

**AUDITORIA SOBRE LOS BENEFICIOS OTORGADOS POR EL IMAS EN EL  
MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PUENTE AL DESARROLLO**

**TABLA DE CONTENIDO**

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
1 INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Origen de la auditoría.....	5
1.2 Objetivo General. ....	5
1.3 Alcance y periodo de la auditoría.....	5
1.4 Antecedentes. ....	7
1.5 Comunicación de resultados.....	9
1.6 Siglas .....	9
2 RESULTADOS .....	9
2.1 Cumplimiento de logros de Educación, Capacitación, Trabajo e Ingresos.....	9
2.2 Visitas de seguimiento del Plan de Intervención Familiar.....	12
2.3 Indicadores de Línea de Pobreza y logros del Plan de Intervención Familiar. ..	14
2.4 Los logros trabajados corresponden a los estipulados en los Planes de Intervención Familiar. ....	17
2.5 Referencias al IMAS y otras Instituciones.....	19
2.6 Referencias para capacitaciones relacionadas con los sectores primario, secundario y terciario del país. ....	21
2.7 Revisión y Control en los Planes de Intervención Familiar e Informes Técnicos Sociales.....	23
3. CONCLUSIONES.....	26
4. RECOMENDACIONES .....	27
5. Plazo para el cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría. ....	29
6. ANEXOS .....	31

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

Los objetivos sociales propuestos para el otorgamiento de beneficios a las familias incorporadas en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, específicamente el componente Puente al Bienestar.

### **¿Por qué es importante?**

La creación de la Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza extrema “Puente al Desarrollo” (ENPD) se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, con el propósito de incidir en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad social.

La intervención con las familias en el marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, específicamente el componente de Puente al Bienestar, implica un proceso de atención que facilite el vínculo entre estas familias y los servicios que presta el Estado por medio del acceso preferente y garantizado de esta población a las transferencias monetarias y a los servicios sociales correspondientes; lo anterior desde la vinculación de programas selectivos y los servicios universales.

En ese sentido, el IMAS ha destinado gran cantidad de recursos humanos, financieros y logísticos para atender a las familias que se encuentran en ENPD, lo cual representa un proceso altamente riesgoso que debe ser sometido a fiscalizaciones continuas de sus procedimientos, controles y cumplimiento de la normativa técnica-legal aplicable.

### **¿Qué encontramos?**

La auditoría permite evidenciar que las actividades que realizan las Personas Cogestoras Sociales (PCGS), en torno a la gestión de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo ENPD, así como las relacionadas con la Estrategia Puente al Bienestar (EPB), presentan oportunidades de mejora que no son detectadas por los controles que aplican las jefaturas.

Se determina que el egreso de las familias intervenidas en la ENPD, se logra con el cumplimiento del periodo de intervención o el 90% de los logros alcanzados, aun cuando los relacionados con las dimensiones de Trabajo e Ingresos queden en un estado de “en proceso o no cumplidos”, situación que provoca que las familias no presenten variaciones en su línea

de pobreza manteniendo su misma situación socioeconómica a su egreso. El 80% de los expedientes de la muestra seleccionada presentan logros en proceso o sin cumplir.

Los Informes Técnicos Sociales (ITS) que realizan las PCGS tanto en los electrónicos contenidos en el módulo Modelo de Intervención del Sistema de Atención a Beneficios (SABEN) el cual alberga el Sistema de Atención Personalizado a Familias (SAPEF), como los físicos de los expedientes de la familia, carecen de una supervisión estándar, la información contenida en los mismos no es homogénea, y omiten el detalle de información relacionada con el alcance de logros de las dimensiones Educación y Capacitación y Trabajo e Ingresos. El 41% de los ITS electrónicos de la muestra no evidencian revisión por parte de los titulares subordinados.

A la vez, se determinó que no se cuenta con un análisis técnico que fundamente el plazo que debe ser intervenida la familia en la estrategia, ya que establece un plazo de 24 meses de intervención y 12 meses de sostenibilidad, sin embargo, no considera si las familias requieren mayor o menor tiempo para el cumplimiento de las tareas que establecen los logros propuestos en el Plan de Intervención Familiar (PIF), situación que limita la trascendencia económica de las familias.

El acompañamiento que brindan las PCGS a las familias es fundamental para guiar a los integrantes de la familia a la consecución de los logros establecidos en el PIF, este se brinda principalmente a través de las visitas trimestrales realizadas por las PCGS, sin embargo, el 79% de las familias que conforman la muestra de Auditoría no presentan un seguimiento trimestral, el promedio es de dos a tres visitas por año, por lo que las familias se ven limitadas en las acciones a realizar para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

El SAPEF (Modelo de Intervención) es un módulo dentro del SABEN del IMAS, en el cual se registra la metodología de atención de las familias en el marco de la ENPD, sin embargo, el 12% de los PIF que conforman la muestra de revisión, tienen en promedio dos logros cuya gestión no es registrada a nivel del SAPEF, por lo que los reportes no contienen la información sobre las gestiones de esos logros, aspectos de mejora que los controles no detectan.

### **¿Qué sigue?**

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna emitió recomendaciones a la persona que ocupa el puesto de Subgerente de Desarrollo Social, dentro de las cuales destacan

las siguientes: establecer y documentar los mecanismos de control necesarios para que las capacitaciones que se incluyen en los Planes de Intervención de las familias consideren la empleabilidad de las zonas donde residen estas familias; definir técnicamente el tiempo que deben permanecer las familias en la ENPD; establecer un mecanismo que permita ejercer un efectivo acompañamiento de las PCGS a las familias; implementar las actividades y mecanismos de control necesarios para que se cuantifique y califique la calidad de la información en los procesos relacionados con Puente al Bienestar de la ENPD; implementar las acciones pertinentes que permitan brindar seguimiento a las referencias que se realizan a otras instituciones que participan de la articulación interinstitucional, de forma que se contribuya al alcance de los objetivos de estas referencias en pro de cumplir los fines de la estrategia e incluir en los procesos de control, actividades que permitan verificar que el contenido de la información en el SAPEF (Modelo de Intervención) sea congruente y acorde con las gestiones realizadas en torno a dicho puente.

**AUDITORIA SOBRE LOS BENEFICIOS OTORGADOS POR EL IMAS EN EL  
MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PUENTE AL DESARROLLO**

**1 INTRODUCCIÓN**

**1.1 Origen de la auditoría.**

Esta auditoría se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2019 y 2020.

**1.2 Objetivo General.**

El objetivo de la auditoría consistió en comprobar el cumplimiento de los objetivos sociales propuestos para el otorgamiento de beneficios a las familias incorporadas en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, específicamente el componente Puente al Bienestar.

**1.3 Alcance y periodo de la auditoría.**

La auditoría consistió en analizar y evaluar los procesos, procedimientos y controles aplicados, así como el cumplimiento de la normativa técnica-legal aplicable.

El periodo de la auditoría comprendió las transacciones y gestiones realizadas para las familias egresadas de la ENPD, en el periodo de 1 de enero del 2015 al 31 de agosto del 2019 y se amplió al 10 de marzo del 2020, con el fin de entrevistar a la persona que ocupa la jefatura del Área de Atención Integral e Interinstitucional (AAII) sobre el proceso que tuvieron las familias que egresaron durante el periodo de la base de datos.

