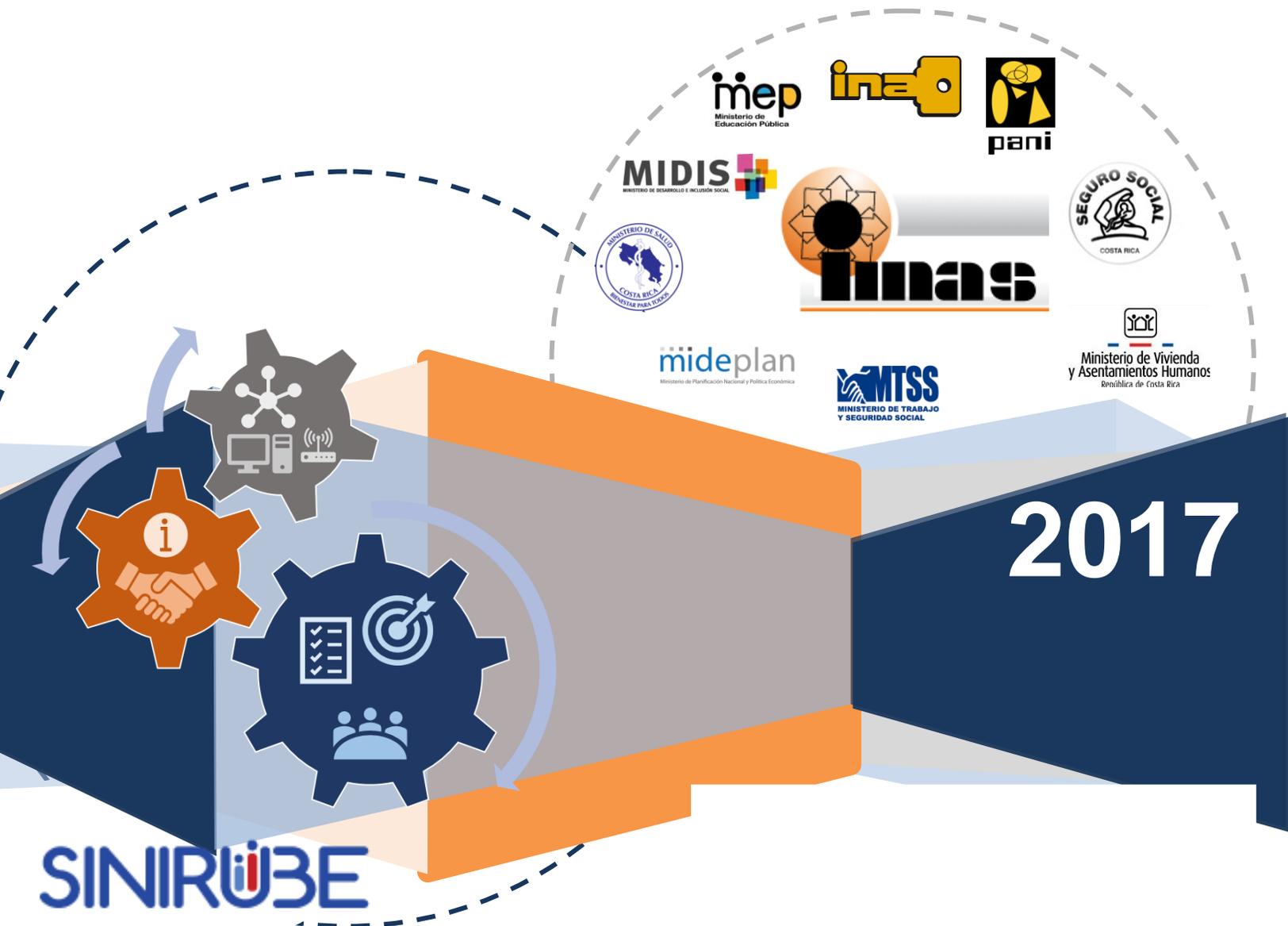


División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES
REALIZADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE
BENEFICIARIOS DEL ESTADO

DFOE-SOC-IF-01-2017
21 de abril, 2017





INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-01-2017
21 de abril, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

**AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES
REALIZADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE
BENEFICIARIOS DEL ESTADO**

2017

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	3
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN	3
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	3
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	3
METODOLOGÍA APLICADA	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2. RESULTADOS	12
SOBRE LA CONSTITUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SINIRUBE.....	12
DEBILIDADES EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL SINIRUBE	12
DEBILIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA	15
SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN.	22
VACÍOS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y OPERATIVIDAD DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN, PREVIO AL DESARROLLO DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA	22
3. CONCLUSIONES	29

4. DISPOSICIONES..... 30

AL MSC. EMILIO ARIAS RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL IMAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	30
AL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA	30
AL MATI. ÉRICKSON ÁLVAREZ CALONGE, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL SINIRUBE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	32

IMÀGENES

IMAGEN Nº 1: ETAPAS DE DESARROLLO DEL SINIRUBE	6
IMAGEN Nº 2: SINIRUBE, CONCEPTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN	24

ANEXOS

ANEXO Nº 1: PORCENTAJE DE HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA VRS PORCENTAJE DE GASTO SOCIAL REAL EN RELACIÓN CON EL PIB.....	33
ANEXO Nº 2: PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE EGRESOS, SINIRUBE.....	34
ANEXO Nº 3: MODELO GENERAL DEL SINIRUBE 2.0	35
ANEXO Nº 4: OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO	36



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como objetivo analizar las acciones realizadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para crear y articular el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), así como también las emprendidas por el Consejo Rector del Sistema (CRS) y la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE (DES), en sus papeles de coordinador y ejecutor del proyecto, respectivamente, en cumplimiento de lo consignado en la Ley N°9137. El periodo de examen fue 2014-2016 y se amplió en aquellos casos en los que se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La Ley de creación del SINIRUBE, N°9137, se centra en dos ejes: por un lado, instaurar un órgano interinstitucional que propicie la acción coordinada entre los diferentes participantes y por otro, la creación de un registro único de beneficiarios, lo cual implica procesos de coordinación interinstitucional, integración de información y establecimientos de procesos y actividades, que se vean reflejados, en última instancia, en el desarrollo de una plataforma tecnológica. La consolidación de dicha plataforma tecnológica permitirá concentrar la información de los beneficiarios en condición de pobreza y pobreza extrema, tanto actuales como potenciales, en una base de datos única y de cobertura nacional para maximizar los niveles de eficiencia, eficacia y oportunidad de la inversión social.

El SINIRUBE nace como un órgano desconcentrado adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). La labor de direccionamiento estratégico del SINIRUBE, recae en el Consejo Rector del Sistema (CRS), el cual está integrado por los jefes, o sus representantes, de las siguientes instituciones: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Salud (MINSAL), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), este Consejo tiene la potestad de definir y coordinar las políticas y las directrices que orienten el desarrollo y el adecuado funcionamiento del SINIRUBE.

¿Qué encontramos?

Una vez concluida la presente auditoría, esta Contraloría General determinó debilidades en el proceso de consolidación del SINIRUBE, que se evidencian en aspectos tales como, que el IMAS no ha culminado el proceso de creación y articulación del SINIRUBE, después de 3 años de la entrada en vigencia de la Ley, debilidades en el funcionamiento del Consejo Rector del Sistema (CRS), en cuanto a la aprobación de directrices y políticas que orientan su funcionamiento y la definición de estrategias y mecanismos de coordinación debidamente oficializados. Además, se encontró que en su rol de órgano colegiado, no ha sesionado con la periodicidad establecida, la ausencia de acciones de seguimiento respecto a acuerdos tomados y legalización tardía del libro de actas.

En línea con lo anterior, este Órgano Contralor determinó que una serie de acciones, tales como, la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica, relevantes para la consolidación del SINIRUBE, se concretaron hasta el mes de diciembre de 2016, o sea, a más de tres años de emitida dicha Ley.

A su vez, con el desarrollo de la presente auditoría, se evidenciaron vacíos en la conceptualización del sistema de información y de su funcionamiento, en dos aspectos, a saber, la ausencia de acuerdos con el total de las instituciones involucradas y la carencia de una metodología de gestión de proyectos que guíe adecuadamente la implementación del SINIRUBE.

Además, se evidenció la ausencia de una definición detallada y anticipada de los requerimientos funcionales del sistema informático por adquirir. En este sentido, si bien es cierto, se determinó la existencia de documentos como “SINIRUBE 1.0” y “SINIRUBE 2.0”, los cuales fueron creados como parte de la planificación preliminar del Sistema y que señalan aspectos como: alcance, limitaciones, características, componentes, funcionalidades, planificación y estrategias generales para la construcción del Sistema, éstos carecen de detalle que posibilite un seguimiento óptimo y oportuno del proyecto.

En conclusión, es criterio de este Órgano Contralor que, las debilidades halladas en el desarrollo de esta auditoría, se constituyen en importantes oportunidades de mejora, de cara a que las autoridades relacionadas con esta temática, tomen acciones que permitan consolidar el SINIRUBE en forma óptima, y por ende, impactar positivamente en una mejor distribución de los recursos públicos destinados a los sectores con mayores niveles de pobreza de la sociedad costarricense.

¿Qué sigue?

Con el propósito de contribuir a solventar las situaciones determinadas, se emiten disposiciones al Presidente Ejecutivo del IMAS, al Consejo Rector del Sistema y al Director Ejecutivo del SINIRUBE, entre otras, definir e implementar acciones concretas para finiquitar la etapa de articulación y creación del SINIRUBE, analizar y definir el conjunto de acciones que mediarán la relación con las instituciones participantes del SINIRUBE, la definición de una metodología para la gestión de proyectos de adquisición de tecnologías de información que oriente la puesta en marcha de la plataforma tecnológica y definir e implementar acciones específicas para solventar las debilidades con respecto al funcionamiento del Consejo Rector.



INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-01-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. En los últimos 10 años, informes de diferentes instancias, entre ellas, de Contraloría General, han señalado la necesidad de diseñar, ejecutar y evaluar políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza, lo anterior, dado que Costa Rica sufre un estancamiento en el porcentaje de hogares en esa condición¹ en los últimos 20 años, donde no se ha logrado reducir a menos del 20%, pese a la creciente inversión² destinada a programas sociales que buscan erradicarla, o al menos disminuirla.
- 1.2. En el Anexo N° 1 de este informe se muestra un gráfico en el que se incluye el porcentaje de hogares en condición de pobreza frente al porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) invertido en gasto público social, se observa que para el periodo 1990-2014, dicho PIB se incrementó del 15,8% al 23,1%, mientras que el nivel de pobreza no descendió del 20%, incluso del 2013 al 2014, esa cifra aumentó del 20,7% al 22,4%.
- 1.3. A lo anterior se suma, que la oferta programática del Estado destinada a reducir la pobreza es múltiple y diversa, que se traducen en 46 programas ejecutados por 22 instituciones. Estos programas muestran vacíos en su diseño y descoordinación, en respuesta a la demanda de los hogares en situación de vulnerabilidad³, que ocasiona duplicaciones y filtraciones en el Sistema. La Contraloría General ha señalado como ejemplo que, las pensiones no contributivas y del bono de vivienda

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, "Alberto Cañas Escalante".

² Documento conceptual SINIRUBE 1.0.

³ Ídem.

atienden el 45% y 41% aproximadamente de la población meta, los CEN-CINAI atienden al 15% de los que debería y en el caso del Programa Avancemos, el 57% no pertenecía al 20% de los hogares en mayor condición de pobreza⁴.

- 1.4. En el 2009 la Contraloría General planteó⁵ la necesidad de establecer un sistema único de información de población objetivo y beneficiaria para el uso por parte de los programas selectivos con el fin de aprovechar las economías de escala, que disminuyen los costos de operación e incrementan la cobertura en el registro de la población objetivo, además de estandarizar los criterios de selección, facilitar el establecimiento de un orden prioritario en función de sus necesidades y ofrecer una mayor transparencia en los procesos de selección.
- 1.5. Dada la ausencia de información sistemática, actualizada y compatible entre las diferentes instituciones del sector social, que permita racionalizar los recursos mediante la identificación de necesidades reales y cuya carencia ha desviado los recursos a sectores menos prioritarios y propiciado duplicaciones de difícil cuantía, se origina la Ley N° 9137⁶, la cual crea el Sistema Nacional de Información Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE).
- 1.6. Este Sistema nace como un órgano de desconcentrado adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y que tiene como finalidades: conformar y mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad; eliminar duplicidades de acciones interinstitucionales que otorgan beneficios; proponer una metodología única para determinar los niveles de pobreza; simplificar y reducir el exceso de trámites y requisitos; establecer un control sobre los programas, con información fundamentada en criterios homogéneos; disponer de datos oportunos, veraces y precisos, con el fin de destinar en forma eficaz y eficiente los fondos públicos dedicados a los programas sociales y finalmente, garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a los sectores más pobres de la sociedad, que sean concordantes con las necesidades reales de los destinatarios y que las acciones estén orientadas a brindar soluciones integrales y permanentes para los problemas que afectan a este sector de la población.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.7. Esta auditoría tuvo como propósito analizar las acciones realizadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para crear y articular el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), así como también las emprendidas por el Consejo Rector del Sistema (CRS) y la Dirección

⁴ Anteproyecto de Ley N°17843, que originó la Ley N°9137.

⁵ Informe N°DFOE-SOC-19-2009, de mayo de 2009, sobre “El diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza”.

⁶ Del 30 de abril de 2013, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°170 del 5 de setiembre de 2013.

Ejecutiva del SINIRUBE (DES), en sus papeles de coordinador y ejecutor del proyecto, respectivamente, en cumplimiento de lo consignado en la Ley N°9137.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.8. El estudio abarcó el análisis de las acciones realizadas por el IMAS, el Consejo Rector del Sistema (CRS) y la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE (DES), en relación al cumplimiento de los fines y funciones establecidas en la Ley N°9137.
- 1.9. El periodo de examen abarcó las actividades desarrolladas en el periodo 2014-2016, extendiéndose en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN

- 1.10. Durante la ejecución del estudio se plantearon a las diferentes instituciones participantes, varios requerimientos de información documental, así como solicitudes de reuniones y entrevistas, los cuales siempre fueron atendidos de manera oportuna.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.11. Producto de la ejecución de la Auditoría, se determinó la inexistencia del acta N°02-2014 del CRS, por lo que no se tuvo acceso al debate y acuerdos derivados de esa sesión.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.12. La atención de 54.600 familias en condición de pobreza extrema constituye una de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, como parte de los esfuerzos necesarios para disminuir la pobreza en nuestro país. Asimismo, se destaca en el PND, la creación de un plan intersectorial para reducir la pobreza, la necesidad del desarrollo de un sistema de información social y la evaluación y el rediseño de los programas selectivos.
- 1.13. El Gobierno ha planteado la estrategia del abordaje multicausal de la reducción de la pobreza extrema en las familias, que inicia con la respuesta estatal de articulación (nacional e intersectorial) de aspectos sociales, económicos y ambientales que aportan a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias para que superen la línea de pobreza, esto se plasmaría posteriormente en la "*Estrategia de Puente al Desarrollo*".
- 1.14. Dicha estrategia busca generar capacidades en las familias en condición de pobreza, y se plantea una serie de herramientas técnicas para que el Estado asigne recursos a quien realmente lo necesita, entre ellas el SINIRUBE.

