

**INFORME SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y METAS DE
INVERSIÓN SOCIAL DEL AÑO 2018**

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	4
1.2. OBJETIVO GENERAL	4
1.3. ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO	4
1.4. ANTECEDENTES	5
1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS.....	7
2. RESULTADOS.....	7
2.1. Planificación con base en la información del SIPO.	7
2.2. Criterios de distribución de metas y recursos de inversión social, aplicados por beneficios.....	10
2.3. Proceso de distribución de recursos y metas efectuados por las Áreas Regionales a las Unidades Locales de Desarrollo Social.....	12
2.4. Herramientas o instrumentos para distribuir los recursos y metas.	14
2.5. Presentación del documento sobre la distribución de metas y recursos de las Áreas Regionales.	15
3. CONCLUSIONES	16
4. RECOMENDACIONES	17
PLAZOS DE RECOMENDACIONES	20
5. ANEXOS.....	21

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La suficiencia, validez y cumplimiento de los procedimientos establecidos para planificar y distribuir los recursos de inversión social.

¿Por qué es importante?

Para analizar, evaluar y verificar los controles y procedimientos aplicados en el proceso y cumplimiento de la normativa aplicable.

¿Qué encontramos?

Entre los resultados más relevantes se destacan los siguientes:

❖ Para determinar los porcentajes asignados a cada Área Regional para la distribución priorizada de los recursos del año 2018 establecidos por el Área de Planificación y Sistemas de Información Social, consideran la información de la Encuesta Nacional de Hogares 2017 (ENAH), del Sistema de Atención de Beneficios (SABEN), del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), los porcentajes institucionales de ejecución y las valoraciones de la Subgerencia de Desarrollo Social.

❖ No se han definidos los criterios técnicos que se deben aplicarse en la distribución de las metas y recursos de inversión social, ya que los aspectos señalados por la Subgerencia de Desarrollo Social responden a justificaciones, no así a un razonamiento técnico.

❖ No existe un procedimiento estandarizado para la distribución de recursos y metas de las Unidades de investigación, planificación y evaluación (UIPER) de las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) a las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS).

❖ Las herramientas o instrumentos para distribuir los recursos y metas de las Áreas Regionales y Unidades Locales de Desarrollo Social, implementadas por el Área de Planificación Institucional no se encuentran incorporadas en el “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, ni aprobadas por la Gerencia General.

❖ Se determinó que, al mes de abril del 2018, las ARDS de Heredia, Suroeste, Noroeste, Huetar Caribe, Brunca y Huetar Norte no habían remitido a la Subgerencia de Desarrollo Social o Área de Planificación el detalle de la distribución del presupuesto y metas entre las respectivas ULDS de los recursos asignados para el año 2018, lo que impide la valoración,

evaluación y aprobación de la distribución realizada por las UIPER para cada Unidad Local, en relación con los lineamientos y directrices de priorización establecidos por la Alta Gerencia del IMAS.

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye que, en el proceso de distribución de recursos y metas de inversión social, se detectaron oportunidades de mejora que requieren ser reguladas e incorporadas en la normativa aplicable.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna le recomendó a la Subgerencia de Desarrollo Social el modificar e incorporar en la normativa vinculada al procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, aquellos elementos que fortalecen el control interno de dicho proceso, tales como la definición individualizada de los criterios técnicos en que se fundamentará la Subgerencia de Desarrollo Social para efectuar tanto la distribución por Área Regional, como por beneficio, procedimentar la distribución que se realiza desde la UIPER hacia las ULDS, incorporar el periodo, frecuencia y plazo de entrega de la distribución de recursos y metas que define las ARDS para cada ULDS y valorar e implementar, en coordinación con las instancias competentes y las Áreas Regionales de Desarrollo Social las herramientas o instrumentos estandarizados para la distribución de recursos y metas, con el fin de unificar dicho proceso y capacitar a los profesionales del UIPER en su manejo.

INFORME SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y METAS DE INVERSIÓN SOCIAL DEL AÑO 2018

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio a que se refiere el presente informe se efectuó en cumplimiento de los Planes Anuales de Trabajo de la Auditoría Interna de los años 2017 y 2018.

1.2. OBJETIVO GENERAL

Contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de los procesos de planificación y presupuestación institucional.

1.3. ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO

El estudio consistió en analizar, evaluar y verificar los controles y procedimientos aplicados en el proceso y el cumplimiento de la normativa aplicable. El periodo del estudio comprendió del mes de julio 2017 al mes de mayo del 2018.

Se seleccionó una muestra de 6 Unidades de investigación, planificación y evaluación (UIPER) destacadas en las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) de Alajuela, Heredia, Cartago, Chorotega, Puntarenas y Huetar Norte, con el objetivo de determinar y evaluar la distribución de recursos y metas a los ULDS y las herramientas o instrumentos estandarizadas para efectuar dicho proceso.

