

**INFORME DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA
EVALUACION DEL PROGRAMA AVANCEMOS**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	2
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	5
1.2. OBJETIVO GENERAL	5
1.3. ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO	5
1.4. ANTECEDENTES	7
1.5. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	9
2. RESULTADOS	9
2.1. FILTRACIONES EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS CON FONDOS PROVENIENTES DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES.....	9
2.2. PRIORIZACIÓN EN LOS SUBSIDIOS OTORGADOS CON RECURSOS PROVENIENTES DEL IMAS.....	13
2.3 TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS.	18
2.4. VERIFICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD EDUCATIVA DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA AVANCEMOS.....	22
3. CONCLUSIONES	26
4. RECOMENDACIONES.....	27
PLAZOS DE RECOMENDACIONES	29

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del programa de Avancemos, en lo referente a la atención de las personas beneficiarias mayores de 25 años.

¿Por qué es importante?

El IMAS es el único ente responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa de Avancemos, así como de trasladarlos a las familias que se encuentran en riesgo, vulnerabilidad social, exclusión, pobreza con prioridad a las familias pobres bajo los lineamientos de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, de esta forma se empodera al Instituto mediante el Decreto Ejecutivo N° 34786.

En ese mismo sentido, el programa Avancemos otorga a las personas que participan en este programa de estímulo, una transferencia monetaria condicionada que contribuye al acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo formal, lo cual permite brindar oportunidades a personas estudiantes de secundaria, en este caso particular mayores de 25 años, que les permita complementar el ingreso familiar para atender los costos derivados de la educación. Para cumplir con dicho objetivo social, el IMAS invirtió, durante el año 2018, un monto de €68 505 897 000 equivalente al 97% del presupuesto asignado, el cual le permitió la atención de 201.631 personas estudiantes, superando en un 1% la meta ajustada de 198.194 personas¹.

¿Qué encontramos?

Entre los resultados más relevantes se detectaron los siguientes:

1. Filtraciones en los subsidios otorgados a personas que no califican dentro de los parámetros institucionales, en donde se determinaron 4 casos que se les otorgó el subsidio con recursos provenientes de FODESAF o propios del IMAS; cabe señalar que pertenecían a familias que se encontraban en el momento de la emisión de la resolución o cuando se realizó la transferencia en condición de no pobres, grupo prioritario 3 y 4. A la vez, se detectó que en el caso del expediente No. 1096502 no se realizó la valoración social correspondiente, a pesar de haber recibido el beneficio cuando se encontraba en grupo 4, bajo la Línea de pobreza: “No extrema”. Tal situación, se fundamenta en la carencia de establecer y

¹ Datos extraídos del “Informe de Resultados y Liquidación Presupuestaria /Al 3-12-2018”, comunicado al Consejo Directivo con el oficio GG-0306-02-2019, del 7 de febrero del 2019.

procedimentar mecanismos de control que generen una alerta en los sistemas de información social del IMAS, que garantice razonablemente el cumplimiento de la Directriz de Priorización Institucional del 13 de octubre del 2014 y su adición, aspectos que ya fueron considerados en la recomendación 4.3 del AUD-009-2018, no obstante, es importante homologar a nivel institucional cual es el tratamiento que se le dará a las personas beneficiarias del Programa Avancemos que forman parte de la Estrategia Puente al Desarrollo que cambien la situación socioeconómica durante el proceso de intervención, así como definir formalmente los parámetros que fundamentan la vigencia y modificación del Informe Técnico Social cuando se giran fondos con la fuente de financiamiento “01-IMAS”.

2. Se determinó que el Área Regional de Desarrollo Social Noreste otorgó un subsidio de “Avancemos” a la persona mayor de edad asociada con el IdPobObj² 1269425, no obstante, a partir de diciembre del 2018 se constató que el depósito se realizó a la cuenta de un tercero, mediante la “AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS”, a pesar de que la persona beneficiaria es mayor de 25 años y sin justificación para efectuar el desembolso del beneficio de Avancemos a otra persona que no es la titular del subsidio. Tal situación no garantiza que los fondos se estén utilizando en concordancia con el cumplimiento de dicho programa gubernamental.

3. Otro de los aspectos determinados tiene relación con el subsidio de Avancemos otorgado por la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) de Pavas, durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre del 2018 y el 31 de mayo del 2019, a la persona asociada con el IdPobObj 2806187, quien recibió dicho subsidio, a pesar de estar egresada³ del sistema educativo desde el 17 de diciembre del 2018, lo anterior se suscitó debido a que el Centro Educativo no actualizó la condición del estudiante como egresado del sistema educativo.

4. Además, se determinó que el “Protocolo de atención para la Modalidad de Educación Abierta⁴” se encuentra desactualizado, ya que data del 2011 y no considera lo relacionado con la aplicación de las condiciones actuales para el funcionamiento de los Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación (CINDEA), debido a que solamente contempla para la equivalencia del nivel de los estudiantes la “Actualización al Plan de Estudios de educación” para adultos del año 2010.

²Número único asignado en el Sistema de Población Objetivo a cada persona registrada en una ficha de información social, según consulta realizada al personal del Área de Sistemas de Información Social.

³Según título de Bachiller en Educación Media emitido por el Ministerio de Educación Pública, el cual fue recibido por la persona profesional en desarrollo social en enero del 2019 y archivado en el expediente administrativo de la persona beneficiaria bajo el folio No. 40.

⁴ Oficio de Avancemos 141-06-11.

Por otra parte, y de conformidad con los resultados obtenidos al evaluar tanto el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos sociales, como la suficiencia y validez de los controles y procedimientos aplicados en el programa de Avancemos a personas beneficiarias mayores de 25 años; se concluye que se deben mejorar los aspectos señalados, con el fin de minimizar el riesgo potencial en la protección de los intereses y patrimonio institucional, siendo necesario que se implementen medidas preventivas para solventar las debilidades expuestas en el presente informe.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna emitió recomendaciones a la persona que ocupa el puesto de la Subgerencia de Desarrollo Social, dentro de las cuales destacan las siguientes: establecer el tratamiento que se le dará a las familias relacionadas con la Estrategia Nacional del Puente al Desarrollo cuando cambien la situación socioeconómica por causas que no tienen que ver propiamente con el proceso de intervención; proponer los parámetros que fundamentan la vigencia y modificación del Informe Técnico Social cuando se giran fondos con la fuente de financiamiento “01-IMAS”, a la vez, incorporar dichos lineamientos o directrices dentro de la normativa institucional y comunicarlos a la comunidad institucional; comunicar la derogación del oficio SGDS-1002-6-2012, del 20 de junio del 2012, referente a la vigencia dada al informe técnico social; establecer en qué condiciones se debe utilizar el “ANEXO 3: AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS”, así como modificarlo para que se incorpore un apartado sobre las razones o justificaciones que motivan la emisión de la autorización de pagos a terceros; establecer los procedimientos para analizar los lineamientos indicados en el oficio Avancemos 141-06-11, “Protocolo de atención para la Modalidad de Educación Abierta”, en lo que respecta a los programas de la modalidad de educación abierta y su aplicabilidad con las condiciones actuales para el funcionamiento de los Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación (CINDEA), e incorporar los mecanismos de control necesarios en el Instructivo para la utilización de la página web de Avancemos, con el fin de verificar eficientemente la condicionalidad educativa de los estudiantes de esta rama educativa.

INFORME DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA EVALUACION DEL PROGRAMA AVANCEMOS

1.1. Origen del estudio

El estudio al que se refiere el presente informe se realizó de conformidad con los Planes de Trabajo de la Auditoría Interna para los años 2018 y 2019.

