

INFORME DFOE-SOC-IF-09-2011

Al contestar refiérase
al oficio No. **10031**

14 de octubre, 2011
DFOE-SOC-0803

Doctor
Fernando Marín Rojas
Presidente Ejecutivo
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

Estimado señor:

Asunto: Remisión del Informe N° DFOE-SOC-IF-09-2011, sobre los resultados del análisis de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2010 del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Con el propósito de que lo haga del conocimiento de los señores miembros del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), se remite la nota informe N° DFOE-SOC-IF-09-2011, preparada por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en la cual se consignan los resultados del estudio sobre la liquidación presupuestaria y el informe de cumplimiento de metas al 31 de diciembre del 2010 del Instituto Mixto de Ayuda Social.

El estudio se efectuó en atención al plan de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, con fundamento en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 11 y 184 de la Constitución Política de la República, 11, 17 y 19 de su Ley Orgánica N° 7428, y otras leyes conexas; y con base en el Oficio N° GG-0277-02-2011 del 16 de febrero de 2011, adjunto en el Sistema de Planes y Presupuestos (SIPP).

La revisión se efectuó de acuerdo con la normativa jurídica y técnica aplicable sobre la materia presupuestaria. Sobre el particular, es necesario aclarar que la revisión efectuada se llevó a cabo utilizando técnicas selectivas, por lo cual esta nota informe no debe entenderse como una aprobación o visto bueno sobre lo actuado por esa entidad, sino que de igual forma, esta Contraloría General podrá realizar las verificaciones adicionales que estime procedentes, de conformidad con las potestades de fiscalización posterior que le asisten en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, será entera responsabilidad de esa entidad la garantía de la calidad y veracidad de la información remitida en el informe objeto de estudio.

En reunión celebrada el 12 de octubre, 2011 se comunicaron los resultados del estudio al Presidente Ejecutivo, a la Directora Financiera, al Director a.i de Planificación

DFOE-SOC-0803

2

14 de octubre, 2011

Institucional, al Subgerente de Desarrollo Social y al Subgerente Financiero, todos funcionarios del IMAS.

La revisión y análisis de los documentos remitidos a esta Contraloría General, permitió determinar los siguientes resultados:

1. Sobre el resultado del período.

El IMAS presentó un superávit al 31 de diciembre de 2010 que ascendió a la suma de ¢8.318.596,8 miles, que representa el 7,2% del presupuesto, y está conformado por un superávit de ingresos por la suma de ¢68.406,7 miles y un superávit de egresos por ¢8.250.190,1 miles, es decir, el IMAS recaudó ¢68.406,7 miles, más de lo presupuestado y gastó menos de lo estimado, según se detalla en el cuadro N° 1.

Quadro N° 1

Instituto Mixto de Ayuda Social
Liquidación Presupuestaria
Al 31 de diciembre del 2010
(en miles de colones)

Ingresos	
Ingresos presupuestados	¢115.324.498,2
Menos	
Ingresos efectivos	¢115.392.904,9
Superávit de ingresos	¢68.406,7
Egresos	
Egresos presupuestados	¢ 115.324.498,2
Menos	
Egresos efectivos	¢ 107.074.308,1
Superávit de egresos	¢ 8.250.190,1
Superávit total	¢ 8.318.596,8
Resumen	
Ingresos efectivos	¢115.392.904,9
Menos:	
Egresos efectivos	¢ 107.074.308,1
Superávit total al 31 de diciembre del 2010	¢ 8.318.596,8

Fuente: IMAS. Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2010

2. Sobre el Programa de Asistencia y Promoción Social

En cuanto al informe de cumplimiento de metas el análisis se concentró en la gestión del Programa de Asistencia y Promoción Social, y concretamente en aspectos referidos a la ejecución de transferencias de recursos a entidades u organizaciones.

