



INFORME N.º DFOE-BIS-IF-00014-2022

17 de octubre de 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LOS CONTROLES DESARROLLADOS POR
DESAF EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS
DE FODESAF TRANSFERIDOS
A LOS CONCEDENTES**

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	5
Origen de la Auditoría.....	5
Objetivos.....	5
Alcance.....	5
Criterios de Auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	6
Generalidades acerca del objeto auditado.....	6
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría.....	7
Siglas.....	7
2. Resultados.....	8
Actividades vinculadas con los procesos de distribución, aprobación, ejecución, control y seguimiento de los recursos transferidos por el FODESAF.....	11
Debilidades en los procesos asociados con el control, seguimiento y la evaluación de los programas financiados por el el fondo.....	11
Seguimiento, control y evaluación ejercida por la DESAF a los recursos transferidos a las unidades ejecutoras.....	16
Debilidades en el proceso de seguimiento, control y evaluación de las transferencias otorgadas a las unidades ejecutoras.....	16
3. Conclusiones.....	21
4. Disposiciones.....	22
AL LICENCIADO LUIS PAULINO MORA LIZANO, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO.....	22
AL LICENCIADO LUIS ALBERTO ÁVALOS RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO	23

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si los controles diseñados e implementados por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), asociados al manejo de los recursos transferidos a los concedentes por parte del Fondo (FODESAF), cumplen razonablemente con el marco normativo jurídico y técnico aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), tiene como fin primordial el financiamiento de programas sociales. Dentro de este contexto, la Ley N.º 5662 y sus reformas, indican que son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Bajo este contexto, en el presupuesto inicial 2022, el FODESAF incorporó transferencias corrientes para el pago de programas y servicios sociales por un monto de ₡336.365,8 millones, así como transferencias de capital por un monto de ₡99.227,1 millones, siendo estas el principal egreso del Fondo, razón por la cual, el control sobre los recursos otorgados es de suma relevancia, con el propósito de que su ejecución contribuya al logro de los objetivos institucionales y a la generación de valor público a la población beneficiaria. De ahí la importancia del desarrollo de la presente auditoría.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría esta Contraloría General determinó que la DESAF, presenta limitaciones y debilidades importantes en los controles, relacionados con el manejo de los recursos del Fondo (FODESAF) transferidos a las Unidades Ejecutoras, por los aspectos que de seguido se detallan.

En cuanto a los **procesos de control y seguimiento**, se determinó que la DESAF no cuenta con lineamientos internos que regulen con claridad su forma de actuar, en situaciones que se presentan tales como, bajos niveles de ejecución de los recursos, omisión en el registro de los beneficiarios del programa, y ante posibles reintegros del superávit al FODESAF. Lo cual resulta de relevancia para efectos de coadyuvar a una adecuada utilización de los recursos que son transferidos a las Unidades Ejecutoras.

A mayor abundamiento, con respecto al **reintegro del superávit al Fondo**, el Órgano Contralor determinó que la DESAF ha posibilitado que las Unidades Ejecutoras incorporen, en su corriente presupuestaria, el superávit específico producto de los fondos transferidos, en cuyo caso solamente se solicita que se reintegre al FODESAF el superávit libre.

Lo indicado, va más allá de lo establecido en el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, donde no se hace distinción entre superávit libre y específico. Dicho accionar se ha realizado con fundamento en el Decreto DE-43189-MTSS, lo cual refleja una antinomia entre la regulación reglamentaria y la legal, es decir, una inadecuada regulación reglamentaria sobre el reintegro del superávit. Aspecto fundamental a subsanar, de cara a

maximizar el uso de los recursos asignados a las distintas Unidades Ejecutoras. y dentro del contexto fiscal que vive el país en estos momentos.

*A su vez, con respecto al **proceso de evaluación** se determinó que no se cuenta con una metodología propia y específica que sustente los informes de evaluación. Dentro de este contexto, se encontró que dichos informes carecen de una periodicidad en el tiempo, y presentan una baja cobertura programática que oscila entre un 0% y un 8% en el periodo 2015-2021, es decir, que para el periodo analizado, solamente se han emitido informes de evaluación que incorporan hasta un 8% de los programas sociales financiados con recursos del FODESAF.*

*Finalmente, de la revisión realizada a los **convenios suscritos** con las unidades ejecutoras, se evidenciaron debilidades tales como, carencias de regulaciones relacionadas con la distribución de los recursos, la aprobación interna, el registro de los beneficiarios del programa, las obligaciones de la DESAF y de la respectiva unidad ejecutora, el uso del SINIRUBE y la definición de los productos esperados del programa que se desarrolla con los recursos provenientes de dicho Fondo. Aspecto que adquiere relevancia dada la carencia de lineamientos internos para regular los procesos de control, seguimiento y evaluación, aquí señalados.*

¿QUÉ SIGUE?

Dadas las debilidades encontradas, se giran, entre otras, las siguientes disposiciones al Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y al Director General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para que se ajuste e implemente el Manual de procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento.