El estudio se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Auditoría Interna del IMAS, el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del IMAS; así como la demás normativa de auditoría de aplicación y aceptación general. Para llevar a cabo este estudio se utilizaron como criterios de evaluación, lo dispuesto en el siguiente bloque de legalidad:

- ✚ Ley 4760, Ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, publicado 8 de mayo 1971.
- ✚ Ley General de Control Interno N° 8292, vigente desde el 04/09/2002.
- ✚ Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de requisitos y Trámites Administrativos, publicado el 04 de marzo del 2002.
- ✚ Normas de Control Interno para el Sector Público, vigente desde el 06/02/2009.
- ✚ Directriz Presidencia Ejecutiva PE-1226-12-17, relativa a la Distribución de Metas y Recursos de Inversión Social.
- ✚ Oficio SGDS-1978-12-2017 sobre los Criterios de Distribución de metas y recursos de Inversión Social, 2018.
- ✚ Oficio SGDS-0045-01-2018, del 09 de enero del 2018, referente a la Propuesta de Distribución de recursos y metas de inversión Social 2018.
- ✚ Oficio SGDS-0061-01-2018, del 15 de enero del 2018, donde se instruye velar por el cumplimiento de la Directriz PE-1226-12-2017, con relación a la correcta utilización de los recursos económicos.
- ✚ Procedimiento para Distribución y Asignación de Metas y Recursos de Inversión Social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, aprobado por la Gerencia General mediante GG-0602-03-2017, del 29 de marzo del 2017.
- ✚ Planes Operativos Institucionales del 2017 y 2018.
- ✚ Directriz de Priorización de la atención de la población objetivo, del 13 de octubre del 2014 y su adición del 05 de diciembre del 2014.

1.4. ANTECEDENTES

Con el informe AUD. 035-2015, denominado **“INFORME SOBRE LA METODOLOGIA APLICADA PARA DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS”**, remitido con el oficio AI. 291-2015, del 03 de julio del 2015, a la Gerencia General y al Área de Planificación Institucional, se giró la siguiente recomendación: “Procedimentar la metodología utilizada para la distribución de recursos y metas por Área Regional de Desarrollo Social y beneficios del IMAS, de forma que se cuente con parámetros claramente establecidos a nivel institucional.”. En atención con lo anterior, la Gerencia General mediante oficio GG-0606-03-2017, del 29 de marzo del 2017, aprueba el procedimiento PR-SGDS-008 denominado “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”.

El citado “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social” establece los mecanismos que se

deben ejecutar para efectuar la distribución de recursos desde el Nivel Central hacia las Áreas Regionales, el cual consiste en un conjunto de acciones que se deben llevar a cabo para obtener una distribución acorde con las necesidades particulares de cada ARDS y con el fin de orientarlos de acuerdo a las prioridades institucionales y sustentados con un enfoque por oferta y no por demanda. Asimismo, detalla lo siguiente:

1. El proceso de distribución de los recursos inicia con la presentación, ante la Comisión de Formulación del POI, de los compromisos institucionales que deben ser incluidos en la programación del año siguiente, a fin de priorizar la asignación de recursos para las metas, a la vez, para identificar cuales beneficios de la oferta programática que se están ejecutando en durante el año en curso, deben mantenerse a fin de darles continuidad.
2. Por otra parte, el procedimiento establece que cuando se tienen los compromisos del Plan Operativo Institucional se debe dar prioridad a dar contenido presupuestario, y cuando se tiene la totalidad de los recursos la Subgerencia de Desarrollo Social junto con el Área de Planificación distribuyen el presupuesto dentro de la oferta programática. Una vez aprobadas por el Consejo Directivo las metas del Plan Operativo Institucional y su contenido presupuestario, es que se realiza la distribución de las metas y los recursos en cada una de las Áreas Regionales de Desarrollo Social.
3. Para distribuir los recursos y metas la Dirección Superior debe definir los criterios de distribución, así como brindar las herramientas o instrumentos a las Áreas Regionales de Desarrollo Social para realizar la distribución de recursos y metas.
4. Por último, las ARDS por medio de cada UIPER realizarán la distribución de su presupuesto y metas entre los ULDS y deben remitir el documento a la Subgerencia de Desarrollo Social y al Área de Planificación.

Posterior al cierre del presente informe, la Gerencia General aprobó mediante oficio GG-3021-12-2018, del 20 de diciembre del 2018, el procedimiento PR-SGDS-008 denominado “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, versión 2”, cuya versión contempla los mismos elementos citados en el supracitado procedimiento anterior, excepto que se eliminaron los aspectos relacionados con la formulación del Plan Operativo Institucional.