La selección de las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) para el análisis de los expedientes se realiza al azar considerando las regionales de Alajuela, Brunca, Cartago, Huetar Norte y Noreste, las cuales representan el 46.6% de las familias egresadas durante el periodo de la auditoría. En cuanto a la selección de la muestra, se analizó un total de 111 familias participantes de la estrategia pertenecientes a esas áreas regionales.

La auditoría 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 esta auditoría se utilizaron como criterios de evaluación los siguientes:

- Ley 4760, Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), actualizada al 05/07/2010.
- Reglamento de la Ley 4760 Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), versión de la norma: 2 de 2, del 28/04/1998.
- Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.
- Decreto Ejecutivo N°38954 MTSS-MDHIS-MIDEPLAN, “Implementación y articulación de la Estrategia Puente al Desarrollo”. Publicado en el Alcance Digital No 40 del miércoles 3 de junio del 2015.
- Decreto Ejecutivo N°40836-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN-MEIC Modificación al Decreto Ejecutivo No 38954 MTSS-MDHIS-MIDEPLAN. Publicado en La Gaceta N°31, Alcance N°36 del lunes 19 de febrero de 2018.
- Directriz GG-2459-11-2016, “Implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo”.
- Documento “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias: Puente al Desarrollo”.
- Libro Puente (Nuevo Modelo) Estrategia Puente al Desarrollo, Articulación Institucional para el Bienestar y el Cumplimiento de los Derechos Humanos, 2019.
- Ampliación ENPD MDHIS-049-06-2019. Oficialización de distritos del 10-06-19.
- INTE ISO 21500 2013 Directrices para la dirección y gestión de proyectos.
- INTE ISO 10006 2003 Sistemas de gestión de la calidad – Directrices para la gestión de la calidad en los proyectos.
- INTE ISO 9001 2015 Sistemas de la gestión de la calidad.
- INTE 01-01-04-06 Sistemas de la gestión de la calidad – Guía para la gestión del proceso de mejora continua.
- Red2Red 180115\_Informe final.
- ENAHO-2018 Encuesta Nacional de hogares julio 2018.
- Manual Descriptivo de Cargos Institucional.

#### **1.4 Antecedentes.**

La pobreza es una situación principalmente económica que no permite satisfacer necesidades básicas en las personas, que afecta la calidad de vida y el entorno social que lo rodea, perturba a personas, familias, comunidades y pueblos de una zona geográfica, se asocia con el desempleo, limitado acceso a la educación y servicios básicos institucionales, e imposibilidad de adquirir los alimentos que incluye la canasta básica.

La administración enfoca esfuerzos con el objetivo de mitigar los efectos de la pobreza y evitar su crecimiento, producto de ello es la elaboración de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, la cual busca el otorgamiento de beneficios de las diferentes instituciones gubernamentales y privadas que puedan articularse para satisfacer necesidades básicas que, contribuyan a realizar gestiones que propicien la independencia económica y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza “Puente al Desarrollo” se sustenta en el Decreto N° 38954, y pretende brindar atención a las familias en condiciones de pobreza extrema por medio de una oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios institucionales.

La implementación de dicha Estrategia pretende generar una movilidad social ascendente y se realiza desde diferentes procesos que requieren ser unificados, a todas las personas involucradas y con particular importancia en las Personas Cogestoras Sociales (PCGS), quienes desempeñan un rol crítico para su éxito. (Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, 2017, p. 6).

La Estrategia Puente al Desarrollo, para el periodo 2019 – 2022 amplía su enfoque desde la perspectiva de Derechos Humanos, la cual crea una visión de inclusión y equidad e incorporación de los componentes sociolaboral, territorial, prevención junto al uso de tecnologías digitales, creando cinco puentes que permiten la articulación, lo anterior se muestra en la siguiente figura:

**Figura 1: Puentes de la estrategia**



**Fuente:** Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación Institucional Para el Bienestar y el Cumplimiento de los Derechos Humanos.

El propósito de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, incluido su componente de Puente al Bienestar, es facilitar la articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos, todo ello con arreglo a las metas que el país ha definido en su Plan Nacional de Desarrollo del Bicentenario, al tiempo que se encuentra alineado igualmente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. (Libro Puente, Nuevo Modelo, 2019, p. 25).

El IMAS ejerce una participación activa en el Puente al Bienestar dentro de la ENPD, en ese sentido esta Área de intervención, se propicia el fortalecimiento de la estructura familiar, por medio de transferencias económicas para la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y servicios específicos a aquellos grupos de población que por su condición de pobreza extrema y pobreza, requieren del aporte temporal del Estado. Las transferencias económicas, a ser otorgadas directamente por las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), deben ir acompañadas por procesos o acciones de promoción y orientación individual o familiar, que promuevan la movilidad social ascendente. Para ello, se incentivará la articulación de las instituciones del Estado, la participación de la familia, como núcleo de intervención, así como de las organizaciones sociales públicas y privadas, y la empresa privada bajo el principio de corresponsabilidad social. El objetivo general es contribuir con los procesos de protección social, desarrollo de capacidades y de movilidad, mediante la atención integral de las familias y personas ubicadas en pobreza extrema y pobreza, prioritariamente en grupo 1 y 2 del SIPO, para la atención de las necesidades básicas y la atención de la niñez, promoviendo la inserción de las mismas en el desarrollo socioeconómico y el acceso a las oportunidades sociales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.imas.go.cr/es/general/bienestar-social>.

## **1.5 Comunicación de resultados.**

En reunión celebrada el 8 de junio del 2021, se comunicaron los resultados del presente informe, en la cual se efectuaron las observaciones que, en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el acápite de recomendaciones del presente informe.

## **1.6 Siglas**

**AAII:** Área de Atención Integral e Interinstitucional.

**ARDS:** Área Regional de Desarrollo Social.

**EPB:** Estrategia Puente al Bienestar.

**ENPD:** Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.

**FIS:** Ficha de Información Social.

**IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social.

**INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censo.

**INTECO:** Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica.

**ITS:** Informe Técnico Social.

**LP:** Línea de Pobreza.

**ONG:** Organizaciones no gubernamentales.

**PCGS:** Persona Cogestora Social.

**PIF:** Plan de Intervención Familiar.

**SABEN:** Sistema de Atención Beneficiarios.

**SAPEF:** Sistema de Atención Personalizado a Familias.

**SIPO:** Sistema de Información de la Población Objetivo.

**UIPER:** Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional.

**ULDS:** Unidad Local de Desarrollo Social.

## **2 RESULTADOS**

### **2.1 Cumplimiento de logros de Educación, Capacitación, Trabajo e Ingresos.**

Del análisis realizado al cumplimiento integral de los logros que establece el Plan de Intervención Familiar en cada dimensión y etapa de la ENPD, el cual contribuye al alcance de los objetivos de la estrategia, se verificó que los logros a trabajar se establecen en

coordinación con la familia y pertenecen a las dimensiones de protección social, vivienda, trabajo, educación, salud y dinámica familiar, los cuales incluyen una serie de tareas cuyo cumplimiento contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias en pobreza extrema.

