



MINISTERIO DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

## *Dirección General de Auditoría*

*San José, Avenida Quinta, Calle Primera  
Edificio Ebbalar, Antiguo Edificio Numar,  
Tels: 2 221-2375/ 2 223-6084 / Tel/fax: 2 256-2057*

---

**INFORME AU-IF-FOD-CI-00023-2012**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DESAF-FODESAF**

**INFORME EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA AVANCEMOS,  
FINANCIADO CON RECURSOS DEL FODESAF**

**OCTUBRE, 2012**



MINISTERIO DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

## *Dirección General de Auditoría*

*San José, Avenida Quinta, Calle Primera  
Edificio Ebbalar, Antiguo Edificio Numar,  
Tels: 2 221-2375/ 2 223-6084 / Tel/fax: 2 256-2057*

---

---

### INDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	2
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO .....	2
1.2. RECORDATORIO .....	2
1.3. OBJETIVO .....	3
1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO .....	3
1.5. LIMITACIONES .....	4
1.6. METODOLOGÍA .....	4
1.7. ANTECEDENTES .....	4
2. COMENTARIOS .....	8
2.1. CONVENIO DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MTSS/ DESAF E IMAS .....	8
2.2. PLAN PRESUPUESTO IMAS 2011 .....	9
2.2.1 COTEJO DEL PLAN PRESUPUESTO IMAS CON LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS FODESAF 2011 .....	9
2.2.2 ENVÍO PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL FODESAF AÑO 2011 .....	11
2.3. ANÁLISIS DE EJECUCIÓN TRIMESTRAL .....	12
2.3.1 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN PROGRAMÁTICA TRIMESTRAL .....	12
2.3.2 ANÁLISIS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA TRIMESTRAL .....	13
2.4. PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO PROGRAMA AVANCEMOS 2011 .....	15
2.5. REVISIÓN DE EXPEDIENTES .....	15
3. CONCLUSIÓN .....	17
4. RECOMENDACIONES .....	18
4.1. A LA MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	18
4.2. A LA DIRECTORA GENERAL DE LA DESAF .....	18

---

**INFORME AU-IF-FOD-CI-00023-2012**

**INFORME DE EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN EL PROGRAMA AVANCEMOS,  
FINANCIADO CON RECURSOS DEL FODESAF**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO**

El Plan Anual Operativo de la Dirección General de Auditoría del año 2012, incluyó el estudio del Programa “**AVANCEMOS**”, ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social –en adelante IMAS- y financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares –en adelante FODESAF-.

**1.2. RECORDATORIO**

La Contraloría General de la República -en adelante CGR-, dispuso citar textualmente el contenido de los artículos N<sup>os</sup> 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno, que señalan lo siguiente:

***Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este (sic) deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.***

***Artículo 38.—Planteamiento 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.”**

### **1.3. OBJETIVO**

Verificar el cumplimiento del control interno en el Programa “AVANCEMOS”, así como, lo establecido en la Ley N° 5662 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, su Reforma Ley N° 8783 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N° 35873-MTSS), durante el año 2011, de conformidad con la normativa aplicable.

### **1.4. ALCANCE DEL ESTUDIO**

El estudio comprendió el examen de control interno del Programa Avancemos considerando las normas de acuerdo con la priorización<sup>1</sup> de las Normas de control interno para el Sector Público y otra normativa aplicable al Programa, para el período 2011, extendiéndose en caso necesario.

---

<sup>1</sup> Esta Dirección implementó Plan Piloto en el Depto. Auditoría DESAF-FODESAF. Debido al incremento del mercado auditable y la escasez de recursos humanos, redujo el tiempo en los estudios, por lo que fue necesario hacer una priorización de las normas de control interno, para su evaluación.

### **1.5. LIMITACIONES**

- Omisión de dos respuestas a Oficios enviados a las Licdas. Mayra Díaz Méndez, Gerente General del IMAS y Amparo Pacheco Oreamuno, Directora General de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

### **1.6. METODOLOGÍA**

Se revisó el marco jurídico aplicable al Programa: Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno”, Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662” y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N° 35873-MTSS), Decreto N° 33154 “Creación del Programa de Transferencia Monetaria”, Decreto N° 34786-MP-S-MEP, el cual faculta al IMAS, ser el único ente responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas, Reglamento N° 194, “Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS”, Decreto Ejecutivo 34210-MP-S-MEP y demás normativa aplicable.

