del cumplimiento del presente convenio”.

Además, los Lineamientos emitidos por la Presidencia Ejecutiva del IMAS, con el oficio PE-1072-06-2011 del 30 de junio del 2011<sup>22</sup>, indican en lo de interés: “Especialmente las ARDS deberán velar por: El cumplimiento de las normas de los principios de Contratación Administrativa./ (...)/ El uso eficaz y eficiente de los recursos públicos...”.

Sin embargo, la Administración Activa del IMAS no tiene establecido un mecanismo de control que defina la forma como se dará seguimiento de los procedimientos de construcción que efectúen las Municipalidades, analizando el costo beneficio de este, que considere las particularidades de la modalidad de construcción escogida (por administración o por contrato), para detectar desviaciones o anomalías en la ejecución de los recursos aportados por el IMAS y tomar medidas correctivas oportunas que aseguren la eficacia y la eficiencia en el manejo de estos recursos públicos.

**2.4.2** Por otra parte, el estudio permitió determinar que los funcionarios del IMAS, no realizan seguimiento a las municipalidades sobre el uso de los intereses generados por los recursos aportados por el IMAS. En el caso de las Municipalidades de Cartago, La Cruz y Nicoya, se desconoce el importe y el destino dado a los intereses generados por los fondos otorgados por el IMAS, mientras éstos permanecieron en las respectivas cuentas bancarias; por lo que se inobserva la cláusula N° 4.13 del convenio suscrito entre las partes que señala: “Llevar un control de los intereses que se generen de los recursos económicos que le gira el IMAS...”.

## **2.5. Proceso de contratación para la construcción de los inmuebles realizado por cada Municipalidad con los recursos transferidos por parte del IMAS.**

De los 4 proyectos que se encontraban en proceso, se determinó que la etapa de construcción de las obras se realizaría bajo la siguiente modalidad:

<b>ENTE</b>	<b>MONTO GIRADO</b>	<b>MODELO A UTILIZAR</b>
Municipalidad de La Cruz	∅120.000.000	Por Administración
Municipalidad de Nicoya	120.000.000	Por Licitación Pública
Municipalidad de Los Chiles	120.000.000	Por Administración
Municipalidad de Upala	120.000.000	Por Administración

<sup>22</sup> Para dar cumplimiento a la disposición 4.1, inciso c, del DFOE-SOC-IF-05-2011.

Según se indicó en puntos anteriores, de estos 4 proyectos, el desarrollado por la Municipalidad de La Cruz se encontraba con un avance del 85% a diciembre del 2011 y el de Los Chiles se encontraba con un 30% de avance a la misma fecha. En este caso, ambos proyectos se desarrollaban por la modalidad de obras por administración<sup>23</sup>, por lo que el proceso constructivo estaba a cargo de personal propio, o directamente contratado por las municipalidades, y el trámite de compra de materiales se efectuaba por medio de sus proveedurías internas. En tales casos, se observó que las compras de los materiales se realizaron de manera directa con tres cotizaciones. Valga indicar que el proyecto a desarrollar por la Municipalidad de Upala seguiría esa misma modalidad de ejecución. (Ver Anexo No 3)

En el caso de la Municipalidad de Nicoya, tramitó una licitación pública para contratar la construcción del CECUDI, la cual se encontraba adjudicada y al momento de la revisión efectuada por esta Auditoría estaba corriendo el término para presentar apelaciones.

Respecto a la modalidad de construcción empleada por cada Municipalidad, no se localizó información relativa a los estudios o análisis previos efectuados para desarrollar los proyectos constructivos bajo la característica escogida en cada caso, lo que no permite determinar si fue o no la más conveniente en concordancia con la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos transferidos para el desarrollo de estos proyectos.

### 3. CONCLUSIONES

**3.1.** El hecho de que el IMAS no exija a las municipalidades cumplir con algunos requisitos previos para incorporarlos dentro de su Plan Anual Operativo y su Presupuesto, así como tampoco para proceder al giro de los fondos para la construcción de los Centros de Cuido Infantil (CECUDI), de alguna manera coadyuva a la poca ejecución de estos proyectos, toda vez que las municipalidades una vez que cuentan con los recursos girados por el IMAS, no apresuran el cumplimiento de aspectos básicos como la confección y aprobación de planos ni el inicio de las contrataciones necesarias para ejecutar tales proyectos. Eso ocasiona que pase el tiempo y la ejecución y aprovechamiento de los fondos no se vea plasmado en la obra social para lo que fueron transferidos. Podríamos decir, que a falta de controles mínimos de manera previa, el IMAS propicia que el Programa Gubernamental Redes de Cuido no avance con la celeridad que el Gobierno de la República podría estar esperando. En este caso, y como sucede en muchas otras actividades, al ejecutarse el programa obviando controles internos que aseguren la eficiencia y eficacia de las operaciones, el desarrollo del mismo en lugar de agilizarse más bien se entorpece.

