

**INFORME SOBRE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS  
COMO APOYO A LA ESTRATEGIA “PUENTE AL DESARROLLO”**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INTRODUCCION.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. OBJETIVO GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO .....</b>	<b>4</b>
<b>1.4. ANTECEDENTES .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS.....</b>	<b>6</b>
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. MEDIDAS DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE INTERVENCIÓN. .</b>	<b>9</b>
<b>2.2.1. SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE INTERVENCIÓN CON SUBSIDIOS DEL IMAS. ....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.2. CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS QUE RESPALDAN EL AVANCE DE LOGROS BÁSICOS DE LOS PLANES DE INTERVENCIÓN FAMILIAR.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.3. CUMPLIMIENTO DE VISITAS DOMICILIARES .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3. EGRESO DE LAS FAMILIAS PUENTE AL DESARROLLO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3.1. ÁMBITO FAMILIAR.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3.2. ÁMBITO COMUNAL. ....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.3. SUPERVISIÓN SOBRE LOS PLANES DE INTERVENCIÓN. ....</b>	<b>16</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>18</b>
<b>4. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>PLAZOS DE RECOMENDACIONES .....</b>	<b>22</b>
<b>5. ANEXOS .....</b>	<b>23</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

### **¿Qué examinamos?**

Los procedimientos administrativos establecidos por el IMAS para la asignación y control de los recursos en actividades de apoyo a la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD).

### **¿Por qué es importante?**

Evaluar y verificar los controles y procedimientos aplicados en el proceso y el cumplimiento de la normativa aplicable.

### **¿Qué encontramos?**

Entre los resultados más relevantes se detectaron los siguientes:

Se determinó que los instrumentos de planificación del IMAS no muestran las metas por beneficio que otorga esta institución como parte de la ENPD, lo cual no permite verificar o comprobar el cumplimiento de las metas establecidas para esta estrategia. Asimismo, los protocolos establecidos para otorgar los beneficios de Capacitación, Formación Humana y Emprendimientos Productivos, no contemplan la realización de actividades para comprobar el cumplimiento de los objetivos sociales.

Los mecanismos de control establecidos en el Sistema Personalizado a Familias (SAPEF), no evidencian el cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de los logros que fundamentan el porcentaje del cumplimiento total de los Planes de Intervención Familiar. Además, se constató que al 90% de las familias de la muestra no se les realizó la visita domiciliar dentro del plazo establecido.

El 85% de las familias contempladas en la muestra fueron egresadas de la ENPD, sin lograr la independencia económica ni mostrar variaciones en su condición socioeconómica que establece el Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN. A la vez, se determinó que la inserción en el territorio nacional, desde el ámbito comunal de los distritos prioritarios de la muestra seleccionada, no se ha ejecutado de conformidad con lo establecido en dicha estrategia. A la vez, se comprobó que no se evidencia la supervisión que se realiza sobre los informes técnicos de egreso realizados por los cogestores sociales.

Por otra parte, el 5% de las familias de la muestra seleccionada, registradas en la Ficha de Información Social como la familia No 2, se les aprobó y se les transfirió recursos de los subsidios de Puente al Desarrollo, sin contar con una valoración social y/o criterio

profesional por medio del cual se justificará su participación en dicho proceso de intervención.

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye que los procedimientos administrativos establecidos por el IMAS para la asignación y control de los recursos en actividades de apoyo a la estrategia nacional “Puente al Desarrollo” es susceptible de mejora.

### **¿Qué sigue?**

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna emitió recomendaciones a la persona que ocupa el puesto de Subgerenta de Desarrollo Social dentro de las cuales destacan las siguientes: establecer los mecanismos necesarios para que se muestren e individualicen las metas de los beneficios que forman parte de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo y que los cogestores sociales verifiquen el cumplimiento del objetivo de cada uno de los beneficios otorgados, así como evidenciar el cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de los logros que fundamentan el porcentaje de cumplimiento total de los Planes de Intervención de las familias atendidas a través de la ENPD y emprender acciones para que los mecanismos de control implementados garanticen, razonablemente, el cumplimiento de los plazos definidos para realizar las visitas domiciliarias, dejando evidencia de ello; revisar el marco normativo interno que regula el proceso de implementación de la ENPD y emprender las acciones correctivas pertinentes para abordar aquellas familias que por su condición socioeconómica y dependencia económica no puedan ser egresadas de la estrategia; en cuanto a fortalecer los controles considerando los objetivos establecidos para la implementación y articulación de esta estrategia de intervención, operacionalizar el ámbito comunal de este proceso de intervención y definir los aspectos que se deben verificar en las sesiones de supervisión.

**INFORME SOBRE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS  
COMO APOYO A LA ESTRATEGIA “PUENTE AL DESARROLLO”**

**1. INTRODUCCION.**

**1.1. Origen del estudio.**

El estudio al que se refiere el presente informe se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para los años 2017 y 2018.

**1.2. Objetivo general.**

Contribuir al alcance de los objetivos y al fortalecimiento de los procedimientos administrativos establecidos por el IMAS para la asignación y control de los recursos en actividades de apoyo a la estrategia nacional “Puente al Desarrollo”.

