



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME NO. DFOE-SOC-IF-10-2012
30 de noviembre, 2012

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA
DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADA AVANCEMOS

2012

CONTENIDO

Página No.

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN	1
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	1
	NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA	1
	GENERALIDADES DEL PROGRAMA AVANCEMOS	2
	COBERTURA DEL PROGRAMA RESPECTO A LA META ESTABLECIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	4
	METODOLOGÍA APLICADA	5
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	5
2	RESULTADOS	6
	CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONALIDADES NORMADAS PARA EL RECIBO DE LA TMC.....	6
	CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE PERTENENCIA DEL ESTUDIANTE A UN CENTRO EDUCATIVO	7
	CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD DE SALUD POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS DE LA TMC.....	10
	APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS NORMADOS PARA LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS Y ENTREGA DE LA TMC	11
	CONTROL DE LA REPITENCIA DEL NIVEL EDUCATIVO DE ESTUDIANTES BENEFICIADOS CON LA TMC	11
	ACTUALIZACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN SOCIAL (FIS) QUE SUSTENTAN LA CONCESIÓN DE LA TMC.....	12
	EMISIÓN DE INFORMES TÉCNICOS SOCIALES (ITS) QUE SUSTENTEN LA ENTREGA DEL BENEFICIO A POBLACIÓN CLASIFICADA COMO NO POBRE Y NO VULNERABLE	16
	CORRESPONDENCIA ENTRE EL MONTO DE LA TRANSFERENCIA Y EL NIVEL EDUCATIVO CURSADO POR EL BENEFICIARIO DE LA TMC.....	17

CONFORMACIÓN Y ESTADO DE LOS EXPEDIENTES DE BENEFICIARIOS DE LA TMC.....	19
INCONSECUENCIA EN LOS NIVELES EDUCATIVOS DE LOS BENEFICIARIOS REGISTRADOS EN EL SISTEMA.....	20
DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL PARA ATENDER EL PROGRAMA AVANCEMOS EN LAS REGIONES	23
AUSENCIA DE EVALUACIONES SOBRE EL EFECTO DEL PROGRAMA AVANCEMOS EN LA DESERCIÓN	25
SUFICIENCIA DE LOS MONTOS DE LAS TRANSFERENCIAS.....	27
3 CONCLUSIONES	28
4 DISPOSICIONES.....	29
AL MINISTRO DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA Y PRESIDENTE EJECUTIVO DEL IMAS	30
AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA	32
ANEXO NO 1	34
ANEXO NO. 2	35
ANEXO NO. 3.....	36
ANEXO NO. 4.....	37

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La gestión del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos (TMC), ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, en las siguientes áreas consideradas relevantes para la eficacia del programa: cumplimiento de las condicionalidades para el recibo de la transferencia, aplicación de los criterios para la selección de beneficiarios y entrega de las transferencias, evaluación de los efectos del programa y suficiencia de los montos de la transferencia.

¿Por qué es importante?

Con el propósito de promover la permanencia de los estudiantes de secundaria en el sistema educativo formal y así romper el círculo de pobreza, el Estado costarricense ha invertido en el Programa Avancemos más de ₡203.000,0 millones desde su creación en el año 2006. Por la relevancia de los objetivos de este programa y el monto de los recursos invertidos es importante hacer un análisis sobre los problemas de gestión que afectan su eficacia.

¿Qué encontramos?

Para el año 2011 se estableció como meta del Programa Avancemos, en el PND, beneficiar a 160.000 estudiantes, cifra que según el IMAS fue superada pues llegó a 185.314 estudiantes, contabilizados por su acceso al beneficio independientemente del número de meses en que recibió la transferencia. En promedio, el Programa hizo entrega mensual de la transferencia a 145.440 beneficiarios.

El Programa Avancemos no ha alcanzado la eficacia requerida por cuanto presenta debilidades significativas en su ejecución, que limitan el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Una de esas debilidades se refiere al cumplimiento de la condicionalidad de permanencia del estudiante en el sistema educativo, por cuanto en el año 2011 se entregó la TMC a 11.708 beneficiarios (6.3% de la población con TMC) que no contaban con un centro educativo asociado en el sistema de información. A un 77% de esta población se le suprimió el beneficio cuando se verificó que no asistían a ningún centro educativo y no calificaban como población objetivo; sin embargo, recibieron recursos públicos que pudieron llegar a otros destinatarios que efectivamente requirieran de la TMC, restando

de esta forma eficacia al Programa.

La condicionalidad de salud exigida por la normativa del Programa tampoco se cumple, por cuanto no se solicita a los beneficiarios la presentación del documento que acredite su estado de salud, como medio para generar una cultura de prevención en esta materia que posibilite la exitosa culminación de sus estudios y el logro del objetivo que se pretende para romper el círculo de pobreza. Esta situación también resta eficacia al Programa, si se considera que la prevención de la salud en la población estudiantil constituye uno de los objetivos no alcanzados a la fecha del estudio.

La eficacia del Programa también debe reflejarse en el aprovechamiento de los recursos públicos que se invierten, por cuanto de esto depende el cumplimiento de sus objetivos. En ese sentido, a pesar de que la normativa condiciona la continuidad del beneficio a que el estudiante no tenga que repetir el curso lectivo por segunda vez, el 4% de los beneficiarios que recibieron el beneficio en el 2011 presentaron esta inconsistencia (7.397 estudiantes) y para el año 2012 ese porcentaje se incrementó a un 14% (21.889 estudiantes).

En lo que respecta a la entrega del beneficio, se determinó que en el año 2011 se realizaron transferencias por montos superiores a los correspondientes según el nivel académico de los estudiantes, definido en la normativa vigente. Lo anterior originó pagos en exceso por €94,9 millones, a un total de 2.869 beneficiarios, y se produjo una merma a la eficacia al Programa si se considera que con estos recursos se podía beneficiar a un número mayor de estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social.

Entre otros riesgos importantes observados, que podrían afectar la eficacia del Programa, se tiene la falta de actualización oportuna de las variables relacionadas con la condición socioeconómica de los beneficiarios, en la Ficha de Información Social (FIS), para verificar la verdadera necesidad que tendrían de la ayuda estatal para mantenerse dentro del sistema educativo. Lo anterior se agrava por cuanto al mes de diciembre de 2011 existían 1.184 beneficiarios a los cuales no se les confeccionó una FIS y 2.900 familias beneficiarias con FIS vencidas.

Además, se determinó la entrega del beneficio a 13.762 estudiantes pertenecientes a familias que según el puntaje asignado en la FIS, no se encontraban en condición de pobreza o vulnerabilidad; sin embargo, tampoco contaban con el Informe Técnico Social (ITS) que acreditara su condición de riesgo y lo calificara para recibir la transferencia, según lo exige la normativa.

Finalmente, se determinó que ni el Ministerio de Educación Pública ni el IMAS han realizado evaluaciones del Programa Avancemos, para conocer su eficacia y el efecto de la inversión pública en los niveles de deserción o permanencia de los estudiantes beneficiarios. Lo anterior, impide conocer las razones por las que en el 2011, aproximadamente 9.523 estudiantes desertaron del sistema educativo a pesar de haber recibido las TMC, o si dicha Transferencia es suficiente y oportuna para cumplir con sus objetivos.

Al respecto, no se ha realizado un estudio sobre la suficiencia de los montos por nivel académico de la TMC, los cuales permanecen invariables desde que se establecieron en el Reglamento de Operación del Programa en el año 2007, sufriendo una pérdida en su valor adquisitivo del 39.3% si se considera el efecto de la inflación acumulada durante los últimos 5 años. Por lo anterior, se desconoce si el monto de la TMC incide positivamente en la permanencia del estudiante dentro del sistema educativo.

¿Qué sigue?

Con el propósito de corregir las deficiencias de gestión determinadas, se dispuso al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS, entre otros, definir los mecanismos que se utilizarán para dar cumplimiento a las condicionalidades de permanencia en el sistema educativo y de salud requeridas por el Programa; así como actualizar las fichas de información social que se encuentren vencidas, acreditar en los expedientes de la población no vulnerable los informes técnicos sociales que legitimen la entrega del beneficio, suprimir el beneficio a aquellos estudiantes que repitan por segunda vez el mismo nivel y finalmente elaborar un estudio sobre la suficiencia de los montos de las transferencias.

Al Ministro de Educación Pública se le solicitó evaluar el Programa Avancemos, en coordinación con el IMAS, de manera que se conozca el efecto del programa en la permanencia o deserción de los estudiantes beneficiados con la TMC.

INFORME NO. DFOE-SOC-IF-10-2012

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA
DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADA AVANCEMOS**

1 INTRODUCCIÓN

Origen de la auditoría

1.1 Con el propósito de promover la permanencia de los estudiantes de secundaria en el sistema educativo formal y así romper el círculo de pobreza, el Estado costarricense ha invertido en el Programa Avancemos más de ₡203.000,0 millones desde su creación en el año 2006. Por la relevancia de los objetivos de este programa y el monto de los recursos invertidos es importante hacer un análisis de los problemas de gestión que afectan su eficacia.

Objetivo de la Auditoría

1.2 Promover la eficacia del Programa Avancemos, y con ello mejorar el acceso a la educación de los estudiantes de secundaria en condición de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social.

Naturaleza y alcance de la Auditoría

1.3 Este estudio constituye una Auditoría Operativa del Programa Avancemos, ejecutado por el IMAS como institución administradora de la Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), y por el MEP como generador de los recursos e insumos para su operación. El análisis se concentró en la eficacia con que opera el Programa, entendido este término como la medida en que el Programa cumple con los objetivos y metas previstos. La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable para la fiscalización según el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral y el Manual de Procedimientos de Auditoría

de la Contraloría General de la República.

- 1.4 El análisis de la gestión del Programa Avancemos se realizó con fundamento en criterios aplicables compilados en las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos, directrices, contratos o convenios, y con base en indicadores de gestión diseñados para tal efecto y comunicados a la Administración del IMAS en sesión de trabajo realizada el 9 de mayo de 2012. El examen se realizó para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2011, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

Generalidades del Programa Avancemos

- 1.5 La Constitución Política de Costa Rica establece que el Estado debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, y en materia de educación prevé la adjudicación de becas y auxilios a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo definido por la ley¹. En esa línea, el Programa Avancemos trasciende de ser sólo un beneficio dirigido al estudiante, que se materializa con la entrega de la TMC, para convertirse en un mecanismo estratégico en la búsqueda del objetivo de universalizar la educación secundaria y romper el ciclo de la pobreza y la exclusión social, para lo cual se requiere de una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada y oportuna.
- 1.6 Avancemos es un programa que opera bajo la Rectoría del Sector de Bienestar Social y Familia y cuenta, además de la gestión realizada por el IMAS y el MEP, con la participación de varias instituciones, entre ellas, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y cualquier otra Institución designada por la Rectoría².
- 1.7 Este programa inició en el año 2006 como proyecto piloto, en atención al interés gubernamental de promover el mantenimiento de los adolescentes en el sistema educativo formal, de universalizar la educación secundaria y de propiciar la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza en la cual viven muchos jóvenes, ante la evidencia estadística que demuestra una relación inversa y significativa entre esta condición y la educación, lo que ha motivado al Estado costarricense a invertir más de €203 mil millones en la entrega de subsidios desde la creación del beneficio, como se muestra en anexo Nro 1.

¹ Constitución Política de Costa Rica. 7 de noviembre, 1949. Artículos 50 y 78.

