

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

**Tabla de Contenido**

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCIÓN .....	4
1.1. Origen del Estudio.....	4
1.2. Objetivo General.....	4
1.3. Alcance y Periodo de Estudio .....	4
1.4. Comunicación verbal de los resultados .....	5
2. RESULTADOS .....	5
2.1. Proceso de otorgamiento del beneficio Avancemos.....	5
2.2. Repitencia del estudiantado en más de dos ocasiones en el mismo nivel educativo .	10
2.3. Beneficios pagados mediante el proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) .....	15
3. CONCLUSIONES.....	18
4. RECOMENDACIONES.....	19
A LA PERSONA QUE OCUPA EL CARGO DE SUBGERENTA DE DESARROLLO SOCIAL .....	20
PLAZOS DE RECOMENDACIONES.....	21
ANEXOS .....	23

## RESUMEN EJECUTIVO

### ¿Qué examinamos?

El proceso de selección, aprobación, administración y seguimiento de los recursos otorgados a las personas estudiantes que ingresaron en el programa Avancemos en el año 2013 y permanecieron hasta el año 2018.

### ¿Por qué es importante?

Para corroborar la correcta administración de los recursos otorgados a personas estudiantes que asisten a algún centro educativo del sistema formal de secundaria y se encuentran dentro del programa Avancemos.

### ¿Qué encontramos?

Entre los resultados más relevantes se detectaron los siguientes:

✚ Se determinó que se realizaron 364.267 resoluciones para el programa Avancemos en el periodo comprendido entre el año 2013 y 2018, de las cuales 189.131 (52%) contaban con la verificación de la condicionalidad educativa realizada por el funcionariado del Ministerio de Educación Pública (MEP) por medio de la página web de Avancemos y 175.136 (48%) no contaba con esta verificación, de las cuales el 77% se realizaron por medio del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI).

✚ Con respecto al nivel educativo y su respectivo avance, del estudiantado que recibió el beneficio Avancemos durante el año 2013 hasta el año 2018 se determinó que 999 (novecientos noventa y nueve) personas estudiantes recibieron el subsidio aun cuando en el “Reporte Estudiantes Avancemos” del sistema de atención a beneficiarios (SABEN), se indica el mismo nivel educativo en más de dos ocasiones.

✚ Finalmente, los pagos realizados por medio del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) se determinó que se realizó el pago de 5,532 resoluciones por monto total de ₡23,979,000.00 (veintitrés mil millones novecientos setenta y nueve mil colones exactos) del año 2013 al año 2018 en las cuales se determinaron inconsistencias tales como: no especificar la modalidad educativa, el código o el nombre del centro educativo o bien se utilizaron códigos de centros educativos que no se pueden pagar por este medio. Asimismo, se pagaron beneficios de modalidades que deben ser tramitadas por medio de una persona profesional competente por las características de la modalidad educativa.

### **¿Qué sigue?**

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna le recomendó a la persona que ocupa el cargo de Subgerente de Desarrollo Social establecer los parámetros y controles para que las personas estudiantes que no han sido verificadas por medio de la página web por el funcionariado del MEP sean excluidas del PROSI, así como tomar las acciones administrativas para que las personas profesionales competentes actualicen anualmente el nivel educativo del estudiantado mediante el módulo “Estudiantes y Centros Educativos” del SIPO, para que se defina institucionalmente el término “repetencia” tomando en cuenta factores como los periodos otorgados del beneficio y el término “deserción” y para que en coordinación con el Área de Sistemas de Información Social (ASIS) y Área de Tecnologías de Información (ATI) se establezcan los controles en el SABEN para la repetencia según la definición establecida por la administración.

## INFORME DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS SOBRE LA EVALUACION DEL PROGRAMA AVANCEMOS

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Origen del Estudio

El estudio a que se refiere el presente informe se efectuó en cumplimiento de los Planes Anuales de Trabajo de la Auditoría Interna de los años 2019 y 2020.

#### 1.2. Objetivo General

Comprobar el cumplimiento de los objetivos sociales del Programa Avancemos.

#### 1.3. Alcance y Periodo de Estudio

El estudio consistió en analizar y evaluar los procesos, procedimientos y controles aplicados en el programa Avancemos, así como el cumplimiento de la normativa técnica-legal aplicable. El periodo del estudio comprendió de enero del 2013 a diciembre del 2018, extendiéndose en los casos que se consideró oportuno hasta el 15 de junio del 2020 para revisar la ejecución de los recursos del programa Avancemos.

El estudio se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGA), 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 4760, Ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, versión 5 del 16/11/2017.
- ✚ Ley N° 8292 Ley General de Control Interno, versión 1 del 27/08/2002.
- ✚ Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos, versión 1 del 02/10/2018.
- ✚ Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS versión 1 del 11/03/2011.
- ✚ Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS versión 2 del 28/05/2018.
- ✚ Manual para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, del 3 abril 2009.