El plazo con el que cuentan las familias para el cumplimiento de los logros se compone de 24 meses, no obstante, finalizado ese periodo, mediante análisis y justificación técnica por parte de la PCGS, la familia puede ingresar en la fase de sostenibilidad, la cual consiste en 12 meses más de intervención para brindar seguimiento a los logros no cumplidos durante los primeros 24 meses.

Además, los logros que presentan un grado de cumplimiento entre el 90% y 100% pertenecen a las dimensiones de Salud, Dinámica Familiar y Habitabilidad, sin embargo, en el 68,5% de los expedientes revisados, los logros relacionados con Educación y Trabajo presentan dificultad para su cumplimiento, estos logros al egresar las familias de la estrategia quedan en un estado de proceso o incumplidos, ya sea por la finalización de la intervención (24 meses concluidos), referencias externas en proceso de atención por las instituciones a las que se les refiere, limitado seguimiento por parte de las PCGS y falta de corresponsabilidad por parte de la familia.

Además, el seguimiento que brindan las PCGS de Sostenibilidad a los logros que quedan inconclusos, relacionados con la dimensión de Trabajo e Ingresos, se basa en la recomendación que efectúen en el ITS de las PCGS que realizan la intervención, su objetivo es continuar con el proceso hasta su cumplimiento; sin embargo, los ITS no contemplan la recomendación del seguimiento en la fase de sostenibilidad, lo cual genera limitación para determinar la eficiencia y aprovechamiento de los beneficios de la oferta interinstitucional que genera mayor oportunidad para la inserción laboral.

Por ende, el periodo (24 meses) para la intervención familiar más el de sostenibilidad (12 meses) con el que cuentan las familias para ejecutar las tareas asignadas en pro de cumplir con los logros establecidos en el plan de intervención familiar, no se ajusta a las necesidades de estas, las familias que cuentan con niños y/o niñas en educación primaria que luego pasan a secundaria, requieren más de tres años para cumplir con los ciclos lectivos completos, adicional, se evidencia que las referencias de otros procesos educativos se envían a pocos meses de finalizar la estrategia, por lo que el tiempo para la consecución de esos logros sobrepasa el de la intervención. La finalización de la intervención implica una exclusión al otorgamiento de beneficios y seguimiento, generando procesos educativos y de formación

inconclusos, que contribuyen a que las familias no alcancen los objetivos educativos establecidos.

Por otra parte, la definición de tres años para la intervención no se encuentra sustentado en un análisis técnico que determine el plazo que requieren las personas integrantes de la familia para cumplir los objetivos educativos propuestos, los plazos que establece la estrategia no son analizados para definir si la familia con personas en educación primaria y/o secundaria requiere de menor o mayor tiempo para cumplir con la enseñanza.

Lo anterior evidencia la necesidad de analizar técnicamente los plazos que se otorgan a las familias para el cumplimiento de las tareas que se gestionan. La comisión de los logros que se definen en el plan de intervención familiar compromete a considerarlos un proyecto que, requiere establecer un cronograma de actividades, las cuales tienen una línea de tiempo para su cumplimiento y seguimiento, de forma que permita la obtención de un producto final satisfactorio para las partes interesadas.

Adicionalmente, el Manual de Procedimiento para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, punto 4. Sostenibilidad, define que la fase de sostenibilidad considera tres tipos de seguimiento (acompañamiento en el campo, articulación local y regional y seguimiento virtual y colectivo) cuyo propósito es brindar ayuda a las familias que lo requieran y que no hayan alcanzado los logros establecidos en el Plan de intervención Familiar durante la intervención. La PCGS encargada de la fase de sostenibilidad mediante una atención en el domicilio de la familia, le permite cerrar la intervención en el proceso de la dinámica familiar y el referenciamiento a los programas asociados con las categorías de los logros indicados.

A la vez, el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias Puente al Desarrollo en la fase 4 de la Estrategia, define literalmente lo siguiente:

*/...dada la complejidad de las condiciones en las que se expresa la pobreza extrema, el cumplimiento de logros básicos no se comporta de forma homogénea en todas las familias, cada familia enfrenta desafíos en distintas dimensiones, las cuales también pueden variar según la territorialidad, de acuerdo con lo que se indica, es claro que para garantizar sostenibilidad al proceso de movilización social emprendido, las familias requieren un acompañamiento y gestión de articulación adicional, la cual podrá darse hasta por 12 meses siguiendo la siguiente clasificación y en correspondencia al estado específico de cada*

familia: acompañamiento en campo, articulación local y regional y seguimiento virtual y colectivo.

Por otra parte, la norma INTE/ISO 21500:2013, Directrices para la dirección y gestión de proyectos, punto 4.3.22, Estimar la duración de las actividades, establece literalmente lo siguiente: “La finalidad de Estimar la duración de las actividades es estimar el tiempo requerido para completar cada actividad del proyecto. La duración de las actividades depende de cuestiones como la cantidad y el tipo de recursos disponibles, la relación entre las actividades, las diferentes capacidades, los calendarios de planificación, las curvas de aprendizaje, y la tramitación administrativa.”.

En vista a lo expuesto, se considera necesario indicar que la ejecución de la ENPD no cuenta con la elaboración de un estudio técnico que permita determinar el tiempo que debe estar una familia en la estrategia, situación que limita el cumplimiento de logros y objetivos establecidos.

Con respecto a los logros de Educación, Capacitación, Trabajo e Ingresos que quedan en proceso de cumplir vienen a limitar la inserción laboral de los miembros de las familias que se intervienen por medio de la ENPD, lo cual afecta el cumplimiento de los objetivos de la estrategia y podría limitar su contribución a disminuir los indicadores de pobreza, considerando que el accionar del IMAS se limita a Puente al Bienestar.

## **2.2 Visitas de seguimiento del Plan de Intervención Familiar.**

La ENPD, específicamente Puente al Bienestar, establece el acompañamiento a las familias que son intervenidas, el cual está a cargo de las PCGS, su objetivo es intermediar entre las necesidades de las familias y la oferta de bienes y servicios de las instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Asimismo, el 79% de las familias intervenidas en Puente al Bienestar de la ENPD no presentan visitas de acuerdo con lo normado, las visitas que realizan las PCGS en promedio por familia son dos o tres veces al año, por lo tanto, los procesos de acompañamiento y seguimiento para la consecución de las tareas de los logros del Plan de intervención Familiar se ven impactados, lo cual pueden limitar el alcance de los objetivos de la estrategia.

Por otra parte, las PCGS no definen en sus Planes de Intervención Familiar (PIF) un programa de visitas que permita calendarizar las reuniones de acompañamiento a las familias, de forma que propicie el cumplimiento de lo normado en cuanto a visitas de seguimiento.

Además, la definición del PIF establece tareas a cumplir para el alcance de los beneficios que ofrecen los logros, lo cual requiere de una cronología de visitas que brinden a la familia acompañamiento y seguimiento de forma que puedan alinear las acciones para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Al respecto, la Directriz Gerencial GG-2459-11-2016, punto 3, establece que para el proceso de seguimiento del Plan de Intervención Familiar se debe realizar una visita al menos una vez cada tres meses, y realizar el respectivo registro en el SABEN.