Asimismo, se dispone que se ajuste e implemente el Reglamento a la Ley N.° 5662, con el propósito que sea congruente, en lo que corresponda, con la Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, N.° 5662 y sus reformas, específicamente en cuanto a la aplicación del artículo 27 relacionado con el reintegro del superávit; y con la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados, N.° 9524.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE FISCALIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL BIENESTAR SOCIAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS
CONTROLES DESARROLLADOS POR DESAF EN EL MANEJO DE
LOS RECURSOS DEL FODESAF TRANSFERIDOS A LOS
CONCEDENTES**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. En Costa Rica, los programas y proyectos sociales para la atención de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, son financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el cual es administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Dichos recursos son transferidos a entidades ejecutoras de los programas y proyectos sociales, para la atención de los beneficiarios que cumplen con los requisitos establecidos en la Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, N.º 5662 y sus reformas.
- 1.2. De esta manera, es imprescindible dar seguimiento a las acciones que la DESAF desarrolla para lograr el fortalecimiento de su gestión, asociada con el otorgamiento de transferencias a entidades concedentes privadas, en procura de la protección integral de la población en condición de pobreza y pobreza extrema.
- 1.3. Para tales efectos, la Contraloría General propuso en su estrategia organizacional, la realización de esta fiscalización, en procura de valorar los controles vinculados con las transferencias a entidades concedentes.

OBJETIVOS

- 1.4. La presente auditoría de carácter especial tuvo el objetivo determinar si los controles diseñados e implementados por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), asociados al manejo de los recursos transferidos a los concedentes por parte del Fondo (FODESAF), cumplen razonablemente con el marco normativo jurídico y técnico aplicable.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprenderá las transferencias otorgadas por el Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, administrado por la Dirección de Desarrollo Social y de

Asignaciones Familiares, para el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2021, el cual se ampliará en los casos que se considere pertinente.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. La comunicación de los criterios de auditoría se realizó mediante el oficio N.° 04693 (DFOE-BIS-0187-2022), en el cual se informó a la entonces Ministra de Trabajo y Seguridad Social, el inicio de la fase de examen de este proceso de fiscalización.
- 1.7. Dichos criterios fueron analizados previamente con la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, así como con el Director y Subdirector de la DESAF, en la sesión virtual efectuada el 17 de marzo de 2022.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución, así como la información disponible en expedientes administrativos. Todo lo cual, fue analizado con fundamento en la normativa aplicable y vigente.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. En Costa Rica, la DESAF es la encargada de administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuyos recursos se destinan al financiamiento de los programas y proyectos encaminados a la atención de la población en estado de vulnerabilidad social, definida como en estado de pobreza y pobreza extrema, mandato que emerge de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.° 5662 y sus reformas.
- 1.11. De conformidad con el artículo 2 de la citada Ley, son beneficiarios de este Fondo, los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.
- 1.12. Por su parte, el artículo 3 de la citada Ley establece que, con recursos del FODESAF, se pagarán los programas y los servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en la Ley N.º 5662, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo social.
- 1.13. Para cumplir con este mandato, el FODESAF dispone de ingresos que se derivan de contribuciones a la seguridad social y de transferencias provenientes del Gobierno Central.
- 1.14. De esta manera, el control sobre los recursos otorgados es de suma relevancia, con el propósito de que su ejecución contribuya al logro de los objetivos institucionales y a la generación de valor público a la población beneficiaria.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. Los resultados de la auditoría se presentaron verbalmente en sesión virtual realizada el día 22 de septiembre de 2022, por medio de la plataforma Google Meet, administrada por la Contraloría General de la República, con la participación de los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Lariza Guevara Moya y Fabián Santiago Barquero Méndez, asesores del Ministro de Trabajo y Seguridad Social; Luis Alberto Ávalos Rodríguez, Director

DESAF; Juan Cancio Quesada Picado, Subdirector DESAF; Héctor Gabriel Zúñiga Arguedas, Jefe Unidad de Evaluación; y Joycevannia, Jefa de Unidad Control y Seguimiento.

- 1.16. Mediante oficio N.° 15183 (DFOE-BIS-0529) del 15 de setiembre de 2022 se remitió a la Licda. Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, Ministra de Trabajo y Seguridad Social, en ese momento, el borrador del informe, con el propósito de que a más tardar el 22 de setiembre del año en curso, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido. Al respecto, mediante oficio DMT-DVAS-OF-233-2022 de fecha 26 de setiembre del año en curso, se recibieron observaciones al borrador del informe, las cuales fueron valoradas, y aquellas que se consideraron procedentes fueron incorporadas al informe, mediante ajustes a su contenido.

SIGLAS

- 1.17. A continuación, se presentan las principales siglas que se referencian a lo largo de este documento:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DECS	Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FODESA F	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
LGCI	Ley General de Control Interno
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

2. Resultados

- 2.1. Los procesos de control, seguimiento y evaluación diseñados por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), asociados con el manejo de los recursos transferidos a los concedentes por parte del Fondo (FODESAF), constituyen un pilar que contribuye al cumplimiento de las fines para los cuales son otorgados los recursos a las unidades ejecutoras. Al respecto, en la DESAF se dispone de normativa legal y técnica, así como la suscripción de convenios que regulan las actividades asociadas, tanto para esa Dirección como para las unidades que ejecutan dichos recursos.
- 2.2. No obstante, sobre el particular, existe el riesgo de que dichos procesos, ejecutados por la DESAF, no cuenten con las actividades de control suficientes para mitigar los efectos negativos sobre la consecución de dichos fines. Por lo tanto, el Órgano Contralor, en la presente auditoría, determinó oportunidades de mejora para el fortalecimiento de dichos controles y, a su vez, del cumplimiento de los objetivos institucionales, soportados con los procesos anteriormente citados.