- ✚ Manual para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, versión 4 del mes de agosto del 2018.
- ✚ Directriz de Priorización de la atención de la población objetivo, del 13/10/2014.
- ✚ Reglamento de ejecución del Programa Avancemos en el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS, publicado en La Gaceta N° 95, del 20 de mayo del 2013.
- ✚ Reglamento de Operación del Programa Avancemos (Decreto Ejecutivo No. 34210-MP-MEP-MIVAH del 4 de enero de 2008), versión 2 del 30/04/2013.
- ✚ Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH del 8 de mayo de 2006, se creó el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada, denominado Avancemos.
- ✚ Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP 10-1-2008, versión 2 del 30/03/2017.
- ✚ Plan Operativo Institucional de los años 2013 - 2104 - 2015 - 2016 - 2017 - 2018.

#### **1.4. Comunicación verbal de los resultados**

En reunión celebrada el día 3 de diciembre del 2020, se comunicaron los resultados del presente informe, en la cual se efectuaron observaciones que, en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el acápite de recomendaciones del presente informe.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Proceso de otorgamiento del beneficio Avancemos.**

Al analizar el proceso de otorgamiento del beneficio Avancemos a las personas estudiantes que ingresaron al programa en el año 2013 y permanecieron hasta el año 2018, se determinó que se realizaron 364.267 resoluciones de las cuales 189.131 (52%) contaban con la verificación de la condicionalidad educativa realizada por el funcionariado del MEP por medio de la página web de Avancemos<sup>1</sup> y 175.136 (48%) no contaba con esta verificación como se muestra en el cuadro 1.

---

<sup>1</sup><http://web.imas.go.cr/avancemos>

### Cuadro 1

*Resoluciones tramitadas al estudiantado que ingreso al programa Avancemos en el año 2013 y permaneció hasta el año 2018*

Año	Resoluciones estudiadas	Resoluciones Verificadas		Resoluciones No Verificadas	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
2013	66,811	25,904	39%	40,907	61%
2014	113,631	44,487	39%	69,144	61%
2015	58,778	36,151	62%	22,627	38%
2016	53,655	31,165	58%	22,490	42%
2017	45,186	32,492	72%	12,694	28%
2018	26,206	18,932	72%	7,274	28%
	364,267	189,131	52%	175,136	48%

Fuente: Bases de datos suministradas por ATI y ASIS.

Asimismo, de las 175.136 resoluciones tramitadas que no contaban con la verificación de la condicionalidad educativa, se determinó que el 77% se realizaron por medio del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) como se muestra en el cuadro 2:

### Cuadro 2

*Resoluciones no verificadas por medio de la página web de Avancemos tramitadas por medio de PROSI*

Año	Resoluciones No Verificadas	Resoluciones realizadas por una persona profesional ejecutora		Resoluciones realizadas por medio del PROSI	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
2013	40,907	19,316	47%	21,591	53%
2014	69,144	6,047	9%	63,097	91%
2015	22,627	3,164	14%	19,463	86%
2016	22,490	4,813	21%	17,677	79%
2017	12,694	3,867	30%	8,827	70%
2018	7,274	2,230	31%	5,044	69%
	175,136	39,437	23%	135,699	77%

Fuente: Bases de datos suministradas por ATI y ASIS.

Sobre el particular, se consultó a las 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social sobre el procedimiento que se sigue para el otorgamiento del beneficio al estudiantado que NO es verificado por el funcionariado del MEP, las cuales indicaron los siguientes aspectos:

- El beneficio se mantiene con las mismas condiciones, aunque no exista la verificación de la condicionalidad educativa por parte del funcionariado del MEP.

- El otorgamiento del beneficio no está sujeto a la verificación de la condicionalidad educativa de las personas beneficiarias.
- Se realiza la revisión de los listados de las personas estudiantes a las cuales el funcionariado del MEP realizó la verificación de la condicionalidad educativa.
- Al detectarse personas estudiantes que no fueron verificadas se realiza la coordinación con el Comité Interinstitucional del Programa AVANCEMOS (CIPA), Directores Regionales y Directores de los Centros Educativos para que se realicen las verificaciones de las condicionalidades faltantes.
- Convocatoria a las familias que no han sido verificadas por medio de la página web para verificar la permanencia del estudiantado en el sistema educativo para poder dejar la resolución suspendida o iniciar el proceso de revocatoria.

Por otra parte, al consultarle a la señora Grettel López Rodríguez, Profesional del Área de Desarrollo Socioeducativo respecto al procedimiento de control que se aplica para verificar que el estudiantado que recibe el beneficio Avancemos por medio de PROSI, cuya resolución se encuentra en estado de Beneficio Completado (BC) y no se encuentra verificada su condición educativa en la página web de Avancemos, cumple con el requisito de estar matriculado en el sistema educativo formal, indicó literalmente, lo siguiente:

Cada Área Regional cuenta con personas funcionarias nombradas para el programa Avancemos, quienes, dentro de sus actividades, deben desarrollar mecanismos de control para el cumplimiento de los aspectos de la ejecución del beneficio. Para esto se requiere una comunicación fluida con las personas funcionarias de los centros educativos y de las instancias que se han definido para este fin, los cuales son los Comité Enlace Regional (CER) y los Comité Interinstitucional del Programa AVANCEMOS (CIPA).