² Artículo 4 del Reglamento de ejecución del programa Avancemos en el IMAS. Publicado en La Gaceta No. 194 del 6 de octubre de 2009.

- 1.8 Dicha transferencia comprende sumas escalonadas de acuerdo con el nivel académico cursado por el beneficiario tal como se presenta en el cuadro Nro. 1

Cuadro Nro. 1
Monto entregado de la TMC de acuerdo al nivel educativo

Año escolar	Monto de la transferencia mensual	% sobre Monto de TMC de 12° nivel
7º	₡15,000	30.0%
8º	₡20,000	40.0%
9º	₡25,000	50.0%
10º	₡35,000	70.0%
11º	₡45,000	90.0%
12º	₡50,000	100.0%

Fuente bases de datos 2011. Elaboración propia CGR

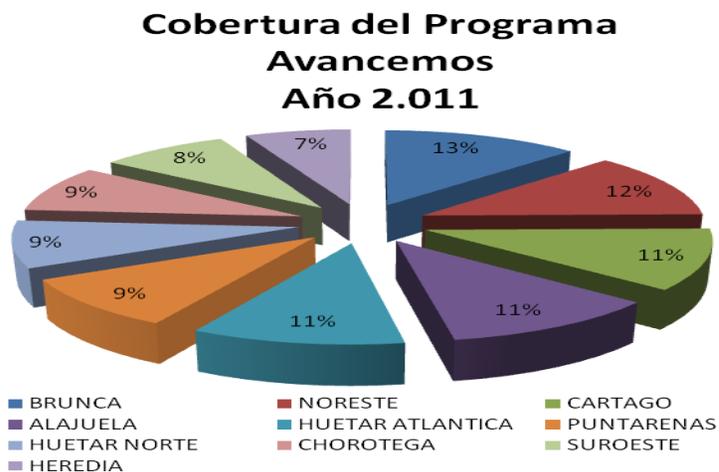
- 1.9 El compromiso asumido por el actual Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 es lograr “160.000 estudiantes beneficiados anualmente con el Programa Avancemos”, siendo su indicador “Número de estudiantes beneficiarios anualmente, por el Programa AVANCEMOS”, para lo cual se comprometió a mejorar su gestión administrativa con un enfoque orientado a resultados. Además, como parte del objetivo estratégico 4.3.2 de dicho Plan, denominado “Atención integral y reducción de la pobreza”, se asumió el compromiso de fortalecer el Programa Avancemos contando para ello con la participación del MEP, FONABE e IMAS. La acción estratégica de este objetivo es obtener un “Programa Avancemos rediseñado y fortalecido” con el objetivo de “promover la permanencia de jóvenes y madres adolescentes, procedentes de familias en condición de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social en el Sistema Educativo”³.

³ MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. Diciembre, 2010. Págs. 54 y 148.

1.10 Adicionalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se estableció como metas del Sector Educación, disminuir la tasa de deserción del sistema educativo en secundaria a un nivel de 10% y aumentar la cobertura de la educación secundaria, diversificada al 85% como mecanismo de promoción social. Así, se tiene que la ejecución del Programa Avancemos, que corresponde al IMAS, debe contribuir al cumplimiento de las metas indicadas del Sector Educación y por tanto, corresponde al MEP evaluar el efecto generado por la TMC en los índices de deserción.

Cobertura del Programa respecto a la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo

1.11 Para el año 2011 se estableció como meta del Programa Avancemos, en el PND, beneficiar a 160.000 estudiantes; cifra que según el IMAS fue superada pues llegó a 185.314 estudiantes, contabilizados por su acceso al beneficio, independientemente del número de meses en que recibió la transferencia. En promedio, el Programa hizo entrega mensual de la transferencia a 145.440 beneficiarios, siendo mayo el mes de mayor cantidad de beneficiarios con 150.231; lo cual obedece a la dinámica propia de la operación del Programa, al presentarse salidas por diversos motivos como deserción e incumplimiento de documentación, e ingreso de nuevos estudiantes. En ese año el programa alcanzó aproximadamente el 43% de la población total del país en educación secundaria y tuvo una amplia cobertura de beneficiarios a nivel nacional, como se muestra en el siguiente gráfico:



Metodología aplicada

- 1.12 Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas del Procedimiento de Auditoría implementado por la Contraloría General para la Auditoría Operativa, las cuales incluyen la aplicación de indicadores para la medición cualitativa y (o) cuantitativa de la gestión.
- 1.13 Además, se utilizó el análisis de documentación, cuestionarios y entrevistas, datos de series históricas, así como técnicas de comunicación y divulgación y de confrontación de información recopilada y analizada por la propia Administración para acreditar su validez como instrumento de toma de decisiones.
- 1.14 Los resultados y las conclusiones expuestos en el presente informe tienen como fundamento la información y documentación aportada por el IMAS y el MEP.

Comunicación preliminar de los resultados del estudio

- 1.15 La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría, contenidos en el presente informe, se efectuó el pasado 22 de noviembre de 2012 en las instalaciones del IMAS. A la presentación de resultados asistieron los funcionarios de ese Instituto: Dr. Fernando Marín Rojas, Presidente Ejecutivo, quien además desempeña el cargo de Ministro de Bienestar Social y Familia; Máster Mayra Díaz Méndez, Gerente General; Lic. Juan Carlos Dengo, Subgerente de Desarrollo Social; MSC Olga Sonia Vargas Calvo, Asistente del Subgerente de Desarrollo Social y Coordinadora del Programa Avancemos; y la Licda. Silvana Nunnari Saballos, Asistente del Subgerente de Desarrollo Social y Coordinadora de Sistemas de Información.
- 1.16 El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha, en papel y en versión digital, al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS, y al Ministro de Educación Pública, mediante los oficios Nos. DFOE-SOC-0986 y DFOE-SOC-0987, respectivamente, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Sociales, las observaciones que consideraran pertinentes. Estas últimas fueron remitidas a este Órgano Contralor, por parte de Presidente Ejecutivo del IMAS con el oficio No PE-1487-12-2012 y por parte Ministro de Educación Pública con el oficio No DM 1594-11-12. Las posiciones aportadas fueron analizadas, valoradas e incorporadas en lo pertinente, según detalle que se presenta en el Anexo No. 5.

2 RESULTADOS

- 2.1 Mediante el Decreto Ejecutivo No. 34786 del 1° de octubre de 2008⁴ se designó al IMAS como único responsable de la administración de los recursos de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Avancemos. Así, se tiene que la fase de ejecución del Programa, entendida como la identificación y calificación de sus beneficiarios, la generación y entrega de las TMC y, en general, el control sobre la legitimidad, oportunidad y suficiencia de las ayudas, corresponde a esta Institución, para lo cual realiza procesos de coordinación con los Comités Institucionales del Programa Avancemos de los centros educativos (CIPA) y con las autoridades del MEP, con el fin de definir mecanismos y acciones de articulación y seguimiento.
- 2.2 El eficaz cumplimiento de estas funciones resulta fundamental para asegurar que la ayuda monetaria representada por la TMC esté destinada exclusivamente a su población objetivo, se entregue en forma oportuna a las familias necesitadas de ella, y resulte suficiente para asegurar el cumplimiento del objetivo primario del Programa, cual es coadyuvar a la permanencia del estudiante en el sistema educativo, concretamente en la educación secundaria.
- 2.3 Del análisis realizado sobre la gestión del IMAS en la ejecución de tales funciones, se determinó lo siguiente:

Cumplimiento de las condicionalidades normadas para el recibo de la TMC

- 2.4 El Reglamento del Programa Avancemos en su artículo 23, establece dos condicionalidades a las familias beneficiarias para el recibo de la TMC, en materias de educación y salud. La primera de ellas consiste en la obligación que tiene el beneficiario de asistir regularmente al sistema educativo en secundaria durante el curso lectivo, y la segunda impone la obligación del beneficiario a someterse a una valoración integral de su salud, por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). En el análisis sobre la exigencia por parte del IMAS de estas condicionalidades, necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Programa, se determinó lo siguiente:

⁴ Publicado en La Gaceta No. 196 del 10 de octubre de 2008.

Cumplimiento de la condición de pertenencia del estudiante a un centro educativo

- 2.5 Como se indicó, la pertenencia a un centro educativo constituye un requisito para el recibo de la TMC, cuyo propósito es garantizar la asistencia regular y la permanencia del estudiante en el sistema educativo nacional, en el nivel de secundaria, durante el curso lectivo. El artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 34786, impone al IMAS la obligación de verificar la condicionalidad de las familias beneficiarias y de los estudiantes para continuar recibiendo la TMC, por lo que debe verificar en el primer semestre del año, en coordinación con el MEP, la matrícula de todos los beneficiarios en el sistema educativo.
- 2.6 Esta norma se encuentra desarrollada en el Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos, el cual en su artículo 24 establece que el IMAS coordinará con el MEP el suministro y actualización de la información sobre la matrícula y asistencia de los estudiantes al Sistema de Educación Formal en sus diferentes modalidades, información a corroborar tres veces al año por cualquiera de los medios previstos en dicha coordinación.
- 2.7 En el año 2011 se giraron transferencias de Avancemos por un total de ₡1.448,3 millones, a 11.708 personas de las cuales no se tenía información de su matrícula en un centro educativo⁵, específicamente la información sobre el código y nombre del centro educativo al cual deberían estar asistiendo. Esta situación, no generó la suspensión inmediata del beneficio como medida precautoria ante el eventual incumplimiento de la condicionalidad educativa.
- 2.8 Durante ese año el IMAS realizó verificaciones de matrícula en los meses de marzo, julio y noviembre y constató que muchos de los beneficiarios que en el sistema de información no tenían un centro educativo asociado, efectivamente no estaban matriculados en el sistema educativo, pero no fue sino hasta después de esas verificaciones cuando se suspendieron los beneficios. Así, dicha suspensión no fue oportuna en todos los casos, según se explica seguidamente:
- i. Al mes de abril, luego de la primera verificación realizada, se determinó que el 16% de estos beneficiarios no estaban matriculados en el sistema educativo y se les suspendió el beneficio, pero se continuó depositando la TMC al restante 84% de dicha población.

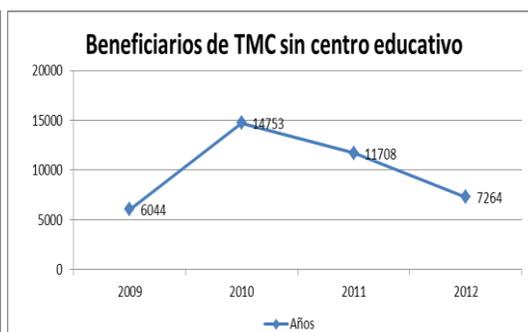
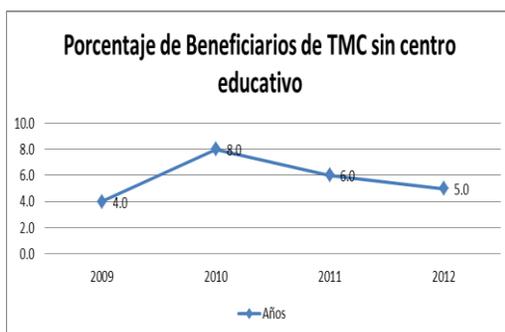
⁵ 6.3% de la población total atendida en 2011.

- ii. Como producto de la verificación realizada en el mes de julio se encontró que otro grupo importante no estaba matriculado en el sistema educativo, pero se continuó entregando el beneficio al 36% del total.
- iii. Para diciembre del mismo año aún permanecía un 23% de esta población con el subsidio.