**1.3. Alcance y periodo del estudio.**

El estudio consistió en analizar, evaluar y verificar los controles y procedimientos aplicados en el proceso y el cumplimiento de la normativa aplicable. El periodo del estudio comprendió del 1 al 31 de diciembre del 2017 y se amplió al 1 de junio de 2018 con el fin de validar el proceso de intervención integral de las familias que egresaron de la estrategia en el periodo 2017.

La selección de las Áreas Regionales de Desarrollo Social se realizó con base en las 2 áreas con mayor concentración de recursos y familias: Puntarenas ¢12.689.584.521 (11.7%) y Huetar Norte ¢12.576.637.079 (11.6%). En cuanto a la selección de la muestra de familias, se analizó una muestra de 20 familias, las cuales pertenecían a las Unidades Locales de Desarrollo Social de Los Chiles y Quepos.

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 y sus modificaciones, 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.
- ✚ Ley 8783 que reforma la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, versión N° 4, publicada en La Gaceta N°199, del 14 de octubre del 2009.
- ✚ Ley 8292, Ley General de Control Interno, versión N° 1, publicada en La Gaceta N° 169, del 4 de setiembre del 2002.
- ✚ Normas de control interno para el Sector Público.
- ✚ Decreto Ejecutivo N° 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN “Implementación y Articulación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo”, del 14 de mayo del 2015, publicado en el Alcance Digital N° 40 de La Gaceta N° 106, del 3 de junio del 2015.
- ✚ Proceso Metodológico para Atención de las familias
- ✚ Proceso Metodológico para la Atención de las Familias.
- ✚ Directriz GG-2459-11-2016, del 20 de octubre del 2016 sobre la implementación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo.
- ✚ 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.
- ✚ Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales, 2009.
- ✚ Plan Operativo Institucional 2017.
- ✚ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, del 27 de febrero del 2012.

#### **1.4. Antecedentes.**

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 Puente al Desarrollo 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 este proceso se aborda la pobreza partiendo de acciones para garantizar, en un primer momento, mediante una base de apoyo económico para el complemento de los ingresos destinados a la satisfacción de necesidades básicas, haciendo uso de los logros inscritos en

la dinámica de protección social y salud, lo cual se ofrece al 100% en las familias Puente al Desarrollo.

En un segundo momento, se aborda el desarrollo de capacidades para el empleo y la producción, por medio de la gestión de acciones que significan oportunidades reales a las familias para crecer y generar el cambio en sus condiciones de vida.

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.

El proceso de atención de las familias se realizará mediante dos ámbitos de intervención, a saber: el ámbito familiar que comprende la atención por medio de fases interrelacionadas e interdependientes<sup>1</sup>, a partir de las 6 dimensiones de pobreza establecidas<sup>2</sup> lo que permitirá la movilidad social ascendente de las familias en el logro de la superación de la pobreza; y el ámbito comunal, que implica la inserción en el territorio, como contexto en el que se desarrollan las familias, por medio de un espacio de encuentro para la socialización de experiencias exitosas en el cumplimiento de logros básicos, de desarrollo de procesos socioeducativos, entre otros y mediante la identificación de necesidades, de organizaciones con presencia local y la concertación de proyectos para el desarrollo local.

### **1.5. Comunicación de resultados.**

En reunión celebrada el 29 de marzo del 2019, se comunicaron los resultados del presente informe a las siguientes personas: MSc. Gabriela Prado Rodríguez, Subgerenta de Desarrollo Social, Licda. Hazel Fallas Murcia y Lic. Luis Felipe Barrantes, ambos Profesionales del Área de Atención Integral e Interinstitucional 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.

---

<sup>1</sup> Elegibilidad, formulación del plan, ejecución del plan y seguimiento, sostenibilidad y egreso de la familia.

<sup>2</sup> Protección social, dinámica familiar, educación y capacitación, salud, trabajo e ingresos y habitabilidad.

## 2. RESULTADOS.

### 2.1. Medidas de desempeño.

Se determinó que los instrumentos de planificación del IMAS<sup>3</sup> no muestran las metas por beneficio que otorga esta institución como parte de la Estrategia Puente al Desarrollo, lo cual no permite verificar o comprobar el cumplimiento de las metas establecidas para esta estrategia, de forma que faciliten la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos utilizados, según se muestra a continuación:

Tabla 1.  
Detalle de los Beneficios del IMAS como parte de la Estrategia Puente al Desarrollo

Plan Operativo Institucional 2017			Informe de Resultados y Liquidación Presupuestaria al 31-12-2017		
Beneficio	Meta	Indicador	Meta Ajustada	Meta Alcanzada	Porcentaje de Ejecución
Cuido y Desarrollo Infantil	22.523	Número niños y niñas de 0 a 12 años.	20.316	25.305	124%
Procesos Formativos	6.000	Número de personas en procesos formativos	9.419	13.011	138%
Avancemos	180.740	Número de estudiantes	159.906	183.450	114%
Capacitación	2.700	Número de personas en capacitación laboral y empresarial.	1.650	2.804	169%
Ideas Productivas Individuales	1500	Número de personas financiadas con recursos no reembolsables	1.697	1441	84%
Mejoramiento de Vivienda	90	Números de familias	245	226	92%

Fuente Elaboración propia con información del POI y Liquidación presupuestaria 2017.