Sobre el particular, el Reglamento de ejecución del Programa Avancemos en el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS<sup>2</sup> se refiere a la selección de beneficiarios del programa Avancemos de la siguiente forma:

**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. (El subrayado no es parte del original)

En ese mismo cuerpo normativo, se indica con respecto a las renovaciones automáticas, literalmente, lo siguiente:

**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

---

<sup>2</sup>Versión de la norma: 2 de 2 del 20/05/2013.

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.

Por su parte el Manual Único para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales<sup>3</sup> establecía como requisito específico del beneficio Avancemos y Avancemos FISl el documento comprobatorio de la matrícula del estudiantado, el cual literalmente indica lo siguiente:

**3.3.2 Requisitos Específicos:** / Presentar documento de matrícula en el sistema educativo formal de secundaria en cualquiera de sus diferentes modalidades (constancia de matrícula, recibo de pago ó comprobante de matrícula en uno de los Centros Educativos Nacionales, ó listado de personas matriculadas).

En ese mismo cuerpo normativo se establecían las renovaciones automáticas de beneficios de la siguiente manera:

**2.6.9 Denegación, revocatoria, renovación, anulación o suspensión de un beneficio:** /.../ Se podrán realizar renovaciones automáticas de beneficios; previa definición de los respectivos parámetros por parte de las Líneas Estratégicas, con el aval de la Subgerencia de Desarrollo Social, que serán ejecutadas por el área de Informática y/o Gerencias Regionales en coordinación con el ASIIS. En estos casos el Profesional Ejecutor debe imprimir, autorizar, firmar y archivar cada resolución antes de proceder a efectuar la transferencia económica respectiva.

Al respecto, el Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social<sup>4</sup>, se refiere al tema de la renovación automática de beneficios, el cual literalmente indica lo siguiente:

Artículo 30 bis. **De la renovación automática de beneficios.** Se podrán realizar renovaciones automáticas de beneficios; previa definición de los respectivos parámetros por parte de las Líneas Estratégicas, con el aval de la Subgerencia de Desarrollo Social, que serán ejecutadas por el área de Informática y/o Gerencias Regionales en coordinación con el ASIIS. /Para que el Sub Gerente de Desarrollo Social autorice la generación automática de renovación de resoluciones, deberá contar con una certificación expedida por los profesionales ejecutores respectivos, de que los beneficiarios incluidos en el proceso de renovación han sido previamente valorados, de tal forma que dichos profesionales autorizan la renovación del beneficio. Dichas certificaciones junto con el aval del Sub Gerente, serán archivados y custodiados por la Sub Gerencia de Desarrollo Social. En estos

---

<sup>3</sup>Vigente hasta el 20/08/2018.

<sup>4</sup>Vigente hasta 28/05/2018.

casos no será necesario que el Profesional Ejecutor imprima, firme y archive cada resolución antes de proceder a efectuar la transferencia económica respectiva. (Artículo Modificado en La Gaceta N°130 del martes 08 de julio de 2014).

Por su parte, el Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS<sup>5</sup>, referente al proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI), indica literalmente lo siguiente:

8.4.1. Procedimiento de generación masiva de resoluciones (PROSI) /Es el procesamiento de datos masivos y tratamiento de la información con base en los parámetros definidos para la generación de resoluciones, con el fin de efectuar transferencias monetarias de manera ágil, oportuna, eficiente y eficaz; lo anterior bajo los parámetros y el perfil de la población que califica según la normativa institucional. La población por beneficiar debe ser previamente valorada por una persona profesional competente, de conformidad con la normativa interna vigente.

Previo a la ejecución de este tipo de procesos, se deben establecer los parámetros tomando en consideración los siguientes detalles: /... /Cumplido con los parámetros: Se ejecuta el Proceso PROSI.

Con respecto a la condicionalidad educativa la Ley de Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos<sup>6</sup>, establece literalmente, lo siguiente;

ARTÍCULO 2- Objetivos /... /4) Promover la corresponsabilidad educativa, mediante la verificación de la condicionalidad de las personas estudiantes por parte de los centros educativos, en la persona que ocupe el cargo de dirección.

ARTÍCULO 7- Las funciones de la Secretaría Técnica /... / 6) Reportar al Ministerio de Educación Pública (MEP) el incumplimiento de la verificación de la condicionalidad educativa de los centros educativos que no la realicen en el periodo indicado.

ARTÍCULO 8- La coordinación interinstitucional /a) Corresponderá al Ministerio de Educación Pública (MEP): /... /4) Tomar las medidas correctivas sobre el incumplimiento de la condicionalidad de la verificación. /... /7) Instruir a las direcciones regionales y las direcciones de los centros educativos para: /a) Cumplir con la verificación de la condicionalidad educativa por medio de la página web, a las personas estudiantes beneficiadas mediante el Programa, de acuerdo con los plazos y los periodos que defina el IMAS.

---

<sup>5</sup> Aprobado mediante el oficio GG-1964-08-2018, del 20/08/2018.

<sup>6</sup> Vigentes desde el 08/01/2019.