REINTEGRO DEL SUPERÁVIT AL FODESAF, EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY N.º 5662 Y SUS REFORMAS

Debilidades en la aplicación del artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas

- 2.3. Como parte de las funciones conferidas por la normativa aplicable, a la DESAF le corresponde realizar la transferencia de recursos a las unidades ejecutoras de programas sociales, a la vez que le compete, una vez finalizado el periodo de ejecución, proceder con las acciones que correspondan para el reintegro, por parte de esas dependencias, de los recursos no ejecutados, los cuales conforman el respectivo superávit y que en apego a la normativa aplicable, deberían ser reintegrados al Fondo, para ser destinados a la atención de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, existe el riesgo de que los recursos no ejecutados no se reintegren al Fondo, lo cual afectaría el proceso de redistribución de los mismos entre los programas sociales a los cuales están orientados.
- 2.4. Al respecto, la normativa que regula el reintegro del superávit de las unidades ejecutoras a FODESAF, se enmarca dentro de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662 y sus reformas¹, así como su reglamento (DE-43189-MTSS²). Dentro de este contexto, esta Contraloría General mediante el desarrollo de la presente auditoría determinó una antinomia entre la regulación reglamentaria y la legal, es decir, una inadecuada regulación reglamentaria sobre el reintegro del superávit.
- 2.5. A mayor detalle, se encontró que DESAF, con fundamento en el citado Decreto DE-43189-MTSS, ha posibilitado que las unidades ejecutoras incorporen, en su corriente

¹Publicada el 23 de diciembre de 1974, reformada mediante Ley N.º 8783 “Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N.º 7636, Ley Creación del ICODER, N.º 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N.º 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas”, publicada en el alcance N.º 42 del Diario Oficial La Gaceta N.º 199 del 14 de octubre de 2009

²Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, publicado en el Alcance N.º 224 a la Gaceta N.º 213 del 4 de noviembre de 2021.

presupuestaria, el superávit específico, y por ende, solamente solicitan que se reintegre al Fondo el superávit libre. Aspecto que, a criterio de esta Contraloría General, va más allá de lo establecido en la Ley N.º 5662 y sus reformas; donde no se hace una distinción entre superávit específico o libre, sino que claramente dispone que todo el superávit que se genere en el manejo de estos recursos, por parte de la unidades ejecutoras, deberá ser devuelto al Fondo.

- 2.6. En ese sentido, el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, establece que los superávits generados por las entidades beneficiarias del FODESAF deberán ser reintegrados al Fondo a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a su generación y que estos ingresos serán incorporados al presupuesto general del Fondo, a efecto de que sean usados conforme con lo indicado en la citada Ley.
- 2.7. No obstante lo anterior, el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo N.º 43189-MTSS, en el artículo 66, establece que las instituciones que reciben recursos del FODESAF, deberán reintegrar el superávit libre del período anterior a más tardar el 31 de marzo de cada año, mediante documento formal de modificación presupuestaria que deberá ser presentado a la DESAF, conforme con lo previsto en el artículo 27 de la Ley N.º 5662, y su reforma, contenida en la Ley N.º 8783.
- 2.8. Destacar que lo dispuesto en el citado Reglamento se definió, sin que a lo interno de la DESAF se disponga de un criterio técnico y jurídico que defina la razón por la cual el Reglamento señala que solamente el superávit libre debe ser reintegrado, y que a su vez fundamenta la decisión de las unidades ejecutoras, de catalogar parte de su superávit como libre o específico. Lo expuesto, a pesar que, tal como se citó previamente, la Ley 5662, dispone en su artículo 27, con meridiana claridad, que el superávit se debe reintegrar al citado Fondo, para ser redistribuido en sus distintos programas.
- 2.9. Así las cosas, se encontró que las unidades ejecutoras clasifican como superávit específico, montos que no cumplen con las características de este tipo de superávit, por cuanto no están fundamentados en leyes o normativa que así lo establezca, sino que tal clasificación queda sujeta a acuerdos o interpretación de las unidades ejecutoras y autoridades de FODESAF.
- 2.10. Además, se determinaron debilidades en los controles establecidos por la DESAF para efectos de la devolución de dichos superávits, entre los cuales se evidenció que, no hay uniformidad en cuánto a los parámetros que regulan dicho reintegro, de forma tal que, ello depende de la justificación que cada unidad ejecutora realice al FODESAF. Aunado, a que la DESAF no establece ni estandariza un mecanismo de control sobre los plazos para reintegro del superávit por parte de las unidades ejecutoras, incluso muchas hacen devolución de estos recursos con posterioridad a la fecha prevista en la normativa aplicable, sea 31 de marzo del año siguiente a su generación.
- 2.11. La situación expuesta se presenta por cuanto la DESAF no está aplicando lo establecido en el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, ya que autoriza a las unidades ejecutoras a incluir en su corriente presupuestaria el superávit específico, cuando la Ley supracitada, es clara respecto de la obligación de las unidades ejecutoras de reintegrar la totalidad del superávit que se genere en el giro de sus actividades.
- 2.12. También, es preciso tomar en cuenta que dicha situación se origina debido a que el Reglamento a la Ley N.º 5662 y sus reformas, Decreto Ejecutivo N.º 43189-MTSS, autoriza a las unidades ejecutoras a reintegrar únicamente el superávit libre, sin existir un criterio jurídico y técnico que fundamente realizar dicha diferenciación en el superávit.