1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

En reunión celebrada el 26 de febrero del 2019, se comunicaron los resultados del presente informe a las siguientes personas: MSc. Gabriela Prado Rodríguez, Subgerenta de Desarrollo Social, Lic. Juan Carlos Laclé, Jefe Área de Planificación, Licda. Irene Revuelta Sánchez y Lic. Diego Salazar Sánchez, Asistentes de la Subgerencia de Desarrollo Social, Licda. Ilse Calderón Esquivel, Coordinadora Área de Bienestar Familiar, Licda. Karla Pérez Fonseca, Coordinadora del Área de Desarrollo Socio productivo, Licda. Grettel López Rodríguez, Coordinadora Área de Desarrollo Socioeducativo, Licda. Angie Vega González, Profesional en Planificación y Licda. Tatiana Loaiza Rodriguez, Asistente de la Gerencia General; en la cual se efectuaron observaciones que en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el acápite de recomendaciones del presente informe.

2. RESULTADOS

2.1. Planificación con base en la información del SIPO.

Esta Auditoría Interna, determinó que los porcentajes asignados a cada Área Regional para la distribución priorizada de los recursos del año 2018, se establecieron de acuerdo al documento denominado “Propuesta de Distribución de Recursos y Metas de Inversión Social del año 2018”, elaborada por el Área de Planificación y el proceso de Sistemas de Información Social, el cual nace de la aplicación de un algoritmo que combina e integra la información de la Encuesta Nacional de Hogares 2017 (ENAH0), del Sistema de Atención de Beneficios (SABEN), del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), los porcentajes institucionales de ejecución y las valoraciones de la Subgerencia de Desarrollo Social; adicionalmente, esta Auditoría constató que se homologan los cantones prioritarios regionalizados (6) por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y las zonas de cobertura (10) de las Áreas Regionales de Desarrollo Social, todo lo anterior fue confirmado con el Lic. José Alfonso Portuguez Murillo, de Sistemas de Información Social, quien indicó, en lo de interés, lo siguiente: “Dicha propuesta (Propuesta de Distribución de Recursos y Metas de Inversión Social del año 2018) se realiza con los porcentajes que se otorgaron a cada Área Regional después de realizar la homologación y los pesos de los factores. De forma general, cada ARDS, incluye el peso total asignado a la suma de cada uno de los distritos que conforman el ARDS.”. (Lo contemplado entre paréntesis no es parte del original)

Sobre el particular, esta Auditoría es del criterio que la distribución de los recursos efectuados (Área de Planificación y Sistemas de Información Social) dentro del proceso de planificación y presupuestación se realiza bajo un fundamento técnico, considerando información, entre

otros, del SIPO; no obstante, con la evidencia obtenida se determinó que los porcentajes establecidos para cada Área Regional dentro de la “Propuesta de Distribución de Recursos y Metas de Inversión Social del año 2018” son modificados por la Subgerencia de Desarrollo Social sin detallarse los criterios técnicos o razones que dieron origen a los nuevos porcentajes. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro:

ARDS	%, según ENAHO y Ejecución 2016	% ajustado, según criterio técnico de SGDS	Diferencia
Noreste	10%	10%	0%
Suroeste	9%	9%	0%
Alajuela	10%	9%	-1%
Cartago	10%	9%	-1%
Heredia	8%	9%	+1%
Chorotega	11%	11%	0%
Puntarenas	12%	12%	0%
Huetar Caribe	8%	9%	+1%
Brunca	12%	12%	0%
Huetar Norte	8%	10%	+2%

Fuente: Datos extraídos de la Tabla 3 de la “Propuesta de Distribución de Recursos y Metas de Inversión Social del año 2018”.

Al respecto, la norma 1.5 de las Normas de control interno para el Sector Público, establece la responsabilidad de las personas funcionarias sobre el SCI, a saber, indica literalmente lo siguiente: “De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.”. Adicionalmente, la norma 4.1, “Actividades de control”, de ese mismo cuerpo normativo

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. /El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles

de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

Por otra parte, el “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social” no define claramente el establecimiento de los criterios técnicos, en los cuales el titular subordinado de la Subgerencia de Desarrollo Social o cualquier otra instancia debe fundamentarse para establecer los porcentajes de **distribución de recursos entre las Áreas Regional**, situación que puede afectar el cumplimiento del principio de transparencia de la gestión institucional. En ese sentido, se transcribe los procedimientos N° 8 y 12 del citado documento:

8. Una vez aprobadas por el Consejo Directivo las metas del Plan Operativo Institucional y su contenido presupuestario, se debe realizar una distribución de las metas y los recursos en cada una de las ARDS. /.../12. Posteriormente se elabora un documento en el que se explica la metodología y criterios utilizados para la distribución de las metas y recursos, así como la respectiva asignación que se realiza a cada ARDS para que estas ejecuten cada meta incluida en el Plan Operativo Institucional según la trimestralización previamente establecida; la cual, en el momento de su ejecución podrá ser afectada por situaciones imprevistas que sean debida y oportunamente justificadas ante la SGDS y la Unidad de Planificación.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación de la versión 2 del “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, se evidencia (punto 4) que en esta versión no definen los criterios técnicos, en los cuales el titular subordinado de la Subgerencia de Desarrollo Social o cualquier otra instancia debe fundamentarse para establecer los porcentajes de distribución de recursos entre las Áreas Regionales, sin embargo contempla que se deben considerar para la definición de los criterios técnicos aspectos, tales como el insumo dado por el Área de Planificación, la población atendida, variables o criterios regionales (v.g. desempleo, concentración de pobreza, situaciones de emergencias, necesidades básicas).