Asimismo se aplicaron cuestionarios de control interno, consultas verbales y escritas a los funcionarios participantes en la administración y ejecución del Programa, tanto en la Unidad Ejecutora como en la DESAF, además de las consultas al Sistema de Atención a Beneficiarios (SABEN), para verificar el cumplimiento de la normativa aplicable.

### **1.7. ANTECEDENTES**

El Programa AVANCEMOS fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH, de fecha 8 de mayo, 2006. Se refiere a una transferencia monetaria condicionada. Cuenta con una Secretaría Técnica, que forma parte del Viceministerio de Desarrollo Social, el cual responde a la Rectoría del Sector Social.

Además, contaba con un Panel Técnico, que estaba conformado con un representante de cada una de las instituciones involucradas en el desarrollo del Programa, las cuales son: Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Este Programa desarrolló la fase piloto entre julio y diciembre del 2006, con base en los Decretos Ejecutivos N° 33203 del 8 de junio y N° 33303 del 16 de agosto, ambos del año 2006, fungiendo como única Unidad Ejecutora el IMAS, el cual se encargaba de incorporar beneficiarios al Programa y otorgar las transferencias monetarias correspondientes.

El Decreto Ejecutivo 33677-MP-MEP-MIVAH del 14 de febrero 2007, emite el Reglamento de Operación del año 2007. La principal modificación con respecto a la fase piloto, fue la incorporación del Fondo Nacional de Becas – en adelante FONABE-, del Ministerio de Educación Pública, como segunda Institución Ejecutora.

En el Decreto Ejecutivo 34210-MP-MEP-MIVAH del 18 de diciembre 2007, se emite el Reglamento de Operación del año 2008. La Contraloría General de la República – en adelante CGR- , durante ese año, recomendó que el Programa cuente con una única institución ejecutora. Por esta razón, se emite el Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP del 1 de octubre, 2008, el cual define al Instituto Mixto de Ayuda Social (en adelante IMAS), como la única Unidad Ejecutora del Programa, a partir del 2009.

Este Programa está incorporado en la oferta de atención del IMAS a las familias, y tiene como objetivo, promover la permanencia en el sistema educativo formal de las personas adolescentes y jóvenes pertenecientes a las familias en situación de pobreza o pobreza extrema.

La transferencia se otorga dependiendo del nivel educativo que cursen los estudiantes. Ésta se realiza de forma mensual, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Nivel Educativo	Transferencia Mensual
Sétimo	¢15.000.00
Octavo	20.000.00
Noveno	25.000.00
Décimo	35.000.00
Undécimo	45.000.00
Duodécimo	50.000.00

Fuente: Programa Avancemos –IMAS-.

El Programa Avancemos, tiene como propósito contribuir a:

- Incrementar los ingresos de las familias
- Favorecer el acceso a la educación y universalización de la secundaria
- Reducir la pobreza
- Revertir los procesos de rezago
- Evitar el fracaso escolar
- Prevenir el trabajo infantil

Para la ejecución del Programa, la CGR aprobó un presupuesto de ¢54.000.000,0 miles<sup>2</sup> (Cincuenta y cuatro mil millones de colones) al IMAS, alcanzando una ejecución de ¢47.545.245.515<sup>3</sup> (Cuarenta y siete mil quinientos cuarenta y cinco millones doscientos cuarenta y cinco mil quinientos quince) durante el año 2011.

Es importante mencionar, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se estableció como meta anual proporcionar 160.000 transferencias monetarias condicionadas a estudiantes, con la finalidad de dar continuidad al Plan Nacional de Desarrollo anterior.

Otro aspecto a resaltar es que el Programa Avancemos, superó la meta anual, para los años 2009, 2010 y 2011, condición que se ilustra a continuación.

<sup>2</sup> Oficio N° 11755 (DFOE-SOC-1307) de 30-11-10

<sup>3</sup> Liquidación Presupuestaria IMAS año 2011

<b>Año</b>	<b>Meta Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>Población Atendida</b>
2009	160.000	165.749
2010	160.000	185.214
2011	160.000	185.314

**Fuente:** Resultados Programa Avancemos y Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

La revisión del control interno en la administración y ejecución del Programa, permitió identificar los hallazgos que a continuación se detallan:

## 2. COMENTARIOS

### 2.1. CONVENIO DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MTSS/ DESAF E IMAS

Se determinó, que no se suscribió Convenio de Colaboración Interinstitucional para el Programa Avancemos, entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)/Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social, durante el período 2010-2011.