- 2.13. Por lo tanto, a criterio del Órgano Contralor, el artículo 66 del DE-43189-MTSS resulta inaplicable, en tanto se identifica una antinomia respecto de lo regulado en el artículo 27 de la Ley N.º 5662, según el cual no se hace diferenciación por tipo de superávit, correspondiendo entonces, el reintegro de la totalidad del superávit al FODESAF.
- 2.14. En ese orden de ideas, la nueva regulación referida al destino de los superávit generados por la aplicación de la regla fiscal, contenida en el artículo 17 de la Ley N.º 9635, tampoco resulta aplicable para el caso de los recursos del FODESAF, en virtud de la reforma aplicada por el artículo 6 de la Ley N.º 10234, al inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662, con el cual se excluye de la aplicación del Título IV de la LFFP (cumplimiento de la regla fiscal), a los recursos presupuestados y ejecutados del FODESAF.
- 2.15. La situación descrita con respecto al superávit generado por las unidades ejecutoras de los recursos del FODESAF, conlleva a que la DESAF no solicite el reintegro del superávit a las unidades ejecutoras, lo cual propició que al finalizar el 2021 se acumule un superávit de ₡138.751,0 millones³, en poder de las unidades ejecutoras. Estos recursos fueron clasificados por las unidades ejecutoras como superávit específico ₡135.702,0 millones (97,8%) y ₡3.048,9 millones (2,2%), como superávit libre.
- 2.16. En razón de lo expuesto, resulta importante que las autoridades de la DESAF tengan en consideración la reforma aplicada al inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662 mediante la Ley N.º 10234, de forma tal que los recursos por concepto de superávit de las unidades ejecutoras, sean transferidos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, para ser redistribuidos según lo establecido por el marco jurídico vigente.

ACTIVIDADES VINCULADAS CON LOS PROCESOS DE DISTRIBUCIÓN, APROBACIÓN, EJECUCIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR EL FODESAF

Debilidades en los procesos asociados con el control, seguimiento y la evaluación de los programas financiados por el el fondo

- 2.17 Como parte de las labores encomendadas a la DESAF, como administradora de los recursos del FODESAF, esa Dirección debe realizar un proceso de control sobre los recursos otorgados a las unidades ejecutoras para el financiamiento de los programas sociales, para lo cual debe contar con la normativa jurídica y técnica para regular tales actividades, a efecto de coadyuvar con el cumplimiento de las fines institucionales, razón por la cual si tal normativa está desactualizada o es insuficiente para regular los procesos de distribución, aprobación, ejecución, control y seguimiento, y evaluación, esto puede afectar el cumplimiento de los citados fines.
- 2.18 Al respecto, la DESAF dispone de la Ley N.º 5662 y sus reformas⁴, así como su Reglamento⁵ que regula los procesos de distribución, aprobación, ejecución, control y seguimiento, así como la evaluación de los programas sociales financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), otorgados a unidades ejecutoras.

³ Este dato se origina con el acumulado del periodo 2019-2021

⁴ Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, promulgada en 1974.

⁵ Decreto Ejecutivo N.º 35873 “Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, publicado en La Gaceta N.º 67 del 8 de abril del 2010, y que posteriormente se reformó con el Decreto Ejecutivo N.º 43189 “Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, Publicado en La Gaceta N.º 224, del 4 de noviembre del 2021.

- 2.19 Dentro de este contexto, el Órgano Contralor determinó que la normativa aplicable a los citados procesos de distribución, aprobación, ejecución, control y seguimiento de recursos del Fondo, no concuerda con el contexto establecido en la Ley N.º 9524, en el cual el FODESAF, como órgano desconcentrado, pasa a formar un programa presupuestario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y, por lo tanto, en materia de gestión presupuestaria debe aplicar las regulaciones y directrices establecidas por el Ministerio de Hacienda.
- 2.20 Además, a nivel interno, la DESAF cuenta con reglamentos y manuales, que regulan los procesos de control y seguimiento, no obstante, estos instrumentos normativos carecen de mecanismos para subsanar las deficiencias y debilidades determinadas por la DESAF en la ejecución de la etapa de control y seguimiento, tales como, bajos niveles de ejecución de los recursos, omisión en el registro de los beneficiarios del programa, y ante posibles reintegros del superávit al FODESAF.
- 2.21 Adicionalmente, la DESAF no ha desarrollado una metodología de evaluación, propia y específica para el FODESAF, que contenga los elementos a considerar en las evaluaciones de los programas sociales, específicamente financiados por ese Fondo, esto por cuanto la normativa aplicable en el proceso de evaluación, se asocia principalmente con documentos de carácter general, emitidos principalmente por el MIDEPLAN para el Sector Público y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)⁶.
- 2.22 En ese orden de ideas, la DESAF remitió a la Contraloría General de la República, un listado con 24 documentos que regulan el accionar del Fondo y su relación con las unidades ejecutoras. No obstante, sólo diez⁷ de ellos fueron elaborados por la Dirección o el MTSS, seis por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)⁸, seis