2.2. Criterios de distribución de metas y recursos de inversión social, aplicados por beneficios.

Se determinó que no se han definidos los criterios¹ técnicos que se deben aplicar en la distribución de las metas y recursos de inversión social aplicados por beneficio, ya que los aspectos señalados como “criterios” en el oficio SGDS-1978-12-2017, del 08 de diciembre del 2017, suscrito por la persona que ocupa el puesto de Subgerente de Desarrollo Social, responden a justificaciones para modificar la distribución propuesta por el Área de Planificación Institucional, no así a un razonamiento técnico; lo cual no asegura una adecuada asignación de recursos por no ser pertinentes o relevantes. Tal situación se evidencia en el siguiente cuadro:

Descripción de la meta	Detalle de las justificaciones consideradas como criterio, según la SGDS
Puente	Se distribuirán los recursos a las ARDS de las familias de nuevo ingreso a la estrategia.
	Puente debe depurar la información sobre las familias que actualmente están siendo atendidas y continúan en el 2018.
	Puente debe depurar la información de las familias que pasaran a sostenibilidad
PND	El criterio de la SGDS es dar continuidad a las familias que ya están siendo atendidas y realizar un PROSI para asignar los recursos.
Asignación Familiar (H)	El criterio de la SGDS es realizar un PROSI con las familias que ya están siendo atendidas y otorgar un monto promedio menor al establecido en el POI para poder atender mayor cantidad de familias.
Prestación Alimentaria (K)	El criterio de la SGDS es dejar los recursos centralizados, debido a la imposibilidad que se ha presentado en su ejecución. Se ha mantenido reunión con FODESAF con el objetivo de devolver el superávit en el primer presupuesto extraordinario
Personas en situación de abandono	El criterio de la Subgerencia es dejar los recursos centralizados hasta ubicar a la población que se atenderá.
Atención en situación de violencia	El criterio de la SGDS es dejar los recursos centralizados hasta ubicar a la población que se atenderá.
VEDA	El criterio de la SGDS es dejar los recursos centralizados hasta recibir las referencias de INCOPECA.
Emergencias	El criterio de la SGDS es dejar los recursos centralizados y se asignarán a las ARDS según se presenten las emergencias.
TMC Personas trabajadoras menores de edad	Los criterios definidos por la SGDS son dar continuidad a las personas que ya están siendo atendidas, y los restantes recursos centralizados hasta recibir las referencias del MTSS para la atención de casos nuevos.
Capacitación	El criterio de la SGDS es realizar un cruce de variables considerando: Referencias de Puente, Desempleo por Región y concentración de pobreza (ENAHO y SIPO).

Fuente: Extraído del oficio SGDS-1978-12-2017, del 08 de diciembre 2017, suscrito por la Dra. María Leitón Barquero, Subgerenta de Desarrollo Social.

¹El diccionario de Oxford en español define que “un criterio es una regla o norma conforme a la cual se establece un juicio o se toma una determinación.”.

Sobre el particular, el oficio SGDS-0867-04-2018, del 27 de abril del 2018, suscrito por la citada Subgerenta de Desarrollo Social, indicó literalmente lo siguiente: "En respuesta a su oficio AI. 142-04-2018², me permito aclarar que algunos de los aspectos indicados como criterios en el oficio SGDS 1978-12-2017, ciertamente responden a más justificaciones para modificar la distribución propuesta por el Área de Planificación Institucional, no habiéndose definido un concepto técnico de criterio, tema que esta Subgerencia va a proceder a revisar.". (El subrayado no consta en el original)

De todo lo anterior, se extrae que el IMAS debe tener criterios básicos y generales, esto con el fin de que haya control y uniformidad en la distribución de los recursos; asimismo, el impacto de esta situación a los efectos de los objetivos del estudio es que no se utilizan los mecanismos de control para efectuar el traslado de los recursos a las diferentes Áreas Regionales de Desarrollo Social, según la oferta programática.

Al respecto, la norma 1.5 de las Normas de control interno para el Sector Público, establece la responsabilidad de las personas funcionarias sobre el SCI, a saber, indica literalmente lo siguiente: "De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.". Adicionalmente, la norma 4.1, "Actividades de control", de ese mismo cuerpo normativo establece que los titulares subordinados deben asegurar la operación, perfeccionar y fortalecer el Sistema de Control Interno (norma transcrita literalmente en el punto 2.1.)