1.2. Objetivo general

El objetivo del estudio consistió en evaluar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del programa, en lo referente a la atención de las personas beneficiarias mayores de 25 años.

1.3. Alcance y periodo del estudio

El estudio consistió en analizar y evaluar los procesos, procedimientos y controles aplicados en el otorgamiento de beneficios de Avancemos, así como el cumplimiento de la normativa técnica-legal aplicable.

El periodo del estudio comprendió de los meses de enero a diciembre del 2018 y se amplió a junio del 2019, con el fin de validar los controles establecidos para verificar la condicionalidad de las personas beneficiarias del programa Avancemos y a junio 2020 para validar los lineamientos relacionados con la Autorización para pago a Proveedores o Terceros” conocido como “Páguese A”

La selección de las Áreas Regionales de Desarrollo Social y Unidades Locales de Desarrollo Social, se realizó considerando las de mayor concentración de recursos y familias, optando en este caso por las Unidades Locales de Desarrollo Social de Puntarenas y Paquera del ARDS Puntarenas (11.79%) y las Unidades Locales de Desarrollo Social de Pavas y Cristo Rey del ARDS Suroeste (7.17%). En cuanto a la selección de las personas estudiantes, se escogió una muestra de 58 personas beneficiarias de aquellos Centros Educativos con mayor concentración de población beneficiaria.

El estudio se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, 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 los siguientes:

- Ley N°4760“Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social”, versión N° 4, del 5 de mayo del 2010 y su Reglamento Orgánico del IMAS.
- Ley 8783 que reforma la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, versión N° 4, publicada en La Gaceta 199, del 14 de octubre del 2009.
- Ley 8292, Ley General de Control Interno, versión N° 1, publicada en La Gaceta No 169 del 4 de setiembre del 2002.
- Reglamento a la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo N° 35873-MTSS, publicado en La Gaceta 67 del 8 de abril del 2010.
- Decreto Ejecutivo N° 33154 Creación del Programa Avancemos, del 8 de mayo del 2006, publicado en La Gaceta N° 96, del 19 de mayo del 2006, reformado con el Decreto Ejecutivo 37765, publicado en La Gaceta 138, del 18 de julio del 2013.
- Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP, publicado en la Gaceta 296, del 10 de octubre del 2008.
- Reglamento de Operación del Programa Avancemos, Decreto Ejecutivo 34210, La Gaceta No 5 del 8 de enero del 2008.
- Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS, publicado en La Gaceta N° 194, del 6 de octubre del 2009.
- Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social, publicado en La Gaceta N° 61, del 28 de marzo del 2011.
- Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, publicado en La Gaceta No 97, Alcance 112, del viernes 1 de junio del 2018.
- Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales, 2009.
- Manual de Procedimientos para la prestación de Servicios y el Otorgamiento de beneficios del IMAS, agosto 2018.
- Plan Operativo Institucional 2018.
- Directriz para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la Institución, de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, emitida por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social y su adición del 5 de diciembre del 2014.
- Acuerdos del Consejo Directivo 096-03-2012 y 258-06-2013, del 5 de marzo del 2012 y 5 de junio del 2013, respectivamente, sobre la vigencia de la Ficha de Información Social.
- Resolución IMAS-RGG-2986-2019 del 17 de diciembre del 2019.

1.4. Antecedentes

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 33154⁵, del 8 de mayo del 2006, se crea el programa de transferencias monetarias condicionadas denominado: “Avancemos”, con el objetivo de promover el mantenimiento en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes en condición de pobreza. Por su parte, por medio del Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP⁶, se dispone que para darle continuidad y sostenibilidad institucional al Programa Avancemos y sus fines, se requiere de lineamientos únicos a efectos de garantizar la eficiencia y eficacia de las acciones a seguir, por lo que se designa al Instituto Mixto de Ayuda Social, como único ente responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte de dicho programa, así como de trasladarlos a las familias que se encuentren en pobreza y pobreza extrema.

A la vez, conviene señalar que el artículo 12 del supra citado decreto (N° 34786) establece el tratamiento que se les dará a los estudiantes del programa Avancemos, para la verificación de la continuidad de las familias beneficiarias, el cual, literalmente dispone, lo siguiente:

De la verificación de la continuidad de las familias beneficiarias: Con el fin de evitar atrasos en el giro de beneficios en perjuicio de las familias beneficiarias, el IMAS podrá girar el pago de la transferencia a las familias beneficiarias cada año, según la disponibilidad presupuestaria y con base en la información que consta en sus registros y sistemas de información del año anterior que se trate, en los que se determinen los y las estudiantes activos/as, siempre y cuando no exista evidencia de modificación en las condiciones que originaron el otorgamiento del beneficio. El IMAS en coordinación con el MEP, verificarán que los y las estudiantes están matriculados/as en el sistema educativo, para lo cual el IMAS contará con seis meses también para la respectiva formalización del contrato de familia para lo que contará con el mismo plazo. (El subrayado no consta en el original)

Sobre el particular, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No 40314, del 30 de marzo de 2017, que "REFORMA A LOS ARTÍCULOS 6 Y 8 DEL DECRETO EJECUTIVO N.º 34786 DEL 01 DE OCTUBRE DE 2008", amplía la edad de las personas beneficiarias, según se transcribe a continuación **“De los beneficiarios del Programa: La Población Objetivo del Programa son personas adolescentes, jóvenes y adultas en el Sistema Educativo de**

⁵Publicado en La Gaceta N° 96, del 19 de mayo del del 2006.

⁶Publicado en la Gaceta N° 196 del 10 de octubre del 2008.

Secundaria, a partir de los once años, que sean pertenecientes a familias que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad educativa que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria. /...”. (El subrayado no consta en el original)

Asimismo, a manera de referencia, el Reglamento de ejecución del Programa Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)⁷, señala las condicionalidades y su verificación, para los beneficiarios (as) que optan por este subsidio, a saber, los artículos, N° 11, 14, 18, 23 y 24, disponen lo siguiente:

Artículo 11.-Selección de los beneficiarios (as): Los (as) beneficiarios (as) del Programa deben cumplir los siguientes criterios de selección: a) Ser estudiante de secundaria activo (matriculado en los niveles académicos de séptimo a duodécimo inclusive) y pudiendo repetir el curso lectivo siempre y cuando no repita el mismo nivel una segunda vez.

Artículo 14.-Requisitos para la apertura del expediente y para el trámite de la transferencia monetaria condicionada. Las Áreas Regionales de Desarrollo Social, solicitarán los siguientes requisitos: /a) Documento que demuestre la matrícula y el nivel académico que cursa el o los estudiantes en el sistema educativo en secundaria en la modalidad que sea.

Artículo 18.-Verificación y continuidad de la transferencia. Para un eficaz y eficiente cumplimiento de metas del Programa Avancemos, se podrá girar el pago de la transferencia a las familias beneficiarias cada año bajo un proceso de renovación automática, según la disponibilidad presupuestaria y con base en la información que consta en sus registros y sistemas de información del año anterior que se trate, en los que se determinen los y las estudiantes activos/as, siempre y cuando no exista evidencia de modificación en las condiciones que originaron el otorgamiento del beneficio. En coordinación con los centros educativos del MEP, se verificará según el artículo 24 del presente reglamento, que los y las estudiantes están matriculados/as en el sistema educativo.