El Decreto N° 35873-MTSS Reglamento a la Ley 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662”, en los Artículos 38 y 39, en su orden señalan:

***“... las Instituciones que reciban recursos del Fondo al amparo de leyes específicas deberán suscribir Convenios de Colaboración Interinstitucional con el MTSS/DESAF, para establecer el marco jurídico idóneo para asegurar que la elaboración de los Presupuestos que se realice según se estipuló en el artículo 32 y que el suministro de los Informes de Ejecución Presupuestaria y Programática y las listas de beneficiarios sea cumplido y oportuno, así como para facilitar las acciones de fiscalización y control que deberá llevar a cabo la DESAF, en cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783.”***

***“Las Unidades Ejecutoras que deban suscribir convenio de Colaboración, según lo estipulado en el artículo anterior, lo harán a más tardar el 31 de julio de 2010. La DESAF se encargará de redactar tales instrumentos y remitirlos a las Unidades Ejecutoras, para su estudio y suscripción.”***

El Lic. Juan Cancio Quesada Picado, Jefe del Departamento de Asesoría Legal-DESAF, en Memorando AL-DESAF-030-2012, de fecha 22 de febrero de 2012, indica:

***“La modificación de la ley que rige el FODESAF y la DESAF de octubre del 2009, amplió las responsabilidades de la DESAF, al ampliar los programas sociales que están bajo su administración. Esto en razón de que varios programas que venían siendo financiados vía presupuesto pasaron a financiarse también con recursos del Fondo. Como consecuencia de ello los recursos del Fondo, y sobre los que la DESAF***

***debe ejercer su potestad de administrador, prácticamente se duplicaron del 2009 al 2010***

***... Igualmente durante el año 2011 se ha venido coordinando con las unidades ejecutoras de programas que anteriormente no estaban bajo la supervisión de DESAF, la suscripción de Convenios, conforme lo establece el reglamento a la ley del FODESAF y DESAF. Algunos de ellos ya se acordaron y otros están en proceso de discusión y se espera concluirlos en los próximos dos meses”.***

La ausencia de convenio priva al Programa de un marco jurídico, que permita establecer lineamientos a considerarse en la programación (metas y presupuesto) y ejecución del Programa, también dificulta las acciones de evaluación, control, seguimiento y fiscalización por parte de la DESAF, así como, de otros órganos de fiscalización internos y externos. Además, se denota incumplimiento del artículo 38 del Reglamento a la Ley 8783, normativa que regula el FODESAF.

## **2.2. PLAN PRESUPUESTO IMAS 2011**

### **2.2.1 COTEJO DEL PLAN PRESUPUESTO IMAS CON LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS FODESAF 2011**

Esta Auditoría al confrontar los Lineamientos Generales para la Formulación de Programas/Proyectos a Financiar por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el año 2011 y la Guía de Formulación 2011, con el Plan Operativo Institucional FODESAF del IMAS, año 2011, determinó omisiones relacionadas con el Apartado E, párrafo tercero (Artículo 2 de la Ley N° 8783) y Punto 3.9 Cronograma metas de inversión, respectivamente.

El Artículo 35 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Decreto N° 35873-MTSS), expone:

***“En el caso de las Unidades Ejecutoras que reciben recursos del FODESAF al amparo de leyes específicas, ratificadas por la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783, previamente a que se inicie la ejecución anual de sus programas, proyectos o***

**servicios, éstas deberán enviar a la DESAF los Planes Presupuesto que contemplen el uso de la Guía de Formulación y los Lineamientos Generales para la Formulación de Programas/Proyectos y Servicios emitidos por esta (sic).” Los programas, proyectos o servicios en los que se pretende invertir los recursos del Fondo deberán cumplir estrictamente con los enunciados de la Ley, con respecto al uso de los mismos, tal y como se consigna en los artículos 4, 11 y 22 del presente reglamento y 2 de la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783.”**

El Apartado E. Identificación, selección y registro de beneficiarios, párrafo tercero, establece:

**“Dichos criterios particulares deben corresponder a lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 5662, y su Reforma según Ley 8783, y artículo 12 del reglamento, por lo que el criterio de medición de la pobreza aplicado en la selección de beneficiarios, debe ser el ingreso per cápita, definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para zonas urbanas y rurales.”**

El punto 3.9 Cronograma de Metas de Inversión, señala:

**“El propósito del cronograma de metas de inversión es conocer los requerimientos de financiamiento mensual del programa por producto, cantidad de bienes y servicios a ofrecer, valor en colones y periodicidad; complementar los análisis de giro y ejecución periódica física y financiera y establecer el flujo de caja para FODESAF.”**