1.15. En general, el diseño de un sistema único de información de beneficiarios (SUIB), debe ser un instrumento necesario y coherente con una estrategia de protección social, razón por la cual es difícil concebir un proyecto de este tipo, sin disponer de un mecanismo que posibilite la identificación, priorización y el diagnóstico del núcleo central de beneficiarios de esa política. Los componentes básicos de un registro de este tipo son los siguientes⁷:

- *Registro Único de Beneficiarios (RUB)*: Consiste en una base de datos que alberga de forma estructurada y sistematizada información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales incluidos en una estrategia de protección social, así como de los beneficios que perciben. El propósito del RUB es conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los diferentes programas sociales.
- *Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB)*: Constituye un algoritmo o procesamiento estadístico de los datos contenidos en el RUB, para generar un índice de priorización de los beneficiarios de los programas. Éste permite asignar un orden a la demanda potencial y/o existente de dichos programas.
- *Sistema de Integración de Bases de Datos (SIBD)*: Se refiere a un procedimiento de intercambio y unificación de los datos inmersos en las bases de los distintos programas sociales. Estas bases de datos seorean con otras bases de datos oficiales, que funcionan como validadores de información, tales como: el Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Ministerio de Hacienda, Registro Nacional (RNP), datos sobre seguridad social y otros, con el fin de homologar la información e identificar posibles duplicaciones o filtraciones en el sistema.
- *Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SME)*: Consiste en un sistema de información que se alimenta del RUB y/o del SIBD para efectuar un proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales incorporados en la estrategia de protección social, para lo cual se definen una serie de indicadores que coadyuvan al proceso de toma de decisiones relacionadas con el manejo de las políticas públicas en materia social.

1.16. En nuestro país, diversos gobiernos han ejecutado esfuerzos relacionados con la constitución de sistemas de información social. Desde 1990 se han emitido políticas, directrices, decretos y proyectos del Ley⁸ tendentes a obtener un registro único de beneficiarios, sin mayores resultados.

1.17. Para esa década el IMAS inició el diseño y desarrollo de un Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) para sus programas; para el año 2000 ese Instituto introdujo cambios y mejoras en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y

⁷ Irrazabal, Ignacio. Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios. Diálogo Regional de Política. Octubre 2004.

⁸ Informe DFOE-SOC-IF-12-2011 sobre “Un sistema de información único de beneficiarios para los programas selectivos”.

en el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN), los cuales, desde el 2004, operan en forma integrada para la gestión de los programas que ejecuta el IMAS⁹.

- 1.18. En el periodo 2002-2006 se planteó el “*Plan Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas*”, como parte del Plan de Solidaridad, el cual impulsó un modelo de movilidad social ascendente, cuyos ejes fueron los mecanismos de integración y articulación tanto de esfuerzos gubernamentales como del sector privado; concepción integral centrada en la generación de oportunidades y desarrollo de las capacidades de las personas, el cual buscó impulsar políticas tanto universales como focalizadas¹⁰ y que propuso la transversalización del SIPO en todo el sector social, iniciativa que no logró ser implementada en las instituciones y que además se vio truncada dada la inexistencia de previsiones financieras, normativas y de recurso humano¹¹.
- 1.19. En el 2005, el Poder Ejecutivo emitió la Directriz N°44, con el fin de crear un registro único de beneficiarios, por lo que todos los programas financiados con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) deberían utilizar el SIPO del IMAS. En el 2006 se publicó el Decreto Ejecutivo N°33079 que reconoció el uso del SIPO como instrumento oficial y único del Estado para el registro, calificación y selección de potenciales beneficiarios de programas para la superación de la pobreza¹². Sin embargo, fue derogado tiempo después por el Decreto N°33193, dado que se consideró inviable su aplicación, pues se consideró complejo tanto la instrumentalización de su estructura como sus mecanismos de funcionamiento¹³.
- 1.20. En el 2006, producto de un informe de la Contraloría General sobre el funcionamiento del SIPO del IMAS¹⁴, el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social asumió tres compromisos: Diseñar y desarrollar un modelo de gestión integrado de los programas sociales; diseñar y proponer una arquitectura institucional para la dirección política, la coordinación y el seguimiento de las políticas sociales selectivas y desarrollar el Sistema de Información para la Gestión Integrada de Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS). Este sistema tuvo como propósito uniformar los criterios, bases de datos y redes informáticas, como instrumento para coordinar, integrar y articular acciones que permitiera optimizar la asignación de recursos, mejorar la toma de decisiones, evaluar y aumentar la

⁹ Ídem.

¹⁰ Evaluación de la política social de combate a la pobreza de la administración del Dr. Abel Pacheco de la Espriella (2002-2005). Escuela de Economía de la Universidad Nacional. 2005.

¹¹ Informe N° DFOE-SOC-19-2009 sobre el “Diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza”.

¹² Decreto Ejecutivo N° 33079 sobre “Sistema de Información de la Población Objetivo”, publicado en La Gaceta N° 89 del 10 de mayo de 2006.

¹³ Decreto Ejecutivo N°33193, deroga el Decreto Ejecutivo N°33079 sobre el SIPO, publicado en La Gaceta N°132 del 10 de julio de 2006.

¹⁴ Informe N° FOE-SO-102 sobre “La utilización del SIPO del IMAS en el Sector Social”.

calidad y efectividad de la gestión social pública, con el fin de asegurar el bienestar social de la población excluida y en condiciones de pobreza¹⁵.

1.21. En el 2011, este Órgano Contralor señaló¹⁶ pocos avances en la implementación de dicho sistema único de información beneficiarios y concluyó que para ese momento, 21 años después de haberse diagnosticado la necesidad del SUIB, se carecía de una propuesta oficial para el desarrollo de ese sistema a nivel sectorial con su conceptualización y requerimientos para su operación; tampoco se concretó su ubicación institucional, normativa, responsables institucionales, el diseño de su arquitectura, sus componentes básicos, administración, el financiamiento, los requerimientos humanos y tecnológicos, y mecanismos de evaluación que aseguraran su sostenibilidad.

1.22. La necesidad evidente de un SUIB llevó a la promulgación de la Ley de creación del SINIRUBE, N°9137, la cual se centra en dos ejes: por un lado, instaurar un órgano interinstitucional que propicie la acción coordinada entre los diferentes participantes y por otro, la creación de un registro único de beneficiarios, tanto actuales como potenciales, lo cual implica procesos de coordinación interinstitucional, integración de información y establecimientos de procesos y actividades, que se vean reflejados, en última instancia, en el desarrollo de una plataforma tecnológica. La Imagen N°1 constituye la representación gráfica de las diferentes etapas a desarrollar en el SINIRUBE, a partir de la concepción lógica de lo dispuesto en la Ley.

IMAGEN N° 1

Etapas de desarrollo del SINIRUBE



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ Informe DFOE-SOC-IF-12-2011 sobre “Un sistema de información único de beneficiarios y población objetivo para los programas sociales selectivos”.

¹⁶ Ídem.

1.23. La imagen anterior coincide con los procesos definidos¹⁷ en la planificación preliminar del SINIRUBE, a saber:

- *Proceso de dirección y coordinación del SINIRUBE:* Responsable principal de la gestión del Sistema y el Registro, cuya competencia central es la de dirigir la ejecución e implementación del Sistema. Sus principales funciones están asociadas a definir los ejes estratégicos del Registro y monitorear el Plan Estratégico, supervisar a las unidades operativas, informar a autoridades del avance del SINIRUBE, definir los planes de trabajo de corto, mediano y largo plazo del SINIRUBE y elaborar y gestionar convenios de cooperación con instituciones a cargo de programas sociales para el intercambio de la información.
- *Proceso operativo del SINIRUBE:* Integrado por equipos multidisciplinarios con especialistas en relaciones interinstitucionales, de monitoreo y de comunicación. Sus responsabilidades son: el involucramiento en la articulación interinstitucional para la definición de procesos; administrar el procesamiento de datos ingresados al Sistema; validar y contrarrestar datos de identificación de potenciales beneficiarios; realizar controles de calidad de la información y en caso de identificar errores o inconsistencias informar a la institución proveedora de los datos; dar seguimiento a las instituciones participantes para la actualización de la información de sus respectivos programas sociales y desarrollar estrategias de gestión de cambio con el personal de las instituciones participantes.
- *Proceso de administración del SINIRUBE:* Desarrollado por los especialistas en administración de sistemas informáticos, quienes tienen a cargo las funciones específicas para el manejo de la plataforma tecnológica, entre ellas, administración de perfiles, resguardo de datos, monitoreo del Sistema, desarrollo de mecanismos de validación y la recuperación y exportación de bases de datos para el análisis de la información.
- *Proceso de análisis de la información:* Tiene el rol de procesar reportes de cara a la entrega de informes diseñados con los datos albergados en el Sistema.

1.24. En el caso del SINIRUBE, la labor de direccionamiento estratégico recae en el Consejo Rector del Sistema (CRS)¹⁸, el cual se conformó el 4 de marzo de 2014¹⁹, seis meses después de la publicación de la Ley N°9137 en el diario oficial La Gaceta, de acuerdo con lo estipulado en su Transitorio I.

1.25. Dicho Consejo está integrado por los jefes, o sus representantes, de las siguientes instituciones: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Salud (MINSAL), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ministerio de Vivienda y

¹⁷ Documento conceptual SINIRUBE 2.0, remitido mediante oficio N°SINIRUBE-24-04-2016 del 4 de abril de 2016.

¹⁸ Ley N°9137, artículo 7.

¹⁹ Acta N°001-2014 del Consejo Rector del Sistema.

Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN); y tiene la potestad de definir y coordinar las políticas y las directrices que orienten el desarrollo y el adecuado funcionamiento del SINIRUBE.

- 1.26. Son parte del Sistema todas aquellas instituciones del Estado que se dediquen a la ejecución de programas sociales, entre ellas: el IMAS, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Dirección Nacional de CEN-CINAI, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Gobiernos Locales y todos aquellos que también brinden servicios, asistencias y otros auxilios económicos a personas en estado de necesidad. Además, se contempla en la Ley, que el Sistema podrá establecer relaciones de coordinación interinstitucional con las dependencias del Estado que generan información relativa a las políticas públicas destinadas a la erradicación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses, tales como: el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Hacienda, entre otros.
- 1.27. La Ley N°9137 contempló la posibilidad de trasladar personal de dichas entidades participantes al SINIRUBE, con cargo al presupuesto de cada institución, sin embargo, no logró materializarse²⁰. Por lo que el IMAS, como parte de su labor de articulación, procedió con la solicitud de plazas a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), instancia que autorizó²¹ un total de 10 plazas para el Sistema, de las cuales 7 han sido ocupadas.
- 1.28. Para el desarrollo y funcionamiento del SINIRUBE, al 15 de noviembre de 2016, se cuenta con un Director Ejecutivo, el cual fue nombrado en diciembre de 2015, y quien tiene la función de dirigir y velar por el buen funcionamiento del Sistema. Éste se acompaña de un equipo técnico-profesional compuesto en la actualidad por: una asistente de Dirección Ejecutiva, dos informáticos, un economista, un estadístico y un profesional en ciencias sociales; quienes desempeñan tareas operativas propias de la implementación del SINIRUBE, por lo que, en el caso de funciones administrativas tales como procesos presupuestarios, de contratación, proveeduría, recursos humanos, entre otros, es el IMAS quien los ha asumido, lo anterior con el fin de no duplicar la estructura administrativa en el aparato estatal y contener así el gasto público.
- 1.29. El artículo 14 de la Ley señala que, el Ministerio de Hacienda debe incluir la partida presupuestaria correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal para el funcionamiento del Sistema. Dado lo anterior, se tiene que el

²⁰ Oficio N°SINIRUBE-26-04-2016 del 8 de abril de 2016.

²¹ Según oficio N°STAP-1522-2015 del 21 de agosto de 2015.

Gobierno Central, vía Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), asignó al IMAS, para uso específico del SINIRUBE, el monto de ¢175,3 millones²² en el 2015; en el 2016, un total de ¢1.500,0 millones²³ y para el 2017²⁴, una transferencia por ¢2.318,2 millones. En el Anexo N°2 se muestra el presupuesto y ejecución de egresos correspondiente al SINIRUBE para el periodo 2015-2017.

- 1.30. Como parte de los esfuerzos iniciales para poner en marcha el SINIRUBE, el IMAS en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conceptualizaron el funcionamiento preliminar del SINIRUBE, para ello se plantearon dos etapas:
- 1.31. La fase SINIRUBE 1.0, en la cual se desea tener una primera aproximación de la población objetivo; desarrollar un primer algoritmo de priorización para mejorar la focalización de los programas; contar con herramientas para validar la información reportada (Sistema Centralizado de Recaudación-SICERE y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte-IVM) e identificar zonas con reducida cobertura de programas IMAS y CCSS. Se planificó la participación del IMAS y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), con el Sistema de Población Objetivo (SIPO) y el Sistema Nacional de Información Social (SINAIS); de la CCSS, con el Expediente Digital Único en Salud (EDUS); y del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Registro Nacional de la Propiedad (RNP), como instituciones de validación²⁵. Esta primera fase se desarrolló en el ambiente tecnológico del IMAS²⁶.
- 1.32. La etapa SINIRUBE 2.0, en la cual se prevé la interconexión de las principales bases de datos y sistemas del sector social, mediante una plataforma que permita la interoperabilidad. Las funcionalidades programadas son: la captura de la información, el modelo de priorización extendido al resto de participantes, la integración de los datos, la generación de información, la actualización de los datos y un aplicativo para uso en ventanilla y campo, para posibilitar el proceso de asignación de los beneficios in situ. En el Anexo N°3 se muestra la representación gráfica del modelo general de funcionamiento del SINIRUBE 2.0.
- 1.33. En esta segunda fase se pretende la incorporación de una solución tecnológica que posibilite dicha integración y comunicación con las instituciones participantes, por lo que se ha considerado la contratación de una empresa proveedora del servicio, bajo la modalidad de “servicios administrados”, en la que el SINIRUBE no tiene una vinculación directa con la tecnología que se seleccione para el servicio, el licenciamiento, la compra de equipos, la instalación y la administración de la

²² Presupuesto Extraordinario del IMAS N°02-2015.