Artículo 23.-Condicionalidades. En el marco de la ejecución del Programa Avancemos se establecen dos condicionalidades que las familias y los estudiantes beneficiarios deben cumplir: a) Obligatoria: Condicionalidad educativa, que consiste en la asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional en el nivel de secundaria,

⁷Publicado en La Gaceta N°194 del 6 de octubre del 2009.

durante el curso lectivo. /.../

Artículo 24.-Entidades encargadas de verificar la condicionalidad educativa. El IMAS coordinará con el MEP el suministro y actualización de la información que demuestre que los (as) estudiantes del Programa Avancemos se mantienen matriculados y asistiendo al Sistema de Educación Formal y sus diferentes modalidades, información que corroborará tres veces al año por cualquiera de los medios que se prevea en la coordinación entre ambas entidades y la Secretaría Técnica del Programa Avancemos. Además, el MEP informará al IMAS de todas aquellas situaciones que tenga conocimiento sobre uso indebido de los recursos girados por el IMAS. (El subrayado no consta en el original)

1.5. Comunicación de resultados

En reunión celebrada el 19 de junio del 2020, se comunicaron los resultados del presente informe a las siguientes personas: Máster Juan Carlos Laclé Mora, Gerente General a.i., Licda. Grettel López Rodríguez, Coordinadora del Área de Procesos Socioeducativos y la Licda. Irene Revuelta Sánchez, Asistente de la Subgerencia de Desarrollo Social; 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.

2. RESULTADOS

2.1. Subsidios otorgados con fondos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Del análisis realizado a una muestra de 85 personas beneficiarias del programa Avancemos se determinó que se transfirieron recursos públicos (provenientes de los fondos de FODESAF) de la fuente de financiamiento “03–AVANCEMOS GOB. CENTRAL”, y/o 08-AVANCEMOS MEP, a personas que pertenecían a familias que se encontraban en el momento de la emisión de la resolución o cuando se realizó la transferencia, en condición de “NO POBRES”, lo anterior se evidenció en las familias registradas bajo el número de expediente administrativo N° 694276 y 1000461, de las Áreas Regionales de Desarrollo Social Huetar Caribe y Puntarenas, respectivamente.

Con respecto a la resolución 0990, esta Auditoría detectó que esta resolución se encontraba activa para 6 periodos más, por lo cual mediante oficio IMAS-CD-AI.239-2019, del 28 de

junio del 2019, se le comunico a la jefa del Área Regional de Desarrollo Social Huetar Caribe, lo siguiente:

En virtud de lo anterior, esta Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias; respetuosamente, se permite advertir a esa Área Regional de Desarrollo Social, sobre la imperiosa necesidad de suspender el otorgamiento, con fondos provenientes de FODESAF, del subsidio “Avancemos” a la beneficiaria registrada bajo el IdPobObj 967400 y proceder a analizar e implementar otras acciones que permitan, en caso que corresponda, el continuar otorgando dicho beneficio con recursos propios, todo ello, en consideración del objetivo primordial del subsidio de avancemos, el cual se refiere a otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan en el sistema educativo, así como de la valoración de los factores o variables que influyen en su condición socioeconómica.

Al respecto, mediante oficio IMAS-SGDS-ARDSHC-0241-08-2019, del 28 de agosto del 2019, la Jefa del Área Regional de Desarrollo Social Huetar Caribe indicó las acciones adoptadas, las cuales se transcriben literalmente: “...continuamente se les está recordando al personal que no se puede tramitar ningún beneficio con Fondos de Fodesaf a personas o familias que estén en línea de pobreza **No Pobres** o sea solo se debe de tramitar a familias que estén ubicados en **Línea de Pobreza de Pobreza (sic) y Pobreza Extrema. /Por lo tanto se les previene bajo ningún criterio Social ampliado pueden tramitar beneficios a personas o familias que estén bajo la Línea de Pobreza No Pobres.**”.

Del mismo modo y con respecto a la resolución 1374 esta Auditoría detectó que esta resolución se encontraba activa para 5 periodos más, por lo cual mediante oficio IMAS-CD-AI.240-2019, del 28 de junio el 2019, se le comunico a la Jefa del Área Regional de Desarrollo Social de Puntarenas, lo siguiente:

En virtud de lo anterior, esta Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias; respetuosamente, se permite advertir a esa Área Regional de Desarrollo Social, sobre la imperiosa necesidad de suspender el otorgamiento, con fondos provenientes de FODESAF, del subsidio “Avancemos” a la beneficiaria registrada bajo el Id_pobobj2894634 y proceder a analizar e implementar otras acciones que permitan, en caso que corresponda, el continuar otorgando dicho beneficio con recursos propios, todo ello, en consideración del objetivo primordial del subsidio de avancemos, el cual se refiere a otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan

en el sistema educativo, así como de la valoración de los factores o variables que influyen en su condición socioeconómica.

Al respecto, mediante oficio IMAS-SGDS-ARDSP-187-09-2019, del 9 de setiembre del 2019, la Jefa del Área Regional de Desarrollo Social de Puntarenas, indicó las acciones adoptadas, las cuales se transcriben literalmente, en lo de interés, lo siguiente: "...se envió recordatorio a todo el personal sobre el oficio AJ-677-05-2019, en el que indica una vez más la forma correcta de utilizar los recursos provenientes de FODESAF.". Adicionalmente, adjuntó el oficio IMAS-ARDSP-186-09-2019, del 6 de setiembre del 2019, el cual establece literalmente, en lo de interés, lo siguiente: "...se les instruye para que acaten de forma obligatoria y procedan a la corrección de aquello (sic) beneficios otorgados incorrectamente con fondos de FODESAF a personas y familias que no se encuentren en pobreza y pobreza extrema.".

Adicionalmente, se adjuntó el oficio ULDS Quepos 120-2019, del 6 de setiembre del 2019, en donde se señala literalmente lo siguiente: "...por error de omisión no se había actualizado la Ficha de Información Social (FIS) de esta familia por ende no se había incluido a esta nueva integrante, sin embargo, se tiene el conocimiento que la FIS debe modificarse cuando exista y/o presente algún cambio en la conformación familiar y que la línea de pobreza va a regir la fuente a utilizar para financiar los trámites (FODESAF: Extrema y No Extrema, Fuente IMAS: No Pobres); es por lo anterior que se procede a hacer la actualización correspondiente la cual arroja una línea de pobreza No Extrema, también se revoca la resolución actual y se genera otra que refleje la línea de pobreza correcta.".

Sobre el particular, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, en su artículo 2°, respecto de las personas beneficiarias de los fondos provenientes de FODESAF, literalmente dispone, lo siguiente: "Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.".

Asimismo, el artículo 25 del Reglamento a la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo N° 35873-MTSS, establece que "Los beneficiarios del FODESAF, serán los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. Se entenderá por pobreza y pobreza extrema, a lo indicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en cuanto al ingreso per cápita urbano y rural.".