Hay que tener presente que el Programa de Asistencia y Promoción Social, que es el que ejecuta las funciones sustantivas del IMAS, absorbe el mayor porcentaje de recursos del presupuesto, un 80% en el año 2010, e incluye recursos para financiar

componentes como: Asistencia Social, Procesos Socioeducativos, Desarrollo Comunitario, Generación de Empleo y Acción Social, Administración de Instituciones de Bienestar Social y Aporte IMAS Sector Agropecuario. A este Programa se le asignó un monto total de ¢98.367,6 millones, del cual se ejecutó la suma de ¢ 91.656,1 millones. A nivel de metas específicas, se esperaba atender a 46.952 familias, y en el informe de cumplimiento de metas, la Administración indica que se atendió a 57.081 familias, es decir un 121,6% de la meta, y se ejecutó un 85,9% (¢22.309.428,3 miles), de los ¢25.974.313,8 miles presupuestados.

En el caso del programa Avancemos, la meta propuesta fue atender a 160.000 jóvenes y se alcanzó un resultado de 185.214 estudiantes, para lo cual se ejecutó la suma de ¢49.516.030,0 miles (99,6% de lo presupuestado) y en el caso del programa Ideas Productivas, se planificó transferir recursos para 4.144 familias y al finalizar el año 2010 se habían atendido 3.294 familias, para un porcentaje de cumplimiento de la meta del 79,5%, ejecutando el 91,4% (¢2.056.659,6 miles) de los ¢2.249.165,0 miles presupuestados.

En punto al cumplimiento de las metas anuales, los retos del IMAS pasan por depurar y precisar su definición y lograr una focalización más eficaz de la población objetivo que el marco legal le asigna. Estos temas que han sido analizados por este órgano contralor y comunicados a la administración mediante informes como el N° DFOE-SOC-IF-78-2010, relacionado con el proceso de planificación estratégica, en el cual se giraron disposiciones relacionadas con el fortalecimiento del proceso de planificación estratégica en aspectos como la definición de objetivos y metas, y el N° DFOE-SOC-IF-37-2010, donde se hace, entre otros un análisis de los criterios de pobreza utilizados para definir la población meta del programa Avancemos y estimaciones de su nivel de cobertura y de filtraciones.

Por otra parte, dentro del Programa de Asistencia y Promoción Social también se presupuestan transferencias a entidades y organizaciones en los componentes de Generación de Empleo, Desarrollo Comunitario y Acción Social, y Administración de Instituciones de Bienestar Social, con el fin de financiar la ejecución de proyectos productivos que generen empleo a sectores de población en condición de pobreza; la ejecución de proyectos de desarrollo comunal coordinados con instituciones públicas o privadas, relacionados con el mejoramiento de vivienda, infraestructura comunal, titulación de tierras, dotación básica, así como la realización de proyectos de organización en las comunidades en condición de pobreza y riesgo social, por medio de acciones que promuevan la participación de diferentes actores sociales, dirigidos a grupos de población y territorios que ameritan una estrategia de intervención en particular, y finalmente, se transfieren recursos a organizaciones de bienestar social para la atención de esa misma población objetivo.

Con el fin de indagar sobre la oportunidad con que se giraron los recursos, esta Contraloría analizó el comportamiento de dichas transferencias para el año 2010. De acuerdo con la información suministrada por la Gerencia General, mediante el oficio N° GG-1694-09-2011 del 9 de setiembre del 2011, durante el período de estudio el IMAS

transfirió a entidades u organizaciones la suma de €2.632.386,0 miles. Según se muestra en el siguiente cuadro:

Transferencias según tipo
Año 2010
(en miles de colones)

Tipos de Transferencia	Monto	Porcentaje
Infraestructura General- Asociaciones	1.033.002,0	39,24%
Infraestructura General- Municipios	450.000,0	17,09%
Industrias Productivas- Gupales- Asociaciones	286.988,0	10,90%
Infraestructura General- Otro tipo de asociaciones	192.844,9	7,33%
Infraestructura General- Educativa	149.049,3	5,66%
Industrias Productivas- Gupales- Transf. Capital- asociaciones	146.513,7	5,57%
Asociaciones- costo de atención IES	116.226,2	4,42%
Industrias Productivas- Gupales- Cooperativas	99.054,0	3,76%
Industrias productivas- gupales- Otro tipo de asoc.	60.000,0	2,28%
Asociaciones- equipamiento IES	54.938,8	2,09%
Transferencia a órganos- suscripciones	25.000,0	0,95%
Industrias Productivas- Gupales- Transf. Capital- a Cooperativas	7.350,0	0,28%
Dotación Básica (Infraestructura)	6.000,0	0,23%
Funciones- equipamiento IES	3.200,0	0,12%
ASDIEH	2.204,1	0,08%
Total General	2.632.386,0	100,00%