²³ Presupuesto Inicial IMAS 2016.

²⁴ Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2017.

²⁵ Documento conceptual SINIRUBE 1.0.

²⁶ Presentación “Ruta SINIRUBE”, remitido mediante oficio N°SINIRUBE-27-04-2016 del 18 de abril de 2016.

plataforma tecnológica requerida para suministrar el servicio especificado en el documento SINIRUBE 2.0²⁷.

- 1.34. Al respecto, el CRS, en sesión N°02-2016²⁸, acordó prescindir de un concurso ordinario para la contratación del sistema SINIRUBE 2.0, utilizando la excepción del inciso c) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, N°7494²⁹, relacionado con la actividad contractual desarrollada entre sujetos de derecho público. No obstante, dicho acuerdo fue derogado en sesión N°03-2016 de dicho Consejo, y en su lugar se convino la solicitud de autorización ante la Contraloría General, de la exclusión de procedimiento de concurso ordinario y autorización para la contratación directa concursada de la fase de implementación del SINIRUBE 2.0³⁰.
- 1.35. Dicha solicitud fue denegada por parte de la División de Contratación Administrativa de este Órgano Contralor el 12 de enero de 2017 (oficio N° DCA-0027), entre otros aspectos, se indicó que se refleja "...no solo un problema en la definición integral del objeto frente a las cotizaciones y la ejecución, sino que podría generar inconvenientes en la ejecución que requieran de los contratistas proceder a efectuar el inventario de tecnologías para determinar si la interconexión es posible y el costo que ello tendría, lo cual podría afectar la cotización misma en el contexto del concurso y significar modificaciones contractuales complejas durante la ejecución. De forma tal que, autorizar el procedimiento de excepción en estas condiciones no permite que atienda la necesidad de una mejor manera, ni tampoco permite acreditar que el procedimiento ordinario resulte inconveniente".

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.36. Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Además, se observó, en lo atinente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), y demás normativa aplicable.
- 1.37. Se aplicaron entrevistas y consultas formales tanto a la Presidencia Ejecutiva del IMAS, el cual ostenta el cargo de Presidencia del CRS, a la Auditoría Interna del IMAS, al Director Ejecutivo del SINIRUBE, a los jefes y/o representantes de las instituciones participantes del SINIRUBE y que se encuentran designadas en el Consejo y, a la Gerente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

²⁷ Documento SINIRUBE 2.0.

²⁸ Efectuada el 10 de marzo del año en curso.

²⁹ Del 2 de mayo de 1995, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 110 del 8 de junio de 1995.

³⁰ Este aspecto se encuentra en trámite en la División de Contratación Administrativa de la CGR, según se constató en oficio N°SINIRUBE-104-04-2016 del 30 de setiembre de 2016.

- 1.38. Asimismo, se desarrolló un “*Taller para la identificación de causas y efectos*” en la cual participaron representantes de la Dirección Ejecutiva que tiene a cargo el SINIRUBE y funcionarios de la Contraloría General de la República.
- 1.39. Como fuentes de información y de criterio para el análisis, se utilizaron informes anteriores elaborados por este Órgano Contralor, así como pronunciamientos y dictámenes de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Sala Constitucional, vinculados con esta temática.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.40. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevó a cabo el 8 de diciembre de 2016 en el Despacho del Presidente Ejecutivo, en las oficinas centrales del IMAS, en la cual estuvieron presentes: MSc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente del Consejo Rector del SINIRUBE, MATI. Erickson Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del SINIRUBE, MSc. Edgardo Herrera Ramírez, Auditor Interno del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Sra. Tiky Morales García, Gestora de proyectos del Centro de Gobierno y Sr. Arturo Miranda Chaves, Asesor de la Presidencia IMAS.
- 1.41. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio N°DFOE-SOC-1174 (15453)-2016 del 22 de noviembre de 2016.
- 1.42. El borrador del presente informe se entregó en versión digital, al MSc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente del Consejo Rector del Sistema, mediante oficio N° DFOE-SOC-1262 (16213) y al MATI. Erickson Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del SINIRUBE, a través de oficio N°DFOE-SOC-1261 (16212), ambos del 16 de diciembre de 2016, con el propósito de que en un plazo no mayor de tres días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.43. Mediante los oficios N° PE-1105-12-2016 (NI 35516) y N°SINIRUBE-143-12-2016 (NI 35515), ambos del 21 de diciembre de 2016, suscritos por el MSc. Emilio Arias Rodríguez, Presidente del Consejo Rector del Sistema, y el MATI. Erickson Álvarez Calonge, respectivamente, se presentaron las observaciones al borrador del Informe, las cuales se analizaron en el Anexo N°4 a este documento, incorporándose los ajustes correspondientes.

2. RESULTADOS

SOBRE LA CONSTITUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SINIRUBE

DEBILIDADES EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL SINIRUBE

- 2.1. La Ley N°9137, define la naturaleza jurídica del SINIRUBE como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- 2.2. Al respecto, la Ley General de la Administración Pública (LGAP), N° 6227, conceptualiza, en su artículo 83, el tema de la desconcentración, en el Sector Público costarricense.
- 2.3. La desconcentración conlleva una disminución en el ámbito de la subordinación del órgano hacia el ente, y de pleno respeto de las competencias asignadas por ley al primero (órgano).
- 2.4. La PGR ha señalado³¹ que, la desconcentración es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad.
- 2.5. Por lo anterior, la desconcentración posibilita al órgano la ejecución de una competencia específica asignada por ley.
- 2.6. Dada la línea de argumentación anterior, el SINIRUBE se constituye en un órgano, al cual se le ha asignado por Ley de manera específica, la creación de un Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios.
- 2.7. En lo que respecta a la relación entre el IMAS y SINIRUBE, no se puede perder de vista que la misma Ley N° 9137 establece que le corresponde a dicho Instituto crear y articular al SINIRUBE, por lo que al ser un ente adscrito de reciente creación, cabe la posibilidad de que exista un apoyo considerable de parte de ese Instituto, el cual constituye una entidad consolidada.
- 2.8. No obstante lo anterior, el SINIRUBE tiene una facultad legal individualizada en la relación entre ambas entidades, independientemente de la función de creación y articulación que el IMAS tiene respecto a la primera, y en donde se puede pensar en un apoyo en los ámbitos pertinentes, sin que se afecte su desconcentración.

³¹ Procuraduría General de la República. Dictamen C-159-96, del 25 de setiembre de 1996.

- 2.9. Bajo este orden de ideas, producto del desarrollo de esta auditoría, se determinó que el SINIRUBE no se ha logrado consolidar en los términos establecidos en la Ley N° 9137.
- 2.10. Aunque el SINIRUBE cuenta con un CRS, un Director Ejecutivo y un equipo técnico para el desempeño de sus funciones, éste no ha alcanzado ejercer sus acciones con la independencia que podría hacerlo.
- 2.11. Por su parte, el IMAS no ha establecido acciones específicas para culminar el proceso de creación y articulación del SINIRUBE, y por ende, lograr finalmente que éste, funcione como un sistema interinstitucional en aras de la consecución de una base de datos actualizada y de cobertura nacional, de las personas que requieran servicios u otras asistencias económicas, por encontrarse en situaciones de pobreza, esto después de 3 años de la entrada en vigencia de la Ley³².
- 2.12. En línea con lo anterior, se encontró que el SINIRUBE, ha ejercido sus funciones con una participación directa del IMAS dentro de su gestión, ello se evidencia en aspectos tales como: modificación de convenios actuales del Instituto para incluir al SINIRUBE, reasignación de puestos del Sistema aprobados por la STAP y el conocimiento de advertencias de la Auditoría Interna sobre SINIRUBE³³, los cuales han sido abordados en el Consejo Directivo del IMAS, y no en el Consejo Rector del Sistema, pese a que, como se ha indicado, éste se conformó desde marzo de 2014.
- 2.13. Por otra parte, se determinó que para el 2016 y 2017, la planificación operativa general del SINIRUBE se incluyó en el Plan Operativo del IMAS, y dentro del presupuesto ordinario del IMAS se plasmó como un cuarto programa presupuestario denominado “SINIRUBE”. En lo que concierne a la planificación estratégica se tiene que, el SINIRUBE forma parte del Plan Estratégico Institucional (PEI) del IMAS para el periodo 2016-2020, el cual fue aprobado por el Consejo Directivo de dicho Instituto mediante acuerdo N°599-11-2016, ratificado el 17 de noviembre de 2016.
- 2.14. Así las cosas, y dentro del contexto de la Ley N° 9137 en cuanto al rol que se le asigna al IMAS en la labor de creación y articulación del SINIRUBE, el que el IMAS considere al SINIRUBE dentro de su planificación estratégica resulta razonable, no obstante, ha de tenerse claridad para las autoridades tanto de IMAS como del SINIRUBE, que ello ha de entenderse dentro del contexto de la independencia funcional que tiene el SINIRUBE.

³² El Presidente del Consejo Rector manifestó mediante oficio N°PE-1105-12-2016, que la Presidencia Ejecutiva del IMAS aprobó a través de acuerdo de Consejo Directivo IMAS N°683-12-2016 del 15 de diciembre de 2016, la respectiva modificación al Reglamento Interno del IMAS, para que el Director Ejecutivo del SINIRUBE pueda realizar las contrataciones administrativas necesarias para el funcionamiento de dicho órgano; por lo que se manifiesta que la PE IMAS ha procurado articular el finiquito de la etapa de creación y articulación del SINIRUBE.

³³ Actas del Consejo Directivo del IMAS 2014-2016, localizadas en el sitio Web: <http://www.imas.go.cr/>.

- 2.15. Bajo este contexto, con el desarrollo de la presente auditoría, se determinó que, al 30 de noviembre de 2016, el SINIRUBE cuenta con una planificación operativa integrada a la planificación operativa del IMAS.
- 2.16. Sobre el particular, la Unidad de Planificación Institucional (UPI) del IMAS, producto de una consulta realizada por la DES, resolvió que el SINIRUBE debe formular su propio PEI y su propio POI para efectos de plasmar las principales líneas estratégicas y acciones operativas para el cumplimiento de sus objetivos³⁴.
- 2.17. El proceso de planificación debe utilizar como insumo un análisis de riesgos que le permita asegurar, de manera razonable, el cumplimiento de los objetivos y fines consignados en la Ley, de conformidad con la norma 3.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP)³⁵.
- 2.18. En punto a lo anterior, se determinó que la administración del SINIRUBE no documentó de manera formal un análisis de los riesgos y errores de iniciativas similares que han precedido a este Sistema, así como eventuales situaciones que podrían afectar el desempeño de la institución.
- 2.19. La Administración del SINIRUBE manifestó que dichos estudios no se han efectuado debido a que cuando se asumió la Dirección Ejecutiva ya existía una estructura conformada para el SINIRUBE y estaban definidas las líneas generales de su funcionamiento. En razón de lo anterior, durante la etapa preliminar del desarrollo del Sistema, se realizó un replanteamiento de acciones y abordaje basado en estudios previos, en los cuales se ha tratado de solventar las deficiencias señaladas por diferentes instancias. No obstante, esto no se plasma de manera formal en un documento como parte de la planificación del proyecto.
- 2.20. En relación con el tema presupuestario se encontró que, para financiar los gastos del SINIRUBE, se le asigna una partida por parte del Gobierno Central, según consta en la Ley de Presupuesto Nacional, al IMAS.
- 2.21. En lo que respecta, al apoyo administrativo que le brinda el IMAS al SINIRUBE, también se evidenció que ello se ha desarrollado sin la existencia de un mecanismo de control, acuerdo o similar, que regule las condiciones bajo las cuales el Instituto prestará dicho apoyo³⁶.
- 2.22. En punto a lo anterior, cabe destacar que, dicha regulación se abordó en el reglamento a la Ley N°9137, el cual fue aprobado el 16 de diciembre de 2016.

³⁴ Oficio N°GG-2019-09-2016.

³⁵ N-2-2009-CO-DFOE, R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

³⁶ El Presidente del CRS manifestó mediante oficio N°PE-1105-12-2016 que el Consejo Directivo del IMAS a través de acuerdo N°61511-2016 del 21 de noviembre de 2016, acordó que ese Instituto le prestará servicios administrativos al SINIRUBE por un monto de ₡24.000,2 miles para el 2016 y un presupuesto de gasto para el 2017 por un monto de ₡26.221,2 miles.

- 2.23. Por otra parte, pese a que el IMAS definió algunas acciones iniciales como parte de las funciones que le asignó la Ley N°9137, relacionadas con la potestad de instituir y estructurar SINIRUBE, entre ellas, la gestión de plazas ante la STAP; la modificación de su normativa interna, entre ellas, el Manual de Cargos y el de Clases Institucionales para incluir las plazas asignadas al SINIRUBE; la instrucción inicial para la elaboración del Reglamento a la Ley N°9137³⁷ y la inclusión de una meta relacionada con el SINIRUBE: “15 instituciones integradas al Sistema”, como parte de su Plan Operativo Institucional 2015; este Órgano Contralor determinó que una serie de acciones relevantes se implementaron después de tres años de emitida dicha Ley.
- 2.24. A mayor abundamiento, cabe señalar que, dichas acciones se relacionaron con la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica que permitiera materializar la naturaleza jurídica otorgada a ese ente³⁸.
- 2.25. Asimismo, se encontró que la gestión de plazas se emprendió de manera tardía, un año y medio después de la entrada en vigencia de la Ley, y el nombramiento del Director Ejecutivo se dio hasta dos años después.
- 2.26. Por otra parte, se tiene que el SINIRUBE hace uso de la normativa interna³⁹ del IMAS para regular los diferentes procesos, lo anterior es viable en su condición de adscrito al IMAS, en el tanto no afecte la independencia funcional del SINIRUBE otorgada mediante Ley.
- 2.27. Todo lo anterior, ha generado que el SINIRUBE, no se haya podido consolidar en los términos establecidos en su Ley de creación.

DEBILIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA

- 2.28. El artículo 8 de la Ley N°9137 señala las funciones que debe asumir el CRS como instancia de dirección, y cuyo cumplimiento es trascendental para que el SINIRUBE cumpla con sus fines.

³⁷ Según acuerdo contenido en el acta N° 087-11-2013 del 25 de noviembre de 2013 del Consejo Directivo del IMAS.