En consulta realizada a la Subgerenta de Desarrollo Social, de ese momento, relativo a la cantidad de beneficios identificados y otorgados por la Estrategia para el periodo 2017, así como las limitaciones o problemas en la ejecución de dichos beneficios, mediante el oficio SGDS-0852-04-2018, del 25 de abril de 2018, se remitió la cantidad de subsidios

<sup>3</sup> Plan Operativo Institucional 2017, Distribución de Recursos y Metas 2017 por Área Regional de Desarrollo Social y Beneficio, Informe de Resultados y Liquidación presupuestaria al 31-12-2017.

identificados por la estrategia en el periodo 2017 y la base de datos con los beneficios otorgados para ese mismo periodo.

Con base en la información anterior y considerando los datos de SIPO y SABEN, esta Auditoría verificó de forma muestral lo relacionado con los beneficios de Ideas Productivas Individuales, Capacitación y Mejoramiento de Vivienda y determinó que la cantidad de subsidios otorgados como parte de la estrategia Puente al Desarrollo durante el año 2017 es inferior a la cantidad de beneficios identificados por la estrategia en dicho periodo, lo anterior se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2.  
Comparación de beneficios identificados vs beneficios entregados

Beneficio	Identificados Estrategia	Otorgados IMAS
Ideas Productivas	3.867	1.335
Capacitación	3.513	2.461
Mejoramiento Vivienda	1,335	186

Fuente Elaboración propia, considerando la información suministrada en el oficio SGDS-0852-04-2018 y los datos del SABEN.

Al respecto, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, normas 2.2.3 y 4.1.8, establecen literalmente lo siguiente:

**2.2.3 Principios presupuestarios** En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan: /...l) **Principio de sostenibilidad.** Se deben establecer las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución. /...m) **Principio de claridad.** Sin omitir las reglas técnicas esenciales, el presupuesto debe ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución

**4.1.8 Definición de parámetros para la medición de resultados y la rendición de cuentas.** En la fase de formulación presupuestaria el titular subordinado responsable,



debe establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los **recursos y los resultados alcanzados**. Para lo anterior deben definirse indicadores de gestión y de resultados en función de los bienes y servicios que brinda la institución y las metas establecidas, los cuales deberán ser aprobados por el jerarca.

La importancia de esta situación radica en que al no contar con mecanismos para mostrar e individualizar las metas asociadas con la estrategia Puente al Desarrollo, no permite verificar el cumplimiento de las metas relacionadas con esta estrategia, de forma que se sirvan de insumo en la implementación de medidas oportunas para corregir las desviaciones mostradas, lo que finalmente incide en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias en condición de pobreza que se atiende en dicho proceso de intervención, lo que a su vez incumple con el principio de transparencia y rendición de cuentas de los productos y recursos que se programen para atender las metas y logros de la misma.

## **2.2. Ejecución y seguimiento de los planes de intervención.**

### **2.2.1. Seguimiento de los planes de intervención con subsidios del IMAS.**

Se determinó que los protocolos establecidos para otorgar los beneficios de Capacitación, Formación Humana y Emprendimientos Productivos, no contemplan la realización de actividades para comprobar el cumplimiento de los objetivos, para los cuales se otorgan, con anterioridad a calificar los logros relacionados como cumplidos por parte de las personas Cogestoras Sociales, aunado a que las tareas contenidas en los logros 14, 19 y 38 relacionados con el otorgamiento de estos beneficios, tampoco consideran el cumplimiento del objetivo, según se muestra en el Anexo N°1 de este informe.

En este sentido, las normas 6.3 y 6.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen literalmente lo siguiente:

6.3 Actividades de seguimiento del SCI. Las actividades de seguimiento del SCI, deben incluir: /a) La **comprobación durante el curso normal de las operaciones, de que se estén cumpliendo las actividades de control incorporadas en los procesos y ordenadas por la jerarquía correspondiente.** /.../6.3.1 Seguimiento continuo del SCI. Los funcionarios en el curso de su labor cotidiana deben observar el funcionamiento del SCI, **con el fin de determinar desviaciones en su efectividad,** e informarlas oportunamente a las instancias correspondientes.

Es criterio de esta Auditoría que los mecanismos de seguimiento utilizados no consideran la verificación del objetivo final del beneficio otorgado, lo que consecuentemente no garantiza el cumplimiento del fin relacionado con el proceso de intervención de las familias Puente al Desarrollo; lo cual debilita la efectividad de las actividades de control establecidas, ya que los recursos transferidos a las familias Puente al Desarrollo, propiamente el beneficio de capacitación, implicó que en tres casos aleatoriamente analizados, las personas beneficiarias no finalizaron el proceso de capacitación, pese a considerarse un aspecto fundamental en la atención a familias.

Por otra parte, y en el caso de la operacionalización de estos beneficios otorgados a las familias del plan puente, es criterio de este Despacho que al no detectar desviaciones o situaciones imprevistas y al no corregirse de manera oportuna, se podría exponer la institución a pérdida de los recursos o al uso inadecuado de los mismos, incidiendo en el cumplimiento de los objetivos de este proceso integral de intervención.