Adicionalmente, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, apartado 3 “Ejecución del Plan y Seguimiento”, paso 1 “Acompañamiento Familiar”, establece literalmente lo siguiente: “...se programa un ciclo de sesiones permanentes de apoyo y acompañamiento para el alcance de aquellos logros básicos que en conjunto la familia y las PCGS establecen como prioritarios de abordar. Este acompañamiento por parte de la PCGS es clave para lograr los cambios en la familia, que sean sostenibles y faciliten la movilidad social ascendente y el disfrute de sus derechos sociales universales.”.

Además, la Norma INTE ISO 21500:2013, Directrices para la dirección y gestión de proyectos, apartado 4.2.3.6 Tiempo, define literalmente lo siguiente: “El grupo de materia tiempo incluye los procesos necesarios para realizar el cronograma de actividades del proyecto y hacer seguimiento de su progreso para controlar el cronograma.”.

Por otra parte, algunas zonas donde residen las familias son de difícil acceso para las visitas de seguimiento, debido a la alta peligrosidad por la delincuencia, las PCGS deciden no arriesgar su integridad física y establecen reuniones que se realizan con las familias en salones comunales, en las cuales abordan temas del cumplimiento y seguimiento de los logros; sin embargo, dicho seguimiento no están siendo registradas en el sistema SAPEF (Modelo de Intervención), lo cual se suscita principalmente por los movimientos del personal de cogestión, lo cual incide en que las familias no tengan seguimiento. Tales situaciones obedecen a la falta de estandarización e indicaciones sobre el procedimiento que se debe aplicar en esas circunstancias.

Con respecto a la situación expuesta sobre la frecuencia de las visitas, limita el seguimiento y acompañamiento, además, la oportunidad de las gestiones necesarias para el cumplimiento de los logros del Plan de Intervención Familiar puede llegar a tener un impacto en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.

### **2.3 Indicadores de Línea de Pobreza y logros del Plan de Intervención Familiar.**

La Línea de Pobreza (LP) en las familias se determina por el puntaje que asigna la Ficha de Información Social (FIS), el ingreso económico de la familia, entre otros factores que son variables determinantes, la LP maneja tres indicadores de independencia económica, LP1 pobreza extrema, LP2 pobreza no extrema y LP3 no pobres; en ese sentido, parte de los objetivos de la Estrategia Nacional de Puente al Desarrollo, es que la familia trascienda su línea de pobreza mejorando su indicador y por tanto mejora su calidad de vida facilitando así la independencia económica.

Por otra parte, el nuevo modelo Puente 2019 – 2022 es una ampliación de la estrategia desde un enfoque de derechos humanos, su objetivo es facilitar la articulación interinstitucional para el bienestar y el cumplimiento de dichos derechos, lo anterior con observancia a las metas que el país define en su Plan Nacional de Desarrollo, este modelo crea cinco puentes, entre los cuales se encuentra “Puente al Bienestar”, el cual es liderado por el IMAS y tiene como objetivo atender de manera integral e interinstitucional a familias en pobreza extrema, incidiendo multidimensionalmente en su situación de vida.

De acuerdo con el análisis de la muestra, el 49% de las familias intervenidas no logran superar su situación de pobreza inicial, el 39% trascienden la línea de pobreza pasando de extrema a básica, sin embargo, la bitácora del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y el ITS no aclaran las causas de esa trascendencia para atribuir las o no a la intervención de la ENPD. Por otra parte, el 12% de las familias logran la empleabilidad por medio de la inserción laboral propiciando la independencia económica, situación que se indica en los ITS.

Por otra parte, la integralidad en la atención del 100% de los logros que establecen las PCGS con las familias en el PIF contribuye a alcanzar la independencia económica, sin embargo, el 80% de los expedientes analizados, al egreso de las familias cuentan con logros no cumplidos o en proceso, factor que limita la trascendencia en la LP, las PCGS no brindan recomendaciones para que se gestionen y trabajen esos logros en la fase de sostenibilidad, los factores de éxito que valoran las PCGS para el egreso son el alcance del 90% de los logros o el cumplimiento de 24 meses en la estrategia, lo anterior independientemente de que la

familia haya mejorado su situación socioeconómica de forma independiente, a través de la inserción laboral.

En ese sentido, la dinámica de la ENPD propone mejorar la calidad de vida y el alcance de la independencia económica por medio de la generación de ingresos producto de la inserción laboral, lo cual forma parte de las variables que modifican la LP en el Sistema de información de la población objetivo (SIPO), sin embargo, el grado de éxito indicado por las PCGS para egresar a las familias no necesariamente incluye el factor de independencia económica, por lo que la institución determina una intervención exitosa sin lograr la generación de ingresos de manera independiente.

Con respecto a la estrategia de “Puente al Bienestar”, se debe indicar que este propone un proceso de atención dividido en cinco fases, de las cuales la fase dos se compone de cuatro pasos, el cuarto paso define dos niveles de intervención de acuerdo con la valoración de la familia, en el nivel 1, “Protección Social”, atiende las dimensiones del Plan de intervención Familiar de Protección Social, Dinámica Familiar, Salud y Habitabilidad y en el nivel 2, “Promoción Social”, se orienta al desarrollo de capacidades y habilidades para la empleabilidad, el emprendimiento o la microempresariedad y elementalmente se vincula con las dimensiones Educación, Capacitación y Trabajo, la PCGS de acuerdo con su valoración ubican a la familia en uno u otro nivel, sin embargo, el nivel de “Protección Social” no define la forma de superación de la LP de la familia y el nivel de la “Promoción Social”, establece una única referencia a otras entidades participantes de los diferentes puentes de la estrategia, pero no se definen metodologías de aplicación ni seguimiento que permitan comprobar la trascendencia en la LP, producto de la inserción laboral, situaciones que no contribuyen a la independencia económica.

De la revisión efectuada a la muestra, se determinó que las familias no logran superar la LP inicial, porque son las que mantienen logros de la dimensión Trabajo y Educación, entre otros, en proceso, a las cuales se les realiza referencias, aprovechando la articulación interinstitucional para mitigar los efectos en esa dimensión; no obstante, no se evidencia el producto, de esa articulación interinstitucional, que indique el cumplimiento del objetivo del logro y si se obtuvo la inserción laboral.

A la vez, se determinó que las variaciones de la LP que presentan las familias, ingresadas en la ENPD antes del año 2018, obedecen a los ingresos de los beneficios otorgados por la institución, estos se consideran parte de las entradas económicas de los miembros de la familia, por lo que la situación socioeconómica en la Ficha de Información Social (FIS) varía,

provocando una variación en la LP, lo cual provoca que las familias retornen o se mantengan en su condición socioeconómico inicial al finalizar la intervención; no obstante, a partir de setiembre del 2018 se realiza una modificación en la versión SIPO 3, con lo cual dichos beneficios no son considerados como parte de los ingresos, sin embargo las familias que egresaron antes de esa fecha mantienen esa situación en su historial.