³⁸ Según acuerdo contenido en el acta N° 070-10-2014, desde el 27 de octubre de 2014, el Consejo Directivo del IMAS instruyó al Presidente Ejecutivo de ese Instituto, para que iniciara las labores de coordinación administrativa necesarias para tramitar dicha personería. Cabe señalar que, se indicó a esta Contraloría General por parte de la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE que esa institución ya dispone de personería jurídica, así como la certificación del poder generalísimo otorgado al Director Ejecutivo, la cual se concretó el 6 de diciembre de 2016. A su vez, la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó que el Reglamento a la Ley N°9137 fue presentado al Consejo Rector del Sistema para su revisión, el cual fue aprobado mediante acuerdo N°16-2016, contenido en el acta N°05-2016 de sesión efectuada el 16 de diciembre de 2016.

³⁹ Oficio N°SINIRUBE-69-08-2016.

2.29. En la presente auditoría, se determinaron una serie de debilidades en cuanto al cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley N° 9137 al CRS. A continuación, se detallan las principales situaciones halladas:

- *Con respecto a la realización de un censo nacional.*

2.30. El inciso a), artículo 8, de la Ley N°9137 establece como una de las funciones del CRS, la realización de un censo nacional en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que permita determinar las características relacionadas con la situación económica y social de los individuos, que facilite el análisis, la evaluación y el rediseño de las políticas sociales, así como la creación de un sistema de alerta que posibilite atender rápidamente a ciudadanos en estado de necesidad. Asimismo, este censo permitirá generar, alimentar y mantener actualizado el SINIRUBE.

2.31. Al respecto, la Administración del Sistema descartó constituir la base de información con datos de un censo nacional, dado los altos costos operativos que implica, aunado a la situación fiscal que atraviesa el país. Se indicó que dicha medida se respalda en datos y estadísticas⁴⁰, no obstante, a noviembre de 2016, tan relevante decisión no figuraba en acuerdos del CRS.

2.32. En su lugar, se propuso la integración de datos socioeconómicos recolectados por distintos medios, entre los que destacan: la información recolectada por los Asistentes Técnicos de Atención Primaria (ATAP's) de la CCSS, la cual se consolida en el EDUS; SIPO del IMAS; datos de otras instituciones que recolectan información socioeconómica como el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), CEN-CINAI y Régimen No Contributivo (RNC) de la CCSS y finalmente, los denominados "Barridos", que consisten en levantamientos de información masiva en zonas donde existe concentración de pobreza y baja cobertura de programas sociales.

2.33. El INEC indicó⁴¹ al respecto que, el censo es la operación estadística más grande y compleja que se lleva a cabo en los países, el cual requiere no sólo de recursos financieros, sino también de tiempo y de recurso humano. Además añadió que este tipo de censos o barridos, suministra una "fotografía" en un momento dado, por lo que se recomendó establecer un sistema de actualización, tales como los registros administrativos institucionales.

2.34. Si bien las estrategias definidas por el SINIRUBE para alimentar la base de datos son viables y fundamentadas, existe el riesgo de que con las bases de datos actuales no se tenga acceso al total de la posible población objetivo y que por ende existan personas en estado de necesidad que sean excluidas del Sistema.

2.35. Además, no se puede dejar de lado el mandato que establece la Ley N°9137, por lo que las medidas adoptadas por esa Administración constituyen estrategias que

⁴⁰ Oficio N°SINIRUBE-87-08-2016 del 25 de agosto de 2016.

⁴¹ Oficio N°GE-491-2016 del 9 de setiembre de 2016.

brindan soluciones a corto plazo. De forma tal que, las autoridades que dirigen el SINIRUBE y el INEC, no deberían obviar dicho mandato y considerar la posibilidad de que los censos futuros se adecúen a las necesidades del SINIRUBE, con el fin de que dicho instrumento genere información utilizable para ese Sistema y que permita complementar los datos de los registros administrativos institucionales existentes.

- *Sobre la aprobación de reglamentos*

2.36. La Ley consigna en el inciso d) del artículo 8, que el CRS es el responsable de establecer la regulación necesaria para el funcionamiento operativo del Sistema; y en el inciso f) de ese mismo artículo señala que el CRS debe definir, por medio de reglamento las políticas y directrices generales para el acceso y manejo de la base de datos.

2.37. Según lo indicado por la Administración, dicho funcionamiento operativo del Sistema se plasma en el Reglamento a la Ley N°9137. No obstante, al respecto se tiene que este documento fue aprobado por el Consejo Rector del Sistema hasta el 16 de diciembre de 2016. Asimismo, se determinó que el SINIRUBE no dispone del reglamento que regulará en forma específica el funcionamiento de la base de datos.

2.38. La Administración manifestó⁴² que no es posible crear este último reglamento, dado que se encuentran en la fase de construcción de requerimientos funcionales específicos de la plataforma SINIRUBE 2.0.

2.39. Dado lo anterior, el SINIRUBE no dispone de documentos formales aprobados que le permitan regular su funcionamiento operativo, lo cual limita la claridad en la ejecución de los procesos, roles de participación, deberes y otros.

- *Estrategias y mecanismos de coordinación no oficializados*

2.40. El artículo 8 de la supramencionada Ley, en su inciso e), establece que se deben definir estrategias y mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del Sistema.

2.41. Al respecto, existen esfuerzos por parte de la Administración en definir⁴³ algunas acciones, entre ellas, el apoyo en la organización del IMAS, el apoyo interinstitucional, la imposibilidad de transferir información de la base de datos del SINIRUBE a terceros privados, la obligación de actualización, uso de una ficha base de inclusión social y simplificación de procesos. Sin embargo, dichas acciones carecen de detalle, que permita, al menos, identificar objetivos y responsables de su ejecución.

2.42. La ausencia de dichos mecanismos dificulta la definición de acciones y recursos asignados que permita la ejecución y el logro de los objetivos dispuestos en la Ley, y

⁴² Oficio N°PE-0641-2016 del 19 de julio de 2016.

⁴³ Comunicadas mediante oficio N°SINIRUBE-87-08-2016 del 25 de agosto de 2016.

que defina de manera más precisa el rol de participación de cada uno de los actores del Sistema para contribuir al cumplimiento de los fines institucionales.

- *Directrices, políticas y otras regulaciones que no han sido aprobadas*

- 2.43. Los incisos b), c), h) e i) del supracitado artículo 8, señalan las siguientes responsabilidades del CRS: definir y coordinar políticas y directrices que orienten el funcionamiento del Sistema (...); establecer los parámetros de funcionamiento, administración y los mecanismos de control interno de las bases de datos; mantener un sistema de información cruzado, permanente y actualizado, de los sujetos que han tenido acceso a los servicios del Sistema; y resguardar y garantizar la seguridad del Sistema (...).
- 2.44. Se evidenció que parte de los lineamientos y políticas utilizadas como insumo para el proceso de implementación del SINIRUBE, fueron sometidos a conocimiento del CRS, pero no consta en actas su respectiva aprobación, excepto para el caso del documento "*Lineamientos generales para el Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios de Costa Rica SINIRUBE 2.0*", el cual si se observa como acuerdo derivado de la sesión N°02-2016.
- 2.45. En relación al punto anterior, la Administración indicó que mediante acuerdo tomado en sesión N°01-2016⁴⁴ de ese órgano se le otorgó un poder generalísimo al Director Ejecutivo⁴⁵ para que ejecutase todo trámite administrativo, no obstante, es trascendental que dichos documentos no sólo sean puestos en conocimiento, si no también sean validados y aprobados por esa figura, pues es finalmente ese CRS quien tiene la responsabilidad de definir las acciones y el direccionamiento estratégico del Sistema.
- 2.46. Asimismo se indicó⁴⁶ que el contenido tal cual de los documentos no se expone al CRS, dado que la información contenida en ellos es meramente técnica. En ese sentido, se recapitula lo dispuesto en el artículo 8, que cita como atribuciones del Consejo: definir y coordinar las políticas y directrices (...), establecer la regulación necesaria (...) y definir las estrategias y los mecanismos (...), por lo cual, puede delegar la elaboración, no obstante, no puede eximir su responsabilidad de conocer y aprobar el contenido de los insumos preparados por el equipo de técnico de SINIRUBE.

⁴⁴ Oficio N° SINIRUBE-27-04-2016 del 18 de abril de 2016.

⁴⁵ Transcripción del acuerdo: "*Se acuerda: 1-Otorgar poder generalísimo sin límite de suma al Licenciado Erikson Álvarez Calonge, mayor, casado, ingeniero en informática, cédula de identidad número 6-0254-0406, en su condición de Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios/ 2-Este poder incluye la facultad de delegar en otros funcionarios del Sistema todo lo concerniente a la apertura, gestión y administración de cuentas bancarias/ 3-El Director Ejecutivo deberá rendir informes sobre el avance del SINIRUBE al Consejo Rector o cuando le sean solicitados.*"

⁴⁶ Según oficio N°SINIRUBE-87-08-2016 del 25 de agosto de 2016.

2.47. En vista de lo anterior, la Administración podría definir un mecanismo que permita al CRS validar las actuaciones del equipo técnico del SINIRUBE, dado el alto contenido técnico del proyecto, que coadyuve en el proceso de toma de decisiones.

- *Nombramiento del personal técnico-profesional del SINIRUBE sin el aval del Consejo.*

2.48. El inciso j) del artículo 8 estipula como responsabilidad del CRS, el nombramiento del Director Ejecutivo y del personal técnico y profesional necesario para el diseño, ejecución, alimentación y actualización del Sistema.

2.49. Se determinó que el Consejo Rector no tuvo participación en el nombramiento del personal técnico-profesional del SINIRUBE, a excepción del nombramiento del Director Ejecutivo, el cual sí fue designado por ese Órgano⁴⁷; se tiene que, por el contrario que el proceso fue ejecutado en su totalidad por la Gerencia General del IMAS. En este sentido, resulta relevante destacar que, si bien es cierto, el IMAS brinda soporte a los procesos administrativos del SINIRUBE, con el fin de no duplicar la estructura administrativa, y por ende, resulta congruente que el proceso de selección del personal hayan sido ejecutados por dicho Instituto, la decisión final debió haber contado con la aprobación del CRS, tal y como se dio con la elección del Director Ejecutivo.

2.50. Lo expuesto anteriormente, relativo a la inexistencia de acciones por parte del CRS para dar cumplimiento a las funciones que le consigna la Ley se atribuyen a debilidades en el funcionamiento como órgano colegiado y a la ausencia de un mayor compromiso del Consejo para liderar la implementación del SINIRUBE. Entre las debilidades se encuentran:

- *El CRS no sesiona con la periodicidad que consigna la Ley.*

2.51. El artículo 9 de la Ley N°9137 establece que: “*El Consejo Rector sesionará ordinariamente al menos una vez al mes y extraordinariamente cuando el presidente convoque a solicitud de la mitad más uno de sus integrantes (...)*”. Producto de las indagaciones, se constató que el CRS no sesiona con la frecuencia establecida en dicho artículo, puesto que, desde su conformación en marzo de 2014, sesionó únicamente en 8 ocasiones de las 30 sesiones que debieron realizarse a setiembre de 2016⁴⁸.

⁴⁷ Fue nombrado en sesión N°02-2015 del 17 de noviembre de 2015.

⁴⁸ La DES aclaró que mediante acuerdo N°14-2016, incluido en el acta N°05-2016 de la sesión del 16 de diciembre de 2016 del CRS, se resolvió sesionar el segundo viernes hábil de cada mes a las trece horas con treinta minutos.

- *Ausencia de acciones de seguimiento respecto a acuerdos tomados.*

2.52. El artículo 49 de la LGAP⁴⁹, señala la ejecución de los acuerdos como una de las facultades y atribuciones del Presidente de órganos colegiados.

2.53. En el caso del CRS, no se evidenciaron acciones de seguimiento a los acuerdos tomados, tal es el caso de la tramitación de la personería jurídica, que en primera instancia, le correspondía al Presidente Ejecutivo del período 2010-2014, como responsable de articulación y creación del SINIRUBE. En segunda instancia, al Presidente Ejecutivo del IMAS, como Presidente del Consejo Rector del SINIRUBE, en el cual se le autorizó para realizar los trámites legales correspondientes, a fin de inscribir la “personería jurídica del SINIRUBE” y finalmente, al Director Ejecutivo del SINIRUBE. Dicha personería jurídica quedó en firme el 16 de diciembre de 2016.

- *No se evidencia la derogación de acuerdos que pierden validez, dada su sustitución por otros.*

2.54. Se determinó que el acuerdo tomado en sesión del CRS N°03-2014, mediante el cual se designa a la Sra. Amparo Pacheco, Directora de la DESAF, como miembro permanente del Consejo, no fue derogado; dado que posteriormente en sesión N°001-2016 se adoptó uno que lo vendría a sustituir, el cual señala la necesidad de hacer constar que la participación de la representante de DESAF es en calidad de observadora y no como miembro permanente, dado que la representación oficial la tiene el Ministro de Trabajo, por lo que no constituye un voto oficial⁵⁰.

- *Inexistencia del acta derivada de la sesión N°02-2014*

2.55. La LGAP señala en el artículo 56, la responsabilidad de levantar un acta producto de cada sesión efectuada, la cual debe contener la indicación de las personas asistentes, circunstancias de lugar y tiempo, puntos de deliberación, forma y resultados de la votación y el contenido de los acuerdos.

2.56. En el análisis de las actas del CRS, se determinó la ausencia del acta correspondiente a la sesión efectuada el 7 de mayo de 2014 dentro del legajo de actas que las resguarda, únicamente se suministró la agenda del día correspondiente, que no establece mayor detalle de los asuntos a tratar, por lo que se imposibilitó el acceso a las deliberaciones, acuerdos y asuntos abordados en dicha sesión.

⁴⁹ Del 02 de mayo de 1978.

⁵⁰ La DES indicó en oficio N°SINIRUBE-143-12-2016 lo siguiente: Mediante acuerdos N°02-2016 y N° 03-2016, como parte del acta N°03-2016 de sesión del CRS, efectuada el 23 de setiembre de 2016, se acordó declarar nulidad absoluta de los acuerdos tomados en sesión N° 3-2014, así como la ratificación de la participación de la Directora de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, como invitada permanente, quien podrá emitir criterio técnico experto y contestar consultas, sin emisión de voto.