Fuente: Instituto Modelo Ayuda Social

En relación con la oportunidad con que se giraron estos recursos a las diferentes entidades u organizaciones beneficiarias, se informó a esta Contraloría General que durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se giraron €2.224.882,1 miles, lo que representa el 84,5% del total de recursos distribuidos durante el año. Con el propósito de conocer el comportamiento durante el año 2009, se analizó la oportunidad con que fueron giradas las transferencias a entidades u organizaciones en ese período, determinándose que de un total de €1.797.958,7 miles girados durante todo el año, en los últimos dos meses se giraron €1.461.401,5 miles, lo que representó el 81,3% del total girado. Asimismo, de acuerdo con información en poder de esta Contraloría General, una situación similar podría presentarse en el ejercicio económico 2011, por cuanto durante el período comprendido entre los meses de enero y agosto del presente año, únicamente se giraron tres transferencias a entidades u organizaciones, por la suma de €40.500,0 miles.

En el Informe de “Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público” remitido por esta Contraloría General a la Asamblea Legislativa en el mes de julio del presente año, se comentó al respecto lo siguiente:

“La situación apuntada en el párrafo anterior debe ser mejorada por parte de la Administración del IMAS, de forma que se revisen los procedimientos existentes para la asignación y giro de recursos, ya que en los últimos años la ejecución se ha llevado a cabo al finalizar el segundo semestre, aspecto que atenta contra una ejecución adecuada por parte de las organizaciones de bienestar social, ya que ello no les permite planificar y ejecutar sus proyectos durante el año, lo cual se traduce en un perjuicio para los usuarios finales beneficiarios de los programas de bienestar social. Es necesario que las organizaciones que llevan a cabo una labor social cuenten con los recursos oportunamente, de forma que puedan ejecutar sus proyectos durante el ejercicio económico.”. (El subrayado no es del original)

Así, en los últimos tres ejercicios presupuestarios, la gran mayoría de los recursos asignados para estos fines se ejecutan en los últimos dos meses del año, lo cual evidencia que el proceso no responde a las necesidades de los usuarios, toda vez que ello dificulta sobremanera la ejecución de los proyectos o la atención de las necesidades en forma oportuna.

Al respecto, la Administración ha señalado que estas transferencias se ejecutan en su gran mayoría durante el segundo semestre del año, por cuanto durante el primer semestre se realiza la etapa de recolección de documentos de acreditación de las organizaciones y además, se argumenta que los profesionales están dedicados a la selección de familias beneficiarias de los programas masivos que implementa el IMAS. No obstante, el hecho de que en los últimos tres ejercicios económicos se presente la misma situación, demuestra que no se han hecho esfuerzos por mejorar la planificación institucional de manera que los recursos para la atención de necesidades de los grupos en estado de pobreza o vulnerabilidad, lleguen en forma oportuna.

Esta situación ya ha sido advertida por el Consejo Directivo del IMAS, el cual en la Sesión No. 11-2011 del 14 de enero de 2011, conoció los resultados de la liquidación presupuestaria del año 2010. En esa oportunidad, el señor Presidente Ejecutivo reconoció que este era un problema reiterado y agregó que *“...en la Institución no se pueden permitir niveles de subejecución por un aspecto de imagen y sustantiva (sic)...”*. De igual forma, en esa discusión el señor Presidente Ejecutivo señaló que *“...no puede ser que en los meses de octubre y noviembre se presentaron problemas porque no había dinero y si había subejecución. Piensa que en algo se está fallando en la planificación y ejecución del presupuesto”*¹.

¹ Acta del Consejo Directivo N° 011-2011 del 14 de enero del 2011.