2.9 La situación expuesta demuestra el pago irregular de las transferencias a una cantidad importante de personas durante el año 2011, y si bien se aplicaron controles para detener esos pagos irregulares, los mismos no resultaron oportunos ni eficaces para prevenir el daño económico que supone la entrega de las transferencias a personas que no cumplen con la condición de permanecer en un centro educativo.

2.10 Existe evidencia de que esta situación trasciende de un año a otro, ya que de los 11.708 beneficiarios detectados en el 2011 con esta condición, 1.142 ya aparecían como beneficiarios en el año 2010 sin tener un centro educativo asociado, y de acuerdo con la información para la renovación del beneficio, en el año 2012 se incluye a 2.722 estudiantes que en el año 2011 no fueron asociados a un centro educativo.

2.11 Del año 2009 al 2012 se ha beneficiado a gran cantidad de personas sin estar asociadas a un centro educativo, lo cual demuestra una deficiencia recurrente en el Programa, y si bien es cierto el número de casos tiende a la baja a partir del 2010, aun en el 2012 representa el 5% de la población atendida, tal como lo ilustran los siguientes gráficos:



2.12 Como dato importante se tiene que de los 11.708 estudiantes para los cuales en el año 2011 no se consignó el centro educativo matriculado, el 68.8% (8.054)

corresponde a población ingresada al séptimo nivel, que eran beneficiarios del Fondo Nacional de Becas (FONABE) en la educación primaria, y si bien se reconoce la poca información remitida por ese Fondo, no existe justificación para depositar la TMC sin asegurar la matrícula, asistencia y permanencia del beneficiario en el sistema educativo.

- 2.13 Ahora bien, resulta aún más crítica la deficiencia cuando se trata del restante 31.2% (3.654) de esos beneficiarios, por cuanto fueron seleccionados directamente por el IMAS o corresponden a niveles diferentes de séptimo y deben contar con una FIS completa y vigente mediante la cual se obtenga información idónea para localizar a la familia del beneficiario y por consiguiente, determinar el centro educativo al que asiste. Además, en general, la información relativa a la matrícula del estudiante debe ser verificada en los registros del MEP, mediante la coordinación correspondiente, según lo establece el artículo 24 del Reglamento de ejecución del Programa Avancemos.
- 2.14 Para dar solución a la dificultad de ubicar los centros educativos en los que matriculan los beneficiarios de séptimo nivel provenientes de FONABE, el IMAS decidió, para el año 2012, iniciar con el beneficio suspendido y una vez verificada la situación de matrícula proceder a girar los subsidios acumulados⁶. En razón de lo anterior, 16.630, 15.667 y 9.244 estudiantes de séptimo nivel, en los meses de enero, febrero y marzo, respectivamente, no recibieron el dinero del Programa, sin embargo la medida no fue consistente por cuanto en abril de 2012 cerca de 2.682 estudiantes recibieron el monto de la transferencia pese a que aún no contaban con el código y nombre del centro educativo registrado en el sistema de información.
- 2.15 Sobre esta situación se consultó a la Coordinadora del Programa, quien aceptó la imposibilidad de ubicar al estudiante si no se cuenta con un código de centro educativo registrado en el Sistema de Información, ante lo cual se espera que sea el padre o encargado quien se presente a la Unidad Local de Desarrollo Social a actualizar la información⁷.
- 2.16 La verificación del centro educativo asociado al beneficiario constituye información indispensable para sustentar la entrega de la TMC, de ahí que corresponde ubicarla al IMAS como ejecutor del Programa y por consiguiente, no

⁶ Directriz DVM-A-4-2012 Despacho de la Viceministra Administrativa, Aspectos básicos importante del Programa Avancemos para el curso 2012.

⁷ Oficio Avancemos 179-05-12 de fecha 11 de mayo del 2012.

se justifica que su obtención dependa únicamente de la iniciativa del padre o encargado del estudiante.

- 2.17 En suma, el cumplimiento de la condición de pertenecer a un centro educativo para el recibo de la TMC, resulta fundamental para la eficacia del programa y la consecución del fin inmediato de la inversión estatal, cual es coadyuvar en la reducción de los niveles de deserción presentes en la educación secundaria.

Cumplimiento de la condicionalidad de salud por parte de los beneficiarios de la TMC

- 2.18 La verificación integral del estado de salud de los beneficiarios de Avancemos, constituye una condicionalidad impuesta por la normativa como medio para complementar un entorno que posibilite el éxito del estudiante en el sistema educativo. Así, el cumplimiento de esta condicionalidad por parte del estudiante se convierte en requisito para recibir la TMC, y deben entonces acudir a la CCSS para que esa Institución extienda un documento al estudiante donde se demuestra la valoración efectuada, el cual debe ser presentado al IMAS una vez al año⁸.
- 2.19 Un reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que la condicionalidad de la ayuda monetaria relacionada con el control de la salud, produce externalidades positivas y beneficio social. Sobre la obligación de cumplir con esta condicionalidad, la CEPAL indica: “La condicionalidad punitiva, garantizaría entonces que las personas logren un nivel de inversión en capital humano que no solamente optimiza su situación individual, sino que permite además alcanzar el máximo beneficio social”⁹.
- 2.20 En las consultas realizadas a los Gerentes Regionales de las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), se indicó que el cumplimiento de dicha condicionalidad no se exige a los beneficiarios del Programa, y argumentan para ello que la CCSS no tiene capacidad operativa para atender la totalidad de estudiantes beneficiarios; sin embargo, no se aportó evidencia que demuestra la búsqueda de alternativas para el logro del fin que se pretende con esta previsión en materia de salud.

⁸ Reglamento de ejecución del programa AVANCEMOS, artículo 23. Ver obligaciones de los beneficiarios en los artículos del 23 al 28.

⁹ Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) 2011. Programa de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Págs. 11 y 12.

2.21 Esta situación, perjudica el logro del objetivo de inversión en capital humano que este Programa pretende para romper el círculo de pobreza, y para generar una cultura de prevención de la salud en las generaciones jóvenes. Además, podría afectar la eficacia del Programa en tanto no permite que el estado de salud de los beneficiarios constituya un factor de éxito para la conclusión de sus estudios en secundaria.

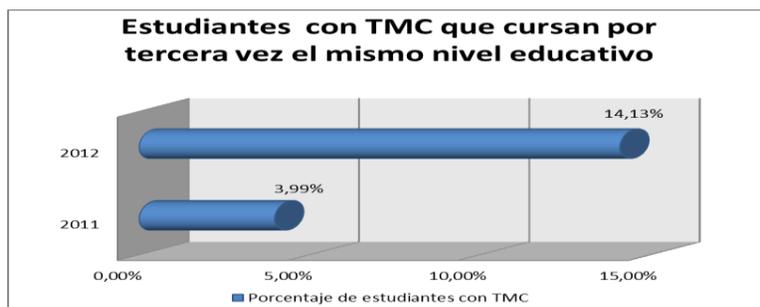
Aplicación de los criterios normados para la selección de beneficiarios y entrega de la TMC

2.22 Además de las condicionalidades propias del Programa comentadas en el punto anterior, mediante diversa normativa se establecieron criterios adicionales para seleccionar los beneficiarios y entregar la TMC. Los resultados del análisis sobre la observancia de esos criterios, se exponen a continuación:

Control de la repitencia del nivel educativo de estudiantes beneficiados con la TMC

2.23 En el año 2011 se benefició a 7.397 estudiantes que desde el año 2009 permanecieron en el mismo nivel académico, o sea, en los años 2010 y 2011 repitieron el mismo nivel matriculado en 2009. A estos estudiantes se les giraron transferencias monetarias por un total de ₡1.364 millones.

En el año 2012 ocurrió lo mismo con 21.889 estudiantes, crecimiento considerable respecto al año anterior tal como se ilustra en el siguiente gráfico.



- 2.24 Estos casos se ubicaron en las 10 áreas regionales de desarrollo social del IMAS en el territorio nacional y pertenecen a todos los niveles de secundaria, lo cual revela la carencia de un control efectivo para la detección y supresión del citado beneficio.
- 2.25 Por la situación expuesta se incumple lo establecido por el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 34786, el cual señala al IMAS la obligación de girar los recursos del beneficio a las familias aún si el estudiante debe repetir el curso lectivo totalmente; sin embargo, condiciona la continuidad del beneficio a que el estudiante no tenga que repetir el curso lectivo por segunda vez.
- 2.26 Además, esa condición tiene relación directa con la eficacia que se espera del Programa, por cuanto la entrega del beneficio no puede estar desligada del aprovechamiento que debe hacer el estudiante de la inversión pública que se realiza, no solo manteniéndose en el sistema educativo, sino avanzando en su nivel académico para que, a partir de allí, pueda contar con mayores y mejores posibilidades de acceder al mercado laboral y allegar recursos a su familia en procura de superar su condición socioeconómica.

Actualización de las Fichas de Información Social (FIS) que sustentan la concesión de la TMC

- 2.27 Durante el año 2011 se omitió actualizar las FIS en cuanto a las variables relacionadas con la condición socioeconómica de las familias de una gran cantidad de beneficiarios de Avancemos, a quienes correspondía ese trámite de acuerdo con la fecha de confección de sus FIS¹⁰; además, al mes de diciembre del mismo año existían 1.184 beneficiarios a las cuales no se confeccionó una FIS¹¹, además 2.900 familias beneficiarias presentaron FIS vencidas.
- 2.28 Para el año 2012, ante la inminente pérdida de vigencia de aproximadamente 17.000 fichas en el primer semestre, el Consejo Directivo dispuso¹² aumentar la vigencia de tales documentos de 5 a 7 años. Según información remitida por la Unidad de Tecnologías de Información del IMAS, de haberse mantenido la

¹⁰ Se determinaron 5.842 casos en una muestra de 16.333 beneficiarios a los que de conformidad con la fecha en que fueron confeccionadas sus FIS, correspondía la actualización de las variables relacionadas con la condición socioeconómica de sus familias. Las FIS se deben actualizar cada dos años y medio.

¹¹ Estos casos aparecen en el Sistema de Información como "FIS Nulas".

¹² Acuerdos Nos. 090-02-2012 y 096-02-2012 del 16 y 17 de febrero de 2012, respectivamente.

vigencia de las FIS en 5 años, al mes de agosto de 2012 se tendrían 21.568 beneficiarios con estos documentos vencidos¹³.

- 2.29 El otorgamiento de beneficios provenientes de cualquiera de los programas del IMAS debe estar sustentado en una ficha de información que demuestre la condición de pobreza o de riesgo social y vulnerabilidad en que se encuentra el beneficiario, esto según el Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social¹⁴, en su artículo 4°. La misma norma define el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como *“...un registro computadorizado de la población objetivo que se alimenta, principalmente, de los datos obtenidos mediante la Ficha de Información Social (FIS), la cual reúne una serie de variables sociodemográficas y económicas, a través de las cuales es posible identificar, caracterizar, seleccionar y clasificar a las personas y familias en situación de pobreza...”*.
- 2.30 Además, el Programa Avancemos, en el artículo 15 de su Reglamento de Ejecución, señala como un requisito para acceder a la denominada TMC, que el estudiante cuente con la FIS debidamente registrada en el SIPO.
- 2.31 En los artículos 36 y 38 de ese Reglamento de ejecución se estableció que la vigencia de la FIS para efectos del Programa, se extendería por cinco años desde el momento de su registro y la obligación de actualizar las variables de la familia cada dos años y medio, siempre y cuando no operara un cambio de domicilio o existiera mérito suficiente para considerar que la familia beneficiaria experimentó un cambio drástico en la condición socioeconómica por la cual se le otorgó el beneficio, caso en el cual debería hacerse la actualización cuando se presenta el cambio.
- 2.32 Así, resulta claro que el otorgamiento de beneficios provenientes del Programa Avancemos debe estar sustentado en una FIS actualizada donde se plasme la condición de pobreza o de riesgo social y vulnerabilidad en que se encuentra el beneficiario y su familia.