- *Legalización tardía del libro de actas*

- 2.57. A la Auditoría Interna del IMAS le compete autorizar, mediante razón de apertura, los libros de actas que deben llevar los órganos sujetos a su competencia institucional, según lo dispone el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292⁵¹. Dado lo anterior, pese a que el CRS se conformó desde marzo de 2014, dicha autorización se dio hasta el 23 de mayo de 2016, 2 años después, producto de una advertencia de la Auditoría Interna del IMAS⁵².
- 2.58. Parte de las debilidades descritas anteriormente con respecto al manejo de actas fueron comunicadas⁵³ por el Presidente Ejecutivo del IMAS a la Asesoría Legal del IMAS, instancia que emitió una serie de propuestas⁵⁴ para solventarlas, entre ellas, la convalidación de actuaciones por parte del Consejo.
- 2.59. Finalmente, en lo que respecta al tema de rendición de cuentas al CRS por parte del Director Ejecutivo, se tiene que, aunque ese Consejo acordó⁵⁵ que el Director debía rendir informes de avance, no se estableció la periodicidad con la cual debían ser presentados ni el contenido de los mismos. Dichos informes deben estar alineados con el cronograma del Plan de Proyecto o similar, de manera que, se guíe, adecuada y oportunamente, la implementación del Sistema.
- 2.60. En síntesis, las limitaciones existentes que afectan la independencia funcional del SINIRUBE, con respecto a su relación con el IMAS, aunado a que el CRS no ha logrado ejercer un liderazgo estratégico en el proceso de planificación e implementación del SINIRUBE, inciden en que al 15 de noviembre de 2016, tres años después de la publicación de la Ley N° 9137, en el Diario Oficial La Gaceta, exista un retraso en la implementación del sistema que busca crear un sistema único de beneficiarios del Estado, mediante una base de datos actualizada y de cobertura nacional, que minimice y elimine las duplicidades institucionales, que simplifique el exceso de trámites y requisitos en las diferentes entidades públicas que brindan ayudas sociales, y que en última instancia posibilite el control sobre los programas y los recursos destinados a combatir la pobreza y pobreza extrema en nuestro país.

⁵¹ Del 31 de julio de 2002, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre de 2002.

⁵² Advertencia de la Auditoría Interna del IMAS N°AI.208-05-2016 del 4 de mayo de 2016.

⁵³ Oficio N°PE-0369-05-2016 del 10 de mayo de 2016.

⁵⁴ A través de oficio N°AJ-890-08-2016 del 25 de agosto de 2016.

⁵⁵ Acta derivada de la sesión del CRS N°01-2016.

SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN.

VACÍOS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN Y OPERATIVIDAD DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN, PREVIO AL DESARROLLO DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA.

- 2.61. La norma 5.1 de las NCISP señalan que, el jerarca y los titulares subordinados deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades para obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.
- 2.62. La organización y funcionamiento de los sistemas de información (SI) deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales, acorde con un PEI y un marco estratégico de tecnologías de información, cuando se haga uso de estas para su funcionamiento⁵⁶. Además, debe existir un aseguramiento razonable de que dichos sistemas propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales⁵⁷.
- 2.63. Hay que tener presente que con frecuencia el concepto de “sistema de información” se usa de manera errónea como sinónimo de “sistema de información automático”, por cuanto en la mayoría de los casos, los recursos materiales de un sistema de información se constituyen, en gran parte, por sistemas informáticos, aunque como bien consignan las NCISP, un sistema de información no tiene que disponer, necesariamente, de estos recursos tecnológicos, en otras palabras, los sistemas informáticos vienen a soportar, coadyuvar y facilitar los procesos de los SI.
- 2.64. Los sistemas de información requieren ser conceptualizados, administrados y controlados de manera efectiva, máxime si se concibe plasmarlos de manera posterior en un desarrollo informático. La Administración debe asegurar de forma razonable que los SI cumplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo y cumplir con los criterios de calidad de la información: confiabilidad, oportunidad y utilidad⁵⁸.

⁵⁶ Norma 5.3, NCISP.

⁵⁷ Norma 5.4, NCISP.

⁵⁸ Norma 5.6, NCISP.

- 2.65. Asimismo deben de establecerse los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, bajo los controles pertinentes que garanticen el resguardo de las características propias de calidad y bajo las condiciones de protección apropiadas⁵⁹, que incluye la administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter⁶⁰.
- 2.66. La norma 5.10 de las NCISP, relacionada con los SI en instituciones de menor tamaño, señala que se deben de establecer los procedimientos manuales, automatizados o ambos, necesarios para obtener, procesar, controlar, almacenar y comunicar la información sobre la gestión institucional y otra relevante para la consecución de los objetivos institucionales.
- 2.67. Una vez definidos los procesos y elementos anteriores, los cuales deben ser consignados en documentos formales, podrán ser elevados a la instancia correspondiente, con el fin de validar su diseño preliminar, solicitar las modificaciones que se consideren pertinentes y finalmente, concretar la aprobación⁶¹.
- 2.68. En este orden de ideas, el BID, como parte de la asesoría brindada al SINIRUBE en sus etapas iniciales, indicó la importancia de puntualizar que la puesta en marcha, específicamente de un Sistema de Información Social y Registro Único de Beneficiarios, no consiste únicamente en el desarrollo de una plataforma informática. Si bien esta es un componente fundamental, la consolidación de un sistema requiere de cambios sustanciales en el paradigma de trabajo de las diferentes instituciones, de una importante gestión del cambio y de una intensa articulación interinstitucional que pasa también por las personas involucradas⁶².
- 2.69. En el caso específico del SINIRUBE, para esa conceptualización del SI, de previo al desarrollo de la plataforma tecnológica, se requiere: un proceso de coordinación entre los entes participantes del SINIRUBE; del suministro e intercambio de datos contenidos en las plataformas institucionales; de la definición de procesos y en general, de los requerimientos funcionales operativos, los cuales deben seguir una Metodología de Gestión de Proyectos⁶³ concretada anticipadamente por la Administración.
- 2.70. La Imagen N°2 exhibe la conceptualización del SI, para el caso concreto del SINIRUBE, en el cual se reflejan como pilares fundamentales: la coordinación, la integración de la información y la existencia de una metodología de gestión de

⁵⁹ Norma 5.7, NCISP.

⁶⁰ Norma 5.8, NCISP.

⁶¹ Manual de preparación al examen CISA 2015.

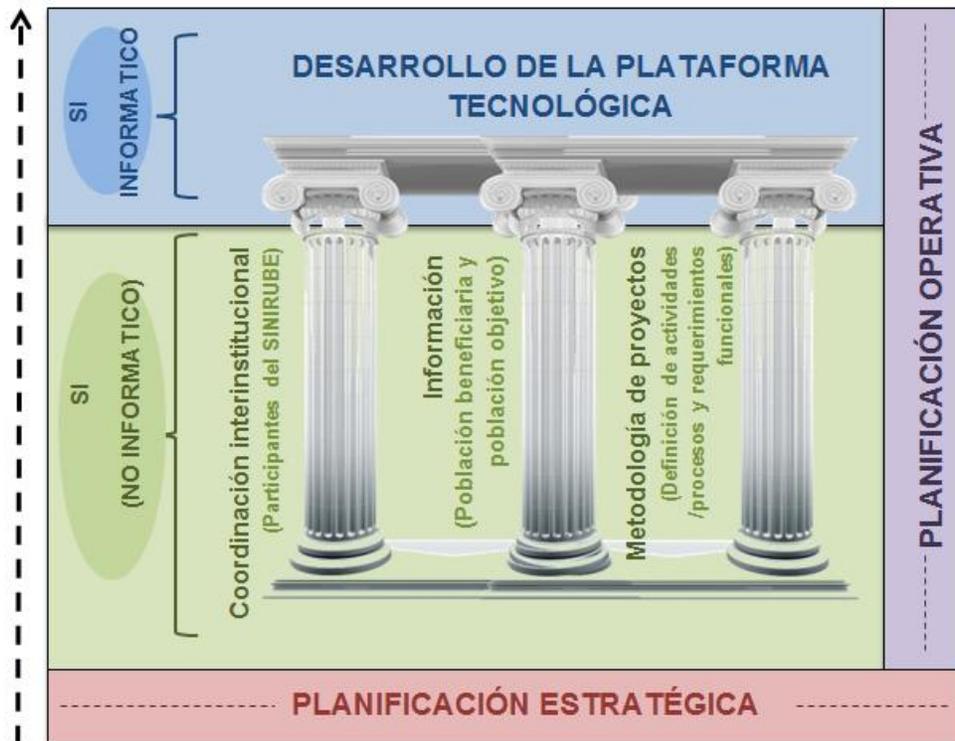
⁶² Documento conceptual SINIRUBE 1.0.

⁶³ NCISP, norma 4.5.2.

proyectos que requiera la definición en detalle los flujos, procesos y actividades necesarios para lograr la óptima implementación del SINIRUBE.

IMAGEN Nº 2

SINIRUBE, conceptualización del sistema de información



Fuente: Elaboración propia.

2.71. En el desarrollo de la auditoría se determinó que existen vacíos en la conceptualización como tal del SI y de su funcionamiento, de previo al desarrollo de la plataforma tecnológica, la cual automatizará la operativa del SINIRUBE.

2.72. Entre los aspectos que no se había completado a noviembre de 2016 y que inciden en ese débil proceso de conceptualización son, por una parte, la ausencia de acuerdos entre instituciones, lo que limita la disposición de información, y por otro, la ausencia de una metodología de gestión de proyectos que guíe la adecuada implementación del SINIRUBE.

- *Ausencia de acuerdos entre las instituciones*

2.73. La Ley N°9137, señala en el artículo 8, inciso e), la necesidad de coordinación entre las instituciones participantes en el SINIRUBE, aspecto que se convierte en un factor crítico de éxito para el proyecto, lo cual fue respaldado por el BID en su asesoría, según se indicó en el párrafo 2.68 de este informe.

2.74. Por otra parte, el transitorio II de la misma Ley estipula que:

“Todas las instituciones del Estado y los gobiernos locales que brinden servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos a personas que se encuentren en estado o situación de necesidad tendrán un plazo de seis meses para integrarse y suministrar al Sistema toda la información requerida.” (El subrayado no pertenece al original).

- 2.75. Sobre el particular, es relevante destacar que el derecho transitorio es una técnica que busca dar respuesta a los problemas de aplicación de las normas en el tiempo, en la que se hace necesario adaptar las situaciones prevalecientes a la realidad que crea la nueva ley⁶⁴. En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o “acomodar” la normativa nueva o la de dar un tratamiento distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones (...). Interesa resaltar que en la base de la normativa transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley, esa es su esencia⁶⁵.
- 2.76. De lo anterior se desprende que el transitorio II de la Ley N°9137 busca ajustar una situación determinada a la nueva realidad que establece dicha legislación, en este caso con un plazo finito para cumplir con la integración y el suministro de la información requerida para el SINIRUBE, y el cual condiciona la aplicación del resto de la normativa.
- 2.77. No obstante lo antes mencionado y como producto de la auditoría se tiene que, después de 3 años de emitida la Ley, no existen acuerdos, u otras formalidades, que definan acciones específicas para proceder con la integración y el intercambio de la información, con la totalidad de los participantes del Sistema, señalados en el párrafo 1.26 de este informe, y el SINIRUBE. En cuyo caso si se evidenció la suscripción de convenios con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Registro Nacional de la Propiedad (RNP)⁶⁶, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)⁶⁷. Los convenios con las últimas cuatro instituciones citadas, fueron aprobados por el CRS, en los meses de noviembre y diciembre del año 2016.
- 2.78. Entre las razones por las cuales no se ha materializado dicha coordinación formal, se encuentra la decisión de conceptualizar el SINIRUBE en dos etapas, según se indicó en los párrafos 1.30 al 1.32 de este informe, en cuya fase SINIRUBE 1.0 tuvo

⁶⁴ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-112-2006 del 7 de agosto de 2016.

⁶⁵ Procuraduría General de la República, Dictamen N°C-060-99 del 24 de marzo de 1999.

⁶⁶ Oficio N° SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

⁶⁷ Oficio N°SINIRUBE-143-12-2016 del 19 de diciembre de 2016.

participación un grupo reducido de instituciones, específicamente: el IMAS y la CCSS, dado el alto volumen y relevancia de la información que gestionan respecto al resto de instituciones del Sector; y con instituciones de validación como el RNP y el TSE.

- 2.79. Al respecto, es significativo destacar que dicho mandato legal no estableció distinción entre cuales instituciones debían incorporarse en un primer plano y cuáles no, por lo que es necesario que se inicien las coordinaciones correspondientes para dar cumplimiento a lo consignado en el transitorio, definiendo acciones específicas que formalicen la relación y se regule las reglas de suministro e intercambio de datos, sin detrimento de la concepción de dos etapas definidas por el SINIRUBE. Sobre este particular, también cabe destacar lo señalado en el oficio de denegatoria de la División de Contratación Administrativa, antes mencionado, para contratar de forma directa concursada el desarrollo de la solución tecnológica integrada SINIRUBE 2.0, donde se indicó que "...también se desprende de lo indicado por la Administración que no se han concluido los convenios necesarios para garantizar la colaboración de las instituciones públicas e integrarse, lo cual representa mayores inconvenientes en la línea referida para efectos de la definición del objeto del concurso".
- 2.80. La ausencia de dicha coordinación formal con la totalidad de participantes del SINIRUBE ha incidido en el atraso de la obtención de los datos para cumplir con los objetivos del Sistema, así como con la disposición de una metodología única para medir la pobreza aprobada⁶⁸ y de los criterios homogéneos para el manejo de la información⁶⁹, debidamente formalizados y consensuados⁷⁰. Por otro lado, no se ha planificado la constitución de la Red Interinstitucional⁷¹, la cual permitiría hacer estudios comparativos entre las entidades públicas de ayuda social y con ello lograr una mejor distribución de los recursos, una vez que se cuente con la totalidad de información requerida para el funcionamiento del SINIRUBE.

⁶⁸ A julio de 2016 se contaba con un algoritmo de priorización, el cual, para ese momento, estaba pendiente de consensuar con las instituciones y por ende, de aprobar, según oficio N° SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

⁶⁹ A julio de 2016, se contaba con una propuesta de ficha base, la cual, para diciembre de 2016, se encontraba en proceso de consenso con las instituciones participantes del SINIRUBE, por lo tanto, para ese momento, dicha ficha no había sido aprobada, según oficio N° SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

⁷⁰ Mediante oficio N°SINIRUBE-143-12-2016, la DES adjuntó el acuerdo N° 08-2016, tomado en sesión N°04-16 del CRS, efectuada el 14 de noviembre de 2016, en el cual se aprobó el formulario de la Ficha de Inclusión Social, además se instruyó al Presidente Ejecutivo presentar dicho documento ante el Consejo Presidencial Social para que se continúe con la divulgación del formulario y se establezcan las acciones para la respectiva implementación en las instituciones.