Además, de la muestra seleccionada, solamente el 12% de las familias lograron su independencia económica alcanzada por la inserción laboral que obtuvieron mientras están en la intervención, situación que permite mejorar los ingresos y consecuentemente modificar favorablemente su LP; sin embargo, la estabilidad de esa independencia económica depende de factores del empleador y el empleado, lo que vuelve vulnerable esa situación económica, por lo que siempre se mantiene el riesgo de que las familias retornen a su situación original.

Al respecto, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, apartado 3, Ejecución del Plan y Seguimiento, define literalmente lo siguiente: “El producto esperado es “Que las familias alcancen los logros básicos priorizados, puedan avanzar paulatinamente en el cumplimiento de los otros logros y mejoren sus condiciones de vida.”. Adicionalmente, el cuadro tres de ese mismo cuerpo normativo, denominado “Procedimiento para la Ejecución del Plan Familiar y su Seguimiento”, ítem número dos, establece literalmente lo siguiente: “El seguimiento de las tareas para el cumplimiento de los logros básicos, lo ejecuta la PCGS y la Familia.”.

Al respecto, se debe mencionar lo dispuesto en el “Proceso Metodológico para la Atención de las Familias Puente al Desarrollo de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza”, en el apartado 2, Proceso Metodológico de Puente al Desarrollo, el cual establece “...que la intervención con las familias en pobreza extrema implica un proceso de atención que facilite el vínculo entre éstas y los servicios que presta el Estado. Lo anterior desde la vinculación de programas selectivos y los servicios universales. Proceso en el que se aborda la pobreza partiendo de tres acciones denominadas momentos uno, dos y tres. El tercer momento lleva a la familia hacia su independencia económica como resultado del acceso a empleo o emprendedurismo permanente, y con ello el logro de la sostenibilidad de su proceso de desarrollo.”.

Adicionalmente, el punto 2.1.1.1<sup>2</sup> del Proceso Metodológico para la Atención de las Familias Punteo al Desarrollo de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, define las fases del proceso de atención a las familias, las cuales se muestran en la siguiente figura:



Fuente: Proceso Metodológico para la Atención de las Familias

De lo expuesto anteriormente, se determinó que el control que aplican las ARDS atiende principalmente factores cuantitativos de los PIF, ITS, visitas, entre otros, sin embargo, no se identifican elementos que brinden realimentación para las PCGS, en cuanto a seguimiento de logros relacionados con las diversas dimensiones que se proponen, de forma que orienten a las familias para el aprovechamiento de los beneficios de las instituciones articuladas.

Lo anterior, expone a la institución al riesgo de inobservar los objetivos de la Estrategia Nacional Punteo al Desarrollo, en cuanto a la atención de la pobreza extrema de las familias intervenidas, involucrando una erogación de recursos con un resultado que incluye principalmente las dimensiones de Protección Social, Dinámica Familiar, Salud y Habitabilidad, sin embargo, las dimensiones de Educación y Capacitación y Trabajo e Ingresos no se integran en ese resultado de forma que permitan el cumplimiento de los objetivos para las partes interesadas.

#### **2.4 Los logros trabajados corresponden a los estipulados en los Planes de Intervención Familiar.**

Los Planes de Intervención Familiar (PIF) que confeccionan las PCGS definen los logros a trabajar con la familia, estos se ingresan en el SABEN para los respectivos registros y control. El módulo Modelo de Intervención registrado en dicho sistema, denominado Sistema de Atención Personalizado a Familias SAPEF (Modelo de Intervención), permite los registros

---

<sup>2</sup> Es importante tener presente que cada una de estas fases, desde la elegibilidad hasta el egreso de la familia, están compuestas de pasos y sesiones de trabajo, necesarias para el ejercicio del acompañamiento por parte de la PCGS y mediante las cuales se irá construyendo la relación de apoyo socioeducativo, encaminado al fortalecimiento de las capacidades de cada persona integrante y de la familia en su conjunto, hasta alcanzar la meta propuesta

de las actividades que se realizan con respecto a Puente al Bienestar de la ENPD, lo cual contribuye a la trazabilidad de las gestiones realizadas a cada familia que es intervenida en la estrategia.

Del análisis realizado a las familias seleccionadas, se determinó que el 11.7% de los Planes de Intervención Familiar tienen en promedio dos logros de las dimensiones: Dinámica Familiar, Educación y Capacitación, Trabajo e Ingreso y Habitabilidad, que no se encuentran registradas en los procesos de intervención y acompañamiento visualizados en la opción de seguimientos del SAPEF (Modelo de Intervención), por lo que no se reconoce a nivel de dicho sistema la atención que se brinda a esos logros, situación que afecta el control de esos registros, debido a que los reportes que se imprimen para tal efecto no los contienen.

Al respecto, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, Anexo 8: Guía para la persona usuaria que realiza el ingreso de la familia al Plan de Atención Familiar (Plan Puente), en su apartado introducción, define que, una vez identificadas las familias, se les debe de realizar el diagnóstico y definir el Plan de intervención Familiar, cuyos datos son ingresados en el módulo Plan Puente, en el SABEN.

Adicionalmente, ese mismo cuerpo normativo en el apartado 7. Definiciones y Terminología, conceptualiza el “Sistema de Atención Personalizado a las Familias” (SAPEF), cuyo término se transcribe literalmente “Es un módulo dentro del Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) del IMAS, y que registra la metodología de atención de las familias en el marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo. Este módulo permite a las PCGS incluir a las familias elegidas y construir la sistematización de todas las fases del proceso, así como el detalle de las sesiones de trabajo, permite, además, establecer la medición del avance de las tareas, los logros básicos y el plan familiar como un todo.”.

Por otra parte, el control que aplican las ARDS atiende principalmente factores cuantitativos de los PIF, ITS, visitas, entre otros, sin embargo, no incluye tareas que permitan cotejar la información que se ingresa en el Sistema de Atención Personalizado a las Familias, de forma que se verifique la trazabilidad de las gestiones que realizan las PCGS en los planes de intervención de cada familia y la atención de cada uno de los logros.

Lo anterior, podría causar un incremento en el riesgo de no ejercer control en las actividades que realizan las PCGS, impactando negativamente el cumplimiento de los objetivos de la ENPD, relacionados con mejorar la calidad de vida de las familias en pobreza extrema, e

inobservar lo normado en el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.

## 2.5 Referencias al IMAS y otras Instituciones.

Las PCGS, como parte de sus funciones en la atención de familias a través del Puente al Bienestar de la ENPD, y de la articulación entre instituciones del sector social, realizan referencias a las diferentes instituciones participantes de los puentes de la estrategia, con el objetivo de aprovechar la oferta programática de las entidades que participan de la articulación interinstitucional y con ello contribuir al cumplimiento de sus objetivos y propósitos, estas referencias requieren de seguimiento para verificar su cumplimiento.