### **2.2.2. Cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de logros básicos de los Planes de Intervención Familiar.**

Se determinó que el personal asignado en los puestos de Cogestores Sociales registra en el Sistema de Atención Personalizado de Familias (SAPEF) los seguimientos realizados a las familias, para ello seleccionan una de las siguientes opciones: Cumple, No cumple y En Proceso, adicionalmente este dispone de un espacio para incorporar observaciones, sin embargo, no identifica con cual tarea del logro se relaciona. Aunado a lo anterior, se constató que, en todos los casos aplicables de la muestra seleccionada, el apartado de “Observación” aparece en blanco, por lo que el registro realizado no permite evidenciar la categoría asignada a cada una las tareas que respaldan los logros del proceso de intervención de las familias, tomando en consideración que dichas asignaciones varían el porcentaje de avance en el cumplimiento de los Planes de Intervención de las familias involucradas. Tal situación se muestra en la siguiente imagen:

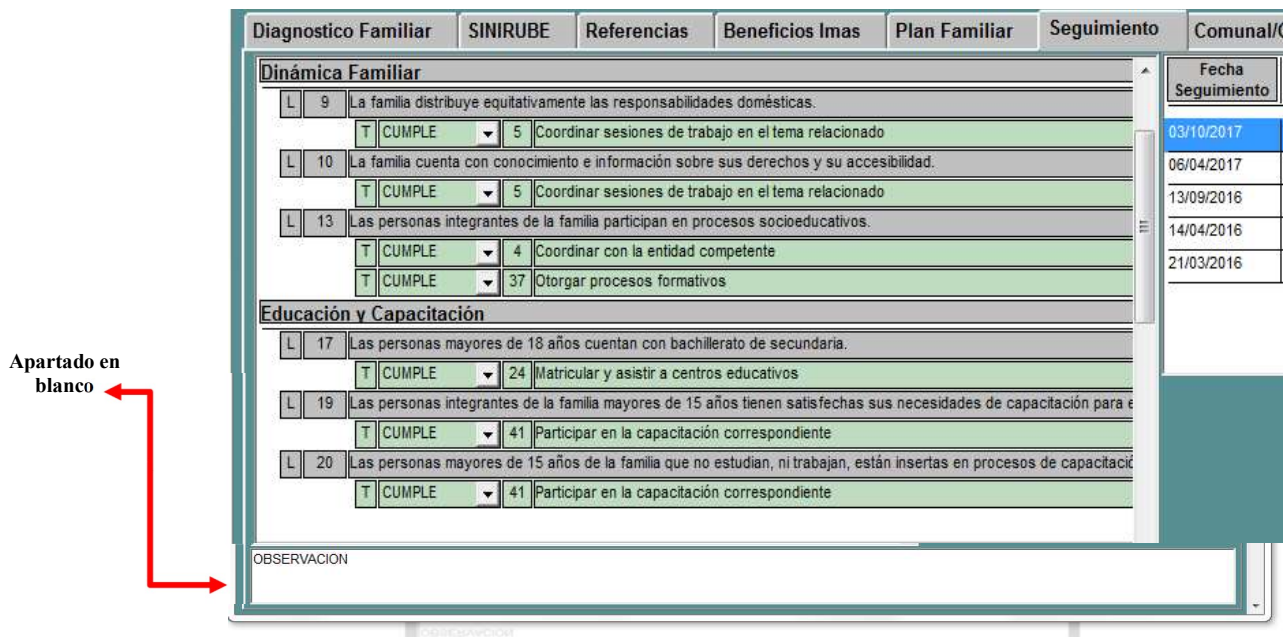


Imagen 1. Detalle del registro del seguimiento en el SAPEF

Al respecto, la norma 4.4, “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información”, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica literalmente lo siguiente:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. /.../4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

De conformidad con lo expuesto, es criterio de esta Auditoría Interna que a pesar de existir mecanismos de control no se evidencia el cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de los logros que fundamentan el porcentaje del cumplimiento de los Planes de Intervención Familiar que se visualizan en el SAPEF, dado que este es un elemento utilizado para egresar

a las familias de la ENPD, lo cual podría tener como consecuencia la materialización del riesgo de eficacia y eficiencia al egresar de la estrategia a familias que no están en condiciones para ello.

### **2.2.3. Cumplimiento de visitas domiciliarias**

En el proceso de acompañamiento familiar, la persona Cogestora Social (PCGS) debe realizar visitas de campo durante las fases de ejecución y seguimiento de los planes de intervención familiar, las cuales deben realizarse trimestralmente, sin embargo, esta Auditoría determinó que el 95% de las familias de la muestra seleccionada, reflejan incumplimiento en el plazo establecido para realizar dichas visitas domiciliarias, lo anterior se evidencia en el Anexo N° 2 de este informe.

Al respecto, la Directriz GG-2459-11-2016, del 20 de octubre del 2016, concerniente a las visitas domiciliarias relacionadas con el proceso de seguimiento, dispone literalmente lo siguiente: “Partiendo de los diferentes contextos en los que se desenvuelven las PCGS dependiendo del territorio que atienden, se solicita que: /-Trimestralmente, se realice el 100% de visitas domiciliarias a las familias asignadas (salvo situaciones en las que se hayan realizado las excepciones correspondientes en coordinación de Puente al Desarrollo) y aprobadas por la Subgerencia Social.”