⁷¹ Se indicó que este aspecto es parte del alcance del SINIRUBE 2.0, el cual una vez constituido será posible el acercamiento con las instituciones para realizar la retroalimentación e iniciar el seguimiento correspondiente. Oficio N° SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

- *Ausencia de una Metodología para la Gestión de Proyectos.*

2.81. Como resultado de esta auditoría se tiene que, al 15 de noviembre de 2016, la administración del SINIRUBE no ha implementado y desarrollado una metodología para la gestión de proyectos que le permita guiar el proceso de implementación del Sistema y que coadyuve a la definición de procesos, actividades y requerimientos funcionales para su óptimo funcionamiento.

2.82. Al respecto, la norma 4.5.2 de las NCISP consigna sobre la gestión de proyectos, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda (...).”

2.83. Dichas actividades de control deben contemplar, al menos: a) Identificación del proyecto, con indicación de nombre, objetivos y metas, recursos y fechas de inicio y terminación; b) Designación de responsables que ejecuten las labores de organización, dirección, control y documentación del proyecto; c) Planificación, supervisión y control de avance del proyecto, considerando costos financieros y recursos utilizados, así como las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de acciones pertinentes; d) Establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto; y finalmente, la evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros⁷².

2.84. Asimismo, para el caso específico de tecnologías de información, las Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de Información (NTGCTI) señalan en el numeral 1.5, que la organización debe administrar sus proyectos de TI de manera que logre sus objetivos, satisfaga los requerimientos y cumpla con los términos de calidad, tiempo y presupuesto óptimos preestablecidos.

2.85. Por otra parte, y considerándolo como una buena práctica, en el documento COBIT 5, “Buenas Prácticas en Gestión y Gobierno de Tecnologías de Información”⁷³, se especifica la necesidad de planificar los proyectos mediante el establecimiento y mantenimiento de un plan de proyecto formal, aprobado e integrado para guiar la ejecución del proyecto.

2.86. En punto a la situación anterior, la DES argumentó⁷⁴ que una de las razones por las cuales dicha metodología no ha sido creada, es porque se espera que ésta sea

⁷² Norma 4.5.2, NCISP.

⁷³ Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas, 5ª versión, 2012. Herramienta BAI01.08.

⁷⁴ Oficio N°SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

considerada como parte de las solicitudes a la empresa adjudicataria que se encargará del desarrollo de la plataforma tecnológica, como parte de la etapa SINIRUBE 2.0, como se desarrolló en los párrafos 1.33 al 1.35 de este informe. Asimismo, la Administración amplió⁷⁵ la argumentación señalando que en el caso concreto de la definición los requerimientos funcionales, estos serán puntualizados y especificados en el documento de términos de referencia a concertar con dicho proveedor, de conformidad con lo establecido en normativa interna del IMAS que regula la materia.

- 2.87. Lo descrito anteriormente, si bien es una medida adoptada por la Administración, conlleva el riesgo de que el proveedor de los servicios no conozca del todo las necesidades del negocio, sea el que defina las características del proyecto según su capacidad de actuación y que incida en que los entregables no cumplan a satisfacción con las necesidades de la institución, los requerimientos del negocio y las expectativas de los usuarios de la información⁷⁶, que en última instancia podría afectar el cumplimiento de los objetivos perseguidos en el proyecto.
- 2.88. La ausencia de una metodología que guíe y norme la gestión de proyectos se ha materializado en la ausencia de una definición detallada y anticipada de los requerimientos funcionales del sistema informático a adquirir y la inexistencia de un plan gestión de proyectos, formalizado y estructurado, que provea información que permita a la dirección controlar de forma progresiva del proyecto, monitorear sus entregables y sus criterios de aceptación, gestionar los riesgos asociados, reconocimiento de costos, cronogramas, alcances y calidad y responsabilidades requeridas interna y externamente, definición estructuras claras de división de trabajo, estimaciones de recursos necesarios, hitos -planes de lanzamiento/fases, dependencias claves y la identificación del camino crítico.
- 2.89. Si bien, se evidenció la existencia de documentos como “SINIRUBE 1.0” y “SINIRUBE 2.0”, los cuales fueron creados como parte de la planificación preliminar del Sistema y que señalan aspectos como: alcance, limitaciones, características, componentes, funcionalidades, planificación y estrategias generales para la construcción del Sistema, éstos carecen de detalle que posibilite un seguimiento óptimo y oportuno del proyecto.
- 2.90. En el caso específico del SINIRUBE, en el que se tomó la decisión de contratar una empresa para el desarrollo de la plataforma tecnológica, la elección debe tener lugar después de la fase de definición documental de los requerimientos de los procesos de la institución y de la clarificación del cómo esos procesos podrían ejecutarse en el nuevo sistema informático. Además, se debe de determinar con anticipación cuáles datos requerirán controles, por ejemplo, que validen su confidencialidad, integridad, disponibilidad y calidad⁷⁷.

⁷⁵Oficio N°SINIRUBE-64-07-2016 del 20 de julio de 2016.

⁷⁶ Manual de Preparación CISA 2015.

⁷⁷ Manual de Preparación CISA 2015.

- 2.91. Como se indicó en los párrafos del 2.61 al 2.67 de este informe, la definición de procesos y actividades así como de los requerimientos funcionales del SI son fundamentales para cimentar las bases operativas del SINIRUBE, en el cual también debe de considerarse la totalidad de los usuarios involucrados, previo al desarrollo de la plataforma tecnológica, con el fin de prevenir de que se incurra en gastos en una herramienta que puede no satisfacer o reflejar las expectativas y necesidades del SINIRUBE.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. El anhelo de disminuir la pobreza, y particularmente la pobreza extrema en el país, demanda un uso más racional de los recursos financieros, humanos y materiales designados para tal fin, así como un proceso de evaluación continuo de las políticas sociales, que promueva una mayor eficacia y que favorezca la eliminación de las duplicaciones y filtraciones en el sistema, las cuales han sido producto de la dispersión y desarticulación del sector social, de la variabilidad en los procedimientos para cuantificar la pobreza en las instituciones y a la creciente oferta social no planificada.
- 3.2. El proyecto de implementación del SINIRUBE representa un reto para que las diferentes instituciones del sector logren integrarse, posibilitando así el intercambio de la información a través de plataformas tecnológicas, propiciando en última instancia, mejoras en la eficiencia de la distribución de dichos recursos.
- 3.3. Lo anterior, en criterio de la Contraloría General, requiere de un proceso de consolidación institucional, en el cual el Consejo Rector y la Dirección Ejecutiva de dicho Sistema, deben asumir un papel preponderante en la definición de las orientaciones estratégicas y operativas necesarias, que fundamenten las bases del Sistema, de previo al desarrollo de una plataforma tecnológica.
- 3.4. Si bien es cierto, el IMAS ha ejecutado esfuerzos para constituir el SINIRUBE, existen carencias en el proceso que han incidido en que el SINIRUBE, al 31 de diciembre de 2016, no funcione en los términos establecidos en la Ley Nro 9131. Al respecto, es relevante indicar que el espíritu del legislador concibió la constitución de un Sistema que promoviera la articulación y la coordinación interinstitucional, en aras de constituir una base de datos actualizada y de cobertura nacional que reúna la información de todas las personas que requieran asistencias socioeconómicas por encontrarse en estado de pobreza.
- 3.5. Las debilidades y vacíos abordados en este informe, se traducen en importantes oportunidades de mejora para el perfeccionamiento del proceso de implementación del SINIRUBE, de modo que la información institucional recabada posibilite la realización de análisis transversales en el sector social y que fundamente la toma de decisiones y la óptima distribución de recursos hacia aquellos sectores de mayor vulnerabilidad, riesgo social y condición de pobreza en el país.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 04 de enero de 2016.
- 4.3. 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 el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**AL MSC. EMILIO ARIAS RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL
IMAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4. Definir e implementar un mecanismo de control específico para regular la forma y las condiciones, bajo las cuales el IMAS prestará apoyos administrativos al SINIRUBE, dentro del marco de la independencia funcional del Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a este Órgano Contralor lo siguiente: a) A más tardar el 30 de junio de 2017, una certificación en la que haga constar que el mecanismo de control mencionado fue debidamente definido. b) A más tardar el 31 de agosto de 2017, una certificación en la que haga constar que dicho mecanismo fue implementado. (Ver párrafos 2.7 al 2.12 de este informe).
- 4.5. Definir e implementar acciones concretas para finiquitar la etapa de articulación y creación del SINIRUBE, que le corresponda al IMAS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a este Órgano Contralor lo siguiente: a) A más tardar el 31 de julio de 2017, una certificación en la que haga constar que las acciones en cita fueron definidas. b) A más tardar el 15 de diciembre de 2017, una certificación en la que se consigna que dichas acciones fueron debidamente implementadas. (Ver párrafos del 2.7 al 2.12 de este informe).

AL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA

- 4.6. Definir e implementar acciones específicas para solventar las debilidades indicadas con respecto al funcionamiento del Consejo Rector como órgano colegiado, tales

como: periodicidad de las sesiones, acciones para el seguimiento de acuerdos, asistencia de representantes institucionales y formalización de actas. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente: a) A más tardar el 28 de julio de 2017, el acuerdo en el cual se definieron las acciones de cita. b) A más tardar el 31 de octubre de 2017, el acuerdo en el que haga constar que dichas acciones fueron implementadas. (Ver párrafos del 2.50 al 2.58 de este informe).

- 4.7. Definir e implementar acciones concretas de cara al cumplimiento de las funciones que le asigna el artículo 8 de la Ley N°9137 a ese Consejo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente: a) A más tardar el 28 de julio de 2017, el acuerdo en el cual se definieron las acciones en cita. b) A más tardar el 15 de diciembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar que dichas acciones fueron implementadas. (Ver párrafos del 2.28 al 2.49 de este informe).
- 4.8. Establecer la periodicidad con la cual deben rendirse los informes de avance por parte del Director Ejecutivo del SINIRUBE, con el fin de monitorear, adecuada y oportunamente, la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, cuyo contenido debe estar alineado con el cronograma del Plan de Proyecto o similar. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2017, el acuerdo de ese Consejo en el cual se concertó la periodicidad de los citados informes, basado en el cronograma del Plan de Proyecto o similar. (Ver párrafo 2.59 de este informe).
- 4.9. Analizar, discutir y resolver respecto del documento que le sea remitido por el Director Ejecutivo, en línea con la disposición 4.12 de este informe, referente al Plan Operativo del SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar lo resuelto respecto a dicho documento. (Ver párrafos del 2.13 al 2.16 de este informe).
- 4.10. Analizar, discutir y resolver respecto al documento que le remitirá el Director Ejecutivo, en línea con la disposición 4.14 de este informe, respecto del conjunto de acciones específicas que mediarán la relación con las instituciones participantes del SINIRUBE y Gobiernos Locales, las cuales deben contemplar la manera en que éstas suministrarán la información al Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de setiembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar lo resuelto respecto a la definición de acciones específicas indicadas en dicha disposición. (Ver párrafos del 2.73 al 2.80 de este informe).
- 4.11. Analizar, discutir y resolver respecto al documento que le será remitido por el Director Ejecutivo, en línea con la disposición 4.15 de este informe, referente a una metodología para la gestión de proyectos de adquisición de tecnologías de información que oriente la puesta en marcha de la plataforma tecnológica del

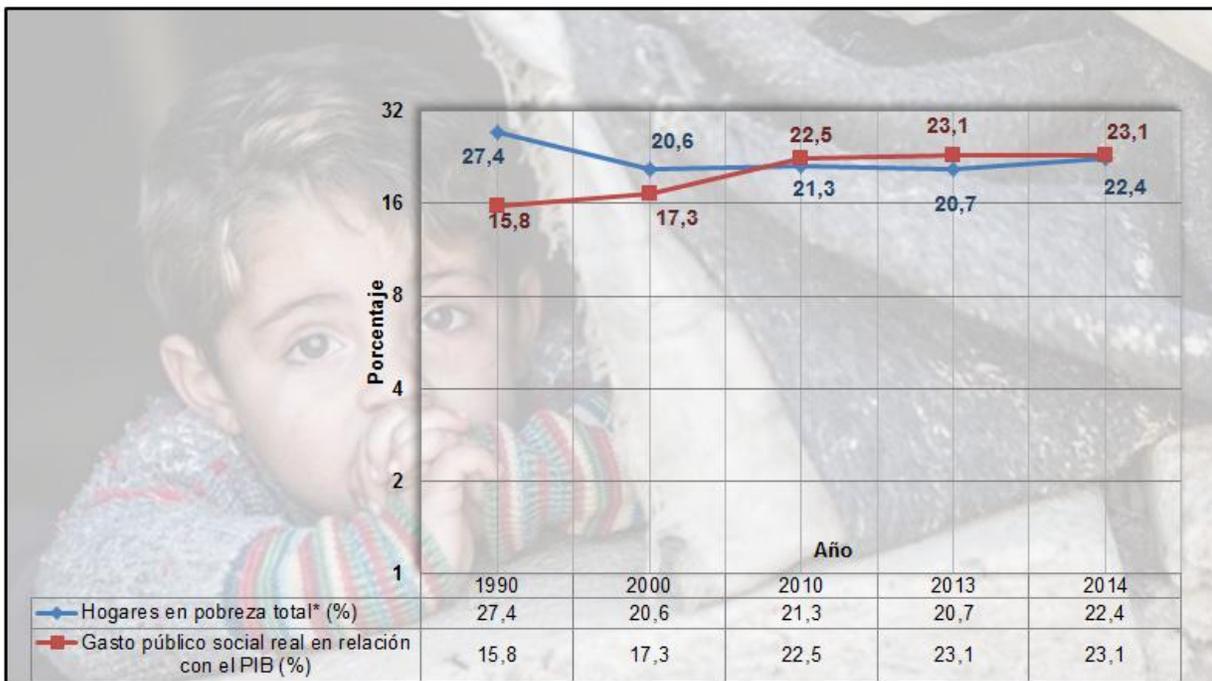
SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar lo resuelto respecto a dicha metodología. (Ver párrafos del 2.81 al 2.91 de este informe).