La situación anterior, se presenta debido a que en el procedimiento para la aplicación del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) no se excluye a las personas estudiantes a las cuales el funcionariado del MEP no ha verificado su condicionalidad educativa por medio de la página web de Avancemos y su condición educativa no es verificada de ninguna otra manera, ya que este tipo de exclusión no se indican dentro de los parámetros establecidos por la Subgerencia de Desarrollo Social y el Área de Desarrollo Socioeducativo. Por lo que eventualmente se podría estar otorgando beneficios a personas que no se encuentran dentro del sistema educativo formal y no cumplen con los parámetros establecidos por la institución para ser beneficiarias del subsidio del programa Avancemos.

## 2.2.Repitencia del estudiantado en más de dos ocasiones en el mismo nivel educativo

Al analizar el nivel educativo y avance del estudiantado que recibió el beneficio Avancemos durante el año 2013, se determinó que en promedio 21.105 (veintiún mil ciento cinco) personas estudiantes (70%) permaneció en el sistema educativo formal durante el periodo 2014-2018, sin embargo 999 (novecientos noventa y nueve) personas estudiantes recibieron el subsidio, aun cuando en el “Reporte Estudiantes Avancemos” del sistema de atención a beneficiarios (SABEN), se indica el mismo nivel educativo en más de dos ocasiones, como se muestra en el siguiente cuadro:

### Cuadro 3

*Estudiantado que ha recibido el subsidio AVANCEMOS y el SABEN indica el mismo nivel educativo en más de dos ocasiones*

<b>ARDS</b>	<b>Estudiantado</b>
BRUNCA	170
CHOROTEGA	134
HUETAR CARIBE	100
NORESTE	94
CARTAGO	91
HUETAR NORTE	88
SUROESTE	87
HEREDIA	83
PUNTARENAS	80
ALAJUELA	72
<b>Total, general</b>	<b>999</b>

Fuente: Base de datos suministrada por ASIS

Siglas: ARDS: Área Regional de Desarrollo Social

Según lo indicado en el cuadro anterior, se consultó a las 5 áreas regionales con mayor cantidad de estudiantes, las justificaciones o razones para otorgar el subsidio de Avancemos al estudiantado que presenta repitencia al cursar los niveles educativos, para ello se

seleccionó una muestra de 25 personas estudiantes por Área Regional de Desarrollo Social (ARDS) (ver anexo 1).

Con respecto a la consulta realizada por la Auditoría Interna, las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Noreste y Cartago, indicaron que son resoluciones realizadas (en su mayoría) por medio del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) y que los centros educativos no realizan las modificaciones del nivel educativo por medio de la página web de Avancemos.

Asimismo, se procedió a consultar a las 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social, respecto a los controles que tienen establecidos para el otorgamiento del subsidio Avancemos al estudiantado que repite el nivel educativo en más de dos ocasiones, los cuales se indican:

- Controles normativos institucionales. (Carta de compromiso, Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS y el Manual para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS)
- Verificaciones de la condicionalidad educativa en la página web de Avancemos.
- Convocatorias a las familias para analizar las particularidades de cada caso.
- Cruce de datos de las constancias presentadas por las personas estudiantes y lo indicado en el SABEN (Reporte Avancemos).
- Control de repitencia en el PROSI que genera las resoluciones en estado suspendida (BS) para el análisis por parte de una persona profesional competente
- Controles en el SABEN que restringen realizar resoluciones a personas estudiantes que han repetido el mismo nivel en más de dos ocasiones.
- Controles establecidos desde el área técnica, Área de Desarrollo Socioeducativo (ADSE), por medio de los parámetros para la ejecución del proceso masivo de resoluciones (PROSI)
- Valoraciones sociales por parte de las personas profesionales competentes registradas en el Informe Técnico Social (ITS) que permiten otorgar por más periodos el subsidio Avancemos a las personas estudiantes.

Respecto a los controles establecidos en el Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN) con la colaboración de la Licda. Lisseth Rodríguez Garita, durante los días 26 y 27 de febrero del año 2020, se realizaron pruebas para verificar los controles y restricciones que contiene dicho sistema para la elaboración de resoluciones a personas estudiantes que se reportan con el mismo nivel educativo (véase Anexo 2) y se obtuvo como resultado lo siguiente:

1. El sistema solamente advierte a la persona profesional que está haciendo una resolución para una persona que tiene el mismo nivel educativo, cuando los eventos de un año a otro son continuos y la suma por año es de doce o más periodos.
2. El sistema no controla los casos que tienen el mismo nivel educativo, cuando se les aprueba el beneficio por periodos menores a 12 eventos durante el año.

Por otra parte, se indica que mediante el oficio IMAS-SGDS-ADSE-33-2020, del 26 de febrero del 2020, el Área de Desarrollo Socioeducativo, indico la definición del término repitencia, el cual se transcribe literalmente:

Respecto a la definición del término "Repitencia" se toma del documento Censo Escolar 2019-informe Inicial. Guía para el llenado. Departamento Análisis Estadístico de Dirección Planificación Institucional, MEP: el cual consiste en aquel estudiante que está cursando de nuevo alguna asignatura. /"El estudiantado que, una vez realizadas la Actividad de Recuperación, las pruebas de ampliación, y la Estrategia de Promoción, hubiese reprobado alguna asignatura módulo, periodo o subárea, se considerará reprobado, debiendo repetir durante el curso lectivo siguiente, todas las asignaturas, módulos, periodos o subáreas reprobadas, cuya aprobación es condición indispensable para aprobar definitivamente ese nivel."