La Guía de Formulación, 2011, establece:

**“... los programas y proyectos al ser elaborados de acuerdo a las instrucciones de la presente guía contribuirán a:**

**Evaluar los Planes Presupuestos presentados por las instituciones estatales...**

**Garantizar el cumplimiento del objetivo fundamental de la Ley 5662 y su reforma Ley N° 8783, de atender a las personas costarricenses y extranjeras legales del país, así como los menores de edad, en condición de pobreza y pobreza extrema...**

**Fiscalizar los recursos del FODESAF, por medio de la formulación de los planes presupuestos operativos anuales...”**

La MBA. Sandra Mongalo Chang, Jefa, Departamento Evaluación, Control y Seguimiento, en Memorando E.C.S N° 0053-2012, de fecha 8 de marzo de 2012, indica:

**“... a este Departamento en ningún momento se le remitió por parte de los superiores documento de PAO 2011 y de ningún año anterior, del financiamiento al programa**

---

***indicado, por tanto nunca estuvo asignado a ningún analista, y consecuentemente no se le llevó el control y seguimiento.”***

La ausencia de análisis ex-ante y comunicación interna formal en la DESAF, no permitió advertir estas omisiones del POI, 2011 a la Unidad Ejecutora, las cuales no contribuyen al proceso de evaluación y fiscalización de los recursos del FODESAF, asignados al IMAS, por parte de la DESAF.

## **2.2.2 ENVÍO PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL FODESAF AÑO 2011**

La MBA. Sandra Mongalo Chang, en Memorando E.C.S N° 0053-2012 de fecha 8 de marzo de 2012, indica que no se remitió por parte de los superiores de la DESAF, el documento PAO, 2011, ni de años anteriores, para su respectivo análisis.

El Área de Planificación Institucional del IMAS, remitió a esta Auditoría el documento “Plan Operativo Institucional FODESAF Año 2011”, aprobado por el Consejo Directivo IMAS, Acuerdo N° 386-2010 de fecha 27 de setiembre de 2010.

Este Plan fue enviado a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social como “Propuesta de Plan Operativo Institucional con Recursos FODESAF”, mediante oficio P.E.-801-09-2010, de fecha 1 de setiembre, 2010, suscrito por el Presidente Ejecutivo del IMAS y recibido en la Dirección de la DESAF, el 2 del setiembre, 2010.

Sin embargo, la MBA. Mongalo Chang, Jefa, Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, en el Memorando de cita, indica:

***“... a este Departamento en ningún momento se le remitió por parte de los superiores documento de PAO 2011 y de ningún año anterior, del financiamiento al programa indicado...”***

La Norma 5.7 “Calidad de la comunicación” de las Normas de Control Interno del Sector Público, establece:

***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.”***

La falta de comunicación y remisión del POI del IMAS, 2011, a los responsables del análisis ex ante de éste, por parte de los Superiores de la DESAF, no permitió realizar los análisis y evaluaciones de manera oportuna, de acuerdo con las competencias establecidas a la DESAF, evidenciándose incumplimiento de lo establecido en el Reglamento a la Ley 8783.

## **2.3. ANÁLISIS DE EJECUCIÓN TRIMESTRAL**

### **2.3.1 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN PROGRAMÁTICA TRIMESTRAL**

El Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, no realizó análisis a información programática trimestral del Programa Avancemos, para el período 2011.

EL Artículo 37 del Reglamento a la Ley 8783, establece:

***“Para efectos de la fiscalización y control del uso de los recursos del FODESAF que deberá llevar a cabo la DESAF, en cumplimiento de los establecidos en la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783, tanto las unidades ejecutoras que reciben recursos del FODESAF por la vía de convenios de cooperación financiera, como las que los reciben al amparo de leyes específicas, deberán remitir a la DESAF trimestralmente, informes de ejecución presupuestaria y programática sobre el uso de los recursos del FODESAF,...”***

Además, el Artículo 54 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (N° 35873-MTSS), expone:

---

***“Será competencia de la DESAF, desarrollar los procesos de trabajo que le permitan la administración del FODESAF, en estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783 y este Reglamento. Por lo tanto, le compete ejercer las siguientes responsabilidades:***

El inciso f) de este Artículo 54, del Reglamento de cita, señala:

***“Ejercer una acción sistemática de control y seguimiento a la ejecución programática y presupuestaria realizada por las Unidades Ejecutoras responsables de los programas financiados con recursos del FODESAF.”***