Por otra parte, conviene señalar que el "Procedimiento para Distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social" establece que la Dirección Superior debe definir los criterios técnicos a emplear en la distribución de recursos para cada beneficio, que en este caso la Subgerencia de Desarrollo Social trato de definirlos, sin embargo, estos distan, en los casos citados en el cuadro anterior,

²El oficio AI. 142-04-2018 solicitaba lo siguiente: "1. ...cuales fueron los aspectos y/o fundamentos técnicos o legales que consideraron para definir cada uno de los Criterios de Distribución de metas y recursos de inversión social 2018, que se encuentran establecidos en el punto N°10 del Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social del oficio SGDS-1978-12-2017, del 08 de diciembre del 2017 y aprobado por la Gerencia General, mediante oficio GG-0602-03-2017, del 29 de marzo del 2017. 2. Así como indicar si se encuentra definido, por parte de esa Subgerencia, el concepto técnico de Criterio que se menciona en dicho procedimiento.".

de ser una regla o norma técnica. Al respecto, se transcriben literalmente los siguientes procedimientos:

“10. .../Se debe consultar a la Dirección Superior sobre los criterios utilizados para la metodología a fin de que sean validados. /Estas variables se definirán para cada beneficio, según el criterio profesional del equipo de la Subgerencia de Desarrollo Social con asesoría de la Unidad de Planificación. /11. Una vez definida la metodología y las variables a considerar se realiza la respectiva distribución de metas y recursos para cada ARDS, a partir de los criterios previamente definidos para cada beneficio y se comunica a la Unidad de Presupuesto para que asigne los recursos, según distribución aprobada.”.

Esta situación se presenta debido a la ausencia de la terminología sobre “criterios de distribución”, por parte de la Subgerencia de Desarrollo Social. Lo anterior, puede provocar que la distribución de metas y recursos se efectuó sin que medió una orientación de los recursos para cada beneficio, lo cual podría repercutir en la ejecución y atención de la población meta.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación de la versión 2 del “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, se determinó que no se incluye la definición sobre qué se entiende por “Criterios de Distribución de metas y recursos de inversión social”, siendo criterio de esta Auditoría que dicho aspecto debe ser considerado para una adecuada definición de los criterios.

2.3. Proceso de distribución de recursos y metas efectuados por las Áreas Regionales a las Unidades Locales de Desarrollo Social.

De la revisión efectuada a los procedimientos aplicados en la distribución de recursos y metas de los UIPER a las ULDS de las 6 Áreas Regionales contempladas en la muestra, esta Auditoría Interna determinó lo siguiente:

- a) El “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social” no incluye el proceso estandarizado para la distribución de recursos y metas de los UIPER de las Áreas Regionales a los ULDS, únicamente se establece el proceso de distribución de parte de la Subgerencia de Desarrollo Social a las Áreas Regionales.

- b) No existen criterios o lineamientos estándares que deban emplear los UIPER para hacer una distribución razonable para la población meta del IMAS a las ULDS. Esta situación se evidenció en los UIPER de Alajuela, Cartago, Heredia, Puntarenas, Chorotega y Huetar Norte, ya que cada una lo realiza de diferente manera. Al respecto en el Anexo N° 1 se observan los aspectos relevantes del proceso que utilizan los UIPER para realizar la distribución de recursos.
- c) Al no estar procedimentado el proceso de distribución de recursos de las UIPER a las ULDS, se detectaron diferencias entre las Áreas Regionales de Alajuela, Heredia, Cartago, Chorotega, Puntarenas y Huetar Norte de la forma en que se realiza dicho proceso, las cuales se citan:
- El ARDS de Alajuela utiliza la información del SIPO y los parámetros institucionales.
 - Las ARDS de Alajuela y Cartago realizan sesiones de Trabajo con el Equipo Técnico Regional (ETAR).
 - Las ARDS de Alajuela, Puntarenas, Huetar Norte, Chorotega y Cartago efectúan la distribución (porcentajes) de recursos por concentración de población.
 - El ARDS de Alajuela utiliza la herramienta en Excel denominada “Cuadernillo”.
 - En el ARDS de Puntarenas, el UIPER solo distribuye metas, lo referente al presupuesto lo maneja el UCAR y la Jefa Regional.
 - Las ARDS de Heredia y Cartago crean un Plan Operativo Regional que contiene las generalidades del proceso de distribución, según las ULDS, especificando conceptos, parámetros y lineamientos para la asignación.
 - El ARDS Huetar Norte tienen a las familias registradas en SIPO vs ejecución anterior.
 - En el ARDS Huetar Norte el proceso lo realiza el Jefe Regional.
 - Las 6 ARDS de la muestra, consideran o utilizan la información del SIPO, SABEN y POI’s anteriores, en el proceso de distribución de los recursos y metas a las ULDS.