6 Los documentos son : i) Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas (MIDEPLAN), ii) Manual Gerencial para el Diseño, y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno (MIDEPLAN), iii) Guía de Informes de Evaluación (MIDEPLAN), iv) Guía de la Teoría de la Intervención (MIDEPLAN), v) Guía de la Evaluabilidad (MIDEPLAN), vi) Guía de productos de Evaluación (MIDEPLAN), vii) Guía para la Presentación de Información Estadística (INEC), viii) Estándares de Evaluación (RELAC), y ix) Manual para la Elaboración de Cuadros y Gráficos Estadísticos (MTSS).

7 a) Guía para la elaboración de la ficha descriptiva de los programas sociales que solicitan financiamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares por primera vez, b) Guía para la validación y actualización de la Ficha descriptiva de los programas sociales que financia el FODESAF, c) Lineamientos generales para la formulación y presentación del plan presupuesto de los programas y proyectos sociales a financiar con recursos del Fodesaf, d) Manual para la elaboración del diseño plan presupuesto de los programas y proyectos sociales que solicitan financiamiento del Fodesaf, e) Diseño del plan-presupuesto de los programas y proyectos sociales que solicitan financiamiento del Fodesaf, f) Cronograma de metas e inversión de programas sociales financiados por Fodesaf, g) Manual de Procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, h) Manual de Procedimientos del Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, i) Manual para la Elaboración de Cuadros y Gráficos Estadísticos, y j) Instructivo de Comunicación y Gestión de Oficinos.

8 a) Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas, b) Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno, c) Guía de Informes de Evaluación, d) Guía de la Teoría de la Intervención, e) Guía de Evaluabilidad, y f) Guía de Productos de Evaluación.

corresponden a Leyes y Decretos Ejecutivos⁹, uno fue preparado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹⁰, y uno por organismos internacionales¹¹.

- 2.23 Sobre el particular, es preciso señalar que la DESAF, cada año, emite a las unidades ejecutoras, los “Lineamientos generales para la formulación del presupuesto”, los cuales contienen algunos elementos básicos de las distintas fases establecidas para dicho proceso presupuestario, entre otros, que la DESAF debe suscribir un convenio con dichas unidades, sin embargo, estos lineamientos no señalan que dichos convenios deben establecer los deberes de las unidades ejecutoras, ni las sanciones ante posibles incumplimientos.
- 2.24 Por otra parte, la DESAF cuenta con el Manual de Procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento¹², sin embargo, dicho instrumento no contempla la forma de subsanar las deficiencias y debilidades determinadas por la DESAF en la etapa de control y seguimiento, ni una metodología de evaluación propia y específica en las unidades ejecutoras que reciben recursos por parte de FODESAF, lo cual evidencia que la DESAF no dispone de suficiente normativa propia y específica para el control, seguimiento y evaluación de los programas financiados con recursos del FODESAF.

9a) Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N.º 5662 y sus reformas, b) Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N.º 35873-MTSS, c) Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N.º 43189-MTSS, d) Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales N.º 8968, e) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131, y f) Ley General de Control Interno N.º 8292.

10 Guía para la Presentación de Información Estadística.

11 Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe, elaborado en conjunto por la Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y el Caribe (RELAC), Fomento de capacidades en evaluación (FOCEVAL), e Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval).

12 DESAF-14.5-MP-05, diciembre 2020. Los procedimientos realizados por el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, estos son: i. DESAF-14.5-P-01: Evaluación de Programas Sociales, ii. DESAF-14.5-P-02: Análisis Sociodemográfico de la Población Beneficiaria del Fodesaf, iii. DESAF-14.5-P-03: Análisis de la Distribución de la Inversión Social y de Beneficiarios por Área Geográfica de los Programas Financiados por el Fodesaf, iv. DESAF-14.5-P-04: Gestión de la Evaluación a Programas Sociales, v. DESAF-14.5-P-05: Seguimiento a Recomendaciones de las Evaluaciones a Programas Sociales, vi. DESAF-14.5-P-06: Análisis de Ejecución Trimestral y Anual de los Programas Sociales Financiados con Recursos del Fodesaf, vii. DESAF-14.5-P-07: Análisis de los Planes Presupuesto de los Programas Sociales financiados por el Fodesaf, y viii. DESAF-14.5-P-08: Análisis para la Modificación del Módulo Programático de los Programas Financiados con Recursos del Fodesaf. En el procedimiento “DESAF-14.5-P-01: Evaluación de Programas Sociales” se encuentra un diagrama de flujo con las tareas a realizar como objeto de evaluación, análisis de evaluabilidad, diseño de la evaluación, instrumentos y plan de recolección de información. Las fases para evaluar son las siguientes:

00: Inicio del Procedimiento, el equipo evaluador realiza la apertura del expediente digital del programa social a evaluar, el cual debe estar incluido en el PAO.