Adicionalmente y en el supra citado documento, referente a los parámetros que se establecen para la ejecución del PROSI y sobre los factores tomados en cuenta para identificar al estudiantado que repite el mismo nivel educativo en más de dos ocasiones, se indicó literalmente lo siguiente:

En la definición de los parámetros para la ejecución del PROSI respecto a la repitencia, lo que se solicita es valorar, en el perfil de exclusión aquellas personas estudiantes que se encuentran registradas en el mismo nivel educativo en más de dos periodos consecutivos, Se adjunta la descripción incluida en los parámetros de PROSI para enero 2018, tomando en consideración el periodo de la evaluación. /*Las personas estudiantes que se encuentren repitiendo en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración los periodos del 2014, 2015, 2016 y 2017 para el pago del beneficio en el año 2018.*

Por otra parte, según el indicador del Porcentaje de Repitencia del Ministerio de Educación Pública (MEP)<sup>7</sup>, una persona repitente se define como:

Repitente es el estudiante que se matricula de nuevo en el año cursado en que estuvo inscrito en el curso lectivo anterior o en el último curso lectivo en que estuvo matriculado.

---

<sup>7</sup>[https://www.mep.go.cr/indicadores\\_edu/1\\_repitencia.html](https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/1_repitencia.html)

Al respecto, el Reglamento de ejecución del Programa Avancemos en el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS<sup>8</sup>, se refiere a la repitencia, literalmente, de la siguiente manera:

**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 sétimo a duodécimo inclusive) y puediendo repetir el curso lectivo siempre y cuando no repita el mismo nivel una segunda vez. /...

**Artículo 16.-Tipo y monto de la transferencia.** Las familias beneficiarias recibirán una transferencia monetaria condicionada otorgada a la familia del estudiante para satisfacer necesidades básicas, que se aprobará mediante una resolución administrativa y se suscribirá una carta de compromiso. /.../ El IMAS girará los recursos del beneficio a las familias aun cuando los estudiantes tengan que presentar exámenes de aplazados o de primera y segunda convocatoria; asimismo, si el estudiante debe repetir el curso lectivo totalmente, siempre y cuando no tenga que repetir una segunda vez y no abandone sus estudios de conformidad con los montos establecidos para la transferencia. El IMAS debe realizar los ajustes a los montos según el nivel académico en que definitivamente quedó matriculado el estudiante. (El subrayado en ambas citas no corresponde al original)

Por su parte, en el Reglamento de Operación del Programa Avancemos<sup>9</sup>, referente a la repitencia, indica literalmente lo siguiente:

**Artículo 5º-Lineamientos generales del Programa para las entidades ejecutoras.** /... /2. La incorporación de los/as beneficiarios al Programa exige la matrícula en el sistema educativo formal en secundaria, en cualquiera de sus modalidades. Para estimular el rendimiento educativo de las y los estudiantes incorporados al Programa Avancemos, estos sólo podrán repetir, por dos veces consecutivas, un mismo nivel educativo; salvo casos debidamente justificados por la dirección del centro educativo o el profesional ejecutor del IMAS, en los cuales el estudiante podrá repetir un mayor número de veces el mismo nivel. (El subrayado no es parte del original)

Asimismo, el Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP<sup>10</sup> establece que le corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social, ser el único responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas que forman parte del Programa Avancemos, el cual se refiere literalmente a la repitencia de la siguiente manera:

**Artículo 12.-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

---

<sup>8</sup> Versión de la norma: 2 de 2 del 20/05/2013.

<sup>9</sup> Versión de la norma: 2 de 2 del 30/04/2013.

<sup>10</sup> Versión de la norma: 2 de 2 del 30/03/2017.

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 IMAS girará los recursos del beneficio a las familias aun cuando los estudiantes tengan que presentar exámenes de aplazados o de primer y segunda convocatoria; asimismo, si el estudiante debe repetir el curso lectivo totalmente, siempre y cuando no tenga que repetir una segunda vez y no abandone sus estudios de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de este Decreto Ejecutivo. Debiendo el IMAS realizar los ajustes a los montos según el nivel académico en que definitivamente quedó matriculado el estudiante. (El subrayado no es parte del original)

Finalmente, el Anexo 12: Carta de Compromisos de la Utilización del Beneficio AVANCEMOS del Manual de Procedimientos para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS<sup>11</sup>, sobre la repitencia, señala literalmente, lo siguiente:

**SEGUNDO:** Compromisos de las personas estudiantes, madres, padres y personas encargadas legales. /... /11. Apoyar a las personas estudiantes para que aprueben el curso lectivo, con el objetivo que no repitan el mismo nivel académico por más de dos años consecutivos ya que esto implicaría exclusión del beneficio del programa AVANCEMOS. (el subrayado no es parte del original)

En vista de lo anteriormente expuesto, es criterio de esta Auditoría Interna que esta situación se presenta debido a las siguientes razones:

- a) El sistema de atención a beneficiarios (SABEN) contabiliza solo periodos completos de otorgamiento del beneficio (12 periodos o más) en el momento del control de la repitencia y no periodos que se han interrumpido (menos de doce periodos).
- b) La falta de actualización anual del nivel educativo de las personas estudiantes, por parte de las personas profesionales competentes de la institución a través del módulo “Estudiantes y Centro Educativos” del sistema de información de la población objetivo (SIPO), que también puede ser accesado por medio del Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN)
- c) Se carece de una definición institucional del concepto de repitencia, por lo que no se tiene claridad si la repitencia corresponde a personas estudiante que han recibido el beneficio por 12 meses o más periodos consecutivos en años continuos registrando el

---

<sup>11</sup>Aprobado mediante oficio GG-1964-08-2018, del 20/08/2018.

mismo nivel académico o bien estudiantes que han recibido el subsidio por menos de 12 periodos con interrupciones, pero en el mismo nivel académico.

La situación anterior, provoca que se esté otorgando beneficios a personas estudiantes que cursan un mismo nivel educativo en más de dos ocasiones, lo cual es contrario a lo estipulado en la normativa vigente e indicada en esta sección del informe.

### 2.3. Beneficios pagados mediante el proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI)

Al analizar los pagos realizados por medio del proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) del estudiantado que ingreso en al año 2013 al programa Avancemos y recibió el subsidio desde ese año hasta el año 2018, se determinaron que se realizó el pago de 5,532 resoluciones por un monto total de ¢523,979,000.00 (quinientos veintitrés millones novecientos setenta y nueve mil colones exactos), en las cuales se determinaron las siguientes situaciones:

**Tabla 1**  
**Detalle de las deficiencias detectadas en las resoluciones creados por PROSI para el pago de subsidio de AVANCEMOS durante el periodo 2013 al 2018**

Cantidad de resoluciones	Monto total pagado	Periodo	Deficiencia	Ver detalle en Anexo N°
2,797	268,701,500.00	2013 al 2018	Sin especificar el código ni el nombre del centro educativo	3
146	10,868,000.00	2013 al 2014	Sin especificar el código del centro educativo	4
40	3,222,000.00	2013 al 2014	Sin especificar el código del centro educativo y sin especificar la modalidad educativa	4
8	544,000.00	2013 al 2014	Sin especificar el código del centro educativo de la modalidad de Bachillerato por madurez	4
56	4,107,000.00	2013 al 2014	Sin especificar el código del centro educativo de la modalidad de Secundaria Formal a Distancia (Educación Abierta)	4
852	85,284,000.00	2013 al 2018	El código del centro educativo se especifica en "0000" o "6666" correspondiente a centros educativos privados o sin código presupuestario del MEP	5
27	3,381,000.00	2014 al 2015	La especificación del centro educativo indica "No Utilizar"	6
438	30,480,000.00	2013 al 2015	Sin indicar la modalidad del centro educativo	7
40	3,725,500.00	2013 al 2018	Modalidad de Bachillerato por Madurez y CONED	8
1128	113,666,000.00	2013 al 2018	Modalidad Secundaria Formal a Distancia (Educación Abierta)	8
<b>5,532</b>	<b>523,979,000.00</b>			

Fuente: SABEN

Al respecto, en los parámetros establecidos por el Área de Desarrollo Socioeducativo con el visto bueno de la Subgerencia de Desarrollo Social, para la ejecución de los procesos masivos de resoluciones (PROSI) de los años 2016 al 2018, se establecieron los siguientes controles de exclusión:

### **Año 2016**

#### **Oficio DS-1-01-16 Parámetros del Proceso de Generación Masiva de Resoluciones Avancemos enero 2016, del 11 de enero del 2016**

Se excluirán a los estudiantes que presenten las siguientes características en las poblaciones IMAS y FONABE: /.../3) Repiten en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración el periodo del 2013, 2014, y 2015 para el pago del 2016. /4) Se excluirán a los estudiantes que tengan código del centro educativo que se encuentra en el listado oficial que proporcionara Socioeducativo a TI. /5) Se excluirán a los estudiantes sin Centro educativo o con “No Utilizar”. /.../

#### **Oficio DS-71-01-16 Parámetros del Proceso de Generación Masiva de Resoluciones Avancemos junio 2016, del 10 de junio del 2016**

No ingresar al proceso: /... /Los estudiantes que se encuentren registrados en SIPO al menos en algunas de las modalidades educativas que se muestran en la base de datos. /Los estudiantes que no tienen asignado Centro Educativos. /.../

### **Año 2017**

#### **Oficio DS-4-01-17 Parámetros del Proceso de Generación Masiva de Resoluciones Avancemos enero 2017, del 12 de enero del 2017**

C. Población IMAS y FONABE a excluir /... /4. Estudiantes de **renovación** repitentes en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración el periodo del 2013, 2014 y 2015 para el pago del 2017. /5. Se excluirán a los estudiantes de **renovación** que pertenezcan a los centros educativos que presentes (sic) las siguientes condiciones: /NO utilizar /9999, 6666 / Códigos presupuestarios 0000 (privados), excluyendo a los científicos /CE sin código presupuestario MEP / Socioeducativo enviara la Información (sic) a Tecnologías de Información y Sistemas de información Social por medio de Excel. /6. Se excluirán los estudiantes de **renovación** que **no cuente con Centro Educativo** ligado a la FIS. /.../

#### **Oficio DS-115-06-17 Parámetros de Resoluciones para el Programa Avancemos, del 5 de junio del 2017**

A. Población FONABE /... /8. Los Centros Educativos que cuente con la siguiente característica (listado será remitido): /Privado, no aplica para los colegios humanistas y científicos. /Leyenda NO UTILIZAR. /Sin código presupuestario MEP. /... /10. Repiten en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración el periodo del 2014, 2015, 2016 para el pago 2017.