Al respecto, se debe mencionar lo dispuesto en las Normas de control interno para el Sector Público, las cuales establece en su numeral 4.1 las obligaciones del titular subordinado de perfeccionar y fortalecer el SCI (norma transcrita en el punto 2.1) y el numeral 4.2.e dispone los requisitos que deben reunir las actividades de control, misma que se transcribe literalmente: “Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación de la versión 2 del “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, se determinó que no existen criterios o lineamientos estándares que deban emplear los UIPER para hacer una distribución razonable de las metas y recursos destinados a la población meta del IMAS hacia las ULDS.

2.4. Herramientas o instrumentos para distribuir los recursos y metas.

El “Procedimiento para Distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, establece en el punto 15 que tanto la Subgerencia de Desarrollo Social, como el Área de Planificación deben proporcionar a las Áreas Regionales las herramientas y capacitación para distribuir el presupuesto y metas en cada Unidad Local (ULDS); sin embargo, se determinó que dichas herramientas o instrumentos no se encuentran formalmente establecidas, estandarizadas e incorporadas en dicho procedimiento, lo que consecuentemente es omiso en lo que se refiere a la obligatoriedad de las Áreas Regionales de utilizar las herramientas diseñadas por ambas dependencias.

Lo anterior, fue confirmado el día 09 de abril del 2018 con la Licda. Angie Lucía Vega González, profesional del Área de Planificación, quien indico que “No se cuenta con herramientas estandarizadas para la Distribución de Presupuesto en la Oferta Programática se trabaja por medio de un cuadro de Excel, considerando el presupuesto de cada beneficio, montos promedios establecidos para cada beneficio, periodo de atención de cada beneficio.”. Además, señalo que “Algunos UIPER al realizar la distribución de recursos utilizan la herramienta brindada por el Área de Planificación, otros utilizan su propia herramienta como es el caso de Alajuela, que maneja un libro en Excel con mayor nivel de detalle.”.

En relación con lo expuesto, conviene señalar que la norma 4.1, “Actividades de control”, de las Normas de control interno para el Sector Público establece que los titulares subordinados deben asegurar la operación, perfeccionar y fortalecer el Sistema de Control Interno, además que las actividades de control deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad (norma transcrita literalmente en el punto 2.1.).

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación de la versión 2 del “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, se determinó que en el paso 15 de dicho

documento se establece que “La SGDS brindará a las ARDS el instrumento a fin de que cada una de estas realice la distribución de los recursos y metas de cada una de sus ULDS.”, no obstante no define cual es el instrumento a emplearse para efectuar dicha distribución.

2.5. Presentación del documento sobre la distribución de metas y recursos de las Áreas Regionales.

Esta Auditoría Interna determinó que, al mes de abril del 2018, las ARDS de Heredia, Suroeste, Noroeste, Huetar Caribe, Brunca y Huetar Norte no habían remitido a la Subgerencia de Desarrollo Social o Área de Planificación el detalle de la distribución del presupuesto y metas entre las respectivas ULDS de los recursos asignados para el año 2018. Tal situación impidió que la Subgerencia efectuará una adecuada valoración, evaluación y aprobación de la distribución realizada por las UIPER para cada Unidad Local, en relación con los lineamientos y directrices de priorización establecidos por la Alta Gerencia del IMAS.

Sobre el particular, se debe mencionar que la Subgerenta de Desarrollo Social instruyó³ a las Jefas Regionales para que no trasladaran la distribución de la ejecución presupuestaria hasta tanto se incorporaran los recursos del superávit. En ese sentido, el presupuesto extraordinario 01-2018, en el cual se da la aprobación de los ajustes por superávit proyectado y superávit real, fue aprobado el 18 de abril del 2018 por el Consejo Directivo, en dicho presupuesto también ingresaron nuevos recursos que se asignaron a diferentes beneficios; no obstante lo anterior, la Subgerencia no solicitó ni instruyó, nuevamente, la remisión del documento de distribución, lo cual no le permitió contar con un mecanismo para asignar por ULDS los recursos que ingresan al IMAS y consecuentemente pueden afectar el control sobre la planificación y el seguimiento en la distribución, asignación y ejecución de los recursos en las ARDS.

Por otra parte, la Licda. Angie Lucía Vega González, profesional del Área de Planificación, manifestó que “Lo correcto es que la Subgerencia de Desarrollo Social comunique a cada ARDS cuál es su presupuesto ajustado posterior a cada Presupuesto o Modificación presupuestaria, dado que el presupuesto que inicialmente se les comunico por beneficio ya ha tenido y tendrá variaciones durante el año, por lo anterior, recibir a la fecha la distribución de las ARDS con el presupuesto inicial asignado, no genera valor para efectos de seguimiento.”. (El subrayado no consta en el original)

³Mediante correo electrónico, del 14 de febrero del 2018.