AL MATI. ÉRICKSON ÁLVAREZ CALONGE, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL SINIRUBE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.12. Elaborar y remitir al Consejo Rector del Sistema, para su análisis y discusión, el Plan Operativo del SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a este Órgano Contralor, a más tardar el 13 de octubre de 2017, una certificación en la que haga constar que dicho documento fue elaborado y remitido al CRS para su valoración. (Ver párrafos del 2.13 al 2.16 de este informe).
- 4.13. Elaborar un análisis, plasmado en un documento formal, de los posibles riesgos presentes en la implementación del SINIRUBE, con el fin de administrarlos, mitigarlos y considerarlos como parte del proceso de planificación del Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) A más tardar el 31 de julio de 2017, una certificación que haga constar que el análisis citado fue realizado. b) A más tardar el 30 noviembre de 2017, una certificación en la que se consigne que dicho análisis se consideró como insumo de la planificación y planes de acción del SINIRUBE. (Ver párrafos 2.17 al 2.19 de este informe).
- 4.14. Elaborar y remitir al Consejo Rector del Sistema, para su análisis y discusión, el conjunto de acciones específicas que mediarán la relación con las instituciones participantes del SINIRUBE y Gobiernos Locales, las cuales deben contemplar la manera en que éstas suministrarán la información al Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2017, una certificación en la que haga constar que se definieron las acciones en cita y fueron remitidas al CRS para su valoración. (Ver párrafos del 2.73 al 2.80 de este informe).
- 4.15. Elaborar y remitir al Consejo Rector del Sistema, para su análisis y discusión, una metodología para la gestión de proyectos de adquisición de tecnologías de información que oriente la puesta en marcha de la plataforma tecnológica del SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre de 2017, una certificación en la que haga constar que la metodología de proyectos fue elaborada y remitida al CRS para su valoración. (Ver párrafos del 2.81 al 2.91 de este informe).

ANEXO Nº 1

Porcentaje de hogares en condición de pobreza vrs porcentaje de gasto social real en relación con el PIB

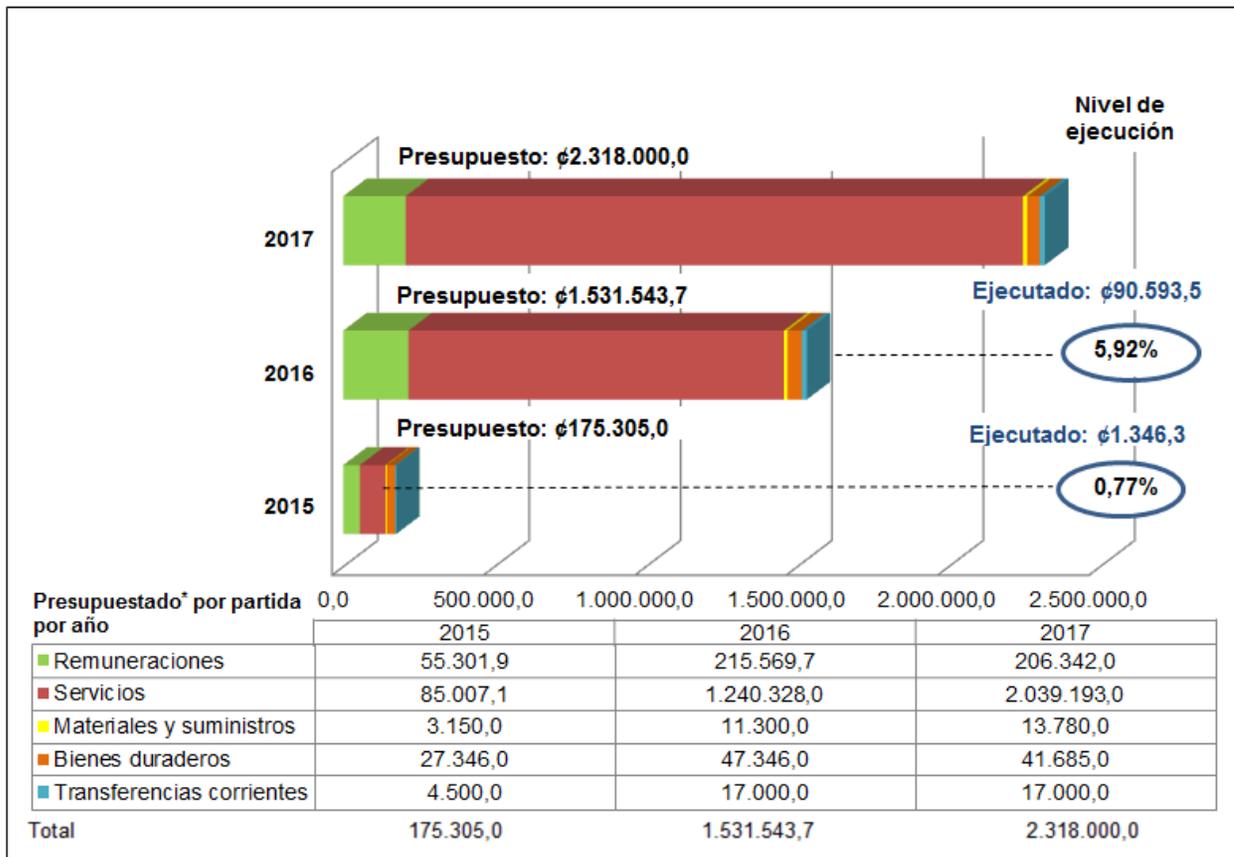


*Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC. A partir del 2010 las cifras fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

Fuente: Elaboración propia del equipo de auditoría con base en información contenida en el Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2015.

ANEXO Nº 2

Presupuesto y ejecución de egresos, SINIRUBE Periodo 2015-2017 (En miles de colones)

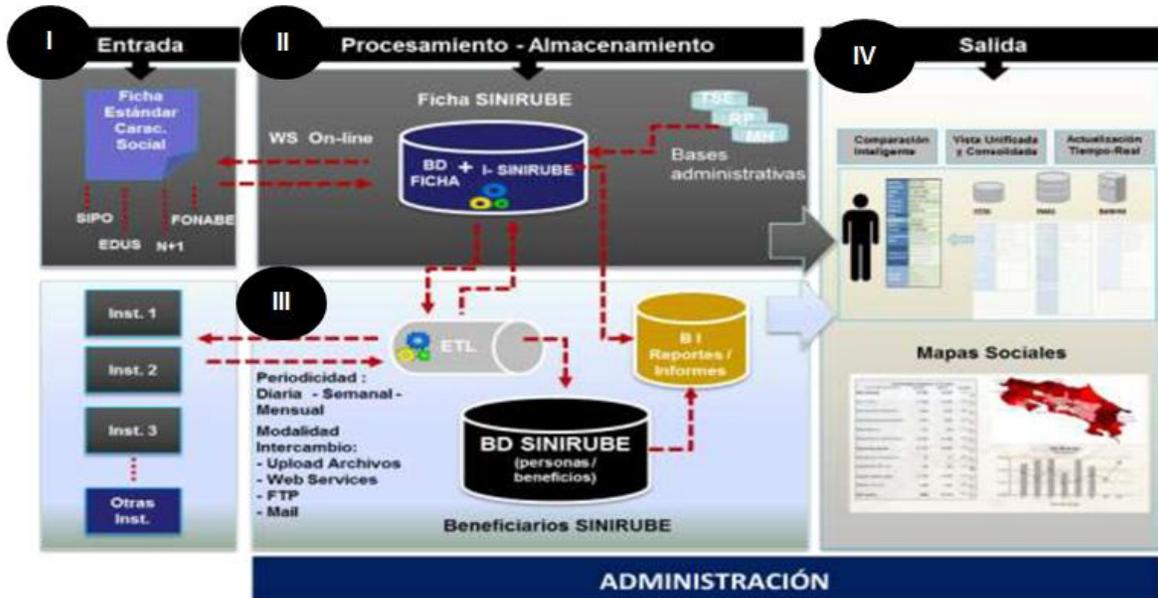


*Corresponde al monto del presupuesto definitivo.

Fuente: Unidad de Presupuesto del IMAS.

ANEXO Nº 3

Modelo general del SINIRUBE 2.0



Fuente: Documento conceptual SINIRUBE 2.0

Fases:

- I. Entrada de la información.
- II. Traspaso de la información a formato electrónico y cálculo del índice de priorización.
- III. Integración de la información a través de un esquema de base de datos.
- IV. Explotación y uso de la información.

ANEXO Nº 4

Observaciones al Borrador del Informe de Auditoría sobre las acciones realizadas para la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado

Nro. Párrafos	Resumen ejecutivo, 2.22, 2.24, 2.37 y 2.41		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó que el Reglamento a la Ley N°9137 fue presentado al Consejo Rector del Sistema para su revisión, el cual fue aprobado mediante acuerdo N°16-2016, contenido en el acta N°05-2016 de sesión efectuada el 16 de diciembre de 2016.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Dada la documentación suministrada por la Administración se modifica la redacción del resumen ejecutivo, de los párrafos 2.22, 2.24, 2.37 y 2.41 y se amplía la nota al pie de página en el párrafo 2.24, N°40, de manera que se refleje las acciones seguidas por la administración en cuanto a este particular.</p> <p>Por lo anterior, en la versión final del informe de la presente auditoría, los mencionados párrafos se leerán de la siguiente manera:</p> <p>Resumen Ejecutivo:</p> <p>“En línea con lo anterior, este Órgano Contralor determinó que una serie de acciones, tales como, la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica, relevantes para la consolidación del SINIRUBE, se concretaron hasta el mes de diciembre de 2016, o sea, a más de tres años de emitida dicha Ley”.</p> <p>2.22. “En punto a lo anterior, cabe destacar que, dicha regulación se abordó en el reglamento a la Ley N°9137, el cual fue aprobado el 16 de diciembre de 2016”.</p> <p>2.24. A mayor abundamiento, cabe señalar que, dichas acciones se relacionaron con la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica que permitiera materializar la naturaleza jurídica otorgada a ese ente”.</p> <p>2.37. “Según lo indicado por la Administración, dicho funcionamiento operativo del Sistema se plasma en el Reglamento a la Ley N°9137. No obstante, al respecto se tiene que este documento fue aprobado por el Consejo Rector del Sistema hasta el 16 de diciembre de 2016. Asimismo, se determinó que el SINIRUBE no dispone del reglamento que regulará en forma específica el funcionamiento de la base de datos”.</p> <p>En cuanto al párrafo 2.41, se omitió la siguiente frase: “Además no han sido oficializados, pues el reglamento que los contendrá aún no ha sido emitido y aprobado, como se indicó anteriormente”, quedando de la siguiente forma:</p>		

	<p>“2.41 Al respecto, existen esfuerzos por parte de la Administración en definir⁷⁸ algunas acciones, entre ellas, el apoyo en la organización del IMAS, el apoyo interinstitucional, la imposibilidad de transferir información de la base de datos del SINIRUBE a terceros privados, la obligación de actualización, uso de una ficha base de inclusión social y simplificación de procesos. Sin embargo, dichas acciones carecen de detalle, que permita, al menos, identificar objetivos y responsables de su ejecución”.</p> <p>Por su parte, la nota al pie de página, N° 38, quedó en la versión final de la siguiente forma:</p> <p>“³⁸ Según acuerdo contenido en el acta N° 070-10-2014, desde el 27 de octubre de 2014, el Consejo Directivo del IMAS instruyó al Presidente Ejecutivo de ese Instituto, para que iniciara las labores de coordinación administrativa necesarias para tramitar dicha personería. Cabe señalar que, se indicó a esta Contraloría General por parte de la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE que esa institución ya dispone de personería jurídica, así como la certificación del poder generalísimo otorgado al Director Ejecutivo, la cual se concretó el 6 de diciembre de 2016. A su vez, la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó que el Reglamento a la Ley N°9137 fue presentado al Consejo Rector del Sistema para su revisión, el cual fue aprobado mediante acuerdo N°16-2016, contenido en el acta N°05-2016 de sesión efectuada el 16 de diciembre de 2016”.</p>
--	---

Nro. Párrafos	Resumen ejecutivo, 2.24, 2.53		
Observaciones Administración	Se indica por parte de la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE que esa institución ya dispone de personería jurídica, así como la certificación del poder generalísimo otorgado al Director Ejecutivo, la cual se concretó el 6 de diciembre de 2016.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se modifica el resumen ejecutivo, los párrafos 2.24 y 2.53 y la nota al pie de página en el párrafo 2.24, N° 38, de forma tal que, en la versión final del informe de la presente auditoría se leerán de la siguiente manera:</p> <p>Resumen Ejecutivo:</p> <p>“En línea con lo anterior, este Órgano Contralor determinó que una serie de acciones, tales como, la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica, relevantes para la consolidación del SINIRUBE, se concretaron hasta el mes de diciembre de 2016, o sea, a más de tres años de emitida dicha Ley”.</p> <p>“2.24. A mayor abundamiento, cabe señalar que, dichas acciones se relacionaron con la formulación y aprobación del reglamento a Ley N°9137 y la tramitación de la personería jurídica que permitiera materializar la naturaleza jurídica otorgada a ese ente”.</p> <p>“2.53. Se omitió la siguiente frase: “A la fecha el SINIRUBE no dispone de una personería jurídica como se abordó en el párrafo 2.24 del presente informe”. Se adicionó la siguiente: “Dicha personería jurídica quedó en firme el 16 de diciembre de</p>		

⁷⁸ Comunicadas mediante oficio N°SINIRUBE-87-08-2016 del 25 de agosto de 2016.

	<p>2016”.</p> <p>Por su parte, la nota al pie de página, N° 38, quedó en la versión final de la siguiente forma:</p> <p>“³⁸ Según acuerdo contenido en el acta N° 070-10-2014, desde el 27 de octubre de 2014, el Consejo Directivo del IMAS instruyó al Presidente Ejecutivo de ese Instituto para que iniciara las labores de coordinación administrativa necesarias para tramitar dicha personería. Cabe señalar que, se indicó a esta Contraloría General por parte de la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE que esa institución ya dispone de personería jurídica, así como la certificación del poder generalísimo otorgado al Director Ejecutivo, la cual se concretó el 6 de diciembre de 2016. A su vez, la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó que el Reglamento a la Ley N°9137 fue presentado al Consejo Rector del Sistema para su revisión, el cual fue aprobado mediante acuerdo N°16-2016, contenido en el acta N°05-2016 de sesión efectuada el 16 de diciembre de 2016”.</p>
--	---

Nro. Párrafos	2.51		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó que mediante acuerdo N°14, acta N°05-2016 de la sesión del CRS, efectuada el 16 de diciembre de 2016, se acordó que dicho Consejo sesionara una vez, el segundo viernes hábil de cada mes a las trece horas y treinta minutos.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se agrega una nota al pie de página en el párrafo 2.51, N°48, indicando el acuerdo tomado por el CRS con respecto a la periodicidad de las sesiones.</p> <p>La mencionada nota al pie, en la versión final del informe de la presente auditoría, se leerá de la siguiente manera:</p> <p>“La DES aclaró mediante el oficio N°SINIRUBE-143-12-2016, del 19 de diciembre de 2016, que mediante acuerdo N°14-2016, incluido en el acta N°05-2016 de la sesión del 16 de diciembre de 2016 del CRS, se resolvió sesionar el segundo viernes hábil de cada mes a las trece horas con treinta minutos”.</p>		

Nro. Párrafos	2.54		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE manifestó que mediante acuerdos tomados en las sesiones N°02-2016 y N°03-2016 del CRS se declaró nulidad absoluta de los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del acta N°03-2014 en cuyas votaciones hubiese tenido participación la Sra. Amparo Pacheco; asimismo se acordó que dicha representante participara como invitada permanente en las sesiones de ese Consejo, quien podrá emitir criterio experto y contestar consultas, sin emisión de voto.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se adiciona una nota al pie en el párrafo 2.54, N°50, en la que se hace la aclaración dada por la DES con respecto a la participación de la Directora de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en el CRS.		