Por otra parte, la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, por medio de la Directriz Institucional de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, estableció lo siguiente:

B. En lo referente a los beneficios dirigidos expresamente a familias que se incluyan dentro de la oferta programática institucional se instruye lo siguiente: /.../En lo referente a los beneficios del Programa Avancemos/.../ se asignarán los recursos de FODESAF según la combinación del método de medición de línea de pobreza y el método de puntaje establecido en el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) específicamente en los grupos de puntaje 1 y 2, con la salvedad excepcional de que mediante la valoración social debidamente fundamentada, podrán beneficiarse personas o familias que estén hasta en el grupo 3 de puntaje, siempre y cuando no sobrepase la línea de pobreza que establece el método de línea de pobreza [...]. (El subrayado no consta en el original)

Adicionalmente, en la Directriz de las diez horas con veinticinco minutos del cinco de diciembre del dos mil catorce, emitida por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, se adiciona que los recursos provenientes de FODESAF se deben otorgar, únicamente, a familias que se encuentren en pobreza extrema y pobreza básica, según el método de medición de Línea de Pobreza. Al respecto, se transcribe el punto 3° de esta Directriz, el cual señala literalmente lo siguiente:

Tercero: Se reforma el párrafo primero del inciso B del por tanto de la directriz principal, para que se lea de la siguiente forma: / “En el caso de que se apliquen recursos para subsidios provenientes de FODESAF, se asegurará que las familias beneficiadas se encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema, según el método de medición de Línea de Pobreza y de Puntaje establecido en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), específicamente ubicadas en los grupos de puntaje 1, 2 y 3, sin excepción y condición de pobreza extrema y pobreza básica.” /.../Finalmente, se le modifica el área 3 del inciso f del por tanto que se lea de la siguiente forma: / “Siempre debe de tenerse presente que los recursos del FODESAF no permiten la aplicación de criterios sociales para ampliar la población objetivo, de manera que para subsidiar familias con estos recursos, estas deben de estar necesariamente en los grupos 1, 2 y 3, que también se encuentren bajo la línea de pobreza de manera obligatoria.” (El subrayado no consta en el original)

Finalmente, en la Directriz de las quince horas del 30 de agosto del dos mil dieciocho, la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, en adición por segunda vez a la directriz de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, instruyó a las instancias

ejecutoras de dicho Instituto, lo que de interés se transcribe: “Esta Presidencia Ejecutiva instruye a las instancias ejecutoras del IMAS, a que utilicen únicamente el método de medición de Línea de Pobreza, **para el otorgamiento de los beneficios a personas y familias que se encuentran en pobreza y pobreza extrema en aquellos casos en que se utilicen recursos de FODESAF.**” (El resaltado y subrayado no consta en el original)

La situación anterior, es causada por la carencia de mecanismos automatizados, formalmente establecidos, que limiten el giro de los recursos provenientes de FODESAF a familias que no califican como pobres; aspecto que ya fue abordado mediante la recomendación 4.1⁸ del AUD-009-2018⁹, lo cual tiene como consecuencia la exposición al riesgo de legalidad, ya que se pueden presentar filtraciones de personas o familias beneficiarias con recursos públicos que no se encuentren dentro de la población prioritaria del IMAS.

2.2. Priorización de subsidios otorgados con recursos propios del IMAS.

De conformidad con el análisis realizado por esta Auditoría a 9 casos de excepción relacionados con la directriz institucional de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, relacionada con la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la institución y la adición de las diez horas con veinticinco minutos del cinco de diciembre del dos mil catorce, sobre el mismo tema; en cuanto a la transferencia condicionada a los estudiantes mayores de 25 años del programa Avancemos, se determinó lo siguiente:

2.2.1 Se transfirieron recursos públicos asociados con la fuente de financiamiento “01-IMAS” a las familias de los expedientes 400612 y 703010, las cuales se encontraban, en el momento de la emisión de la resolución o cuando se realizó la transferencia, en grupo prioritario 3 y 4 y en línea de pobreza “NO POBRES”, como se muestra en el siguiente cuadro:

Expediente	Resolución	Fecha	Beneficio otorgado	Línea Pobreza	Grupo de Puntaje	Monto Girado
400612	7151	07-05-18	Avancemos	NO POBRES	GRUPO 4	150.000,00
703010	0879	01-11-18	Avancemos	NO POBRES	GRUPO 3	60.000,00

Fuente: Datos extraídos del SABEN.

⁸Recomendación en proceso de implementación, cuyo plazo de cumplimiento vence el 30-11-2019.

⁹Denominado: “INFORME SOBRE LA INCORPORACION DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE FONABE AL PROGRAMA AVANCEMOS”.

Con respecto a los casos citados en el cuadro anterior, el 3 de julio del 2019, la Licda. Marcía Aguilar Cordero, Cogestora Social de la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) de San Carlos, indicó literalmente lo siguiente:

Es importante resaltar o reiterar que si bien es cierto que la familia en un momento dado cambio su condición socioeconómica pero el hecho de estar en puente y al tener un plan de Intervención elaborado y según lo que dicta la Estrategia se debe mantener a dicha familia con los subsidios que tiene en el momento del cambio de la situación, la responsabilidad del Profesional si esto ocurre es poder realizar el cambio de fuente de financiamiento de las resoluciones, pero que se le puede dar continuidad a los subsidios dado que la familia está dentro de un programa de estímulo y plan de ayuda que en este caso se enmarca de lo que se conoce como la Estrategia Puente al Desarrollo. Lo anterior basado o fundamentado en el Documento de la Estrategia Puente al Desarrollo, el oficio AJ-1611-2017 y principalmente en el criterio profesional que se tiene ante la situación acontecida con la familia.

Sobre este particular es importante transcribir lo indicado en el oficio AJ-1611-2017, del 21 de diciembre del 2017, el cual indica que las familias incorporadas en un plan de estímulo pueden cambiar su condición socioeconómica y continuar recibiendo los subsidios, siempre y cuando exista un criterio profesional sobre la sostenibilidad del cambio y la verificación hasta el final de los efectos del plan. Al respecto, en lo de interés señala el citado criterio legal, lo siguiente:

/.../Retomando las valoraciones iniciales, es criterio de esta Asesoría Jurídica que los profesionales que ejecutan recursos de inversión social del IMAS, deben beneficiar a las personas que se encuentren en condiciones de pobreza con planes de ayuda y programas de estímulo, **que deben estar sujetos a un plazo determinado y obviamente a la obtención de los recursos esperados. En el transcurso de estos planes y programas es posible que las familias superen su condición de pobreza, pero estas condiciones varían antes de que el Plan termine**, es lícito que los subsidios asociados a dichos planes y programas se continúen **otorgando hasta la finalización determinada por el profesional del IMAS**, ya que su criterio profesional está orientado a que los cambios sean sostenibles y que para verificar esto los efectos del plan sean evaluados hasta su finalización. (El resaltado no es parte del original)

En relación con lo expuesto, las personas beneficiarias del programa Avancemos contempladas en el cuadro anterior, cambiaron su condición socioeconómica por razones no

ligadas al proceso de intervención de Puente al Desarrollo, razón por la cual el fundamento para el giro de recursos relacionados con este subsidio no responde a lo señalado en el Manual de Procedimientos para la implementación de la cogestión en el marco de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo¹⁰, referente a si la familia experimenta un cambio significativo en sus ingresos que no es producto de la intervención de la Estrategia, esta debe excluirse; de igual forma, la Directriz para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la institución no considera como caso de excepción a las familias Puente al Desarrollo que cambian la condición socioeconómica en el transcurso del proceso de intervención. Por otra parte, el fundamento indicado por la funcionaria del ULDS de San Carlos se basa en el supra citado oficio AJ-1611-2017, en donde se indica que es lícito que los subsidios asociados a planes y programas de estímulo se continúen otorgando hasta la finalización determinada por el profesional del IMAS.