Es por ello que es de vital importancia que la Administración Activa del IMAS, según sus competencias, contemple, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados,

---

<sup>23</sup> Ejecución de la obra por "administración": cuando la entidad ejecute la obra con sus propios recursos materiales, humanos y monetarios, tendrá que hacerlo de conformidad con las especificaciones, el programa de trabajo y el presupuesto y flujo de caja, preparados en la fase anterior. Punto 9.1 del Manual para el Desarrollo de proyectos de obra pública.

actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas, para lograr un efectivo y oportuno impacto social de los recursos públicos que se transfieren para construir y poner en operación los CECUDI del Programa Gubernamental Redes de Cuido.

**3.2** Las Municipalidades están sujetas al ordenamiento jurídico de la Administración Pública, por lo que tienen que cumplir con una serie de lineamientos en materia de contratación administrativa, sin embargo el IMAS no realiza evaluaciones sobre la eficacia en el manejo de los recursos públicos otorgados.

**3.3** En cuanto a las transferencias realizadas por el IMAS para construir Centros de Cuido Infantil, 4 de las 5 Municipalidades, a las cuales se les giró recursos, no habían concluido la construcción de dicha infraestructura, 1 año después de dicha transferencia.

#### **4. RECOMENDACIONES**

##### Disposiciones Legales sobre recomendaciones

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar a la Licda. Mayra Díaz Méndez, Gerente General; al Lic. Juan Carlos Dengo González, Sub Gerente de Desarrollo Social; a la Licda. Gladys Dávila Espinoza, Jefe del Área Regional de Desarrollo Social Chorotega; al Lic. Juan Luis Gutiérrez Chavez, Jefe del Área Regional de Desarrollo Social Huetar Norte, que de acuerdo al artículo 36 de la Ley N° 8292, cuentan con diez días hábiles para ordenar el cumplimiento de las recomendaciones que le correspondan.

Con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N° 8292 del 4 de setiembre del 2002, se procede a transcribir lo dispuesto en sus artículos N° 36, 37, 38 y en lo que interesa el artículo N° 39:

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 GERENCIA GENERAL**

**4.1.** Ordenar a Planificación Institucional, valorar la pertinencia de la metodología utilizada para la definición de las metas e indicadores de la medición del impacto social de los programas institucionales, asociados a infraestructura comunal con sujetos de derecho público, toda vez que los utilizados actualmente podrían no ser útiles para la toma de decisiones y la efectiva rendición de cuentas, esto debido a que no parece razonable dar como ejecutados proyectos con la transferencia de fondos, cuando en la realidad, algunos requieren más de un año para entrar en operación y cumplir así con el objeto social. (Ver punto 2.3.2)

**4.2.** Incorporar en el Procedimiento de Infraestructura para Sujetos Públicos (Oficio GG-2717-10-2010), los siguientes requisitos mínimos, con la finalidad de que se agilice razonablemente el proceso relacionado con la selección, incorporación al POI, transferencia de recursos, construcción de las obras y entrada en operación de los CECUDI: (Ver punto 2.3.4)

**a) Requisitos previos a la incorporación al POI y al Presupuesto Institucional de proyectos y recursos para Sujetos de Derecho Público:**

- Plan de Trabajo que asegure razonablemente el cumplimiento de los objetivos del proyecto, con su respectivo programa de trabajo donde se detallen las actividades y el tiempo asignado a cada una de ellas.
- Presupuesto de Egresos que fundamente el monto de los recursos solicitados por el Sujeto de Derecho Público.

- Modalidad mediante la cual se desarrollará la obra. (Por Administración o por contratación externa).

**b) Requisitos a presentar previo a la transferencia de los recursos:**

- Planos Constructivos Visados por las diferentes instituciones involucradas.
- Cronograma de actividades con fecha de inicio y de conclusión de la obra y fecha en que se espera ponerla en operación.

Indicar el tipo de procedimiento de contratación administrativa que se llevará a cabo para realizar la construcción de la obra.

**A LA SUB GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL**

**4.3.** Establecer un mecanismo de control que permita dar seguimiento a los procedimientos de contratación que efectúen las Municipalidades, que considere las particularidades de la modalidad de construcción escogida, ya sea por Contratación Administrativa o por Administración. (Ver punto 2.4.1 y 2.5)

**4.4.** Identificar, valorar y administrar los riesgos asociados con Infraestructura Comunal, en lo que se refiere a la transferencia de recursos a Sujetos de Derecho Público. (Ver punto 2.3.3)

**A LA JEFATURA DE LAS ÁREAS REGIONALES DE DESARROLLO SOCIAL CHOROTEGA Y HUETAR NORTE**

**4.5.** Verificar el efectivo cumplimiento de las disposiciones establecidas en los respectivos convenios de proyectos de Infraestructura, relacionados con los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) en apoyo del programa gubernamental Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, especialmente aquellas que tengan que ver con el avance del proceso constructivo y con el uso de los recursos y los intereses que devenguen. (Ver punto 2.4.2.)

**Hecho por**

**Lic. Geovany Calero Gaitán**  
**PROFESIONAL EJECUTOR**

**Licda. Mayra Gamboa Valverde**  
**PROFESIONAL EJECUTORA**

**Revisado y Aprobado por:**  
**Lic. Enrique Aguilar Rivera**  
**COORDINADOR**

**AUDITORIA INTERNA**  
**JUNIO, 2012**