### **Año 2018**

#### **Oficio DS-296-12-17 Parámetros del Proceso de Generación Masiva de Resoluciones Avancemos enero 2018, del 11 de diciembre del 2017**

Perfil para la exclusión: /... /4. Las personas estudiantes que se encuentren repitiendo en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración los periodos (sic) del 2014, 2015, 2016 y 2017 para el pago del beneficio en el año 2018. /5. Las personas estudiantes que pertenezcan a los centros educativos que cuenten con las siguientes características: /Nombre del centro educativo como “**No Utilizar**” /Código **9999 y 6666** /Centros educativos privados con código presupuestario 0000 / Centros educativos sin código presupuestario MEP /Centros educativos de **Educación Abierta** /El archivo será enviado vía correo electrónico por el Área de Desarrollo Socioeducativo a Tecnologías de Información. /6. Las personas estudiantes que no cuenten con el respectivo registro del código de centro educativo. /... /

#### **Oficio DS-256-07-18 Parámetros de Resoluciones para la población FONABE en el Programa Avancemos, del 19 de julio del 2018**

Perfil para la exclusión: /... /3. Las personas estudiantes que se encuentren repitiendo en más de dos periodos consecutivos en el mismo nivel, tomando en consideración los periodos del 2015, 2016 y 2017 para el pago del beneficio en el año 2018. /... /Las personas estudiantes que pertenezcan a los centros educativos que cuenten con las siguientes características: //Nombre del centro educativo como “**No Utilizar**” /Código **9999 y 6666** /Centros educativos privados con código presupuestario 0000 / Centros educativos sin código presupuestario MEP /Centros educativos de **Educación Abierta** /El archivo con esta información será enviado vía correo electrónico por el Área de Desarrollo Socioeducativo a Tecnologías de Información. /6. Las personas estudiantes que no cuenten con el respectivo registro del código de centro educativo.

Por otra parte, mediante el oficio IMAS-SGDS-ADSE-33-2020, del 26 de febrero del 2020, referente a si existe alguna diferenciación en el proceso de otorgamiento, pago y seguimiento del beneficio Avancemos para las personas estudiantes que se encuentran inscritas en alguna de las modalidades de la educación de personas jóvenes y adultas, a saber: III Ciclo, Bachillerato por madurez, Educación diversificada a distancia, se indicó literalmente, en lo de interés, lo siguiente:

En lo que respecta a educación abierta el periodo es de 8 meses, en lo que corresponde a III ciclo y bachillerato por madurez. Esta población se excluye del PROSI, específicamente en el perfil de exclusión, en el cual se indica que se debe excluir. */Las personas estudiantes que pertenezcan a los centros educativos que cuenten con las siguientes características: /Nombre del centro educativo como "No utilizar" /Códigos 9999 y 6666, /Centros educativos privados con código presupuestario 0000, /Centros educativos sin código presupuestario MEP, /Centros educativos de Educación Abierta.*

Finalmente, el Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS<sup>12</sup>, se refiere al proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI) de la siguiente manera:

8.4.1. Procedimiento de generación masiva de resoluciones (PROSI) /Es el procesamiento de datos masivos y tratamiento de la información con base en los parámetros definidos para la generación de resoluciones, con el fin de efectuar transferencias monetarias de manera ágil, oportuna, eficiente y eficaz; lo anterior bajo los parámetros y el perfil de la población que califica según la normativa institucional. La población por beneficiar debe ser previamente valorada por una persona profesional competente, de conformidad con la normativa interna vigente.

Previo a la ejecución de este tipo de procesos, se deben establecer los parámetros tomando en consideración los siguientes detalles: /... /Cumplido con los parámetros: Se ejecuta el Proceso PROSI.

La situación anterior, se presenta por no cumplirse con los parámetros establecidos por la Subgerencia de Desarrollo Social para las exclusiones en los procesos masivos de resoluciones (PROSI) de los beneficios otorgados para el programa Avancemos; lo cual provoca que se estén otorgando beneficios sin que medie la valoración social de una persona profesional competente para verificar el cumplimiento de los parámetros establecidos por la institución para que las personas puedan ser beneficiarias del subsidio Avancemos.