Al respecto, en la adición de las diez horas con veinticinco minutos del cinco de diciembre del dos mil catorce, a la directriz de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, emitida por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, establece literalmente lo siguiente:

Finalmente, se le modifica el párrafo 3 del inciso f del por tanto para que se lea de la siguiente forma: /Sin embargo, cuando se trate de subsidios otorgados con recursos propios del IMAS, **la valoración social podrá fundamentar el otorgamiento de beneficios económicos** a familias que estén **en grupos 3 y 4 bajo la línea de pobreza**, también cuando en casos especiales estén en **grupos 1 y 2 sobre la línea de pobreza** y cuando **sobrepasando la línea de pobreza por un margen muy escaso, la revocatoria, suspensión o falta de ampliación del beneficio recibido haga que la familia recaiga en condiciones de pobreza nuevamente**, siendo estos casos posibles. No obstante, el énfasis institucional estará centrada en los grupos 1 y 2 bajo la línea de pobreza y pobreza extrema. (El subrayado y resaltado no es parte del original)

2.2.2. Se determinó, que a las personas beneficiarias de los expedientes N° 1096502 y 893453 se les otorgó el subsidio de Avancemos en el año 2018, cuando se encontraban registradas en el Grupo 4 y Línea Pobreza “No extrema”, sin embargo, en ambos casos no

¹⁰Aprobado mediante el oficio GG1388-07-2017 del 17-07-2017, en el punto 3 de la Ejecución del Plan y Seguimiento, establece: Exclusión de las familias: La PCGS en la intervención a partir del diagnóstico, puede identificar a familias que deben ser excluidas de la Estrategia. La exclusión sólo se justifica en los siguientes casos: /.../Cambio significativo de la situación socioeconómica. Si la familia experimenta un cambio significativo en sus ingresos que no es producto de la intervención de la Estrategia debe excluirse.

se localizó la **valoración social** que fundamentará la aprobación de dicho beneficio con fondos provenientes de la fuente 01-IMAS. (Véase Anexo No. 1)

Por otra parte, y en relación con el beneficio otorgado a la familia registrada con el expediente N° 893453, es conveniente señalar que se localizó un Informe Técnico Social (N° 53448) que data del 4-12-2017, el cual fue el fundamento para otorgar el beneficio de Avancemos, pese a que las condiciones de la familia eran distintas a las determinadas en el año 2018. Al respecto, se le consulto a la Licda. Ana Sánchez Chavarría, Profesional en Desarrollo Social de la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) de Pococí, sobre la valoración que sustenta el otorgamiento de este beneficio, quien indicó literalmente lo siguiente: “/.../ me amparé a la vigencia del Informe Técnico Social existente (2017) dado que al parecer tiene una vigencia de 2 años y medio /.../ adjuntando el oficio SGDS-1002-6-2012 del 20 de junio del 2012, como fundamento para dicho accionar.”.

En vista de lo anterior, esta Auditoría procedió a analizar la legalidad y pertinencia de lo dispuesto en dicho documento (SGDS-1002-6-2012) y constató que el Subgerente de Desarrollo Social de ese momento no tenía las competencias para regular mediante un oficio la vigencia de un instrumento (informe técnico social) que es el fundamento social para motivar los actos administrativos, además dicho plazo, por la envergadura de su alcance, no se encuentra ni fue contemplado dentro la normativa interna, como el Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS, el Manual de Procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS o los Reglamentos de operación y ejecución del Programa Avancemos.

Sobre el particular, el Reglamento Orgánico del IMAS, en su artículo 35 le endilga al puesto de Subgerente de Desarrollo Social responsabilidades de coordinación, articulación, promoción y supervisión del proceso de ejecución de los programas, políticas y proyectos sociales, entre otros, no así la emisión de directrices, políticas o lineamientos que regulen, en este caso particular, el plazo de vigencia del Informe Técnico Social, lo anterior es competencia de la Gerencia General, tal y como lo dispone el artículo 32, inciso h, de ese mismo cuerpo normativo; al respecto, se transcriben literalmente, en lo de interés, ambos artículos.

Artículo 32º-Corresponderá al (la) Gerente General lo siguiente: /a) ... /b) ... /c) ... /d) ... /e) ... /f) Aprobar los manuales de procedimientos administrativos que deriven de la ley y de los reglamentos aprobados por el Consejo Directivo. /g) ... /h) Emitir directrices en materia de su competencia. /i) ... /j) ... /k) ... /l) ... /m) ... /n) ...

Artículo 35º-Corresponde al (la) Subgerente de Desarrollo Social: /a) Constituir el medio de enlace entre las áreas sociales centralizadas y desconcentradas de la Institución, las demás Subgerencias, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General. /b) Dirigir, coordinar, articular y supervisar todo el proceso de ejecución de los programas y proyectos sociales, incluyendo la programación, formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación específica de los mismos, garantizando su eficacia y eficiencia. /c) Articular las acciones de las áreas regionales y las áreas centrales, con los demás servicios institucionales de apoyo técnico y operativo. /d) Propiciar, en conjunto con la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, la coordinación interinstitucional a nivel central y regional, de los programas que ejecuta el IMAS con las acciones que realizan otras instituciones. /e) Propiciar la participación y la integración de las comunidades en los programas del IMAS en todos los ámbitos de acción. /f) Supervisar el cumplimiento oportuno de la Ley constitutiva, los reglamentos, instructivos y normas en lo que se refiere al diseño, ejecución y seguimiento de los programas sociales. /g) Dar seguimiento a la ejecución, o ejecutar según corresponda, los acuerdos aprobados por el Consejo Directivo relacionados con el área a su cargo, o los que designe la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General. /h) Implementar en su área de competencia las recomendaciones de la Auditoría Interna, las directrices de otros entes fiscalizadores y las acciones de control interno. /i) Presentar los informes relativos al área social requeridos por entes internos y externos legitimados para ello. /j) Proponer y coordinar el diseño conceptual y metodológico, así como la articulación interinstitucional y local para su implementación y ejecución. /k) Proponer las políticas y establecer los mecanismos para la selección, seguimiento y evaluación de toda organización que coadyuve en la ejecución de los diferentes programas sociales del Instituto para garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio. /l) Propiciar el fortalecimiento, suficiencia, validez y cumplimiento del sistema de control interno del área a su cargo. /m) Realizar las demás funciones administrativas atinentes a su cargo o que le fueren confiadas por el Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva, o la Gerencia General y los demás actos que por ley, reglamento o por la función le correspondan.

Adicionalmente, el artículo 12 de la Ley General de Control Interno, dispone los deberes y responsabilidades de la Administración con el Sistema de Control Interno, el cual literalmente señala lo siguiente:

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: /a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. /b) Tomar de inmediato las medidas

correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. /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. /d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley. /e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa. (El subrayado no es parte del original)

Con respecto a la situación expuesta, es criterio de esta Auditoría que se carecen de procedimientos de control que aseguren el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la directriz emitida por la Presidencia Ejecutiva¹¹, tanto para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales, como a la valoración social que fundamenta el otorgamiento de beneficios a las familias con recursos propios del IMAS.

En ese sentido, a nivel institucional no se ha homologado el tratamiento que se le da a las personas (incluidas en la Estrategia Puente al Desarrollo) beneficiarias con el subsidio de Avancemos, cuando estos cambian durante el proceso de intervención, su situación socioeconómica. Además, no se han definido, formalmente, los parámetros que fundamentan la vigencia y modificación del Informe Técnico Social aplicado a los beneficios girados con los fondos provenientes de la fuente de financiamiento “01-IMAS”.

En relación con lo anterior y considerando que la valoración social es fundamental para respaldar los actos administrativos para el otorgamiento de beneficios a las personas que reciben transferencias monetarias, la ausencia de dicha motivación en el informe técnico social, aparte de incumplir la normativa establecida, atenta contra los objetivos del IMAS, cuya finalidad es resolver el problema de la pobreza extrema en el país.