El inciso d), del Artículo 63, apartado 2.- **Unidad de Control y Seguimiento:** indica:

***“Presentar a la Subdirección General de la DESAF, informes trimestrales de ejecución de los programas, informe anual de ejecución de los programas desde la óptica de la programación, resultados alcanzados, y recursos ejecutados.”***

Al respecto, la MBA. Sandra Mongalo Chang, Jefa, Departamento Evaluación, Control y Seguimiento, en el Memorando E.C.S N° 0053-2012, de fecha 8 de marzo de 2012, señala:

***“...por tanto nunca estuvo asignado a ningún analista, y consecuentemente no se le llevó el control y seguimiento.”***

La ausencia de análisis de los informes trimestrales programáticos del Programa Avancemos, impide ejercer la evaluación, control y seguimiento de la ejecución programática del Programa, debilitando la gestión de la DESAF, por incumplimiento de sus competencias reglamentarias, en cuanto a la administración del Fondo.

### **2.3.2 ANÁLISIS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA TRIMESTRAL**

El Departamento de Presupuesto no analizó información presupuestaria trimestral del Programa, durante el año 2011.

Esta Auditoría solicitó los análisis de informes de ejecución trimestrales y liquidación presupuestaria del Programa, para el período 2011, al Jefe del Departamento de Presupuesto, mediante Memorando AVA-04-2012, de fecha 08 de marzo de 2012. No obstante, el Jefe del Departamento de Presupuesto, no menciona la elaboración de estos análisis trimestrales en el Memorando PRE N° 00036-2012, de fecha 20 de marzo 2012.

El Artículo 54 inciso f), del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (N° 35873-MTSS), indica:

***“Será competencia de la DESAF, desarrollar los procesos de trabajo que le permitan la administración del FODESAF, en estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783 y este Reglamento. Por lo tanto, le compete ejercer las siguientes responsabilidades:***

***f) Ejercer una acción sistemática de control y seguimiento a la ejecución programática y presupuestaria realizada por las Unidades Ejecutoras responsables de los programas financiados con recursos del FODESAF.”***

El Artículo 61, inciso b) del mismo Reglamento, establece:

***“Analizar el giro de recursos del FODESAF a instituciones ejecutoras, en concordancia con la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783, su reglamento, convenios interinstitucionales, directrices, lineamientos emitidos por las autoridades superiores, legislación y normativa aplicable en materia de presupuesto, además de criterios técnicos emitidos por la Dirección de Evaluación.”***

Para tener certeza respecto a la respuesta de la solicitud planteada, esta Auditoría consultó en forma verbal a la Jefatura del Departamento de Presupuesto de la DESAF, en relación con el recibo de los informes trimestrales emitidos por el IMAS, indicándose que no recibió dichos documentos.

La ausencia de análisis de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria del Programa Avancemos, impide ejercer el control y seguimiento de la ejecución del Programa, debilitando la gestión de la DESAF, por incumplimiento de sus competencias reglamentarias, en cuanto a la administración del Fondo.

---

## 2.4. PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO PROGRAMA AVANCEMOS 2011

El IMAS no presentó el Presupuesto Extraordinario N° 02-2011 del Programa Avancemos ante la DESAF, para su respectiva aprobación, en el período 2011.

El Artículo N° 34 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Decreto Ejecutivo N° 35873-MTSS), señala:

***“... La DESAF los analizará y aprobará, o improbará y de igual manera, procederá con las solicitudes de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias que dichas Instituciones le presenten...”***

Además, en el Artículo 61 del Reglamento a la Ley 8783, que contiene las responsabilidades del Departamento de Presupuesto, en el inciso e), se indica:

***“Realizar el análisis de orden presupuestario y contable en relación con los presupuestos extraordinarios, modificaciones y liquidación del presupuesto del FODESAF y de los programas financiados”.***

Del análisis de la información solicitada a la Licda. Luz Marina Campos Ramírez, Coordinadora Área de Administración Financiera, se concluye que no hubo envío ni aprobación del Presupuesto Extraordinario (Acuerdo N° 452-2011 con fecha 26 de setiembre de 2011), por parte de la DESAF.

La omisión de la aprobación del Presupuesto Extraordinario N° 02-2011, incumple disposiciones reglamentarias a las que deben someterse las Unidades Ejecutoras de recursos del FODESAF.

## 2.5. REVISIÓN DE EXPEDIENTES

Se programó revisar 25 expedientes de familias beneficiadas del Programa Avancemos, en el Área Regional de Desarrollo Social Noreste, de los cuales, 23 estaban activos y 2 se encontraban inactivos.