¹³ Oficio No. TI 142-08-2012 del 21 de agosto 2012.

¹⁴ La Gaceta No. 61 del 28 de marzo de 2011.

- 2.33 La ampliación de la vigencia de las FIS a siete años, acordada por el Consejo Directivo, fue justificada por el Subgerente de Desarrollo Social, quien indicó que la actualización de esas fichas durante el presente año desviaría la atención del personal de campo del IMAS hacia una acción administrativa, restándole capacidad a la institución para responder oportunamente las demandas de las familias.
- 2.34 Adicionalmente, indicó que la decisión de aumentar a 7 años la vigencia de las FIS se sustentó en un informe técnico emitido en el año 2009 por el Área de Sistemas de Información e Investigación Social, denominado “Propuesta para cambio de la vigencia de la FIS (abril 2009), ASIIS”, el cual en su momento fue también utilizado para aumentar la vigencia de estos documentos hasta 5 años. En ese informe, ya se habían reconocido limitaciones institucionales en la disposición de recursos y en la capacidad instalada para atender oportunamente el constante incremento de las fichas que vencían, razón por la cual se consideró que el ampliar la vigencia de dichos documentos contribuía a disminuir los esfuerzos institucionales y se agilizaba la atención de los beneficiarios del Programa.
- 2.35 Con respecto a lo argumentado por la Administración para justificar la ampliación de la vigencia de las FIS, es necesario señalar que en el artículo 4° del Decreto Ejecutivo No. 34786-MP-S-MEP de reiterada cita, se estableció lo siguiente:

“Artículo 4°. De las competencias del IMAS. Como ente ejecutor corresponde al IMAS:

(...)

c) Destinar los recursos humanos, financieros o logísticos para la debida ejecución del programa.”.

“Artículo 8°. De la aplicación de la Ficha de Información Social: para la aplicación de la ficha de información social y la respectiva incorporación de la información en el Sistema de la Población Objetivo, el IMAS podrá contratar terceras personas siguiendo los procedimientos de contratación administrativa necesarios, sin detrimento que pueda hacerlo concomitantemente con su personal de planta.”. (El subrayado no es del original).

- 2.36 Como se observa, en el indicado artículo 8° se previno la posibilidad de que el IMAS, con su recurso humano, no pudiera atender el vencimiento de las FIS y se autorizó la contratación de terceras personas para la realización de esa labor. Lo anterior desacredita el argumento esgrimido por la Administración para justificar la decisión de ampliar a 7 años la vigencia de las FIS, y por el contrario, demuestra la poca relevancia otorgada a la actualización de estos documentos, pese a que resultan fundamentales para conocer si la población beneficiada cumple con el perfil socioeconómico requerido para recibir el subsidio.
- 2.37 En esa línea, se reitera que la normativa para la ejecución del Programa Avancemos asignó especial importancia a la elaboración y actualización de las FIS, como medio para garantizar que la población beneficiaria fuese exclusivamente aquella integrada por familias en condición de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social, con estudiantes de secundaria necesitados de un soporte económico para permanecer dentro del sistema educativo. Así, además de la necesidad e importancia de dar cumplimiento a la normativa vigente, la elaboración y actualización de las FIS son tareas directamente relacionadas con la eficacia esperada del Programa, por cuanto aseguran que la TMC llegue a la población realmente necesitada de esa ayuda del Estado.
- 2.38 Los acuerdos tomados para ampliar la vigencia de las FIS a 7 años, van en detrimento del control interno que debe existir en la concesión de las TMC y aumenta exponencialmente el riesgo de filtraciones en el Programa Avancemos, con el consecuente impacto económico y social que ello supondría. Además, la existencia al mes de agosto del presente año de 21.568 FIS vencidas, de acuerdo con los plazos que establece la normativa, más un número indeterminado pero importante de fichas cuyas variables socioeconómicas tampoco han sido actualizadas, limitan la eficacia del programa por cuanto a que los beneficiarios se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social para calificar como población objetivo.
- 2.39 Lo anterior cobra especial relevancia si se considera que de conformidad con datos remitidos por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, basados en la última Encuesta Nacional de Hogares, se estima que sólo el 49.2% de los estudiantes pobres, están recibiendo el beneficio del Programa Avancemos y existe un 22.5% de beneficiarios que no están en condición de pobreza, a los cuales, de no encontrarse tampoco en una situación de vulnerabilidad o riesgo social, se debería eliminar el beneficio para ampliar la cobertura a otros grupos prioritarios; sin embargo, tales acciones

solo resultan posibles con una actualización general de las FIS.

- 2.40 Si bien dicha Encuesta Nacional de Hogares no establece el porcentaje de estudiantes no pobres que estaría recibiendo el beneficio en forma justificada porque están en condición de vulnerabilidad o riesgo social, lo cierto es que tampoco el IMAS se ha cerciorado de esa condición mediante la actualización de las FIS correspondientes.

Emisión de Informes Técnicos Sociales (ITS) que sustenten la entrega del beneficio a población clasificada como no pobre y no vulnerable

- 2.41 Para la entrega de la Transferencia de Avancemos, en el periodo evaluado 2011 se aplicó la FIS que clasifica a la población beneficiaria en 4 grupos. Dentro de esta población se detectaron 13.762 estudiantes pertenecientes a familias que se ubican en los grupos 3 y 4 y que superan la condición de vulnerabilidad social ya que obtienen puntajes superiores a los definidos en esa escala de medición de la FIS, no obstante no disponen de un informe técnico (ITS) que permita determinar si presentan situaciones excepcionales no consideradas en la definición del puntaje, tales como discapacidad, enfermedad, situaciones de violencia intrafamiliar, trabajo infantil, explotación sexual comercial u otras situaciones que de alguna forma afecten la atención de las necesidades básicas de la familia que justifique la entrega de la transferencia¹⁵.
- 2.42 Para estos casos, su inclusión como beneficiarios del programa debe estar precedida de un ITS, elaborado por un profesional ejecutor y avalado por la gerencia regional correspondiente, en el cual se establezcan las razones por las cuales procede la asignación del beneficio.
- 2.43 Al igual que se comentó para el caso de las FIS vencidas o con variables socioeconómicas desactualizadas, estos informes técnicos sociales resultan fundamentales para alcanzar la eficacia del Programa, por cuanto constituyen el medio idóneo y legalmente definido para acreditar que los recursos públicos que se invierten están llegando a la población objetivo.
- 2.44 La ausencia de ITS en la considerable cantidad de casos mencionada, ratifica la débil respuesta institucional ante la necesidad de sustentar en debida forma la asignación y entrega de la TMC, situación que atenta contra la eficacia del

¹⁵ Directriz GG-1854-07-2010 del 28 de julio de 2010, comunicada a las ARDS el 30 de Julio de 2010 y Oficio No. LESIIS 062-07-12 del 26 de julio de 2012, suscrito por la Licda. Silvana Nunnari Saballos, Coordinadora de LESIIS.

Programa Avancemos, y contra el cumplimiento de su objetivo de incidir de manera significativa en la reducción de los índices de deserción presentes en nuestro sistema educativo.

Correspondencia entre el monto de la transferencia y el nivel educativo cursado por el beneficiario de la TMC

- 2.45 Con el fin de conocer el nivel de correspondencia entre las sumas depositadas a los beneficiarios y los montos máximos autorizados por TMC según el nivel educativo que cursa el estudiante, se consultaron las bases de datos del programa, y se determinó que en el año 2011 se realizaron transferencias bancarias a un total de 2.869 beneficiarios, por montos superiores a los definidos en la normativa vigente. Lo anterior, generó transferencias en exceso por un total de €94,9 millones.
- 2.46 Esta situación se presentó desde los primeros meses del año 2011, y no se generó una alerta para adecuar los recursos a transferir en los restantes meses del año. A pesar del esfuerzo de la Administración por implementar controles para minimizar la ocurrencia de este tipo de errores¹⁶; los resultados obtenidos en la presente auditoría evidencian que esa labor de detección y corrección no es del todo efectiva ni oportuna, por lo cual los pagos en exceso por este motivo están presentes en todas las direcciones regionales, en todos los meses del año y en todos los niveles académicos.
- 2.47 Sobre el particular, en el artículo 4 del del Reglamento de Operación del Programa Avancemos, se estableció la transferencia monetaria escalonada con aumentos en su monto de conformidad con el nivel cursado, con el propósito de que funcionara como un incentivo para el éxito o aprovechamiento educativo. La deficiencia comentada, generadora de transferencias indebidas por no corresponder sus montos al nivel académico cursado por el estudiante, además de constituir incumplimiento a lo señalado en la norma, contribuye a restar eficacia al Programa por cuanto lo priva de recursos con los que eventualmente puede aumentar su cobertura y beneficiar a otros estudiantes con necesidad de la ayuda estatal para mantenerse en la educación secundaria y elevar su preparación académica o técnica.

2.48 Para la correcta definición del monto de la ayuda monetaria, el Reglamento de

¹⁶ Oficio PSE-258-08-10 remitido al Subgerente de Desarrollo Social, sobre las razones de ocurrencia y medidas adoptadas en relación con beneficios pagados de más.

ejecución del programa Avancemos, en su artículo 32, señala a la Subgerencia de Desarrollo Social como responsable de establecer las directrices generales y mecanismos operativos que permitan un ágil y debido control de los servicios y beneficios, por medio de sus líneas estratégicas y sus unidades ejecutoras, y establece la obligación a las demás dependencias institucionales, de colaborar, apoyar y asesorar su implementación, ejecución, control y seguimiento.

- 2.49 En complemento, las normas de control interno para el Sector Público, promulgadas por la Contraloría General mediante la Resolución No. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009¹⁷, señalan:

4.6 Cumplimiento del Ordenamiento jurídico y técnico

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas...”

- 2.50 Así, en criterio de la Contraloría General, el origen de los excesos en las transferencias se encuentra en el ejercicio insuficiente de las funciones de control por parte de los administradores del programa, tanto a nivel central como regional, a las cuales se encuentran obligados de conformidad con la normativa enunciada. Tal situación, limita las posibilidades de identificar y corregir en forma oportuna este tipo de errores, y ello se potencia por el hecho de que el sistema informático no opera como instrumento de detección de asignaciones por montos superiores a los correspondientes por nivel educativo, todo lo cual, según se indicó, vulnera la eficacia del programa por cuanto atenta contra el logro de sus objetivos.

¹⁷ La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009.