De la revisión efectuada, se determinó que el 6,3% de las referencias realizadas quedan en estado de enviadas al egreso de las familias de la estrategia, por lo que posterior a la finalización de la intervención se desconoce el resultado final de esas referencias; también, del análisis realizado, se evidenció que el envío de la referencia supone el alcance exitoso del logro que la generó, independientemente de que los miembros de la familia alcancen el beneficio y/o los objetivos pretendidos con la misma, dicha situación genera la pérdida de la objetividad de la referencia, tal situación se evidenció en las siguientes personas beneficiarias:

**Cuadro 1**  
**Detalle de los expedientes sin seguimiento a las referencias**

<b>Expediente</b>	<b>ARDS</b>	<b>ID Sipo</b>
16287	Noreste	1027461
16296	Noreste	69567
406	H. Norte	2893684
413	H. Norte	2883352
696	H. Norte	2974
699	H. Norte	2989
708	H. Norte	3039

**Fuente:** SABEN y SIPO

Al respecto, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la ENPD, en el punto 3, Ejecución del Plan y Seguimiento, paso 3,

Referenciamiento a la oferta programática interna y externa, establece que la referencia es uno de los pasos determinantes de la Estrategia en procura de mejorar, de forma sostenida, la situación de vida de las familias participantes. Por lo que una vez que las PCGS tienen la línea base de cada familia y en función de ésta han pactado el plan de intervención familiar, se inicia la articulación con la oferta programática de las diferentes instituciones que forman parte de esta.

Adicionalmente, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la ENPD, en el paso 4 “Articulación Interinstitucional a Nivel Regional y Local”, del punto 3 Ejecución del Plan y Seguimiento, establece que, la PCGS deberá coordinar, participar o gestar aquellos espacios interinstitucionales que vayan tendientes a la consecución de los logros básicos para las familias de la Estrategia. En este sentido estas reuniones deben tener como objetivo agilizar la gestión de las referencias, buscar alternativas para cubrir los logros básicos de los planes de intervención familiares y crear redes con instituciones públicas, privadas y ONG, con las que no se cuentan con protocolos, pero que dada su presencia en el ámbito local son actores claves dentro del proceso.

Además, el proceso Metodológico para la Atención de las Familias que participan en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, establece en su apartado, “Referenciamiento a la oferta programática interna y externa”, que la Persona Cogestora referirá a las familias utilizando el sistema de articulación construido para esos efectos, y desde la misma herramienta podrá dar seguimiento a la aprobación de los beneficios solicitados a otras instituciones.

El componente de Puente al Bienestar de la ENPD, define el seguimiento a las referencias por medio del Sistema de Articulación, el cual está interconectado con el módulo Modelo de Intervención del Sistema SABEN (SAPEF), sin embargo, no define el proceso metodológico que permita brindar seguimiento para verificar el cumplimiento de los beneficios otorgados por las instituciones que participan de la articulación interinstitucional de la estrategia.

En vista de lo anterior, la carencia de seguimiento involucra la no verificación del alcance del objetivo requerido con los beneficios de otras instituciones que participan de la articulación interinstitucional, en pro de cumplir los objetivos que persiguen los diferentes puentes de la ENPD, por lo que se resta efectividad a las gestiones realizadas para mejorar la calidad de vida de las familias intervenidas en la estrategia.

## **2.6 Referencias para capacitaciones relacionadas con los sectores primario, secundario y terciario del país.**

De la revisión efectuada a los expedientes de las familias que participan de Puente al Bienestar de la ENPD, se determina que, las capacitaciones es uno, entre varios elementos, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la estrategia, estas brindan mayor oportunidad para la inserción laboral, factor que ayuda a disminuir la pobreza extrema.

A la vez, las PCGS realizan referencias a otras instituciones participantes de la articulación interinstitucional, con el fin de obtener las capacitaciones requeridas por los familiares que participan de la intervención para la empleabilidad o emprendedurismo.

Por otra parte, el 95% de las familias de la muestra se les brinda referencias para capacitaciones de diversa índole, un 7% se encuentra relacionada con la empleabilidad del sector primario (agricultura, ganadería, pesca), un 54% relacionadas con el sector secundario (industria, artesanía, construcción) y un 39% relacionadas con el sector terciario (servicios, transporte, comercio), sin embargo, los beneficios otorgados para las capacitaciones brindadas a las familias de la estrategia no responden a los requerimientos de empleabilidad de cada zona donde estas se encuentran; esto se debe a que las capacitaciones brindadas por las instituciones contratadas difieren de la empleabilidad que ofrecen esos sectores, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Al consultar, la publicación en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>3</sup> (MTSS) con base en la Encuesta Continua de Empleo del INEC del III trimestre 2019, indica que la empleabilidad que ofrece el sector primario a nivel país es del 11%, el sector secundario 18% y el sector terciario 70%.

De acuerdo con el promedio de empleabilidad según los registros del INEC, en los cantones que representan la muestra revisada, el sector terciario es el que ofrece mayor empleabilidad con un 60% en promedio, sin embargo, las referencias de capacitaciones en ese sector son inferiores al 39%, en esas mismas zonas el sector secundario ofrece una empleabilidad del 16,7%, las referencias de capacitación para ese sector son del 54%, en el sector primario la empleabilidad es del 22.2% en promedio, las referencias de capacitación en ese sector son del 7%, ese desalineamiento entre capacitación y oportunidad de empleabilidad limita la inserción laboral de los miembros de las familias que participan de la estrategia.

---

<sup>3</sup> Área: Dirección General de Planificación, Observatorio Mercado Laboral.

Por otra parte, la estrategia muestra oportunidades de mejora en el alineamiento entre sus objetivos, la articulación interinstitucional y las necesidades tanto de las personas que conforman las familias como las que ofrecen empleabilidad, variables que contribuyen a impactar positivamente la inserción laboral de las personas.

A la vez, el Proceso Metodológico para la atención de Familias para la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo: Fase IV Sostenibilidad, apartado de Articulación Local y Regional, define literalmente lo siguiente: "...un importante grupo de familias tendrá logros básicos pendientes de alcanzar asociados a la categoría 4, es decir aquellos que no se asocian a beneficios con protocolo u oferta nacional con cobertura local. Lo que implica necesariamente una gestión conjunta (equipo de la Unidad Local, UIPER y persona cogestora de sostenibilidad) para identificar y consolidar el mapa de oportunidades en su región específica y en relación directa con los logros básicos pendientes.”.

De acuerdo con las mejores prácticas para la adopción por parte de la administración, la Norma INTE / 9001:2015 del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO), propone en su apartado 4.4.1 que la organización debe establecer, implementar, mantener y mejorar continuamente un sistema de gestión de la calidad, incluidos los procesos necesarios y sus interacciones, de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional. La organización debe determinar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización, y debe evaluar estos procesos e implementar cualquier cambio necesario para asegurarse de que estos procesos logran los resultados previstos.

Para la comisión de la calidad, la norma INTECO INTE 01-01-04-06 Sistemas de Gestión de la Calidad - Guía para la gestión del proceso de mejora continua, define en su apartado 5.2, "Identificación y organización de las oportunidades de mejora", literalmente lo siguiente: "...las oportunidades de mejora se deberían relacionar con las fuentes de información de las que provengan y organizarse, entre otras, según las siguientes perspectivas: las partes interesadas que las afectan, el alineamiento con las políticas y estrategias de la organización, los recursos a utilizar y los procesos implicados.”.

Al respecto, la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece en el artículo 13 "Ambiente de Control", literalmente lo siguiente: "En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: /.../c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas

pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”.