La situación anterior obedece a que los mecanismos de supervisión implementados no han sido efectivos en la detección del cumplimiento de los plazos establecidos para las visitas domiciliarias; lo cual debilita la efectividad de las actividades de control establecidas en cuanto al seguimiento del avance de las tareas que respaldan los logros básicos que fundamenta el porcentaje total del proceso de intervención, y a su vez no permite visualizar el trabajo efectuado por las personas Cogestoras Sociales con el grupo familiar, para realizar el egreso de las familias intervenidas.

## **2.3. Egreso de las familias Puente al Desarrollo.**

### **2.3.1. Ámbito Familiar.**

De acuerdo con lo que establece la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, las familias que cuentan con dos años (24 meses de atención) de intervención y han alcanzado el 90% de los

logros básicos del Plan de Intervención Familiar<sup>4</sup>, serán egresadas de forma exitosa de dicha estrategia. En relación con lo expuesto, se determinó que el 85% de las familias contempladas en la muestra fueron egresadas de dicho proceso de intervención, no obstante el 35% (7 familias) egresó de la estrategia en pobreza extrema, sin lograr la independencia económica ni mostrar variaciones en su condición socioeconómica, el 40% (8 familias) mostró una variación en la línea de pobreza de extrema a básica y el 10% (2 familias) reflejaba como línea de pobreza “NO POBRES”, sin embargo, las variaciones que se reflejan en la condición socioeconómica de las familias egresadas, no corresponde a los resultados del proceso de intervención, sino más bien a los subsidios otorgados a dichas familias como parte de su participación en la estrategia y a que otros miembros del grupo familiar que no tienen tareas asignadas dentro del Plan de Intervención Familiar obtuvieron otras formas de ingreso. Lo anterior se detalla en los Anexos N° 3-A a 3-C de este informe.

Lo anterior, se contrapone a lo establecido en el artículo 4 del Decreto N°. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN<sup>5</sup> sobre la Implementación y Articulación de la Estrategia Puente al Desarrollo, en cuanto a los objetivos del componente de pobreza extrema, establece lo siguiente: “Los objetivos del componente Pobreza Extrema son: /1. Objetivo General: **Reducir la pobreza extrema** garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales. /2. Objetivos Específicos: /.../b) Fomentar el desarrollo de capacidades y oportunidades de la población en pobreza extrema, **así como la incorporación al empleo, al emprendedurismo y a la tecnología, como factores determinantes de la superación de la pobreza.** /.../ (La negrita no es parte del original)

Por otra parte, el Proceso Metodológico para Atención de las familias, en el punto 2, establece literalmente, en lo de interés, lo siguiente: “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 por medio del acceso preferente y garantizado de esta población a las transferencias monetarias y los servicios sociales que corresponden. /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.** (La negrita no es parte del original)

---

<sup>4</sup> Según lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°40836-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN-MEIC publicado en La Gaceta No 31, Alcance N°36 del 19 de febrero de 2018; en la Fase V del Punto 2.1.1.2 del Proceso Metodológico para la atención de las familias y en el punto 6 de la Directriz GG-2459-11-2016 del 20 de octubre del 2016.

<sup>5</sup> Alcance Digital No 40 de La Gaceta 106 del miércoles 3 de junio del 2015.

Asimismo, en el punto 2.1.1.2 de las fases para el proceso de abordaje a las familias, de dicho Proceso Metodológico, en la “Fase V: en cuanto al egreso de las familias”, establece lo siguiente:

**Primer paso:** la familia se dispone a la salida de Puente al Desarrollo llegado el tiempo de egreso, según lo establecido por la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza /.../ Si la familia cumple con el 90% de los logros cumplidos, **en las categorías 1,2,3,4, y 5 se dará un egreso exitoso de Puente al Desarrollo /.../.**

**Segundo paso:** trascendiendo el puente: /Como resultado del paso anterior se tendrán aquellas familias que han alcanzado **los logros suficientes para su salida. La medición de indicadores como IPM y Línea de pobreza debe arrojar datos que reflejen su salida de la pobreza, información que debe quedar registrada tanto en el SAPEF, como en el expediente familiar.** (La negrita no es parte del original)

La situación expuesta anteriormente, obedece a que en la operacionalización de la estrategia se establecieron lineamientos generales que permiten egresar a las familias del proceso de intervención sin que estas logren la independencia económica y/o salida de la pobreza extrema, lo que incide en la eficacia y eficiencia de este programa gubernamental al egresar familias sin que logren cumplir con el objetivo de la creación de dicha estrategia de intervención.

### **2.3.2. Ámbito Comunal.**

Con respecto a la inserción en el territorio nacional, desde el ámbito comunal de los distritos prioritarios de la muestra seleccionada, se determinó que no se ha ejecutado de conformidad con lo establecido en la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, ya que no se realizó el mapeo de los principales problemas de las comunidades y de las organizaciones e instituciones existentes como potenciales actores en la intervención comunal y la implementación de proyectos con base en el diagnóstico y mapeo; por lo que actualmente, la intervención de las familias desde el citado ámbito se limita a la visita domiciliar y al conocimiento del contexto comunitario en que se encuentran inmersas las familias.