2.3 Transferencia de recursos a personas beneficiarias del programa Avancemos.

Se determinó que el Área Regional de Desarrollo Social Noreste otorgó un subsidio de “Avancemos” a la persona mayor de edad asociada con el IdPobObj¹² 1269425, no obstante, a partir de diciembre del 2018 se constató que el depósito se realizó a la cuenta de un tercero,

¹¹ Directriz de las diez horas del trece de octubre del dos mil catorce, emitida por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social.

¹²Número único asignado en el Sistema de Población Objetivo a cada persona registrada en una ficha de información social, según consulta realizada al personal del Área de Sistemas de Información Social.

mediante la “AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS” extendida por la citada persona beneficiaria, lo anterior se suscito a pesar de que éste era mayor de 25 años y sin justificación para efectuar el desembolso del beneficio de Avancemos a otra persona que no es la titular del subsidio. Tal situación no garantiza que los fondos se estén utilizando en concordancia con el cumplimiento de dicho programa gubernamental.

En el siguiente cuadro se muestra el detalle de las resoluciones, número, fechas y monto de los eventos depositados a nombre de un tercero.

AÑO 2018				AÑO 2019			
Resolución 2644				Resolución 2165			
Evento	Fecha Evento	Transferencia de recursos (N° IdPobObj)	Monto del Evento	Evento	Fecha Evento	Transferencia de recursos	Monto del Evento
1	30-01-18	1269425	30.000,00	1	20-02-19	Mora C. Margie	30.000,00
2	23-02-18	1269425	30.000,00	2	20-02-19	Mora C. Margie	30.000,00
3	16-03-18	1269425	30.000,00	3	21-03-19	Mora C. Margie	30.000,00
4	18-04-18	1269425	30.000,00	4	24-04-19	Noguera Miranda Jeustin	30.000,00
5	22-05-18	1269425	30.000,00	5	23-05-19	Noguera Miranda Jeustin	30.000,00
6	25-06-18	1269425	30.000,00	6	18-06-19	Noguera Miranda Jeustin	30.000,00
Resolución 7206				Resolución 5022			
1	24-07-18	1269425	30.000,00	1	07-2019	Noguera Miranda Jeustin	Pendiente
2	22-08-18	1269425	30.000,00	2	08-2019	Noguera Miranda Jeustin	Pendiente
3	19-09-18	1269425	30.000,00	3	09-2019	Noguera Miranda Jeustin	Pendiente
4	22-10-18	1269425	30.000,00	4	10-2019	Noguera Miranda Jeustin	Pendiente
5	21-12-18	Mora C. Margie	30.000,00	5	11-2019	Noguera Miranda Jeustin	Pendiente
6	31/12/18	Mora C Margie	30.000,00				

Lo anterior, se le consulto a la Licda. Natalia Fonseca Jiménez, Profesional en Desarrollo Social de la Unidad Local de Pavas del ARDS Suroeste, sobre el motivo por el cual los eventos de la resolución 2165, del 20-01-2019, se le transfieren a un tercero y no a la persona beneficiaria, quien señalo lo siguiente:

Se le genera el pago a Jeustin Andrés Noguera Miranda, debido a que el 2 de abril del 2019, se presenta (indica el nombre de la persona beneficiaria) a solicitar el pago a terceros, que según como ella manifestó, la cuenta a su nombre se encuentra bloqueada a causa de

un fraude bancario y que le es imposible recibir los pagos en dicha cuenta, además comentó que el proceso actualmente lo continua manejando el banco y que aún no se le ha notificado una respuesta con respecto al caso. Por este motivo se le insto completar el Anexo 3: AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS y a presentar copia de la cedula del señor Noguera y el número de cuenta al que se le realizarían los pagos, procedimiento que se optó para garantizar seguridad con respecto a quien se le harían los depósitos del beneficio. Cabe destacar que dicho procedimiento no está contemplado en el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS, de agosto del 2018. Esto con el fin de que a la (indica el nombre de la persona beneficiaria) se le continúe depositando el beneficio para el cual califico según parámetros institucionales en febrero de este año. (Lo incluido entre paréntesis no es parte del original)

Con respecto a lo indicado por la Licda. Fonseca Jiménez, referente a la justificación (congelamiento de la cuenta bancaria a causa de un fraude bancario) dada de girar el beneficio de la persona beneficiaria IdPobObj 1269425, mediante la boleta de “páguese a”, al señor Noguera Miranda, esta Auditoría Interna constató que la citada justificación no se encuentra contemplada en el expediente administrativo de la persona beneficiaria, ni en el formulario del ANEXO 3: AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS. En relación con este último documento (Anexo 3), se debe indicar que el mismo es utilizado para el giro de cualquier tipo de beneficio y no considera un apartado en donde se indiquen las razones o valoraciones técnicas que motivan el uso, excepcional, de dicho instrumento.

Además, a la citada persona beneficiaria se le depósito directamente el beneficio de Avancemos durante los meses de enero a octubre del 2018, no obstante, a partir de diciembre del 2018 los subsidios fueron depositados en la cuenta de un tercero, situación que fue autorizada por la misma beneficiaria mediante el supra citado formulario (Anexo 3). Sobre el particular, es criterio de esta Auditoría que la persona beneficiaria califica dentro de los parámetros institucionales, a la vez, se aplicó el procedimiento que se optó para garantizar la seguridad con respecto a quien se le haría el depósito del beneficio, ya que como manifestó la funcionaria Fonseca Jiménez no hay ninguna normativa que estipule como proceder en aquellos casos que las personas beneficiarias (mayores de edad) tengan bloqueada la cuenta bancaria a causa de un delito en proceso de investigación. Sobre el particular, se constató que lo establecido a nivel institucional, en cuanto al uso del supra citado instrumento, es muy general y ambigua, ya que no se define la responsabilidad del IMAS ante este tipo de situaciones y deja a discreción su aplicación.

Por otra parte, y a manera de referencia se transcribe el artículo 8º de la Ley General de Control Interno, el cual literalmente dispone lo siguiente: “**Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: /a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. /b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. /c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. /d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”.

Con respecto a la situación expuesta, conviene señalar que la normativa vinculada con la transferencia de recursos¹³ establece que en caso de requerirse autorización de pago a terceros, lo que se requiere es completar y firmar la boleta de autorización para pago a proveedores o terceros, no obstante, es omiso en indicar, bajo qué condiciones se debe utilizar dicho instrumento en el caso de que la cuenta de un beneficiario del IMAS, presente alguna limitación o se encuentre congelada por algún proceso de investigación.

Sobre esta temática, es importante indicar que como evento subsecuente, la Gerencia General del IMAS, emitió la Resolución IMAS-RGG-2986-2019, del 17 de diciembre del 2019, mediante la cual se instruye a las Unidades Locales y Áreas Regionales de Desarrollo Social, para que a partir de enero del 2020 la aplicación de pago “Autorización para Pago a Proveedores o Terceros” solamente se utilice en aquellos casos que resulten estrictamente necesario para el otorgamiento del beneficio, con la autorización previa de la Jefatura de la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) y un informe técnico que haga constar que no existe conflicto de intereses entre las personas funcionarias a cargo de la valoración, las personas beneficiarias o las personas autorizada para el “Páguese A” lo cual según el punto 6 de dicha Resolución es aplicable al programa Avancemos, no obstante, el Manual de Procedimientos para la Prestación de servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS¹⁴, no considera las condiciones en que se debe utilizar el “ANEXO 3: AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS”, para realizar la transferencia condicionada de recursos del Programa Avancemos.