Lo anterior, se contrapone a lo dispuesto en los pasos 12, 16 y 17 del “Procedimiento para Distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, los cuales indican literalmente, lo siguiente:

12. ...Se elabora un documento en el que se explica la metodología y criterios utilizados para la distribución de las metas y recursos, así como la respectiva asignación que se realiza a las ARDS.../16. Las ARDS por medio de cada UIPER realizarán la distribución de su presupuesto y metas entre las respectivas ULDS y deben remitir el documento final a la Unidad de Planificación y a la Subgerencia de Desarrollo Social en la fecha previamente establecida. /17. La Subgerencia de Desarrollo Social junto con la Unidad de Planificación debe brindar respuesta a cada UIPER y Jefatura de ARDS sobre la distribución de presupuesto y metas entre las respectivas ULDS. Esta respuesta puede ser positiva o con observaciones que deben incorporarse al documento, en cuyo caso tendrán un plazo de 10 días para hacer el reenvío de las correcciones solicitadas.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación de la versión 2 del “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social”, se determinó en el paso 15 y 16 que “La SGDS brindará a las ARDS el instrumento a fin de que cada una de estas realice la distribución de los recursos y metas a nivel de cada una de sus ULDS. /16. Las ARDS remitirán a la Subgerencia de Desarrollo Social, la distribución del presupuesto y metas, realizada para cada ULDS para conocimiento y seguimiento.”, no obstante, no se establecen los periodos y plazos de entrega de las matrices de distribución de recursos y metas solicitados en el mismo.

3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, esta Auditoría concluye que la información disponible en el SIPO es utilizada por la Administración del IMAS, para establecer los porcentajes de distribución de recursos a las Áreas Regionales, lo anterior se refuerza con las opiniones de las personas que ocupan los puestos de jefatura de los UIPER de Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas y Chorotega, ya que un 83% manifestó que utilizan la información del SIPO para distribuir los recursos entre las Unidades Locales (ULDS), el 17% restante, indicó que no, debido a que la distribución del presupuesto lo maneja el UCAR y la Jefatura del Área Regional.

En el proceso de distribución de metas y recursos de inversión social, se detectaron oportunidades de mejora que requieren ser reguladas e incorporadas en el cuerpo normativo dictado para el proceso de distribución y asignación de metas y recursos de inversión social

entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, tales como: procedimientos aplicados por los UIPER para realizar la distribución en cada ULDS, establecer herramientas o instrumentos estandarizadas y definir los criterios técnicos orientados a la optimización y unificación de este proceso. Algunos de los criterios de distribución establecidos por la Subgerencia de Desarrollo Social deben replantearse con el fin de fortalecer el proceso de distribución de recursos y que permitan su aplicación sin ambigüedad de las personas que los tienen que ejecutar.

Por otra, se detectaron oportunidades de mejora en la Subgerencia de Desarrollo Social en la supervisión y seguimiento correspondiente sobre la presentación de la matriz de distribución de metas y recursos de inversión social, por parte de cada Área Regional, lo que le permitirá contar con mecanismos adecuados para determinar la correcta correlación entre los informes de evaluación de los programas y proyectos sociales institucionales que presentan los UIPER y la asignación presupuestaria que se realiza a las ULDS. Asimismo, se debe mencionar que el procedimiento PR-SGDS-008 denominado “Procedimiento para distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, versión 2”, aprobado en diciembre del 2018, contempla el seguimiento y supervisión que debe ejercer la Subgerencia de Desarrollo Social y el Área de Planificación sobre la ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas de cada ARDS, no obstante es omiso en la definición de procedimientos y competencias que deben ejercer las Áreas Regionales y el UIPER hacia las ULDS sobre los recursos de inversión social.

4. RECOMENDACIONES

Disposiciones Legales sobre recomendaciones

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar 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 recibo 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 12, 36, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

Artículo 12. _Deberes del jerarca y los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: /.../c) Analizar e implementar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la

auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que corresponda. /...

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 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. (...)