En este sentido el Proceso Metodológico para la atención de las familias, en cuanto a la identificación de necesidades territoriales y gestión de proyectos para la superación de la pobreza de las familias Puente al Desarrollo, en el punto 2.1.2.2, establece, en lo de interés, lo siguiente:

La intervención en el ámbito comunal debe generar las condiciones territoriales y sociales que hagan **sostenible el mejoramiento en la calidad de vida de las familias participantes en Puente al Desarrollo**. Más allá de la entrega de bienes y servicios públicos a la familia, se debe promover el desarrollo de capacidades organizativas para la gestión ante las ofertas públicas y privadas que consoliden y potencien cambios en sus dinámicas internas y en la forma de atender sus demandas y aspiraciones de desarrollo, individual y colectivo.

Los pasos para la identificación de necesidades territoriales y gestión de proyectos se vinculan con la inserción en la comunidad a partir del **mapeo de los principales problemas** y de las organizaciones e instituciones existentes como potenciales actores en la intervención comunal. Incluye también, **la identificación y priorización de proyectos específicos** y su vinculación a las ofertas de gestión y financiamiento. (La negrita no es parte del original)

La situación anterior, es causada por la falta de operacionalizar la intervención del proceso de atención de las familias Puente al Desarrollo, el proceso vinculado con la inserción en el territorio como contexto en el que se desarrollan las familias intervenidas, enfocado a la identificación de necesidades territoriales y gestión de proyectos para la superación de la pobreza que establece el ámbito comunal, de forma que sirva de complemento en el abordaje realizado desde el ámbito familiar; lo cual tiene como consecuencia que las posibilidades de movilidad social de estos grupos se vean limitadas por las condiciones de la zona, lo que incide en el efectivo cumplimiento del objetivo de dicha estrategia, el cual es reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación del Modelo de Intervención Institucional<sup>6</sup>, que se constituye en el instrumento metodológico que orienta la intervención de todas las áreas pertenecientes a la Subgerencia de Desarrollo Social (SGDS), y a su vez articula la intervención del resto de las Unidades de trabajo del IMAS, se modifican los criterios de priorización para determinar las familias y los territorios que se van a intervenir, no obstante, se constató que el proceso metodológico para la atención de las familias mantiene su vigencia en cuanto a la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, ya que este no se ha modificado o vinculado con el proceso de intervención.

---

<sup>6</sup> Mediante el Acuerdo de Consejo Directivo N° 580-12-2018 del 18 de diciembre del 2018.

### **2.3.3. Supervisión sobre los planes de intervención.**

Del análisis realizado, se determinó que no se evidencia la supervisión que realiza las coordinadoras de las Unidades Locales de Desarrollo Social, pese al visto bueno que contempla los informes técnicos de egreso realizados por los cogestores sociales, en el caso de la ULDS de Los Chiles no se refleja la aplicación de este procedimiento.

Sobre el particular, conviene señalar que durante el proceso de atención a las familias el cogestor no recibe supervisión enfocada a los aspectos cualitativos del trabajo que realiza, más bien las mediciones se orientan al cumplimiento en términos generales de la cantidad de planes de intervención familiar y a visitas domiciliarias ejecutadas; aunado a la concentración de funciones, ya que la persona cogestora aplica, digita, modifica, elimina y actualiza las Fichas de Información Social, ejecuta el diagnóstico y los planes de intervención de las familias asignadas, crea las resoluciones en el SABEN, efectúa el proceso de acompañamiento y seguimiento sistemático, ejecuta el seguimiento del cumplimiento de las tareas que respalda el avance total de los planes elaborados por sí mismos, los cuales fundamentan el egreso de las familias intervenidas.

Por otra parte, las personas Coordinadoras de las Unidades Locales de Desarrollo Social contempladas en la muestra seleccionada, referente a la supervisión y seguimiento de las funciones de las personas cogestoras, indicaron lo siguiente:

- a) El 17 de mayo del 2018, la Licda. Maria Lidia Vargas Méndez, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Quepos, indico: “Cada semana o cada quince días se reúnen para dar información y a la vez evaluar cumplimientos, de acuerdo con los tiempos establecidos y lógicamente tomando en cuenta las limitaciones existentes para el cumplimiento de los mismos.”.
- b) El 23 de mayo del 2018, la Licda. Elena Millón Robleto, Coordinadora de la Unidad Local de Desarrollo Social de Los Chiles, indico que “A través de las reuniones mensuales que se realizan en esta Unidad Local de Desarrollo Social, en las cuales se les da un espacio a los cogestores sociales, para ver cómo va la ejecución de Puente al Desarrollo, también con el acompañamiento a las reuniones con los enlaces técnicos de Puente al Desarrollo, y a través de la revisión de las herramientas que nos facilita la funcionaria de enlace de Puente donde se visualiza los avances que tiene cada cogestor social y en SAPEF donde se puede observar el cumplimiento en porcentajes de planes de intervención familiar, visitas domiciliarias realizadas, para



valorar el rendimiento de cada cogestor, con base en esta información se realizan observaciones a los que van atrasados de acuerdo con los parámetros establecidos.”.

En relación con lo expuesto, conviene señalar que la normativa es omisa tanto en indicar cómo se debe realizar la supervisión y seguimiento de los aspectos cualitativos de las funciones que le corresponden a las Personas Cogestoras Sociales según la metodología; así como, cuáles son los aspectos a considerar en la supervisión que deben realizar los coordinadores de las Unidades Locales de Desarrollo Social, sobre la valoración social de las familias de la Estrategia Puente al Desarrollo.