01: el equipo evaluador realiza la apertura del expediente digital del programa social a evaluar

02: El equipo evaluador genera un cronograma de evaluación

03, 04, 05, 06: La Jefatura de la Unidad de Evaluación recibe el cronograma de evaluación, lo revisa, aprueba y remite al equipo evaluador.

07 - 011 El equipo evaluador elabora el documento de descripción del objeto de evaluación, el cual se remite a la jefatura y lo aprueba.

- 2.25 Actualmente, la DESAF contrata un equipo externo, para la ejecución de las evaluaciones de programas financiados con recursos del Fondo, las cuales se realizan de conformidad con el “Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas”, emitido por MIDEPLAN, el cual contempla, los pasos a seguir en forma general¹³. Sin embargo, en el Manual de Procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento se omite una metodología propia y específica para el FODESAF que incorpore aspectos referidos a requerimientos específicos establecidos por la DESAF para la evaluación de los programas sociales financiados con recursos del FODESAF, situación que la DESAF debe definir para establecer una guía a seguir para ese proceso.
- 2.26 Se desprende de lo señalado, que la DESAF no ha ajustado el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, a la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados, N.º 9524, considerando que el FODESAF, al amparo de dicha Ley, se constituye en un órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- 2.27 Destacar, que, a pesar de que la DESAF emitió el Manual de procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, dicho documento no ha sido actualizado a efecto de incorporar mecanismos que le permitan a la DESAF realizar acciones oportunas para subsanar las deficiencias y debilidades determinadas en la etapa de control y seguimiento, además que carece de una metodología propia y específica de evaluación para programas sociales financiados con recursos del Fondo.
- 2.28 Destacar, que la DESAF no realiza acciones oportunas para subsanar las deficiencias y debilidades determinadas en la etapa de control y seguimiento, esto por cuanto el Manual de procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento no ha sido actualizado a efecto de incorporar tales acciones. Además que esa Dirección carece de una metodología propia y específica de evaluación para programas sociales financiados con recursos del Fondo.
- 2.29 La ausencia de actualización de la normativa de seguimiento, control y evaluación de los programa y proyectos financiados con recursos provenientes del FODESAF, impide que tal normativa sea coherente con las implicaciones en la gestión presupuestaria para el Fondo, a partir de la promulgación de la Ley N.º 9524, lo cual podría afectar la oportunidad en la transferencias de los recursos por parte del Fondo a las unidades ejecutoras, y, por ende, sobre la atención de los beneficiarios de los programas sociales.
- 2.30 Por su parte, la ausencia de una metodología propia y específica en el Manual citado para la evaluación de los programas sociales financiados con recursos del FODESAF, impide contar con una definición puntual de los aspectos mínimos requeridos para la evaluación de los programas, lo cual debilita el proceso de toma de decisiones, el mejoramiento continuo y la rendición de cuentas, asociados con los recursos transferidos para su ejecución.
- 2.31 La situación expuesta, genera una débil supervisión, deficiencia que limita la capacidad de la DESAF para detectar situaciones que requieran de la implementación de acciones oportunas, para contribuir al cumplimiento de los fines para los cuales fueron otorgadas las transferencias de los recursos, así como para garantizar razonablemente que tales recursos se destinan a la atención de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

13 Contexto evaluativo, análisis de la evaluabilidad, criterios y objetivos de la evaluación, alcance, características de la evaluación, limitaciones, agentes legitimados en el proceso evaluativo, preguntas de evaluación, diseño metodológico, descripción de los productos que genera la evaluación, descripción de la intervención, matriz de evaluación y el plan de trabajo de campo.

Los convenios suscritos por la DESAF omiten algunos elementos a considerar por parte de las unidades ejecutoras

- 2.32 Con el propósito de establecer regulaciones entre las partes para coadyuvar al cumplimiento de los fines para los cuales se otorgan los recursos, la DESAF, de previo a efectuar la transferencias de recursos a las unidades ejecutoras, suscribe un convenio, en el cual se deberían incorporar las regulaciones suficientes y claras para facilitar la comunicación con la unidad ejecutora, y, que a su vez, se constituyan en un instrumento de control eficaz para la consecución de los objetivos y metas propuestas.
- 2.33 De la revisión realizada, por parte de esta Contraloría General, de los convenios suscritos por parte de la DESAF con las unidades ejecutoras se evidenció que estos carecen de regulaciones relacionadas con la distribución de los recursos, la aprobación interna, el registro de los beneficiarios del programa, el reintegro del superávit al FODESAF, las obligaciones de la DESAF y de la respectiva unidad ejecutora, el uso del SINIRUBE y la definición de los productos esperados del programa que se desarrolla con los recursos provenientes de dicho Fondo. Aspecto de relevancia, de cara a robustecer dichos convenios, dada la dispersión que existe en la normativa que regula esta materia y fortalecer el control sobre el uso, disposición y manejo de los recursos destinados a población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
- 2.34 De esta forma, a pesar de que la normativa existente establece regulaciones y controles asociados a la gestión presupuestaria de las transferencias otorgadas a las unidades ejecutoras de las programas sociales, tales aspectos no se incorporan en el clausulado de los convenios, de manera que se fortalezca el control que se debe ejercer sobre los recursos otorgados.
- 2.35 Las situaciones identificadas se presentan, a pesar de que la Ley General de Control Interno, N.º 8292¹⁴, en el artículo 7, establece que los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales.
- 2.36 Por su parte, el artículo 10 de la citada Ley, dispone que será responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Mientras que el artículo 15, inciso a), señala que será deber de los funcionarios antes referidos, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- 2.37 En ese mismo orden de ideas, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el numeral 1.3, señala que el SCI debe ser aplicable, es decir, debe responder a las características y condiciones propias de la institución; completo, o sea, considerar la totalidad de la gestión institucional, incluyendo los componentes orgánicos y funcionales; razonable, por lo cual el SCI debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable. Adicionalmente, informa que tal sistema debe ser integrado, por lo que los componentes funcionales y orgánicos del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional. Por