	<p>Dicha nota al pie se leerá, en la versión final del informe de la presente auditoría de la siguiente manera:</p> <p>“La DES indicó en oficio N°SINIRUBE-143-12-2016 lo siguiente: Mediante acuerdos N°02-2016 y N° 03-2016, como parte del acta N°03-2016 de sesión del CRS, efectuada el 23 de setiembre de 2016, se acordó declarar nulidad absoluta de los acuerdos tomados en sesión N° 3-2014, así como la ratificación de la participación de la Directora de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares como invitada permanente, quien podrá emitir criterio técnico experto y contestar consultas, sin emisión de voto”.</p>
--	---

Nro. Párrafos	2.59 y 4.8		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE manifestó que en sesión efectuada el 16 de diciembre de 2016, acta N°05-2016, se acordó que el Director Ejecutivo rindiera informes trimestrales (marzo, junio, setiembre y diciembre).		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Pese a que se acordó la periodicidad con la cual deben ser rendidos los informes de avance, estos aún no están alineados a un cronograma de Plan Proyecto, con el fin de monitorear adecuada y oportunamente el proyecto.</p> <p>De ahí que lo plasmado en los párrafos de marras se mantiene en los términos originalmente planteados en el borrador del informe de la presente auditoría.</p>		

Nro. Párrafos	Resumen ejecutivo, 2.77		
Observaciones Administración	<p>La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE indicó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En acuerdo N°07 del acta N°04-2016 de la sesión del CRS, efectuada el 14 de noviembre de 2016, se aprobó convenio entre el SINIRUBE y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). • En acuerdo N°11 del acta N°05-2016 de la sesión del CRS, efectuada el 16 de diciembre de 2016, se aprobó convenio entre el SINIRUBE y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). • En acuerdo N°12 del acta N°05-2016 de la sesión del CRS, efectuada el 16 de diciembre de 2016, se aprobó convenio entre el SINIRUBE y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). • En acuerdo N°13 del acta N°05-2016 de la sesión del CRS, efectuada el 16 de diciembre de 2016, se aprobó convenio entre el SINIRUBE y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para el acceso a datos de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). 		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se modifica el resumen ejecutivo especificando que la ausencia de acuerdos se refiere al “total de la instituciones públicas involucradas”, y el párrafo 2.77 se modifica aclarando cuáles son efectivamente los convenios suscritos al cierre del año 2016, de forma tal que, se incorporan los señalados por esa Administración.</p> <p>Dado lo anterior el resumen ejecutivo en lo respectivo se leerá de la siguiente manera:</p>		

	<p>“A su vez, con el desarrollo de la presente auditoría, se evidenciaron vacíos en la conceptualización del sistema de información y de su funcionamiento, en dos aspectos, a saber, la ausencia de acuerdos con el total de las instituciones involucradas y la carencia de una metodología de gestión de proyectos que guíe adecuadamente la implementación del SINIRUBE”.</p> <p>Por su parte, el párrafo 2.77, dentro de la versión final de la presente auditoría, se leerá de la siguiente manera:</p> <p>2.77. “No obstante lo antes mencionado y como producto de la auditoría se tiene que, después de 3 años de emitida la Ley, no existen acuerdos, u otras formalidades, que definan acciones específicas para proceder con la integración y el intercambio de la información, con la totalidad de los participantes del Sistema, señalados en el párrafo 1.26 de este informe, y el SINIRUBE. En cuyo caso si se evidenció la suscripción de convenios con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Registro Nacional de la Propiedad (RNP), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Los convenios con las últimas cuatro instituciones citadas, fueron aprobados por el CRS, en los meses de noviembre y diciembre del año 2016”.</p>
--	--

Nro. Párrafos	2.80		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE manifestó que los criterios consensuados de información fueron aprobados en sesión N°04-2016 del CRS, efectuada el 14 de noviembre de 2016.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se adiciona una nota al pie en el párrafo 2.80, N°70, en la cual se aclara que dichos criterios fueron aprobados y remitidos al Consejo Presidencial Social para su respectiva divulgación, con el fin de que el instrumento sea implementado en cada una de las instituciones.</p> <p>Así las cosas, la mencionada nota al pie se leerá, en el informe final, de la siguiente manera:</p> <p>“Mediante oficio N°SINIRUBE-143-12-2016, la DES adjuntó el acuerdo N° 08-2016, tomado en sesión N°04-16 del CRS, efectuada el 14 de noviembre de 2016, en el cual se aprobó el formulario de la Ficha de Inclusión Social, además se instruyó al Presidente Ejecutivo presentar dicho documento ante el Consejo Presidencial Social para que se continúe con la divulgación del formulario y se establezcan las acciones para la respectiva implementación en las instituciones”.</p>		

Nro. Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	Se solicita una ampliación para el plazo del cumplimiento de la disposición 4.4, incisos a y b.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>

Argumentos CGR	<p>Se otorga la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición dados los argumentos de la administración, por lo que la disposición 4.4 se leerá en la versión final del informe de la presente auditoría de la siguiente forma:</p> <p>4.4. “Definir e implementar un mecanismo de control específico para regular la forma y las condiciones, bajo las cuales el IMAS prestará apoyos administrativos al SINIRUBE, dentro del marco de la independencia funcional del Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a este Órgano Contralor lo siguiente: a) A más tardar el 30 de junio de 2017, una certificación en la que haga constar que el mecanismo de control mencionado fue debidamente definido. b) A más tardar el 31 de agosto de 2017, una certificación en la que haga constar que dicho mecanismo fue implementado. (Ver párrafos 2.7 al 2.12 de este informe)”.</p>
---------------------------	---

Nro. Párrafos	4.5		
Observaciones Administración	Se solicita una ampliación para el plazo del cumplimiento de la disposición 4.5, incisos a y b.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se otorga la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición dados los argumentos de la administración, por lo que la disposición 4.5 se leerá en la versión final del informe de la presente auditoría, de la siguiente forma:</p> <p>4.5. “Definir e implementar acciones concretas para finiquitar la etapa de articulación y creación del SINIRUBE, que le corresponda al IMAS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición remitir a este Órgano Contralor lo siguiente: a) A más tardar el 31 de julio de 2017, una certificación en la que haga constar que las acciones en cita fueron definidas. b) A más tardar 15 de diciembre de 2017, una certificación en la que se consigna que dichas acciones fueron debidamente implementadas. (Ver párrafos del 2.7 al 2.12 de este informe)”.</p>		

Nro. Párrafos	4.13 inciso (a)		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE solicita ampliar el plazo para el cumplimiento de la disposición, dado que se requiere de un trabajo conjunto entre la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE, la Presidencia Ejecutiva y el Consejo Rector.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se otorga la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición dados los argumentos de la administración, por lo que la disposición 4.13, dentro de la versión final del informe de la presente auditoría, se leerá de la siguiente forma:</p> <p>4.13. “Elaborar un análisis, plasmado en un documento formal, de los posibles riesgos presentes en la implementación del SINIRUBE, con el fin de administrarlos, mitigarlos y considerarlos como parte del proceso de planificación del Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) A más tardar el 31 de julio de 2017, una certificación que haga constar que el análisis citado fue realizado. b) A más tardar el 30 de noviembre de 2017, una certificación en la que se consigne que dicho análisis se consideró como insumo de la planificación y planes de acción del SINIRUBE. (Ver párrafos 2.17 al 2.19 de este</p>		

	informe)".
--	------------

Nro. Párrafos	4.14 , 4.10		
Observaciones Administración	La Dirección Ejecutiva del SINIRUBE solicita ampliar el plazo para el cumplimiento de la disposición 4.14 , dado que se requiere de un trabajo conjunto entre la Dirección Ejecutiva del SINIRUBE, la Presidencia Ejecutiva y el Consejo Rector Sistema.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Se otorga la ampliación del plazo para el cumplimiento de la disposición dados los argumentos de la administración. La extensión del plazo de esta disposición afecta el plazo de la disposición 4.10, por lo que la fecha del cumplimiento de esta última también se modifica.</p> <p>Dado lo anterior las disposiciones 4.10 y 4.14, se leerán, en la versión final del informe de la presente auditoría, de la siguiente manera:</p> <p>4.10. “Analizar, discutir y resolver respecto al documento que le remitirá el Director Ejecutivo, en línea con la disposición 4.14 de este informe, respecto del conjunto de acciones específicas que mediarán la relación con las instituciones participantes del SINIRUBE y Gobiernos Locales, las cuales deben contemplar la manera en que éstas suministrarán la información al Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de setiembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar lo resuelto respecto a la definición de acciones específicas indicadas en dicha disposición. (Ver párrafos del 2.73 al 2.80 de este informe)”.</p> <p>4.14. “Elaborar y remitir al Consejo Rector del Sistema, para su análisis y discusión, el conjunto de acciones específicas que mediarán la relación con las instituciones participantes del SINIRUBE y Gobiernos Locales, las cuales deben contemplar la manera en que éstas suministrarán la información al Sistema. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo de 2017, una certificación en la que haga constar que se definieron las acciones en cita y fueron remitidas al CRS para su valoración. (Ver párrafos del 2.73 al 2.80 de este informe)”.</p>		

Nro. Párrafos	Se modificaron los párrafos 1.35, 2.1 al 2.3, 2.5, 2.6, 2.8 al 2.15, 2.19 al 2.25, 2.27, 2.79. La conclusión 3.4 y las disposiciones 4.9 y 4.12		
Otros ajustes	<p>Este Órgano Contralor procedió a ajustar de la versión borrador del presente informe los párrafos, 1.35, 2.1 al 2.3, 2.5, 2.6, 2.8 al 2.15, 2.19 al 2.25, 2.27 y 2.79. Además se modificó la conclusión 3.4, y las disposiciones 4.9 y 4.12, con el fin de precisar la condición vigente en cuanto al tema presupuestario del SINIRUBE.</p> <p>Así las cosas, las disposiciones 4.9 y 4.12, se leerán de la siguiente forma:</p> <p>4.9 “Analizar, discutir y resolver respecto del documento que le sea remitido por el Director Ejecutivo, en línea con la disposición 4.12 de este informe, referente al Plan Operativo del SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2017, el acuerdo en el que haga constar lo resuelto respecto a dicho documento. (Ver párrafos del 2.13</p>		

al 2.16 de este informe)".

4.12 "Elaborar y remitir al Consejo Rector del Sistema, para su análisis y discusión, el Plan Operativo del SINIRUBE. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a este Órgano Contralor, a más tardar el 13 de octubre de 2017, una certificación en la que haga constar que dicho documento fue elaborado y remitido al CRS para su valoración. (Ver párrafos del 2.13 al 2.16 de este informe)".

A su vez, dentro de la versión final de la presente auditoría, se están realizando los siguientes cambios, a los párrafos 1.35 y 2.79, a raíz del criterio emitido mediante oficio N° 00217 (DCA-0027) de 12 de enero de 2017, por nuestra División de Contratación Administrativa, sobre una solicitud de autorización al SINIRUBE para contratar en forma directa concursada el desarrollo de la solución tecnológica integrada SINIRUBE 2.0, a saber:

Se elimina el párrafo 1.35 incluido en la versión borrador, y en su lugar se incluye el siguiente:

1.35 "Dicha solicitud fue denegada por parte de la División de Contratación Administrativa de este Órgano Contralor el 12 de enero de 2017 (oficio N° DCA-0027), entre otros aspectos, se indicó que se refleja "...no solo un problema en la definición integral del objeto frente a las cotizaciones y la ejecución, sino que podría generar inconvenientes en la ejecución que requieran de los contratistas proceder a efectuar el inventario de tecnologías para determinar si la interconexión es posible y el costo que ello tendría, lo cual podría afectar la cotización misma en el contexto del concurso y significar modificaciones contractuales complejas durante la ejecución. De forma tal que, autorizar el procedimiento de excepción en estas condiciones no permite que atienda la necesidad de una mejor manera, ni tampoco permite acreditar que el procedimiento ordinario resulte inconveniente".

Por su parte, el párrafo 2.79, se amplía dentro de la versión final de este informe, en los siguientes términos:

2.79. "Al respecto, es significativo destacar que dicho mandato legal no estableció distinción entre cuales instituciones debían incorporarse en un primer plano y cuáles no, por lo que es necesario que se inicien las coordinaciones correspondientes para dar cumplimiento a lo consignado en el transitorio, definiendo acciones específicas que formalicen la relación y se regule las reglas de suministro e intercambio de datos, sin detrimento de la concepción de dos etapas definidas por el SINIRUBE. Sobre este particular, también cabe destacar lo señalado en el oficio de denegatoria de la División de Contratación Administrativa, antes mencionado, para contratar de forma directa concursada el desarrollo de la solución tecnológica integrada SINIRUBE 2.0, donde se indicó que "...también se desprende de lo indicado por la Administración que no se han concluido los convenios necesarios para garantizar la colaboración de las instituciones públicas e integrarse, lo cual representa mayores inconvenientes en la línea referida para efectos de la definición del objeto del concurso".

A su vez, la conclusión 3.4, quedó de la siguiente forma:

"3.4 Si bien es cierto, el IMAS ha ejecutado esfuerzos para constituir el SINIRUBE, existen carencias en el proceso que han incidido en que el SINIRUBE, al 31 de

diciembre de 2016, no funcione en los términos establecidos en la Ley Nro 9131. Al respecto, es relevante indicar que el espíritu del legislador concibió la constitución de un Sistema que promoviera la articulación y la coordinación interinstitucional, en aras de constituir una base de datos actualizada y de cobertura nacional que reúna la información de todas las personas que requieran asistencias socioeconómicas por encontrarse en estado de pobreza”.

Finalmente, destacar que, aparte de las modificaciones en los plazos de las disposiciones solicitados expresamente por esa Administración, este Órgano Contralor modificó todos los plazos de las disposiciones del presente informe, a fin de hacerlas consecuentes con su emisión definitiva.