Conformación y estado de los expedientes de beneficiarios de la TMC

- 2.51 En el artículo 14 del Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos, se definió que corresponde a las áreas regionales de desarrollo social del IMAS, solicitar a los beneficiarios la documentación necesaria para la apertura del expediente respectivo y para el trámite de la TMC. En ese expediente debe conservarse el comprobante de matrícula del estudiante, la ficha imagen de la FIS, fotocopia de la cédula de identidad del padre, madre o encargado del estudiante, y del estudiante mismo si fuese mayor de edad, el contrato de familia, resolución administrativa para el otorgamiento del beneficio, el documento de autorización de la forma de pago para el trámite de la TMC, y cualquier otro documento necesario para acreditar la condición socioeconómica de la familia del estudiante.
- 2.52 Para verificar el estado de los expedientes en poder de las áreas regionales, se contrató en el año 2011 a la empresa Monsesa, cuya tarea fue revisar 128.385 expedientes de familias correspondientes a 144.165 beneficiarios de la TMC. La revisión debía corroborar en el expediente de cada familia, la presencia de ocho documentos considerados requisitos para otorgar y mantener la TMC.
- 2.53 Como resultado de esa revisión, se encontraron 30.482 expedientes a los cuales les faltaba al menos uno de esos documentos, o sea el 24% de expedientes estaban incompletos al momento de la revisión. En el cuadro que se adjunta como Anexo No. 3, se muestra el detalle de los resultados de la revisión efectuada.
- 2.54 La empresa Monsesa informó a la Contraloría General que al momento de la revisión, muchos de los expedientes se encontraban desordenados, estibados en escritorios, y en algunas de las regiones no se disponía de espacios y mobiliario óptimos para su archivo, aspecto confirmado por la Encargada del Archivo Central del IMAS, en razón de otras revisiones efectuadas¹⁸. Como producto de su revisión, la empresa indicada recomendó, entre otros aspectos, asignar los recursos necesarios para atender las necesidades de espacio físico existentes en las áreas regionales y para adquirir el mobiliario y equipo requerido por el sistema de archivo de expedientes, así como dar capacitación sobre técnicas archivistas y valorar la posibilidad de digitalizar los expedientes¹⁹.

¹⁸ Oficio AC-10-05-2012 de fecha 30 de mayo de 2012.

¹⁹ Oficio Avancemos 146-04-2012 del 20 de abril de 2012. Retroalimentación de los resultados del Informe MONSESA.

- 2.55 Sobre las recomendaciones emitidas por Monsesa, no se logró evidenciar la toma de acción alguna por parte de la Administración del IMAS, salvo lo actuado por el Subgerente de Desarrollo Social, quien comunicó la situación detectada a las 3 áreas regionales con mayor número de inconsistencias y les indicó: “...Se considera importante que el ARDS defina las estrategias y acciones para subsanar tal situación”²⁰. Además, para la totalidad de las áreas regionales, este funcionario se limitó a cursar algunas recomendaciones para subsanar la ausencia de requisitos en los expedientes señalados.
- 2.56 En criterio de la Contraloría General, la Administración del IMAS no adoptó una posición enérgica respecto del hallazgo evidenciado por la empresa Monsesa, traducida en la definición de plazos perentorios a las áreas regionales para que completaran la información o documentación pendiente de incorporar en los expedientes de los beneficiarios del Programa. Tal actitud, resulta nociva para el control interno institucional, pues favorece la persistencia de este tipo de deficiencias, las cuales inciden decisivamente en la transparencia que debe reflejar el proceso de otorgamiento de las TMC.

Inconsecuencia en los niveles educativos de los beneficiarios registrados en el sistema

- 2.57 En el análisis realizado de la información consignada en las bases de datos del Programa Avancemos de los años 2010 y 2011, se determinó que para 4.503 beneficiarios en todas las áreas regionales del país, su nivel académico registrado en el año 2011, no resulta consecuente con el nivel académico registrado en el año 2010. En efecto, en algunos casos se asignaron a estudiantes niveles inferiores a los cursados en el año 2010, lo cual resulta irregular por cuanto no es posible el retroceso del estudiante en su nivel académico, y en otros casos se indicó en el sistema de información que los estudiantes cursaban niveles excesivamente superiores con respecto al nivel académico cursado en el año anterior.
- 2.58 En el cuadro 2 se resume la situación encontrada donde los casos precedidos con un asterisco representan los casos en que el estudiante se mantiene en el mismo nivel o avanza uno para el siguiente año. Por ejemplo, en el año 2010 para el nivel de octavo, el programa realizó la transferencia a un total de 32.734 estudiantes, de los cuales es normal que en el año 2011 estuvieran nuevamente

²⁰ Oficio Avancemos 167-05-12 al 176-05-12 de fecha 9 de Mayo 2012, emitido por el Sugerente de Desarrollo Social y por la Asistente de Desarrollo Social.

en octavo 11.446 o avanzaran a noveno año 19.986, no obstante existen 1.302 beneficiarios que en el año 2010 no se registraron en ninguno de esos niveles.

Cuadro Nro. 2
Nivel académico reportado a beneficiados con Avancemos en 2010 y 2011

Beneficiarios 2010		Nivel Académico registrado en 2011						Beneficiarios con de avance Irregular
Nivel cursado	Número	7°	8°	9°	10°	11°	12°	
7°	37735	*15252	*21706	661	89	23	4	777
8°	32734	829	*11446	*19986	413	50	10	1302
9°	27991	174	632	*7433	*19324	379	49	1234
10	27286	39	123	401	*9264	*17346	113	676
11°	6991	8	22	50	363	*2665	*3883	443
12°	216	7	3	3	15	43	*145	71
TOTAL	132,953	16,309	33,932	28,534	29,468	20,506	4,204	4,503

Fuente: CGR. Elaboración propia con base en datos del programa Avancemos al 31 de diciembre de 2010 y 2011.
*Nivel de avance normal

2.59 Para ser beneficiario de la TMC, el estudiante debe estar cursando secundaria, en los niveles académicos de séptimo a duodécimo inclusive²¹. Como se indicó en este informe, tales niveles académicos fueron asociados al monto del beneficio que opera como una transferencia escalonada, por cuanto aumenta de conformidad con el nivel educativo cursado. Así, el monto de la TMC para los estudiantes matriculados en los niveles de séptimo a duodécimo es de ¢15.000, ¢20.000, ¢25.000, ¢35.000, ¢45.000 y ¢50.000, respectivamente²².

2.60 Este incremento gradual del monto de la transferencia constituye un incentivo económico para que el estudiante avance en su nivel académico y logre el objetivo de concluir su educación secundaria, lo cual está estrechamente ligado con la eficacia esperada del Programa, por cuanto se reitera que el propósito de la ayuda estatal canalizada por medio de la TMC, es elevar el nivel académico de los estudiantes en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social, para que tengan mejores oportunidades de acceso al mercado laboral y puedan así, mejorar su situación socioeconómica y la de sus familias.

²¹ Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Artículo 10.

²² Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Publicado en Gaceta N° 65 del 02 de abril del 2.007. Artículo 4°

- 2.61 La falta de correspondencia entre el monto de la transferencia y el nivel educativo reportado en el sistema de información para estos estudiantes en el año 2011, por si misma, genera dudas razonables sobre la correcta asignación y pago de la TMC y, en consecuencia, sobre la eficacia del programa.
- 2.62 Con el propósito de determinar el origen de estas inconsistencias, de los 4.503 casos observados se tomó una muestra de 250 casos de estudiantes de 14 centros educativos, para verificar su registro en las listas de beneficiarios remitidas por esos centros en el año 2011, para determinar la conformidad de los registros efectuados en el sistema de información del programa.
- 2.63 Como resultado de esta prueba, se determinó que en el 57,4% de los casos seleccionados, los beneficiarios no aparecen en las listas remitidas por los centros educativos; es decir, 149 de los beneficiarios seleccionados en la muestra pudieron recibir la TMC sin haber estado matriculados en secundaria durante el año 2011, lo cual evidencia el elevado grado de vulnerabilidad presente en el proceso de incorporación de beneficiarios al indicado sistema de información y el alto riesgo que ello supone para la correcta disposición de los fondos públicos involucrados en el financiamiento del Programa.
- 2.64 Sobre el particular, es importante recalcar que este riesgo se visualiza con fundamento en una muestra y considerando sólo aquellos casos de estudiantes con niveles incongruentes en relación con el nivel académico registrado en el año inmediato anterior; sin embargo, la probabilidad de que esta deficiencia se presente en la totalidad de los procesos de incorporación de datos en el Sistema de Información de Avancemos resulta alta.
- 2.65 Los restantes casos analizados, obedecen a errores en la digitación del nivel cursado en el sistema de información, lo cual demuestra en primera instancia la existencia de pagos incorrectos de la TMC a favor y en contra del estudiante, pero igualmente evidencia la ausencia de un proceso de validación de la información incorporada en dicho sistema y más importante aún, la carencia de una herramienta informática mediante la cual se detecte y rechace en forma automática cualquier pago que se pretenda hacer en las condiciones descritas.
- 2.66 La situación comentada, permite concluir que el IMAS no ha sido lo suficientemente proactivo para definir y establecer controles efectivos para prevenir la ocurrencia de errores, intencionales o no, en la incorporación de beneficiarios en el sistema de información y en el consecuente pago de la TMC.

Esta deficiencia, además, resta eficacia al programa y pone en riesgo la consecución de sus objetivos, ante la elevada probabilidad de que se estén otorgando beneficios en forma irregular.

Distribución del personal para atender el Programa Avancemos en las regiones

- 2.67 El IMAS, como único ente responsable de la administración de los recursos de las TMC, definió que para esa labor debía aplicar una intervención descentralizada bajo un criterio de desconcentración y regionalización por medio de sus áreas regionales de desarrollo social (ARDS). Para el cabal control del programa y de conformidad con las políticas generales emitidas por el Consejo Directivo, se designó a la Subgerencia de Desarrollo Social como la unidad responsable de establecer las directrices generales y los mecanismos operativos necesarios para un ágil y debido control de los servicios y beneficios a otorgar²³.
- 2.68 En virtud del mandato de desconcentración para la atención de los beneficiarios del Programa Avancemos, la Administración dispuso de espacios de servicio en las 10 áreas regionales definidas; además, en el año 2011 asignó a esas ARDS, 113 funcionarios para atender las solicitudes y servicios de los solicitantes y beneficiarios de Avancemos.
- 2.69 Considerando que algunas de las áreas regionales atienden hasta más de un 50% de beneficiarios con respecto a otras, y que la atención de los usuarios beneficiados del programa demanda la mayor cantidad de esfuerzos del personal en razón de las actualizaciones de expedientes, verificación de condicionalidades, aplicación de FIS y aplicación de resoluciones administrativas, entre otras labores propias de la operación, se solicitó a la Administración el procedimiento utilizado para la asignación del personal encargado de la atención en las Áreas Regionales y los criterios con que se definió la cantidad de funcionarios asignados a cada una, a lo cual la Coordinadora del Programa indicó que “...esta unidad no ha emitido criterio al respecto”²⁴.
- 2.70 El análisis realizado sobre la distribución de los funcionarios que operan el Programa Avancemos entre las áreas regionales, reveló desproporción entre el número de funcionarios asignados versus el número de beneficiarios que se atienden, y en relación con el número de centros educativos bajo la jurisdicción

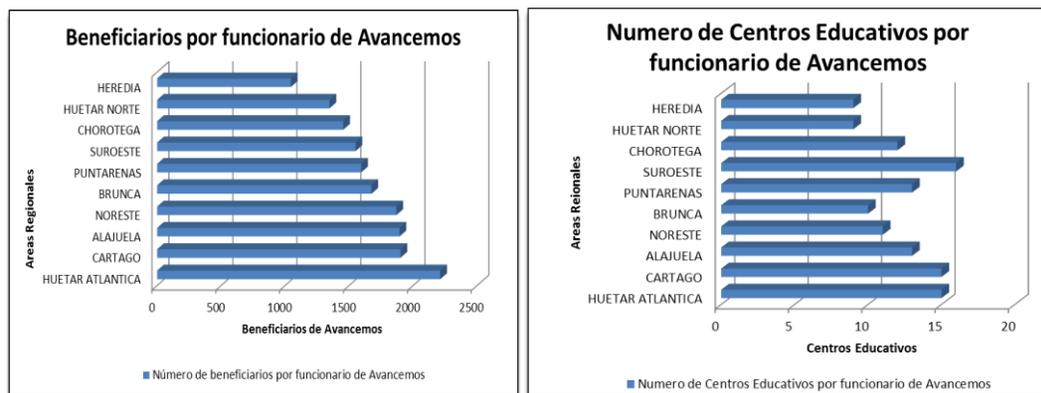
²³ Reglamento de ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Artículos 8 y 32.