14 Publicado en La Gaceta N.º 169 del 4 de septiembre de 2002.

último, informa que debe ser congruente, es decir, ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales y estar enlazado con el bloque de legalidad.

- 2.38 En ese sentido, las citadas Normas de control interno para el Sector Público, en el literal 1.4, inciso c), disponen como responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, la emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y que sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.
- 2.39 Lo comentado se origina por la ausencia de mecanismos de control que permitan corroborar que los convenios suscritos entre la DESAF y las unidades ejecutoras, incorporen las regulaciones indispensables para dar seguimiento al uso que los concedentes efectúen de los recursos transferidos por la DESAF .
- 2.40 Dicha situación, no permite integrar en el convenio, en forma explícita, la totalidad de los mecanismos de control aplicables, lo cual podría traducirse en debilidades en la comunicación entre las partes que suscriben tales documentos y en la claridad y aplicabilidad de las regulaciones establecidas en el citado convenio.
- 2.41 Lo anterior, debilita el control sobre el uso de los recursos por parte de las unidades ejecutoras, y puede generar confusiones relacionadas con procedimientos establecidos en el Reglamento, pero que no se explicitan en el convenio.
- 2.42 Finalmente, implica un riesgo para los recursos transferidos a las unidades ejecutoras de los distintos programas sociales, los cuales podrían ser utilizados en fines distintos a los previstos en la normativa aplicable, sin que esa situación sea detectada oportunamente por la DESAF, con el consiguiente perjuicio para los individuos a quienes van dirigidos estos recursos.

SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN EJERCIDA POR LA DESAF A LOS RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS UNIDADES EJECUTORAS

Debilidades en el proceso de seguimiento, control y evaluación de las transferencias otorgadas a las unidades ejecutoras

- 2.43 Como parte las funciones establecidas a la DESAF, esa Dirección debe ejercer un proceso de fiscalización de los recursos otorgados a las unidades ejecutoras, que se traduce, por una parte en un proceso de seguimiento y control, y por otra, en un proceso de evaluación del uso que se hace de los citados recursos, La existencia de tales procesos procura mitigar el riesgo que las actividades definidas por la Dirección presenten carencias que les impide contribuir al cumplimiento de los fines para los cuales se otorgan los recursos.
- 2.44 Al respecto, el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento (DECS) de la DESAF está conformado por la Unidad de Control y Seguimiento (UCS), a la cual le corresponde elaborar informes trimestrales sobre el control y seguimiento de los recursos que se transfieren a las unidades ejecutoras de recursos del FODESAF, y por la Unidad de Evaluación (UEval), encargada de la elaboración de los informes de evaluación de los programas sociales financiados con estos recursos.
- 2.45 Sobre el particular, el Órgano Contralor determinó que la DESAF emite los informes trimestralmente, acorde con lo dispuesto en la normativa aplicable, para lo cual se utiliza un formato preestablecido. No obstante, los informes elaborados por la Unidad de Control y Seguimiento (UCS), no permiten a la administración de la DESAF, determinar oportunamente si los riesgos del proceso se materializan, por cuanto se concentran en mecanismos asociados con la ejecución presupuestaria, medición de indicadores y liquidación, y no abordan temas relacionados con el cumplimiento de los plazos establecidos

por la DESAF para la presentación de la información física y presupuestaria por parte de las unidades ejecutoras. Tampoco contempla lo relativo al cumplimiento cualitativo de la finalidad de la transferencia.