Lo señalado incumple la norma 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, la cual establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

#### **2.4. Valoración social fase elegibilidad.**

Se determinó que el 5% de las familias de la muestra seleccionada, registradas en la Ficha de Información Social como la familia N° 2, se les aprobó y se les transfirió recursos de los subsidios de Puente al Desarrollo, sin contar con una valoración social y/o criterio profesional por medio del cual se justificara su participación en dicho proceso de intervención, tal y como lo dispone la Directriz GG 2459-11-2016.

Sobre el particular, el punto 1° de la Directriz GG-2459-11-2016, del 20 de octubre del 2016, establece que para el proceso de elegibilidad “/Las familias incorporadas a la Estrategia deben ser principalmente la Familia 1, registrada en la FIS. **Las familias 2 o 3 podrán incorporarse según valoración social y el criterio profesional.** (La negrita no forma parte del original.)

En relación con lo expuesto y considerando que la elegibilidad es uno de los procesos claves en la implementación de la estrategia y que de sus resultados depende la efectiva identificación y atención de las familias, es de vital importancia que se establezcan mecanismos de control, por medio de los cuales se cautele que no se transfieran recursos a este tipo de familias, sin la respectiva valoración social y criterio profesional, ya que la familia 1 registrada en la Ficha de Información Social son prioritarias de atención, según la Directriz mencionada, sumado a que las personas Cogestoras Sociales abarcarían más familias del territorio consideradas prioritarias.

Posterior a la fecha de revisión de este informe y con la aprobación del Modelo de Intervención Institucional, que se constituye en el instrumento metodológico que orienta la intervención de todas las áreas pertenecientes a la Subgerencia de Desarrollo Social (SGDS), y a su vez articula la intervención del resto de las Unidades de trabajo del IMAS, se modifican los criterios de priorización para determinar las familias y territorios que se van a intervenir, no obstante, la Directriz GG-2459-11-2016 mantiene su vigencia en cuanto a la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo, y no se ha modificado la citada directriz o su vinculación con este proceso de intervención.

### **3. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye que los procedimientos administrativos establecidos por el IMAS para la asignación y control de los recursos en actividades de apoyo a la estrategia nacional “Puente al Desarrollo” es susceptible de mejora, ya que se requiere mostrar las metas asociadas con su ejecución, lo cual incide en la verificación de su eficacia y contribución al cumplimiento de los objetivos institucionales y contemplar en los protocolos establecidos para otorgar los beneficios la realización de actividades que permitan comprobar el cumplimiento de los objetivos sociales.

Por otra parte, para la operacionalización de la ENPD, se han formulado una serie de lineamientos para su implantación, sin embargo, es necesario fortalecer las actividades de control asociadas con el seguimiento de los planes de intervención familiar con subsidios del IMAS, el cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de logros básicos de los Planes de Intervención Familiar, el cumplimiento de visitas domiciliarias, así como las razones que respaldan el egreso de las familias intervenidas y en el ámbito comunal se requiere el mapeo de los principales problemas de las comunidades y de las organizaciones e instituciones existentes como potenciales actores en la intervención comunal, lo anterior como parte de la intervención operativa de la estrategia, en contribución con el cumplimiento de los objetivos generales de dicho programa gubernamental.

Finalmente, las funciones de supervisión definidas como parte de la ENPD, para las diferentes fases que componen el proceso de intervención estratégico, han creado la necesidad de definir mecanismos específicos a nivel institucional, para su efectiva implementación y contribución en la consecución de los objetivos establecidos.

#### 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, expone por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados. /b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. /c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

**Artículo 38.- Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República.** Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las

recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. /La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

**Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.** El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. /...

## **A LA SUBGERENTA DE DESARROLLO SOCIAL**

**4.1** Valorar establecer los mecanismos necesarios para que se muestren e individualicen las metas de los beneficios que otorga el IMAS como parte de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, con el fin de verificar el cumplimiento de las metas y así cumplir con el principio de transparencia y rendición de cuentas de los productos y recursos que se programen para atender los logros de dicha estrategia. (Véase punto 2.1 del aparte de resultados)

**4.2** Establecer los procedimientos administrativos que correspondan, con el propósito que las personas cogestoras sociales verifiquen el cumplimiento del objetivo de cada uno de los beneficios otorgados (Capacitación, Emprendimientos Productivos y Formación Humana), lo anterior se debe realizar de forma previa a dar por cumplido los logros establecidos en los Planes de Intervención de las familias Puente al Desarrollo. (Véase punto 2.2.1 del aparte de resultados)

**4.3** Definir los mecanismos de control necesarios para que en los casos pertinentes el personal Cogestor Social evidencie el cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de los logros que fundamentan el porcentaje de cumplimiento de los Planes de Intervención de las familias atendidas a través de la ENPD. (Véase punto 2.2.2 del aparte de resultados)

**4.4** Valorar, en coordinación con las instancias competentes, la pertinencia de los plazos establecidos en la Directriz GG-2459-11-2016, del 20 de octubre del 2016, concerniente a las visitas domiciliarias relacionadas con el proceso de seguimiento. A la vez, emprender acciones para que los mecanismos de control implementados garanticen, razonablemente el cumplimiento de los plazos definidos para realizar las visitas domiciliarias, dejando evidencia de ello. (Véase punto 2.2.3 del aparte de resultados)

**4.5** Revisar el marco normativo interno que regula el proceso de implementación de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo y emprender las acciones correctivas pertinentes para abordar aquellas familias que por su condición socioeconómica y/o dependencia económica no deban ser egresadas de la estrategia, lo anterior de conformidad con lo expuesto en el punto 2.3.1 del aparte de resultados.