De los 23 expedientes activos revisados, se observó lo siguiente

- a).- Trece no contaban con folio
- b).- Diez tenían folio incompleto

El Artículo 42 inciso c) de la Ley N° 7202 “Ley del Sistema Nacional de Archivos”, del 24 de octubre 1990, establece:

***“Reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar el acervo documental de la institución....”***

El Manual para la Organización de Expedientes Familiares y Grupales de Personas Usuarios de los Programas Sociales del IMAS, en el punto 4.1.13, indica:

***“..., por lo que corresponderá al Técnico de Archivo hacer el traslado (previamente foliados) de los expedientes con esa condición...”*** (El subrayado es nuestro).

La desatención de la Ley N° 7202 y del Manual para la Organización de Expedientes, origina la ausencia de foliado o foliado incompleto en lo expedientes.

La condición señalada, provoca inadvertencia de la ausencia de documentación, extravío de los mismos y pérdida de control del consecutivo interno del expediente.

### **3. CONCLUSIÓN**

La revisión efectuada al Programa Avancemos, permitió detectar debilidades de control interno en cuanto al cumplimiento de la normativa aplicable al Programa.

Los hallazgos identificados refieren a ausencia de: marco jurídico, lineamientos de ejecución del Programa, análisis ex ante, aprobación de presupuesto extraordinario por parte de la DESAF, análisis de los informes programáticos y presupuestarios y condiciones requeridas en documentos de respaldo de beneficios otorgados, durante el período, 2011.

Dichos hallazgos, devienen en detrimento de la eficiencia y eficacia del Programa. No obstante, es importante resaltar que estos hallazgos son susceptibles de mejora, por lo que se insta a la DESAF, a establecer los controles pertinentes y efectivos, para fortalecer el Control Interno en la ejecución, control, seguimiento y fiscalización del Programa “Avancemos”.

#### **4. RECOMENDACIONES**

Se citan a continuación las siguientes recomendaciones, con base en los hallazgos señalados en los puntos anteriores:

##### **4.1. A LA MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- 4.1.2.** Solicitar por escrito a la Directora General de la DESAF, el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para corregir los hallazgos contenidos en este Informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3.** Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.
- 4.1.4.** Girar instrucciones a la Directora General de la DESAF, para que proceda a elaborar los Convenios de Colaboración Interinstitucional entre el MTSS/DESAF con las Instituciones Ejecutoras del FODESAF, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.1)**

##### **4.2. A LA DIRECTORA GENERAL DE LA DESAF**

- 4.2.1.** Elaborar y formalizar los Convenios de Colaboración Interinstitucional entre el MTSS/DESAF e IMAS y demás instituciones ejecutoras del FODESAF, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.1)**

- 
- 4.2.2.** Remitir en forma oportuna el Plan Operativo Institucional, a la Jefatura del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, para su análisis ex ante y comunicar las observaciones a la Unidad Ejecutora, en cumplimiento de las responsabilidades de la DESAF, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentarios 2.2.1)**
- 4.2.3.** Remitir el Plan Operativo Institucional del IMAS aprobado, a las Jefaturas de los Departamentos de Evaluación, Control y Seguimiento y de Presupuesto, para su respectivo análisis y seguimiento, en cumplimiento con la normativa vigente, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.2.2)**
- 4.2.4.** Solicitar los informes trimestrales a las Unidades Ejecutoras y remitirlos a las Jefaturas de los Departamentos de Evaluación, Control y Seguimiento y de Presupuesto, para cumplir con los análisis de ejecución programática y presupuestaria de los Programas, de conformidad con el Artículo 37 del Reglamento a la Ley 8783 (N° 35873-MTSS), en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentarios 2.3.1, 2.3.2)**
- 4.2.5.** Exigir el cumplimiento del Artículo N° 34 a la Unidad Ejecutora, de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley N° 8783 y coordinar con la CGR, lo relacionado con la no aprobación de Presupuesto Extraordinario ni modificaciones interna y externas, que no llevan el visto bueno o aprobación, por parte de la DESAF, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.4)**
- 4.2.6.** Girar instrucciones al responsable de la ejecución del Programa en la Unidad Ejecutora, para que todos los documentos que conformen los expedientes de los beneficiarios del Programa Avancemos, estén con su respectivo foliado, además, de atender lo establecido en la Ley N° 7202 “Ley del Sistema Nacional de Archivos”, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.5)**