²⁴ Oficio SGDS-1229-07-2012 de fecha 26 de julio 2012. Respuesta sobre criterios utilizados en la distribución de las plazas.

de cada Región, por lo cual se generan asimetrías importantes como la existente entre la Región Huetar Atlántica y la Región de Heredia.

2.71 En efecto, a manera de ejemplo se tiene que en el año 2011 la Región Huetar Atlántica atendió 19.919 beneficiarios, en tanto la Región de Heredia atendió 12.536; sin embargo, la primera de esas regiones cuenta con 9 funcionarios asignados mientras la segunda cuenta con 12, lo cual genera una relación de 2.213,2 beneficiarios atendidos por funcionario en la Huetar Atlántica, y de sólo 1.044,6 beneficiarios atendidos por funcionario en la Región de Heredia. Asimismo, en la Región Huetar Atlántica cada funcionario tiene 15 centros educativos asignados, por solo 9 centros educativos en la Región de Heredia.

2.72 En los siguientes gráficos, se observan las asimetrías comentadas, tanto relacionadas con el número de beneficiarios por funcionario, como las relativas al número de centros educativos por funcionario, en todas las áreas regionales del IMAS:



2.73 Esta situación se origina en la ausencia de un estudio que sustente las necesidades reales de personal en las diferentes áreas regionales, y se definan los criterios de asignación de ese personal, considerando el número de centros educativos y de beneficiarios a atender. En ausencia de esta evaluación, se han generado desigualdades importantes en las cargas de trabajo de las diferentes áreas regionales, y ello incrementa el riesgo de que se brinde un trato inapropiado a los usuarios, que se presente una posible asignación de beneficios sin los correspondientes requisitos o que se desestimen beneficiarios por limitaciones en la capacidad de atención, eventos que de concretarse afectarían

negativamente la eficacia esperada del Programa, por cuanto representan situaciones nocivas para el cumplimiento de sus objetivos.

Ausencia de evaluaciones sobre el efecto del programa Avancemos en la deserción

- 2.74 Ni el Ministerio de Educación Pública, en su condición de ente rector y principal responsable del cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de educación, ni el IMAS como ejecutor de este Programa, realizan evaluaciones para conocer su eficacia y el efecto de la inversión pública en los niveles de deserción o permanencia de los estudiantes beneficiarios. Tampoco se hace un seguimiento a los beneficiarios del Programa que se mantienen en el sistema educativo para determinar si la TMC es suficiente, oportuna y está cumpliendo su objetivo, ni a los estudiantes desertores para determinar si el tema económico continúa siendo causa del abandono de sus estudios.
- 2.75 En los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 34786 del 1° de octubre del 2008, que creó el programa Avancemos, se precisó una relación inversa y significativa entre educación y pobreza, por cuanto la acumulación de años de escolaridad reduce la probabilidad de que hayan personas ubicadas bajo la línea de pobreza y pobreza extrema, y además, las condiciones de pobreza en que viven los jóvenes repercute en un bajo rendimiento académico y en su eventual abandono de la educación. Asimismo, se señaló que una temprana inserción de esos jóvenes en el mercado laboral, forzados por sus condiciones de pobreza, se configura como una causal de deserción del sistema educativo, afectando y limitando su derecho a la educación.
- 2.76 Finalmente, en esos considerandos se indica que los adolescentes y jóvenes miembros de familias pobres o vulnerables, se encuentran ante mayores limitaciones para acceder a una educación de calidad, debido a los factores internos como externos a su familia, los cuales en la gran mayoría de las ocasiones obliga a estos jóvenes a buscar empleos que, por su poca educación, suelen ser empleos informales y mal remunerados, dejando sin resolver el problema de la pobreza en el corto plazo, y agravándolo en el largo plazo por el abandono de la educación.
- 2.77 Así, resulta claro que el Programa Avancemos tiene como objetivo inmediato o de corto plazo, impactar positivamente el comportamiento de los índices de

deserción en la educación secundaria, manteniendo a los estudiantes beneficiados dentro del sistema educativo formal, y como un segundo objetivo alcanzable al menos en el mediano plazo, posibilitar el acceso de estas personas a mejores fuentes de empleo, una vez que han elevado su nivel educativo, para que de esta forma superen su condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad.

- 2.78 Como se indicó, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora", estableció como metas sectoriales del Sector Educación, disminuir la tasa de deserción del sistema educativo de secundaria, a niveles del 10.0%, y aumentar la cobertura de la secundaria, como mecanismo de promoción social. Por lo anterior, resulta claro que la problemática de la deserción en el sistema educativo atañe directamente al Ministerio de Educación, y el establecimiento de esas metas revela la necesidad de que exista una valoración del efecto de la TMC en la permanencia o deserción de los estudiantes de secundaria que reciben ese subsidio.
- 2.79 Conviene indicar que de conformidad con la base de datos de Avancemos, cerca de 9.523 beneficiarios de todas las modalidades educativas abandonaron en el año 2011 el sistema educativo, y que de acuerdo con la cantidad total de estudiantes que abandonaron el sistema educativo a nivel nacional, aproximadamente uno de cada cuatro contó con la ayuda económica de Avancemos.
- 2.80 La ausencia de seguimiento a los estudiantes que desertan del sistema educativo, no permite conocer las razones de su abandono; es decir, se ignora si el abandono se originó en la insuficiencia del monto de la TMC, si ésta no está llegando al beneficiario con la oportunidad requerida, si el estudiante abandona sus estudios porque no ha sido beneficiado por el Programa Avancemos, o si deserta por otras razones que no tienen relación con el tema económico, como podrían ser la calidad de la educación o la insuficiencia y mal estado de la infraestructura educativa, por ejemplo.

2.81 Esa falta de seguimiento impide al MEP conocer el efecto que el Programa Avancemos tiene en la tasa de deserción, lo cual resulta fundamental por el alto nivel de inversión pública para el mantenimiento de la TMC –~~₡~~47.545 millones en el año 2012 y más de ₡203.000 millones entre 2007 y 2011–, pero sobre todo, por la necesidad de incrementar la eficacia del programa procurando el óptimo cumplimiento del objetivo público que le dio origen, cual es coadyuvar a la permanencia de los y las adolescentes en el sistema educativo formal, de forma tal que eleven su nivel de formación y puedan acceder de mejor forma al mercado laboral.

Suficiencia de los montos de las transferencias

2.82 Los montos nominales de las TMC que se entregan en la actualidad han permanecido invariables desde que se establecieron en el Reglamento de Operación del Programa para el año 2007²⁵. Estos montos que en forma escalonada se asignan de conformidad con el nivel cursado por el beneficiario; han sufrido una pérdida en su valor adquisitivo del 39.3%, si se considera el efecto de la inflación acumulada durante los últimos 5 años.

2.83 Al respecto, no se localizaron estudios por parte de la Administración del IMAS que analicen la suficiencia de esos montos que actualmente se entregan a los estudiantes de los diferentes niveles educativos que se benefician del Programa Avancemos, de modo que se logre determinar si este programa incide positivamente en la decisión que deben tomar las familias de mantener o no a los jóvenes dentro del sistema educativo.

2.84 Sobre el examen de la suficiencia en los montos, se debe tener presente que en el Decreto Ejecutivo No. 34786, se ratificó que: *“...una temprana inserción en el mercado laboral se configura como una causal de deserción que afecta y limita el derecho de las personas adolescentes y jóvenes a acceder a la educación, especialmente en las regiones caracterizadas por sus índices de pobreza.”*

2.85 En virtud de que el programa pretende entonces la compensación del costo de oportunidad de las familias en condiciones de pobreza para mantener a sus estudiantes dentro del sistema educativo formal, y que la TMC debe constituirse en un medio para apoyar los ingresos de esas familias en aras de revertir los procesos de rezago y fracaso escolar que sufren sus estudiantes, se tiene que

²⁵ Decreto Ejecutivo No. 33677-MP-MEP-MIVAH. Artículo 4, monto de la transferencia mensual.

dicha ayuda monetaria debe mantener su poder adquisitivo si se pretende que el Programa Avancemos sea eficaz en el cumplimiento de las metas de cobertura propuestas y en la reducción de los casos de deserción estudiantil, en tanto estos estén efectivamente originados en necesidades económicas de las familias beneficiadas.

- 2.86 El Reglamento de Operación de la Fase Piloto del Programa Avancemos²⁶, en su artículo 6°, establecía que los importes de la TMC debían ser actualizados anualmente vía reglamento de operación; sin embargo, esta advertencia no fue retomada en ninguno de los reglamentos posteriores que norman la ejecución de este programa y tampoco ha sido considerada en la práctica administrativa por parte de las autoridades del IMAS.
- 2.87 La ausencia de análisis recientes que permitan determinar la suficiencia del importe de las TMC, considerando principalmente el nivel de ingresos requerido para el financiamiento de las necesidades básicas de las familias beneficiarias, y la relación costo-beneficio que supone para ellas el mantener a sus estudiantes dentro del sistema educativo formal, podría estar restando eficacia al Programa Avancemos. Lo anterior, porque una eventual insuficiencia del monto de las TMC no tendría el efecto deseado de inserción, reinserción y permanencia en el sistema educativo formal por parte de los estudiantes provenientes de esas familias, lo cual atentaría contra el logro del objetivo de la inversión pública que se realiza.

3 CONCLUSIONES

- 3.1 A pesar de que para el año 2011 en el PND se estableció como meta del Programa Avancemos beneficiar a 160.000 estudiantes y se reporta una atención de 185.314, en ninguno de los meses de ese año se hizo entrega efectiva de dicha transferencia a los 160.000 beneficiarios propuestos, dado que el promedio mensual de beneficiarios alcanzó la cifra de 145.440.
- 3.2 En relación con este programa se determinaron serias debilidades que afectan la eficacia de sus objetivos, por cuanto no se ha logrado el cumplimiento de las condicionalidades educativa y de salud establecidas, que perjudica el logro del

²⁶ Decreto Ejecutivo No. 33203 del 8 de junio de 2006. La Gaceta No.149 del 4 de agosto del 2006

objetivo de inversión en capital humano que este programa pretende para romper el círculo de pobreza y generar una cultura de prevención de la salud en las generaciones jóvenes.

- 3.3 Además, las deficiencias relativas a estudiantes que repiten reiteradas veces el mismo nivel académico, la poca observancia que se da al requisito de actualización y vigencia de la FIS, la falta de aplicación de los ITS a población no pobre ni vulnerable, transferencias por montos superiores a los definidos en la normativa, así como la gran cantidad de beneficiarios matriculados en niveles académicos que no resultan consecuentes respecto al nivel académico del año anterior, además del alto número de expedientes desactualizados, entre otras debilidades, generan filtraciones de población que no cumple con el perfil necesario para ser acreedor de la TMC y afectan la eficacia del programa.
- 3.4 Por otro lado, la falta de evaluación del programa por parte del Ministerio de Educación Pública y el IMAS no permite conocer los efectos que la inversión pública realizada ha tenido en el comportamiento de los índices de deserción del sistema educativo.
- 3.5 Es relevante que se corrijan las debilidades señaladas, de modo que se realice un uso más eficiente y eficaz de los recursos, mediante una mejor asignación de la transferencia a estudiantes que verdaderamente lo necesitan, con sumas que permitan solventar las brechas económicas que les dificultan su permanencia en el sistema educativo.
- 3.6 Además es importante que se ejerzan los controles necesarios y el seguimiento oportuno en procura de la inserción y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

4 DISPOSICIONES

- 4.1 Con fundamento en lo 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, No. 7428, se giran las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad administrativa,

civil o penal, según corresponda.

- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de su incumplimiento injustificado.

Al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS

- 4.3 Implementar, a más tardar el 28 de febrero de 2013, los controles automatizados para impedir la entrega de la TMC a aquellos beneficiarios que, de acuerdo con la normativa vigente, no cuenten en el sistema de información con un centro educativo debidamente registrado y verificado, que sirva como medio para comprobar su permanencia y asistencia regular al sistema educativo. Para los estudiantes remitidos por FONABE, tramitar la TMC en estado de beneficio suspendido hasta que se verifique su asistencia a un centro educativo. Un informe sobre los controles implementados y sus resultados en la entrega de la TMC, deberá remitirse a la Contraloría General a más tardar el 29 de marzo de 2013. Sobre el particular véase lo señalado en los puntos 2.5 al 2.17 de este informe.
- 4.4 Definir, en conjunto con la Caja Costarricense de Seguro Social, los mecanismos que se utilizarán para el cumplimiento de la condicionalidad de salud establecida en la normativa que rige el Programa Avancemos, o en su defecto, realizar las gestiones para modificar o derogar la norma que establece dicha condicionalidad. Las decisiones que se tomen deberán ser comunicadas a la Contraloría General a más tardar el 15 de marzo de 2013. Sobre el particular véase lo señalado en los puntos 2.18 al 2.21 de este informe.
- 4.5 Implementar, a más tardar el 28 de febrero de 2013, los controles automatizados para impedir la entrega de la TMC a aquellos estudiantes que repitan por segunda vez el mismo nivel educativo, acorde con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 34786. Un informe sobre los controles implementados y sus resultados en la entrega de la TMC, deberá remitirse a la Contraloría General a más tardar el 29 de marzo de 2013. Sobre el particular véase lo señalado en los puntos 2.23 al 2.26 de este informe.
- 4.6 Emitir las FIS de los beneficiarios que aparecen como “nulas” en el sistema, actualizar las variables de aquellas FIS que han perdido vigencia, y renovar las FIS

que se encuentren vencidas, según las condiciones de la normativa, a más tardar el 28 de junio de 2013, de tal manera que los beneficios del programa se den a aquellas familias que realmente califican de conformidad con los parámetros de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social formalmente establecidos. Para la realización de esta actualización, el IMAS deberá definir los recursos humanos, financieros y logísticos que resulten necesarios de conformidad con lo normado en los artículos 4 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 34786-MP-S-MEP. Remitir a la Contraloría General un informe ejecutivo sobre los resultados de esa actualización, a más tardar el 12 de julio de 2013. Al respecto, véase lo expuesto en los puntos 2.27 al 2.40 de este informe.

- 4.7 Emitir, a más tardar el 28 de junio de 2013, los informes técnicos sociales que corresponden para acreditar el derecho a recibir la TMC a beneficiarios del programa clasificados como no pobres ni vulnerables y que a la fecha de este informe carecen de dicho requisito. Si se quisiera utilizar la FIS como mecanismo de control para el otorgamiento del beneficio a estudiantes que se encuentran en estas condiciones, deberá hacerse el cambio correspondiente en la normativa y hacer constar en esa FIS, el criterio técnico que posibilita el otorgamiento del beneficio. Lo anterior, para propiciar la correcta asignación de los beneficios del programa a esta población y para subsanar la deficiencia comentada en los puntos 2.41 a 2.44 de este documento. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 13 de julio de 2013, una declaración jurada, suscrita por el Presidente Ejecutivo, sobre la existencia de los ITS solicitados, ya sea que estén incorporados en las FIS o en un documento independiente.
- 4.8 Implementar, a más tardar el 28 de febrero de 2013, los controles automatizados para lograr la correspondencia del monto de la TMC que se entrega con el nivel educativo del beneficiario, de manera que se prevenga la disposición incorrecta de los fondos públicos asignados al Programa. Un informe sobre los controles implementados y sus resultados en la entrega de la TMC, deberá remitirse a la Contraloría General a más tardar el 29 de marzo de 2013. Sobre el particular véase lo señalado en los puntos 2.45 al 2.50 de este informe.
- 4.9 Completar y ordenar, a más tardar el 20 de diciembre de 2013, los expedientes de la totalidad de beneficiarios de la TMC, de manera que se posibilite el control y la transparencia en la entrega de este beneficio. Un informe ejecutivo en que se haga constar la integridad y estado de conservación de los expedientes de beneficiarios en todo el país, deberá ser remitido a la Contraloría General a más

tardar el 15 de febrero de 2014. Al respecto, obsérvese lo señalado en los puntos 2.51 al 2.56 de este informe.

- 4.10 Implementar, a más tardar el 28 de febrero de 2013, los controles automatizados que prevengan las incongruencias observadas en este estudio que se relacionan con el nivel educativo cursado por los estudiantes, en relación con el nivel educativo cursado el año anterior, y se procure la correcta entrega de la TMC. Un breve informe sobre los controles implementados y sus resultados en la entrega de la TMC, deberá remitirse a más tardar el 29 de marzo de 2013. Al respecto, véase lo comentado en los puntos 2.57 al 2.66 de este informe.
- 4.11 Realizar, a más tardar el 30 de abril de 2013, un estudio sobre las cargas de trabajo de las áreas regionales del IMAS, en relación con la ejecución del Programa Avancemos, que permita reducir las asimetrías existentes en el número de beneficiarios y centros educativos a atender por funcionario. Lo anterior de acuerdo con lo comentado en los puntos 2.67 al 2.73 de este informe. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, deberán remitirse al Órgano Contralor, a más tardar el 17 de mayo de 2013, las conclusiones del estudio que se realice y las acciones administrativas que se adopten en función de sus resultados.
- 4.12 Realizar, en un plazo de tres meses contado a partir de la fecha de recibo de este informe, un estudio sobre la suficiencia de los montos escalonados por nivel educativo que tiene la TMC, de manera que la ayuda monetaria coadyuve con el objetivo de permanencia o reinserción en el sistema educativo de los estudiantes de secundaria cuya condición socioeconómica los ubica en estratos de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, deberán comunicarse al órgano contralor las conclusiones del estudio solicitado y las acciones administrativas derivadas de sus resultados, a más tardar el 15 de febrero de 2013. Sobre el particular, véase lo comentado en los puntos 2.82 al 2.87 de este informe.

Al Ministro de Educación Pública

- 4.13 Realizar, en coordinación con el IMAS, en el primer semestre de 2013, un estudio que permita verificar y evaluar los niveles de deserción y permanencia de los estudiantes beneficiarios de la TMC de Avancemos. Los resultados de esa evaluación y las posibles acciones correctivas deberán ser comunicados a la

Contraloría General a más tardar el 30 de agosto de 2013. Sobre el particular, obsérvese lo comentado en los puntos 2.74 al 2.81 de este informe.

- 4.14 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, 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 esa Área, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. El plazo de cinco días correrá a partir de la fecha de entrega del informe. En caso de incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse como falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.
- 4.15 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de su comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

ANEXO No. 1
Cobertura e inversión del Programa Avancemos
Periodo 2007-2011

Año	Meta PND (miles)	Estudiantes beneficiados	Recursos ejecutados	Tasas de crecimiento	
				Estudiantes	recursos ^{1/}
2007	...	98.284	¢19.734.703.500
2008	130	156.909	¢42.094.647.000	59,60	90,20
2009	150	165.749	¢44.888.260.000	5,60	-2,20
2010	160	185.214	¢49.520.270.000	11,75	2,13
2011	160	185.314	¢47.545.280.515	0,05	-8,14
Total		791.471	¢203.783.161.015		

^{1/} Tasa de crecimiento real usando el Deflactor del PIB. Banco Central, 2012. Año base 1991.
Fuente: Elaboración propia con base en: 2009-2011-IMAS, Informe Anual 2011, pag.4; 2008 y 2007: Rectoría del Sector Social a MIDEPLAN (MAPSESI). En 2007 Informes de FONABE.

ANEXO No. 2
Entrega mensual efectiva de la TMC del Programa Avancemos

Meses	Estudiantes que recibieron la TMC	% S/Total de beneficiarios 2011	% S/ Meta
		(185,314)	(160,000)
Enero	138,940	74.97%	86.83%
Febrero	142,022	76.64%	88.76%
Marzo	145,346	78.43%	90.84%
Abril	146,701	79.16%	91.69%
Mayo	150,231	81.07%	93.89%
Junio	139,399	75.22%	87.12%
Julio	143,795	77.60%	89.87%
Agosto	146,495	79.05%	91.56%
Setiembre	146,679	79.15%	91.67%
Octubre	148,121	79.93%	92.58%
Noviembre	149,638	80.75%	93.52%
Diciembre	147,918	79.82%	92.45%
Promedio	145.440	78.48%	90.90%
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Base de datos de Avancemos-2011 remitida a CGR			

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

ANEXO No. 3 Programa Avancemos Expedientes incompletos en las áreas regionales de desarrollo social del IMAS

ÁREAS REGIONALES																				
Documentos en Expediente	Atlántica		Heredia		Suroeste		Alajuela		Cartago		Chorotega		Brunca		Puntarenas		Noroeste		Huetar Norte	
Cédula vigente	1201	13.0%	366	7.0%	708	13.6%	713	20.8%	106	4.4%	211	13.1%	300	19.6%	38	3.2%	42	8.3%	28	19.7%
Constancia de Matrícula	4479	48.5%	2196	42.2%	3774	72.4%	1176	34.3%	113	4.7%	1158	71.9%	1453	95.1%	382	31.8%	420	82.7%	22	15.5%
Recibo de Ser Público	3814	41.3%	2406	46.2%	620	11.9%	87	2.5%	109	4.5%	1117	69.3%	308	20.2%	352	29.3%	21	4.1%	29	20.4%
Constancia Salarial	4804	52.1%	2348	45.1%	634	12.2%	121	3.5%	112	4.6%	1138	70.6%	307	20.1%	381	31.7%	23	4.5%	28	19.7%
Contrato de Familia	4144	44.9%	2311	44.4%	688	13.2%	1261	36.8%	123	5.1%	1148	71.3%	306	20.0%	394	32.8%	57	11.2%	31	21.8%
Resolución	2506	27.2%	2661	51.1%	606	11.6%	78	2.3%	110	4.6%	1119	69.5%	312	20.4%	358	29.8%	12	2.4%	28	19.7%
FIS	1859	20.1%	2448	47.0%	558	10.7%	45	1.3%	103	4.3%	1135	70.5%	328	21.5%	368	30.6%	7	1.4%	35	24.6%
Constancia Nacimiento	2820	30.6%	1972	37.9%	669	12.8%	34	1.0%	112	4.6%	1140	70.8%	365	23.9%	389	32.4%	58	11.4%	32	22.5%
Total de expedientes incompletos	9228	100.0%	5208	100.0%	5210	100.0%	3431	100.0%	2414	100.0%	1611	100.0%	1528	100.0%	1202	100.0%	508	100.0%	142	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por Monsesa.