Por otra parte, la estrategia no evidencia una etapa que permita mapear los empleadores y la oferta laboral de la zona o zonas aledañas donde residen las familias intervenidas, de manera que la capacitación se alinee con las necesidades de empleabilidad, y que contribuya a gestionar la inserción laboral de los miembros de las familias, este proceso es trasladado mediante una referencia a las instituciones líderes de la Estrategia Puente al Trabajo, de las cuales no se obtiene evidencia de los resultados finales de empleabilidad.

En vista de lo anterior, el desalineamiento entre la oferta programática de las capacitaciones en las diferentes instituciones y, las oportunidades laborales que puedan ofrecer los empleadores de la zona y zonas aledañas a la residencia de las familias intervenidas, limitan la inserción laboral afectando el cumplimiento de los logros de la dimensión Trabajo e Ingresos.

## **2.7 Revisión y Control en los Planes de Intervención Familiar e Informes Técnicos Sociales.**

De la revisión efectuada a los expedientes que conforman la muestra de las familias que participan en la estrategia de Puente al Bienestar, de las ARDS Alajuela, Brunca, Cartago, Huetar Norte y Noreste, se define que en el abordaje de las familias en la estrategia se realiza un Plan de Intervención Familiar, el cual establece las tareas a trabajar con los integrantes familiares para alcanzar los objetivos propuestos, en la revisión de esta Auditoría, se determinaron los siguientes aspectos:

- El PIF que realizan las PCGS, no es revisado y autorizado por una persona funcionario que cuente con competencia para esa labor, además, en la revisión de los expedientes electrónicos mediante consultas en el Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN), no se evidencia en el Informe Técnico Social (ITS) el nombre de la persona que lo revisa, el formato del formulario del ITS cuenta con los respectivos espacios para indicar los nombres de las personas que lo confecciona y supervisa, no obstante, el espacio de la persona que brinda el visto bueno del documento, se encuentra sin indicación.
- De la revisión a los ITS, se determinó que dicho informe carece de estandarización en cuanto a su elaboración, el 20% de los informes del total de la muestra no detallan

el alcance de los logros de las dimensiones Educación y Capacitación y Trabajo e Ingresos, entre otros, lo que no permite conocer el resultado final de las familias en esas dimensiones a su egreso.

- El Plan de Intervención Familiar contiene una lista de logros por cada dimensión que la PCGS escoge, de acuerdo con lo establecido al Plan de cada familia, no obstante, no se evidencia el análisis que determine las razones que sopesan para la decisión de los logros elegidos, ni un plan que justifique la forma y momento en que se abordan.

Esta Auditoría determinó que las situaciones que se indican anteriormente muestran oportunidades de mejora en los puntos de control, en cuanto a la calidad y cantidad de la información contenida en los ITS, esto afecta la mitigación de los riesgos correlacionados con las labores de las Personas Cogestoras Sociales, además, limita la toma de decisiones asertiva y oportuna para mejorar el proceso, adicionalmente, no se contribuye a la segregación de funciones en cuanto a las acciones de realizar y revisar las gestiones que realizan las PCGS en atención a la ENPD. En ese sentido, esta Auditoría Interna emitió en el informe AUD 011-2019 “INFORME SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA EVALUACIÓN INTEGRAL DEL ÁREA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL ALAJUELA” las siguientes recomendaciones, las cuales se encuentran en proceso de incorporación en el Manual para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios del IMAS.

**A LA SUBGERENTA DE DESARROLLO SOCIAL** /4.1. Valorar la conceptualización y definición que realiza el Colegio de Trabajadores Sociales en el documento denominado “Redefinición Conceptual de Procesos” (Anexo N° 1), en lo que respecta a los componentes que debe poseer un Informe Técnico Social, e incorporar lo que se considere necesario en la actualización de un modelo de Informe Técnico Social para el funcionariado Profesional Ejecutor Social. (Ver resultado 2.1 del presente informe). /4.2 Incorporar y comunicar por medio del Manual de Otorgamiento de Beneficios Institucionales vigente, el modelo de Informe Técnico Social actualizado, donde se señalen, los componentes que debe incluir la valoración profesional del funcionariado competente, con el fin de motivar el acto administrativo por el cual se otorga un beneficio o subsidio institucional. (Ver resultado 2.1 del presente informe).

Al respecto, el Manual de Procedimientos para la Implementación de la Cogestión en el Marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, en su apartado 1 Disposiciones Generales, establece literalmente lo siguiente: “/...En este contexto, el presente Manual de

Procedimientos constituye una guía para las PCGS, para las personas con el cargo de Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación Regional (UIPER), para las personas Coordinadoras de las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS), y para las personas con cargo de Jefaturas de las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), siendo estas últimas dos figuras quienes ejercen un rol como supervisoras y jefaturas directas de las PCGS.”.

Adicionalmente, ese mismo cuerpo normativo en su apartado 5 “Responsabilidades de Aplicación”, dispone literalmente lo siguiente: “Es responsabilidad de las Personas Cogestoras Sociales, la aplicación de este manual durante el proceso de atención e intervención con las familias que son parte de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo. La supervisión y verificación de lo establecido en este documento es responsabilidad de las personas coordinadoras de las ULDS y de las Jefaturas de las ARDS. Mientras que la Subgerencia de Desarrollo Social, dará monitoreo y apoyo técnico, para la correcta implementación de lo establecido en este documento”.

Además, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en su capítulo 4, apartado 4.5 establece que el jerarca y titulares subordinados, de acuerdo con sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, en el apartado 4.5.1 define que tanto titulares como subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional.

Por otra parte, los controles que aplican las jefaturas de las ARDS se basan en determinar la existencia del Plan de Intervención Familiar, verificar la existencia y cantidad de visitas, incluyen la generación de reportes del SABEN y el monitoreo de las bases de datos que, envía el Área de Atención Integral e Interinstitucional (AAII), con la cual verifican la cantidad de casos por área regional, sin embargo, esos controles son omisos en cuanto a determinar la calidad y relevancia de la información contenida en los Planes de Intervención Familiar e Informes Técnicos, así como comprobar si el seguimiento a las familias intervenidas cumple con la cantidad de visitas establecidas.

En ese mismo sentido, la supervisión integral a las labores de las PCSG contribuye a la efectividad de los controles, no obstante, la no observancia al contenido de los ITS de las PCGS implica inobservar el manual de procedimientos para la implementación y gestión de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, lo cual incrementa el riesgo de una diligencia incorrecta o parcial en su aplicación, esto podría afectar el cumplimiento de logros y objetivos

del componente Puente al Bienestar de la ENPD, así como la ejecución eficiente y eficaz que proponen las Normas de Control Interno.

### **3. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en la presente auditoría, se concluye que la estrategia Puente al Bienestar de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, presenta mejoras en cuanto al enfoque para la atención de la pobreza extrema en el país, visualiza los derechos humanos como un objetivo a atender desde un compromiso integral interinstitucional y articulado entre varios actores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las familias en pobreza extrema, sin embargo, se identificaron oportunidades de mejora en cuanto a la calidad de los controles que se aplican para la ejecución de las labores que demanda la estrategia, los cuales están relacionados con la estandarización del proceso entre ARDS, la calidad de la información contenida en los sistemas y expedientes de cada una de las familias, el seguimiento y cumplimiento de los objetivos sociales que se persiguen con la estrategia.