### **3. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye que el proceso de otorgamiento de beneficios al estudiantado del programa Avancemos, es susceptible a mejoras en los componentes de control vinculados con los pagos generados mediante el proceso de generación masiva de resoluciones (PROSI), ya que se detectaron situaciones que requieren ser reguladas, tales como la ausencia de controles que permitan excluir de estos procesos de pago al estudiantado que no ha sido verificado por medio de la página web de Avancemos por el funcionariado del MEP, así como a las personas estudiantes

---

<sup>12</sup> Aprobado mediante el oficio GG-1964-08-2018, del 20/08/2018.

que repiten el mismo curso lectivo en más de dos ocasiones o que presenta inconsistencias en la especificación del centro educativo y la modalidad educativa a la que asisten. En promedio el 70% de las personas estudiantes que recibieron el beneficio del programa Avancemos en el año 2013, permanecen en el sistema de educación formal de secundaria durante los años 2014 al 2018. Finalmente, para el año 2018, solamente, un 18% del estudiantado que ingreso en el año 2013 al programa Avancemos a séptimo año de secundaria logró terminar con éxito sus estudios.

#### **4. RECOMENDACIONES**

##### **DISPOSICIONES LEGALES SOBRE RECOMENDACIONES**

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar a indicar al Gerente General y a la persona Subgerente de Desarrollo Social, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley General de Control Interno N° 8292, disponen de diez días hábiles para ordenar la implantación de las recomendaciones, contados a partir de la fecha de recibido de este informe.

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 PERSONA QUE OCUPA EL CARGO DE SUBGERENTA DE DESARROLLO SOCIAL**

**4.1** Valorar y gestionar la incorporación en la normativa interna, la verificación de la condicionalidad del estudiante en el sistema educativo formal de secundaria, como requerimiento para recibir el subsidio del programa Avancemos y así asegurar que las personas beneficiarias se encuentran matriculadas en algún centro educativo. (Véase punto 2.1 del aparte de resultados)

**4.2** Establecer en coordinación con el Área de Desarrollo Socioeducativo, Área de Sistema de Información Social y Área de Tecnologías de Información, los parámetros y controles correspondientes que permitan excluir de los procesos de generación automática de resoluciones a las personas estudiantes que no han sido verificadas con anterioridad en la página web del programa Avancemos, con el fin de que sean valoradas por la persona profesional competente para determinar el otorgamiento del subsidio de acuerdo a la normativa establecida. (Véase punto 2.1 del aparte de resultados)

**4.3** Empezar las acciones administrativas correspondientes para que se realice, **anualmente**, la actualización del nivel educativo de las personas estudiantes del sistema educativo de secundaria por medio del módulo “Estudiantes y Centros Educativos” del sistema de información de la población objetivo (SIPO), el cual se puede acceder también por medio de SABEN. (Véase punto 2.2 del aparte de resultados)

**4.4** Definir institucionalmente el vocablo “Repitencia” e incorporarlo a la normativa correspondiente, con el fin de establecer el término en el momento del otorgamiento del beneficio y el cumplimiento de la normativa relacionada, tomando en consideración si deben ser solo periodos completos o pueden ser periodo interrumpidos, la cantidad de veces que se cursa el mismo nivel educativo para considerar repitente a una persona estudiante y la diferencia de una persona estudiante que está en “repitencia” o en “deserción”. (Véase punto 2.2 del aparte de resultados)

**4.5** Establecer en coordinación con el Área de Sistemas de Información Social y el Área de Tecnologías de Información los controles en el Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN), para comprobar o verificar la repitencia de las personas estudiantes, tomando en cuenta la definición del término establecido por la institución. (Véase punto 2.2 del aparte de resultados)

**4.6** Establecer los controles necesarios para verificar el fiel cumplimiento de los parámetros de exclusión establecidos en los procesos de generación masiva de resoluciones (PROSI), del subsidio para el beneficio Avancemos, con el fin de que las personas beneficiarias que se encuentren dentro de estas exclusiones, sean valoradas por la persona profesional competente, donde se determine el cumplimiento de los parámetros establecidos por la institución, para ser beneficiario del subsidio y asegurar el correcto uso de los recursos otorgados. (Véase punto 2.3 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>Nº REC.</b>	<b>PLAZO (meses)</b>	<b>FECHA CUMPLIMIENTO.</b>
4.1	3	31/03/2021
4.2	1	31/01/2021
4.3	6	30/06/2021
4.4	1	31/01/2021

<b>N° REC.</b>	<b>PLAZO (meses)</b>	<b>FECHACUMPLIMIEMTO.</b>
4.5	6	30/06/2021
4.6	3	31/03/2021

CESAR ALBERTO  
SANCHEZ CID (FIRMA)

Firmado digitalmente por CESAR  
ALBERTO SANCHEZ CID (FIRMA)  
Fecha: 2020.12.07 13:44:08 -06'00'

**Hecho por**  
**César Sánchez Cid**  
**PROFESIONAL EN AUDITORIA INTERNA**  
**UNIDAD GESTION SOCIAL**

María Celina  
Madrigal Lizano

Firmado digitalmente por  
María Celina Madrigal Lizano  
Fecha: 2020.12.07 13:31:03  
-06'00'

**Revisado y aprobado por**  
**María Celina Madrigal Lizano**  
**COORDINADORA UNIDAD DE AUDITORIA**  
**GESTION SOCIAL**

**AUDITORIA INTERNA**  
**DICIEMBRE, 2020**