**4.6** Coordinar las acciones correspondientes para que se operacionalice como parte de la intervención operativa de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo, el ámbito comunal en cuanto a la inserción en el territorio nacional, la identificación de necesidades, las organizaciones con presencia local y la concertación de proyectos para el desarrollo que establece el punto 2.1.2.2 del Proceso Metodológico para la atención de las familias, con el fin de incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que participan de Puente al Desarrollo, o en su defecto valorar modificar o vincular dicho Proceso Metodológico con la aprobación del Modelo de intervención vigente en el IMAS. (Véase punto 2.3.2 del aparte de resultados)

**4.7** Establecer y comunicar a las instancias involucradas competentes, los aspectos que se deben verificar en las sesiones de supervisión que se realizan para egresar a las familias, definir en qué consisten y la frecuencia de la misma, dejando evidencia de dicha revisión en los expedientes o sistemas de información. (Véase punto 2.3.3 del aparte de resultados)

**4.8** Implementar mecanismos de control para que la aprobación y transferencia de los recursos girados por concepto de subsidios de Puente al Desarrollo cuenten con una valoración social y/o criterio profesional, por medio del cual se justificara su participación en dicho proceso de intervención y cumpla con lo dispuesto en la Directriz GG 2459-11-2016, o en su defecto valorar modificar o vincular dicha Directriz con la aprobación del Modelo de intervención del IMAS (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:

<b>N° Recomendación</b>	<b>Plazo (meses)</b>	<b>Fecha Cumplimiento</b>
4.1	10	28/02/2020
4.2	6	30/10/2019
4.3	6	30/10/2019
4.4	6	30/10/2019
4.5	6	30/10/2019
4.6	6	30/10/2019
4.7	6	30/10/2019
4.8	6	30/10/2019

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

**Revisado y aprobado por:**  
**MAFF. María Celina Madrigal Lizano**  
**COORDINADORA UNIDAD**  
**GESTION SOCIAL**

**AUDITORIA INTERNA**  
**ABRIL, 2019**

## 5. ANEXOS

### Anexo 1

#### Detalle del cumplimiento de los logros relacionados con los beneficios que otorga el IMAS

Logro	Tareas	Beneficio IMAS	Expediente	Observación
14. Mujeres jefas de familia y las adolescentes madres / embarazadas, participan en procesos de formación humana o fortalecimiento de habilidades para la vida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Tramitar beneficio de formación humana.</li> <li>❖ Insertar en proceso socioeducativo de formación humana.</li> <li>❖ Participar en proceso socioeducativo de formación humana.</li> </ul>	Formación Humana	342021-827117 925183	El procedimiento no precisa como se le debe dar seguimiento a la asistencia de las personas beneficiarias en el proceso de formación, de forma que se cautele la finalización del proceso de formación, no obstante, el logro 14 relacionado con este beneficio se da por cumplido a pesar de que las beneficiarias no finalizaron el proceso formativo.
19. Las personas integrantes de la familia tienen satisfechas sus necesidades de capacitación para el empleo y emprendedurismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Identificar necesidades de capacitación para el empleo y emprendedurismo.</li> <li>❖ Vincular a las personas al proceso de capacitación.</li> <li>❖ Otorgar el servicio de capacitación.</li> <li>❖ Participar en la capacitación correspondiente.</li> </ul>	Capacitación	921954-925183 69739	En los tres casos no se finalizó el proceso de capacitación, sin embargo, las personas beneficiarias recibieron la totalidad del monto establecido y en el caso del expediente 921954 y 925183, las tareas relacionadas con el logro 19 se les asignó la categoría de cumplido.
38. Las personas integrantes de la familia que tengan interés en desarrollar una actividad productiva, cuentan con capital de trabajo y conocimiento para el desarrollo de su proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Referir o gestionar el proceso de capacitación para el emprendedurismo.</li> <li>❖ Otorgar la capacitación.</li> <li>❖ Participar en la capacitación.</li> <li>❖ Tramitar beneficio de idea productiva.</li> <li>❖ Referir para financiamiento del sector de economía solidaria.</li> <li>❖ Gestionar el financiamiento.</li> <li>❖ Otorgar el financiamiento.</li> <li>❖ Verificar trámite en agentes de financiamiento.</li> </ul>	Emprendimientos Productivos	957274-862027 827117	No se realizó el seguimiento en el plazo establecido en el Manual de Otorgamiento de Beneficios Institucionales para verificar la presencia de los bienes adquiridos en el lugar donde se desarrolla la actividad de la persona beneficiaria y la congruencia del uso de estos con la solicitud presentada por este, sin embargo, el logro 38 se da por cumplido.