¹³Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, aprobado por la Gerencia General con el oficio GG-1964-08-2018, del 20/08/2018 (Punto 8.2.1.9 – Paso 9 del Procedimiento) y el Manual de Procedimientos para la emisión y entrega de subsidios y pagos administrativos en las Áreas Regionales de Desarrollo Social, aprobado por la Gerencia General, con el oficio G.G.-2562-11-2017 del 28-11-2017 (Punto X.C De las Obligaciones de los Personas Profesionales (Ejecutores)).

¹⁴ Aprobado por la Gerencia General con el oficio GG-1964-08-2018, del 20/08/2018.

2.4. Verificación de la condicionalidad educativa de las personas beneficiarias del programa Avancemos.

Del análisis realizado al subsidio de Avancemos otorgado por la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) de Pavas, durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre del 2018 y el 31 de mayo del 2019, se determinó que la persona asociada con el IdPobObj 2806187 recibió dicho subsidio, a pesar de estar egresada¹⁵ del sistema educativo desde el 17 de diciembre del 2018, lo anterior se suscitó debido a que el Centro Educativo no actualizó la condición del estudiante como egresado del sistema educativo.

Además, se determinó que el “Protocolo de atención para la Modalidad de Educación Abierta¹⁶” se encuentra desactualizado, ya que data del 2011 y no considera lo relacionado con la aplicación de las condiciones actuales para el funcionamiento de los Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación (CINDEA), debido a que solamente contempla para la equivalencia del nivel de los estudiantes la “Actualización al Plan de Estudios de educación” para adultos del año 2010.

En el siguiente cuadro se muestran los subsidios girados a la persona asociada con el IdPobObj 2806187 y la condición académica reportada.

Año 2019 Resolución 0076				
Evento	Fecha del Evento	Nivel Académico (SABEN)	Nivel Académico (Expediente)	Monto del Evento
1	31/01/19	10	Egresada	40.000,00
2	20/02/19	10	Egresada	40.000,00
3	21/03/19	10	Egresada	40.000,00
4	24/04/19	10	Egresada	40.000,00
5	23/05/19	10	Egresada	40.000,00
6	--	--	--	Pendiente
Total				200.000,00

Como puede observarse en el cuadro anterior y a pesar de que desde el mes de enero del 2019 la ULDS de Pavas tenía conocimiento de la variación de la condición académica de la persona beneficiaria, se le otorgó el subsidio por 5 meses más (1/enero al 30/mayo del 2019) equivalente a un monto total de ₡200 000,00 (doscientos mil colones exactos), quedando,

¹⁵Según título de Bachiller en Educación Media emitido por el Ministerio de Educación Pública, el cual fue recibido por la persona profesional en desarrollo social en enero del 2019 y archivado en el expediente administrativo de la persona beneficiaria bajo el folio No. 40.

¹⁶ Oficio de Avancemos 141-06-11.

únicamente, pendiente de transferir el evento No. 6, el cual correspondía al mes de junio del 2019; tal y como se muestra en la siguiente imagen:

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
CONSULTA DE LA BITACORA

Resolución	0076	Solicitud	0220190101201007	Usuario	
Beneficio	Fecha	Acción	Observaciones	Usuario	
0002	20/01/2019 16:49	CRE	LA TRANSFERENCIA ELECTRONICA SE REALIZA SIN LA FIRMA Y ARCHIVO AL AMPARO DEL DECRETO 34786-MP-S-MEP, TIAF, OFICIO AJ-C-354-04-2009, GACETA 194 DEL 6/10/2009.	PROSI	
0002	19/03/2019 10:57	ACE	Evento: 3 . Céd_ant: 155804169117, Céd. des: 0801260384, Nom. ant: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Nom. Des: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Fecha_emi_ant: 2019.03.20, Fecha_emi_des: 2019.03.20	GCRUZ	
0002	19/03/2019 10:57	ACE	Evento: 4 . Céd_ant: 155804169117, Céd. des: 0801260384, Nom. ant: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Nom. Des: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Fecha_emi_ant: 2019.04.20, Fecha_emi_des: 2019.04.20	GCRUZ	
0002	19/03/2019 10:57	ACE	Evento: 5 . Céd_ant: 155804169117, Céd. des: 0801260384, Nom. ant: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Nom. Des: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Fecha_emi_ant: 2019.05.20, Fecha_emi_des: 2019.05.20	GCRUZ	
0002	19/03/2019 10:57	ACE	Evento: 6 . Céd_ant: 155804169117, Céd. des: 0801260384, Nom. ant: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Nom. Des: DOMINGUEZ HERNANDEZ DIAESKA ADONAY, Fecha_emi_ant: 2019.06.20, Fecha_emi_des: 2019.06.20	GCRUZ	

Al respecto, esta Auditoría Interna remitió el oficio IMAS-CD-AI. 211-2019, del 6 de junio del 2019, en donde se le solicito a la persona que ocupa el puesto de jefe del Área Regional de Desarrollo Social Suroeste, verificar las razones que motivaron los pagos realizados a la persona beneficiaria asociada con el IdPobObj 2806187, y de corresponder, realizar las acciones administrativas correspondientes para suspender la transferencia o transferencias monetarias pendientes. En ese sentido, la Licda. Hellen Alvarado Mora, Jefa Regional, remite el oficio ARDS.SO 339-2019, del 21 de junio del 2019, en donde comunica las acciones realizadas, el cual literalmente, en lo de interés, señala lo siguiente:

/.../2. El 21 de junio la profesional Grettel Cruz revoca la resolución /.../ 6. El 21 de junio se manifiesta que la suscrita procedió a realizar llamada de atención a la profesional¹⁷ por la omisión de corrección de datos en el sistema. /7. El 21 de junio se realiza oficio IMAS-ARDS-SO-341-2019, para los profesionales y cogestores en Desarrollo Social, recordando el procedimiento de atención al beneficio de Avancemos modalidad CINDEA como el recordatorio de atención con el expediente.

¹⁷Según oficio ARDS-SO-338-2019.

En relación con lo expuesto, conviene señalar que el artículo 1° del Decreto No. 33154¹⁸ establece que la finalidad del programa Avancemos es promover que las personas se mantengan en el sistema educativo formal, mediante la transferencia de recursos condicionados, lo anterior se cumplió en el caso de la persona beneficiaria asociada con el IdPobObj 2806187, sin embargo, a partir de enero del 2019 no le correspondía dicho subsidio, considerando que estaba egresada y obtuvo su título de bachiller en diciembre del 2018.

Por su parte, el artículo 8 del “Reglamento de Operación del Programa Avancemos”¹⁹, referente a las condicionalidades para recibir el beneficio establece literalmente lo siguiente: “De las condicionalidades para recibir el beneficio. En el marco de la ejecución del Programa Avancemos se establecen dos condicionalidades que las familias y los estudiantes beneficiarios deben cumplir: /a) **Obligatoria: Condicionalidad educativa, que consiste en la asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional en el nivel de secundaria, durante el curso lectivo. /.../**”. (La negrita y el subrayado no constan en el original)

Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo No 34786-MP-MEP, del 10 de enero del 2008²⁰, referente a la responsabilidad exclusiva del IMAS de administrar los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa Avancemos, establece en su artículo 6° que “La población objetivo del Programa son personas adolescentes, jóvenes y adultas en el Sistema Educativo de Secundaria, a partir de los once años, que sean pertenecientes a familias que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad educativa que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria.”. (El subrayado no consta en el original)

Por otra parte, la Ley para el Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos²¹, establece en los artículos 1 y 2, la finalidad y los objetivos de ese programa, los cuales señalan, literalmente, en lo de interés lo siguiente:

¹⁸ Publicado en La Gaceta No. 96, del 19-05-2006. Se transcribe el artículo 1°—Creación del programa: Se crea el programa de transferencia monetaria condicionada para promover el mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal, tanto respecto de la educación académica como de la formación técnica, así como en las diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA.