De igual forma, en dicha sesión la Licda. Rose Mary Ruiz, Secretaria del Consejo Directivo intervino para señalar que a veces no se cuenta con todos los requisitos para la asignación de recursos, pero también señala que *“es en el segundo semestre cuando se presentan al Consejo Directivo las propuestas individuales y colectivas, por lo que algo habría que revisar de lo que está pasando en el primer semestre y porqué se presentan en el segundo semestre, cuando ya hay poco tiempo para ejecutar...”*².

Sobre este tema es necesario señalar que la falta de oportunidad en la asignación y giro de los recursos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades de la población objetivo, redundan en una falta de servicio para con esos usuarios y ello se considera grave por cuanto el IMAS cumple una función social preponderante, en procura del bienestar económico, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo social de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad, aspectos para los cuales el Estado destina recursos en salvaguarda de la protección especial que merece esta población.

Sobre la responsabilidad por falta de servicio la doctrina jurídica ha indicado lo siguiente:

*“La falta de servicio o el funcionamiento anormal son conceptos sumamente relevantes para determinar la responsabilidad administrativa (...). La falta de servicio la definiremos como toda violación de las obligaciones administrativas preexistentes, lo que trae a colación los estándares o cánones jurídicos, técnicos y científicos que deben observar las administraciones públicas. (...) El fundamento específico y concreto del régimen de responsabilidad por falta de servicio lo constituye el Derecho Constitucional implícito de los administrados al buen y normal funcionamiento de los servicios públicos”*³.

En igual sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el voto 5207-04 de las 14:55 hrs. del 18 de mayo de 2004, hizo un reconocimiento explícito del derecho y consecuentemente del deber del buen funcionamiento de los servicios públicos, indicando en lo que interesa lo siguiente:

“La Constitución Política recoge un derecho fundamental innominado o atípico que es el de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos, el que se infiere claramente de la relación de los numerales, interpretados a contrario sensu, 140, inciso 8°, 139, inciso 4° y 191 de la Ley fundamental en cuanto recogen, respectivamente, los

² Idem.

³ Ernesto Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, Responsabilidad Administrativa, Pág. 208, 210 y 211.

parámetros deontológicos de la función administrativa tales como el “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, “buena marcha del Gobierno” y “eficiencia de la administración”. Este derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos les impone a los entes públicos actuar en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos de forma eficiente y eficaz y, desde luego, la obligación correlativa de reparar los daños y perjuicios causados cuando se vulnere esa garantía constitucional”

Más recientemente, la misma Sala Constitucional ha mantenido dicho criterio en el siguiente sentido:

“Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas – incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos, por los principios generales del derecho administrativo (artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública). (...) Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional”⁴.

En razón de lo antes expuesto y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, se emite la siguiente disposición al Presidente del Instituto Mixto de Ayuda Social, la cual es de acatamiento obligatorio y deberá cumplirse en la fecha indicada e informar sobre lo actuado a esta Contraloría General:

Girar las instrucciones pertinentes, a más tardar el 24 de octubre, tanto a la Subgerencia de Desarrollo Social, como a las Áreas de Administración Financiera y de Planificación Institucional, para que se elabore una estrategia institucional que permita mejorar la oportunidad en la asignación y el giro de recursos a entidades u organizaciones, con el fin de solventar los

⁴ Resolución 016437 de las 14:46 minutos del 13 de noviembre de 2007.

aspectos señalados en esta nota informe. Dicha estrategia debe estar concluida a más tardar el 16 de diciembre del presente año, y deberá ser remitida a esta Contraloría General a más tardar el 23 de diciembre de 2011, junto con los documentos que acrediten su comunicación e implementación.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas. Se advierte que en caso de incumplir injustificadamente con esta disposición se le reiterará por única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la citada Ley N° 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de la disposición anterior, deberá remitirse, en el plazo antes fijado, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones del Órgano Contralor. Además, también se requiere que esa Administración comunique a esa misma Área, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de la disposición correspondiente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área la resolución de la revocatoria y a la Contralora General de la República la apelación.

Atentamente,

Licda. Giselle Segnini Hurtado
GERENTE DE ÁREA

GSH/JCBS/RBI/SSS/ttp

C.i: Expediente

G: 2011000385-6