ANEXO No. 4
Programa Avancemos
Ficha Técnica de Indicadores

N°	Nombre del indicador	Fórmula	Parámetro	Fuente del parámetro	Resultado 2011	Supuesto para interpretar
1	Porcentaje de estudiantes desertores con TMC.	Cantidad de beneficiarios de TMC que desertan del sistema/ Población total con cobertura de TMC en el año	0	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 6	6,56%	Porcentaje de estudiantes que pese a tener una TMC deserta del sistema educativo
2	Porcentaje de beneficiarios con fis Vencida	Cantidad de beneficiarios con FIS vencida / Población total con cobertura de TMC en el año	0	En los artículos 36 y 38 del Reglamento de Ejecución	1,56%	Cantidad de beneficiarios de TMC que tienen vencida la FIS que les acredita como beneficiarios
3	Porcentaje de beneficiarios en condición de no vulnerabilidad sin informe técnico social	Beneficiarios en condición de no vulnerabilidad sin ITS/ Total Beneficiarios en condición de no vulnerabilidad en ese año.	0	Directriz No. GG-1854-07-2010 del 28 de julio de 2010.	96.70%	Porcentaje de beneficiarios de TMC que cuenta con puntajes FIS que los ubica en no vulnerabilidad no poseen un ITS.
4	Porcentaje de beneficiarios que no están asociados a un centro educativo.	Beneficiarios que no están asociados a un centro educativo / Población total con cobertura de TMC en el año.	0	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 23	6,32%	Beneficiarios de TMC que no cuentan con un centro educativo asociado que permita verificar sus condicionalidad de asistencia
5	Porcentaje de beneficiarios repitentes en el mismo nivel por más de un año.	Beneficiarios del 2009 que repite el mismo nivel en el 2011 /total de población con TMC que repite en el año 2010 el mismo nivel del 2009.	0	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 11.	3,99%	Cantidad de beneficiarios de TMC que son repitentes de un nivel por más de un año.
6	Porcentaje de beneficiarios de TMC que no reciben el pago que corresponde según el nivel académico indicado en la BD Avancemos	Población total con cobertura de TMC con sumas pagadas diferentes a los montos definidos por nivel académico/población total de cobertura de TMC	0	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Publicado en Gaceta N° 65 del 02 de abril del 2.007 Artículo 4	1,55%	Beneficiarios de TMC que reciben el monto correspondiente al nivel que cursan.

N°	Nombre del indicador	Fórmula	Parámetro	Fuente del parámetro	Resultado 2011	Supuesto para interpretar
7	Porcentaje de beneficiarios con TMC y con expediente completo	$\frac{\text{Beneficiarios con expediente incompleto}}{\text{Total de población con TMC}}$	100	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 14 y 27.	23,74%	Expedientes de los beneficiarios de TMC que están completos.
8	Porcentaje de beneficiarios con nivel académico diferente al nivel anterior o nivel anterior más uno	$\frac{\text{Beneficiarios con nivel académico diferente al nivel anterior o nivel anterior más uno}}{\text{Población total con cobertura de TMC}}$	0	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 11 y 14	2,43%	Beneficiarios de TMC que tengan el nivel correspondiente de ascenso de 7º a 12º en el sistema educativo, por lo que se le deposita el monto conforme al nivel real que cursa
9	Porcentaje de población atendida por región según funcionarios asignados.	$\frac{\text{Población con cobertura de TMC por región}}{\text{Cantidad de Funcionarios asignados al Programa Avancemos por región}}$	Igual entre regiones	Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS. Gaceta 194 del 6/10/2009. En artículo 2,8 y 32	Desproporcional entre regiones	Beneficiarios de TMC que tienen una proporción de atención equitativa por región de acuerdo al personal asignado. Según indica el reglamento, el servicio debe ser ágil y oportuno, por lo que debe haber igualdad en la cantidad de beneficiarios por funcionario entre regiones (programa descentralizado por regiones)

ANEXO No. 5
OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACION AL BORRADOR DEL INFORME SOBRE LA
GESTIÓN DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA
AVANCEMOS

Nro. Párrafos	1.4		
Observaciones Administración	Agregar los decretos		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		
Nro. Párrafos	1.9		
Observaciones Administración	Citar de manera textual la meta establecida en el PND: y su indicador		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		
Nro. Párrafos	2.1		
Observaciones Administración	Mencionar los procesos importantes que se realizan como parte de la ejecución del Programa AVANCEMOS: la coordinación que se realiza con los CIPA de los Centros educativos y con las autoridades del MEP para definir mecanismos y acciones de articulación y seguimiento.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		
Nro. Párrafos	2.7		
Observaciones Administración	Agregar después de la cifra absoluta 11,708 estudiantes, el porcentaje que representa de la población atendida en el año 2011, 6.3%.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR			
Nro. Párrafos	2.40		
Observaciones Administración	La Encuesta de Hogares utiliza el método de ingreso para medir pobreza; y el IMAS utiliza el modelo de puntaje estadístico, que incluye otras variables que permiten medir la no satisfacción de necesidades		

	básicas.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Los datos de la encuesta de Hogares son reales y se usan para hacer aproximaciones del comportamiento del programa. Sin embargo se acoge la propuesta de eliminar del cálculo estimado de asignación indebida.		

Nro. Párrafos	4.3		
Observaciones Administración	Incluir la excepción de los estudiantes provenientes del FONABE a quienes se les tramitará la resolución en estado Beneficio Suspendido; por lo cual, el pago estará condicionado a que el nombre del CE o modalidad del estudiante sea reportado		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		

Nro. Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	La recomendación es eliminar esta condicionalidad del decreto y reglamento del programa porque no es sustancial para el cumplimiento del objetivo primordial. De mantenerse la disposición, se debe asignar a la CCSS la responsabilidad de su cumplimiento.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La norma se encuentra vigente y se debe observar. Si la Administración del IMAS considera que no existen condiciones para cumplirla, deberá plantear ante las instancias que correspondan la modificación correspondiente.		

Nro. Párrafos	4.5		
Observaciones Administración	Eliminar los datos del año 2012 ya que el curso lectivo no ha concluido y muchos de estos estudiantes, por los cambios en las reglas de repitencia, podrían haber ganado las materias del nivel superior. Además, se trata de un dato preliminar.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Las nuevas normas de promoción y repitencia del MEP solo flexibilizan que el estudiante "adelante" algunas materias pero la condición del estudiante sigue siendo repitente. Los datos revisados del año 2012 tienen corte al mes de junio, posterior a la primera verificación de matrícula, y el dato mostrado en el informe mantienen a esa fecha la condición de repitencia para los estudiantes citados.		

Nro. Párrafos	4.6		
Observaciones Administración	Se debe aclarar que no se trata de FIS incompletas. Además, se solicita replantear la disposición considerando que "Lo que se debe garantizar es que el IMAS no apruebe una TMC sin que la Ficha de Información Social (FIS) esté vigente". Agregan que es imposible mantener actualizadas las más de 400.000 FIS institucionales.		

¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se acepta la observación sobre las FIS incompletas. Se rechaza el replanteamiento solicitado de la disposición, porque ésta sólo se refiere a las FIS de los beneficiarios del Programa y no de todos los beneficiarios de IMAS; además, se debe considerar que la normativa vigente es la que ordena la actualización de variables cada 2.5 años y establece la vigencia de las FIS en 5 años, por lo tanto, esa normativa debe acatarse.		

Nro. Párrafos	4.7		
Observaciones Administración	Se solicita replantear la disposición por cuanto “No se debe considerar que el “informe técnico social” consiste en un estudio o documento adicional. La FIS contiene la información necesaria para que el profesional ejecutor establezca o no la necesidad que tiene la familia de recibir la TMC, para uno o más de sus miembros”.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	De acuerdo con la Directriz GG-1854-07-2010 del 28 de julio de 2010, comunicada a las ARDS el 30 de Julio de 2010 y Oficio No. LESIIS 062-07-12 del 26 de julio de 2012, suscrito por la Licda. Silvana Nunnari Saballos, Coordinadora de LESIIS, el ITS es un requerimiento adicional a la FIS, para aquellos casos que califique en no vulnerabilidad y que por situaciones especiales requieran el beneficio del Programa. Si se quisiera utilizar la FIS como mecanismo de control para el otorgamiento del beneficio a estudiantes que se encuentran en estas condiciones, deberá hacerse el cambio correspondiente en la normativa y hacer constar en esa FIS, el criterio técnico que posibilita el otorgamiento del beneficio.		

Nro. Párrafos	4.9		
Observaciones Administración	Se solicita ampliar el plazo de cumplimiento de la disposición al mes de enero de 2014, para lo cual argumentan que con el recurso humano disponible, resulta imposible acatar la disposición en el plazo concedido.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		

Nro. Párrafos	4.10		
Observaciones Administración	Se solicita dejar sin efecto esta disposición, por cuanto: “El IMAS ya implementó en el 2012, una herramienta informática en línea, que le permite a los directores de cada colegio actualizar el nivel educativo”.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La disposición no se refiere al proceso de inserción de los datos propiamente dicho, sino lo que pretende es que el Sistema de Información rechace aquellos registros que muestran un nivel académico “incongruente” con el nivel académico que cursó el estudiante en el año anterior.		

Nro. Párrafos	4.11		
Observaciones Administración	Se solicita eliminar la disposición por cuanto: "El IMAS efectuó, recientemente, un estudio de cargas de trabajo en toda la institución, el cual ya fue remitido a la Autoridad Presupuestaria, para justificar las plazas faltantes. Además, se indica que la disposición contradice lo expuesto por la Autoridad Presupuestaria por cuanto las plazas no son exclusivas para el Programa Avancemos, sino que deben verse en el marco de atención integral a las familias.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Como resultado de la consulta efectuada a la Administración durante el curso de la Auditoría, no se aportó un estudio reciente sobre cargas de trabajo, ni se adjuntó como prueba a las observaciones hechas al Borrador del Informe. Adicionalmente, se tiene que en los oficios STAP-2348-08 del 11 de diciembre de 2008 y STAP-1491-09 del 20 de agosto de 2009, en los que se autorizó al IMAS la creación de 87 plazas, se especifica claramente que son para el Programa Avancemos, de ahí que no existe la contradicción aludida y se debe desestimar lo solicitado.		

Nro. Párrafos	4.12		
Observaciones Administración	Se solicita ampliar el plazo de esta disposición para el segundo semestre del 2013. Se argumenta que el presupuesto para el Programa Avancemos del próximo año ya fue elaborado y existen pocas posibilidades fiscales de ajustar hacia arriba los montos de la TMC. De realizar el estudio en el plazo señalado, se tiene el riesgo que los nuevos montos, que se aplicarían en el 2014, vuelvan a quedar desactualizados.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Lo solicitado en el plazo de 3 meses es el estudio sobre la suficiencia de los montos, sobre el cual deberán comunicarse al órgano contralor las conclusiones y las acciones administrativas derivadas de sus resultados, por lo que la implementación de las acciones que resulten necesarias como producto de ese estudio, como podría ser el incremento de la TMC, corresponde a una decisión administrativa la que se le podría dar sustento económico en un presupuesto extraordinario durante el ejercicio 2013 o en el presupuesto inicial 2014.		

Nro. Párrafos	4.13		
Observaciones Administración	Solicitan un replanteamiento de la disposición, para que se entienda que el MEP está dispuesto y en capacidad de realizar en coordinación con el IMAS un estudio que permita verificar y evaluar los niveles de deserción y permanencia de los estudiantes beneficiarios de la TMC de Avancemos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	N/A		