¹⁹ Publicado en La Gaceta No. 5, del 8-01-2008.

²⁰ Publicada en La Gaceta No. 296, del 10-10-2008 (Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N.º 40314, del 30 de marzo de 2017).

²¹ Publicada en La Gaceta No. 5, del 8 de enero del 2019.

Artículo 1-Creación y finalidad: /Se crea el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado Avancemos, adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para coadyuvar a la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de las personas estudiantes provenientes de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, que requieren apoyo para mantenerse en el sistema educativo secundario.

Artículo 2-Objetivos: /1) Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que cumplan con los parámetros institucionales establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el fin de que permanezcan en el sistema educativo. /2) Promover la inclusión al sistema educativo, mediante una transferencia monetaria condicionada a las personas estudiantes de las diferentes modalidades autorizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP). /.../6) Otorgar transferencias monetarias condicionadas a las personas estudiantes que se han retirado del sistema educativo para hacer efectiva su reincorporación. (El subrayado en ambas citas no consta en el original)

Esta situación se produce por la necesidad de adaptar los mecanismos de control establecidos para la verificación de la condicionalidad educativa de los estudiantes de Avancemos a las particularidades de los CINDEA²², ya que estos centros tienen características diferentes a otros centros educativos, tal como la modalidad de educación y los periodos de actualización de la condición del estudiante como egresado del sistema educativo.

La situación descrita provocó que se transfirieran recursos relacionados con el beneficio de Avancemos, sin que cumpliera la condicionalidad educativa obligatoria de permanecer en el sistema educativo en el nivel de secundaria durante el curso lectivo, en detrimento de otros estudiantes que podrían haber ingresado a dicho programa de estímulo.

En la conferencia final, la MSc. Grettel Lopez Rodríguez, del Área de Desarrollo Socioeducativo indicó que en el mes de febrero del 2020, se procedió a enviar a las Áreas Regionales el oficio IMAS SGDS-ADSE-36-2020, relacionado con los periodos lectivos de educación abierta y modalidades de educación formal, donde se hizo un compilado de la información que el Departamento de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación Pública trasladó, para entonces definir efectivamente cual es el periodo que tienen ellos para cada modalidad y por ende cual es la que se recomienda para el otorgamiento del beneficio; sin embargo, esta Auditoría considera que con lo establecido en el citado oficio, si bien actualizó lo relacionado con las ofertas de educación abierta no se han establecido los mecanismos

²²Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación

relacionados con la verificación de la condicionalidad educativa del estudiantado de Avancemos a las particularidades de los CINDEA.

3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye que la normativa técnica, legal y administrativa que regula la ejecución del programa Avancemos para la población beneficiaria mayor a 25 años está inmersa en la normativa que regula la ejecución de este programa gubernamental, no obstante esta actividad es susceptible de mejora en cuanto a los mecanismos de control que regulan el otorgamiento de beneficios con recursos IMAS en los casos de excepción y a la transferencia de este tipo de subsidios a las personas beneficiarias.

Del mismo modo, en cuanto al cumplimiento del objetivo social y las metas del programa, relacionados con los estudiantes mayores a 25 años, existen mecanismos de control para verificar la condicionalidad educativa de las personas beneficiarias del programa Avancemos, sin embargo, se debe reforzar la metodología utilizada para reportar los cambios en los estudiantes de los Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación (CINDEA).

Por otra parte, los procedimientos de control aplicados y establecidos para el otorgamiento de transferencias condicionadas a esta población no permiten detectar la ocurrencia de filtraciones en el otorgamiento de este tipo de subsidios, tanto con recursos propios del IMAS, como de FODESAF, lo cual incide en la eficiencia y eficacia del manejo de los recursos públicos involucrados en la ejecución de este programa.

Finalmente, es criterio de esta Auditoría que existen debilidades en los procedimientos de control que aseguren el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Directriz de priorización emitida por la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, propiamente a la valoración social que fundamenta el otorgamiento de beneficios a las familias con recursos propios del IMAS, aspectos que ya fueron considerados en la recomendación 4.3²³ del AUD-009-2018; no obstante, es conveniente homologar a nivel institucional el tratamiento que se le dará a las personas beneficiarias del Programa Avancemos que forman parte de la Estrategia Puente al Desarrollo, cuando estos cambien la situación socioeconómica durante el proceso de intervención, así como definir formalmente

²³ Recomendación en proceso de implementación, cuyo plazo de vencimiento es el 30-11-2019.

los parámetros que fundamentan la vigencia y modificación del Informe Técnico Social cuando se giran fondos con la fuente de financiamiento “01-IMAS”.

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 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 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 en coordinación con las instancias competentes, el tratamiento que se le dará a las familias relacionadas con la Estrategia Nacional del Puente al Desarrollo cuando cambien la situación socioeconómica por causas que no tienen que ver propiamente con el proceso de intervención, para ello debe considerar lo indicado en el oficio AJ-1611-2017, del 1 de diciembre del 2017 y la normativa vinculada tanto a dicha estrategia, como al Programa Avancemos. (Véase punto 2.2.1 del aparte de resultados)

4.2. Proponer y someter a aprobación ante la instancia competente, los parámetros que fundamentan la vigencia y modificación del Informe Técnico Social cuando se giran fondos con la fuente de financiamiento “01-IMAS”; posteriormente, incorporar dichos lineamientos o directrices dentro de la normativa institucional que corresponda y comunicarlos a la comunidad institucional. (Véase punto 2.2.2 del aparte de resultados)

4.3. Gestionar y comunicar, mediante la implementación de las acciones pertinentes, la derogación del oficio SGDS-1002-6-2012, del 20 de junio del 2012, referente a la vigencia dada al informe técnico social. (Véase punto 2.2.2 del aparte de resultados)

4.4. Realizar las acciones administrativas correspondientes para considerar en el Manual Único y cualquier otra normativa vinculada al tema, las condiciones en que se debe utilizar el “ANEXO 3: AUTORIZACION PARA PAGO A PROVEEDORES O TERCEROS”, para realizar la transferencia condicionada de recursos del programa Avancemos. (Véase punto 2.3 del aparte de resultados)

4.5. Establecer en coordinación con las instancias competentes, los mecanismos de control que correspondan para garantizar que el cambio de nivel educativo del estudiantado de los Centros Integrados de Educación de Adultos del Ministerio de Educación (CINDEA), se ajuste al periodo lectivo de la oferta educativa y las características particulares de esta modalidad de educación formal, en concordancia con las especificaciones del programa Avancemos. (Véase punto 2.4 del aparte de resultados)

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:

Nº Recomendación	Plazo (meses)	Fecha Cumplimiento
4.1	6	31/enero/2021
4.2	6	31/enero/2021
4.3	6	31/enero/2021
4.4	6	31/enero/2021
4.5	6	31/enero/2021

MAYRA GAMBOA VALVERDE (FIRMA) Firmado digitalmente por MAYRA GAMBOA VALVERDE (FIRMA)
Fecha: 2020.07.20 13:41:43 -06'00'

María Celina Madrigal Lizano Firmado digitalmente por María Celina Madrigal Lizano
Fecha: 2020.07.20 11:49:11 -06'00'

Hecho por:

**MAFF. Mayra Gamboa Valverde
PROFESIONAL EN AUDITORIA**

Revisado y aprobado por:

**MAFF. María Celina Madrigal Lizano
COORDINADORA UNIDAD GESTION SOCIAL**

**AUDITORIA INTERNA
JULIO, 2020**