A LA SUBGERENTA DE DESARROLLO SOCIAL

4.1 Elaborar y/o incorporar, en coordinación con el Área de Planificación, en la normativa vinculada al procedimiento establecido para la distribución y asignación de metas y recursos de inversión social entre las Áreas Regionales de Desarrollo Social, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Garantizar que la definición, previa y formal, de los criterios técnicos en los que se fundamentará la Subgerencia de Desarrollo Social para efectuar tanto el establecimiento de los porcentajes de distribución de recursos y metas para cada Área Regional, como los aplicados por beneficio, sean generados para cada caso en particular. (Ver puntos 2.1 y 2.2 del presente informe)
- b) Definir, en coordinar con las Áreas Técnicas, que se entiende -técnicamente- por el concepto de “Criterios de Distribución de metas y recursos de inversión social”, a la vez identificar aquellos aspectos mínimos que deben ser considerados al definirlos. (Ver punto 2.2 del presente informe)
- c) El proceso de distribución de recursos y metas desde las Unidades de investigación, planificación y evaluación (UIPER) hacia las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS). A la vez, y previo a lo anterior, analizar la procedencia de aplicar los mecanismos, criterios y procedimientos realizados por las Áreas Regionales para efectuar dicha distribución, con la finalidad de estandarizarlo y optimizarlo. (Ver punto 2.3 del presente informe)
- d) Definir, establecer y comunicar las herramientas o instrumentos para distribuir el presupuesto y metas que realizan las UIPER en las Áreas Regionales y ULDS. (Ver punto 2.4 del presente informe)
- e) Incorporar el periodo, frecuencia y plazo de entrega de la distribución de recursos y metas, realizada para cada ULDS, por parte de las Áreas Regionales a la Subgerencia de Desarrollo Social. (Ver punto 2.5 del presente informe)

4.2 Valorar e implementar, en coordinación con las instancias competentes y las Áreas Regionales de Desarrollo Social las herramientas o instrumentos estandarizados para la distribución de recursos y metas, con el fin de unificar dicho proceso y capacitar a los profesionales del UIPER en su manejo. (Ver punto 2.4 del presente informe)

PLAZOS DE RECOMENDACIONES

Para la implementación de las recomendaciones del informe, fueron acordados con la Administración (titulares subordinados correspondientes) los siguientes plazos y fechas de cumplimiento:

N° Recomendación	Plazo (Meses)	Fecha Cumplimiento
4.1	6	30/08/2019
4.2	6	30/08/2019

Hecho por
Leda Paniagua Cole
PROFESIONAL EJECUTORA

Revisado y aprobado
María Celina Madrigal Lizano
COORDINADORA UNIDAD
GESTIÓN SOCIAL

AUDITORIA INTERNA
FEBRERO, 2019

5. ANEXOS.

Anexo N° 1

Aspectos relevantes del proceso de distribución de recursos y metas realizados por los UIPER de Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Chorotega y Huetar Norte

UIPER	Aspecto Relevante
Alajuela	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se utiliza la información del SIPO y los parámetros institucionales. 2. Se realizan sesiones de Trabajo con el Equipo Técnico Regional (ETAR). 3. Distribución por concentración de población (ULDS de Alajuela 32%, ULDS de Grecia 29% y ULDS de San Ramón el 39%). 4. Hace 3 años, se creó una herramienta en Excel denominada “Cuadernillo”.
Puntarenas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El UIPER de Puntarenas solo distribuye metas, lo referente al presupuesto lo maneja el UCAR y la persona que ocupa el puesto de Jefe Regional. 2. Criterios: Puntarenas un 40%, Chomes un 20%, Paquera un 15% y Quepos 15%. Estos porcentajes se utilizan para distribuir: Atención a Familias (Familias PND, Avancemos y demanda) el resto de los beneficios es definido por el nivel central.
Chorotega	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se solicita a Sistema de Información Social, el detalle de los diferentes cantones y se definen los porcentajes por ULDS (todo lo que es por demanda). 2. La distribución se realiza en conjunto con las personas que ocupan los puestos de coordinadores de ULDS, UCAR y la Jefatura del Área Regional.
Huetar Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. La función de distribución de recursos y metas es realizada por la Jefatura del ARDS. 2. Porcentajes: San Carlos 37%, UPALA 30%, Los Chiles 20% y Guatuso 13%. 3. Familias pertenecientes a Puente al Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo (225) son generados por medio de un PROSI y los remanentes se distribuyen según criterios establecidos desde la Subgerencia de Desarrollo Social. 4. Familias registradas en SIPO vs ejecución presupuestaria anterior. 5. Directriz de priorización.
Heredia	<ol style="list-style-type: none"> 1. SIPO, SABEN y POI. 2. Ejecución Presupuestaria del año anterior. 3. Reunión con las coordinadoras de los ULDS, la Jefatura de la UCAR, el UIPER y la Jefatura Regional. 4. Se crea un Plan Operativo Regional.
Cartago	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesiones de Trabajo con el Equipo Técnico Regional (ETAR). 2. Se utiliza información SIPO y SABEN y se establecen los porcentajes de ejecución según ULDS. 3. Se crea un Plan Operativo Regional que contiene las generalidades del proceso de distribución según ULDS, especificando conceptos, parámetros y lineamientos para la asignación.

Fuente: Entrevistas realizadas durante el 28 de febrero al 13 de marzo del 2018, a las personas que ocupan los puestos de Jefatura de los UIPER de Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Chorotega y la Jefatura Regional de Huetar Norte.