Con respecto al acompañamiento, se debe indicar que es un factor que permite a las PCGS girar instrucciones para mantener alineadas las acciones de los miembros de las familias con respecto a los objetivos de los logros propuestos, sin embargo, las familias presentan un promedio bajo de visitas de seguimiento, lo que puede generar un desinterés por parte de las personas en cumplir sus compromisos, pérdida de confianza y abandono de las tareas que afectan el objetivo de la ENPD.

Por otra parte, las capacitaciones que se brindan a las familias tanto las gestadas por el IMAS como por otras instituciones que participan de la articulación interinstitucional, tienen como objetivo brindar herramientas y conocimiento técnico que aumenta la oportunidad para la inserción laboral, sin embargo, se evidencia que el análisis para el otorgamiento de esas capacitaciones no considera la empleabilidad de las diferentes zonas donde residen las familias, estas situaciones inciden por ejemplo, en que se brinden capacitaciones para emplearse en el sector terciario, pero la familia vive en una zona donde la mayor oportunidad de empleo está en el sector primario, esa contrariedad no permite el aprovechamiento de las capacitaciones que se brindan, concluyendo en una erogación de recursos y tiempo.

A la vez, las familias presentan una diversidad de circunstancias relacionadas con la pobreza extrema, por lo que no necesariamente se debe de estandarizar a sus miembros en un periodo de tiempo para el cumplimiento de las metas que establece la intervención, cada familia requiere de un análisis que permita definir un proyecto cuyo programa cronológico

contribuya a definir el plazo requerido para el cumplimiento de las tareas propuestas, lo cual brinda mayor o menor acompañamiento a las familias de acuerdo con sus necesidades.

#### **4. 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 implementación 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 de 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 implantar, 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 correspondan. /...

**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 SUBGERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL**

- 4.1.** Establecer y documentar los mecanismos de control necesarios para que las capacitaciones que se incluyen en los Planes de Intervención de las familias de la ENPD (Puente al Bienestar) consideren la empleabilidad de las zonas donde residen estas familias, de forma que se produzca una mayor oportunidad de empleo para los miembros de los grupos familiares, considerando a su vez en estos análisis, incluir herramientas como por ejemplo las bolsas de empleo para propiciar una mayor inserción al mercado laboral. (Véase punto 2.6 del apartado de resultados).
- 4.2.** Definir técnicamente el tiempo que deben permanecer las familias en la estrategia ENPD (Puente al Bienestar). (Véase punto 2.1 del apartado de resultados).
- 4.3.** Definir y establecer un mecanismo que permita ejercer un efectivo acompañamiento de las PCGS a las familias para que puedan alcanzar sus objetivos sociales, que incluya

acciones que mitiguen los riesgos de zonas conflictivas, considerando que las labores de las PCGS se ejecutan directamente donde se ubican las familias. (Véase punto 2.2 del apartado de resultados).

- 4.4. Implementar las actividades y mecanismos de control necesarios para que se cuantifique y califique la calidad de la información en los procesos relacionados con la ENPD (Puente al Bienestar), de manera que permita mejorar la aplicación de la estrategia en cuanto a seguimiento de logros que no se van cumpliendo en el transcurso de la intervención. (Véase punto 2.3 del apartado de resultados).
- 4.5. Elaborar e implementar las acciones pertinentes que permitan brindar seguimiento a las referencias que se realizan a otras instituciones que participen de la articulación interinstitucional, de forma que se contribuya al alcance de los objetivos de esas referencias en pro de cumplir los fines de la estrategia. (Véase punto 2.3 y 2.5 del apartado de resultados).
- 4.6. Incluir en los procesos de control, actividades que permitan verificar que los logros contenidos en los Planes de Intervención Familiar sean congruentes y acordes con los procesos de intervención y acompañamiento de las familias de la ENPD (Puente al Bienestar). (Véase punto 2.4 del apartado de resultados).

## 5. Plazo para el cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría.

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

Referencia	Periodo en meses	Fecha de Cumplimiento
4.1	3	31/12/2021
4.2	3	30/09/2021
4.3	3	30/09/2021
4.4	3	30/09/2021
4.5	3	30/09/2021
4.6	3	30/09/2021

MAYRA GAMBOA VALVERDE  
(FIRMA)

Firmado digitalmente por  
MAYRA GAMBOA  
VALVERDE (FIRMA)  
Fecha: 2021.06.15  
14:22:54 -06'00'

**Hecho por:**  
**Mayra Gamboa Valverde**  
**PROFESIONAL EN AUDITORIA**

MARIA CELINA  
MADRIGAL  
LIZANO (FIRMA)

Firmado digitalmente  
por MARIA CELINA  
MADRIGAL LIZANO  
(FIRMA)  
Fecha: 2021.06.15  
14:13:39 -06'00'

**Revisado y aprobado:**  
**María Celina Madrigal Lizano**  
**COORDINADORA UNIDAD**  
**GESTIÓN SOCIAL**

**AUDITORIA INTERNA**  
**JUNIO, 2021**

## 6. ANEXOS

### Anexo 1

Detalle de la participación laboral y capacitaciones referenciadas por sector y catón

Cantón *	Datos del INEC			Datos Sistema SABEN			% Total de referencias
	% población ocupada en el sector <b>primario</b>	% población ocupada en el sector <b>secundario</b>	% población ocupada en el sector <b>terciario</b>	% de referencias en el sector <b>primario</b>	% de referencias en el sector <b>secundario</b>	% de referencias en el sector <b>terciario</b>	
Desamparados	2.2	19.6	78.2	1%	19%	14%	34%
Pérez Zeledón	26.5	13.3	48.0	2%	11%	5%	18%
Upala	45.0	9.0	46.0	0%	0%	0%	0%
Paraiso	16.0	23.3	60.6	0%	6%	3%	9%
Corredores	28.1	15.1	56.7	2%	4%	2%	8%
Golfito	24.3	13.1	62.7	1%	7%	8%	15%
Alajuela	5.8	26.9	67.4	1%	1%	1%	3%
Buenos Aires	54.4	8.3	37.3	0%	1%	1%	2%
Coto Brus	41.9	8.9	49.2	0%	0%	1%	1%
Curridabat	1.3	17.5	81.2	0%	3%	4%	7%
Cartago	10.1	23.3	66.5	0%	1%	0%	1%
Osa	27.9	13.3	58.8	0%	0%	1%	1%
Acosta	30.4	10.6	59.0	0%	0%	0%	0%
Aserri	7.2	19.0	73.8	0%	1%	0%	1%
El Guarco	12.1	28.7	59.1	0%	1%	0%	1%
<b>Promedio</b>	<b>22.2</b>	<b>16.7</b>	<b>60.3</b>	<b>7%</b>	<b>54%</b>	<b>39%</b>	<b>100%</b>

\* Seleccionados en la muestra  
Fuente: Datos del INEC y SABEN

**AUDITORIA INTERA**  
**JUNIO, 2021**