- 2.46 En cuanto a la cobertura de los programas sociales, se determinó que el seguimiento y control presenta una cobertura programática que se ubica entre un 41% y un 47% para el periodo 2015-2019, y un 71% para el periodo 2020-2021. Lo anterior, para un total de 49 programas que ejecutan recursos del FODESAF, lo cual evidencia que para este último periodo, se presenta una mejora en la cobertura del control y seguimiento en los programas sociales financiados con recursos del FODESAF.
- 2.47 Por otra parte, el Órgano Contralor determinó debilidades en el contenido, periodicidad y cobertura de los informes elaborados por la Unidad de Evaluación (UEval); esto por cuanto a pesar de que incorpora asuntos referentes a la definición del equipo evaluador¹⁵, la descripción de la teoría de la intervención, la descripción del diseño y proceso de evaluación, los hallazgos y resultados, las conclusiones, los resultados, y las lecciones aprendidas, tales informes no se sustentan en requerimientos específicos de evaluación, que la DESAF debe definir como parte de una metodología de evaluación propia de los recursos del FODESAF, a considerar tanto para las evaluaciones realizadas a lo interno de la DESAF como aquellas contratadas a externos, según se indicó anteriormente.
- 2.48 Asimismo, se observó que estos informes carecen de una periodicidad que les permita realizar un monitoreo de las condiciones del programa. En lo que concierne a la cobertura para el periodo 2015-2021, se determinó que el año 2015 no se realizó ninguna evaluación y el año en que mayor cobertura programática se alcanzó (2019), apenas se sitúa en un 8% (4 evaluaciones de un total de 49 programas financiados)¹⁶, razón por la cual se presenta una débil contribución a la rendición de cuentas, mejoramiento continuo, y toma de decisiones asociadas con los programas sociales financiados con recursos del Fondo.
- 2.49 A modo de resumen, en el cuadro 1, se visualiza la cobertura de los informes elaborados, tanto por la Unidad de Control y Seguimiento (UCS), como por la Unidad de Evaluación (UEval), para los programas sociales financiados con recursos del FODESAF.

Cuadro 1

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
Programas administrados por Unidades Ejecutoras que reciben transferencias y presentan control y seguimiento, y evaluación

Rubro	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Cantidad	%												
UE que reciben transferencias	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%
UE con control y seguimiento	20	41%	21	43%	20	41%	22	45%	23	47%	35	71%	35	71%
UE sin control y seguimiento	29	59%	28	57%	29	59%	27	55%	26	53%	14	29%	14	29%
Por Ley y que no estaba en ejecución	19	39%	14	29%	15	31%	14	29%	12	25%	7	14%	7	14%
Por ausencia de informes de ejecución	10	20%	14	29%	14	29%	13	27%	14	29%	7	14%	7	14%
UE con evaluación	0	0%	1	2%	3	6%	2	4%	4	8%	2	4%	2	4%
UE sin evaluación	49	100%	48	98%	46	94%	47	96%	45	92%	47	96%	47	96%

Fuente: Elaboración propia, con base en la información aportada por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)

¹⁵ En cuanto al equipo evaluador, es de relevancia indicar que de un total de 14 informes de evaluación elaborados durante el periodo 2015-2021, 8 (57,1%) fueron ejecutados por medio de contrataciones a terceros, y 6 (42,7%) fueron elaborados por la Unidad de Evaluación de la DESAF

¹⁶ Oficio MTSS-DESAF-OF-395-2022 del 26 de abril de 2022, mediante el cual se hace referencia al total de programas que ejecutan recursos y a las evaluaciones realizadas durante el plazo 2015-2021.

- 2.50 Además, el Órgano Contralor observó que de las 14 evaluaciones realizadas durante el periodo 2015-2021, 8 (57,1%) fueron realizadas mediante contrataciones a terceros y 6 (42,9%) por la DESAF, aspecto habilitado por la normativa aplicable.
- 2.51 En lo que respecta a la escasa cobertura de la evaluación de los programas sociales financiados con recursos del Fondo, según la DESAF, esta situación se presenta por la limitada disponibilidad de recursos para estos propósitos; a pesar de que el artículo 44 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dispone que a la Unidad de Evaluación le corresponde realizar verificaciones de los programas y proyectos financiados por el FODESAF, de manera que proporcione información a la DESAF para apoyar la toma de decisiones, con miras a mejorar la gestión en beneficio de la población meta del Fondo.
- 2.52 Adicionalmente, se determinaron omisiones en los informes de seguimiento y control, elaborados por la DESAF, asociadas, entre otras, con la falta de referencia al reintegro de los recursos del superávit al Fondo, con lo cual no queda evidencia de que esa Dirección haya exigido el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas; y la carencia de la verificación, por parte de la DESAF, de que las unidades ejecutoras mantengan actualizado el registro electrónico de beneficiarios y el SINIRUBE.
- 2.53 Aunado a lo expuesto, los informes elaborados por la DESAF, no incorporan recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la planificación y la labor de seguimiento, control y evaluación que debe ejercer esa Dirección sobre las transferencias otorgadas a las unidades ejecutoras. Por el contrario, dichos informes se enfocan únicamente en la emisión de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las citadas unidades ejecutoras,
- 2.54 Destacar, que de los 14 informes de evaluación preparados en el 2018, sólo en el informe realizado por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA), al programa “Pobreza y discapacidad/Alternativas Residenciales”, se emitieron recomendaciones a la DESAF en los siguientes términos: “a) Dar a conocer los resultados de la presente evaluación a las autoridades políticas del más alto nivel del MTSS y otras instituciones relacionadas (IMAS, Conapam, entre otras). b) Presentar a MIDEPLAN y de ser posible en la Plataforma Nacional de Evaluación liderada las experiencias de aprendizaje de este proceso. c) Aprovechar el rendimiento en escala de este proceso de evaluación, replicando la experiencia en otros programas del sector social financiados por Fodesaf. d) Propiciar el estudio de la asignación de recursos dirigidos a población en condición de discapacidad y situación de pobreza material (en particular pobreza extrema), a los fines de potenciar la experiencia y reconocimiento del Conapdis y el impacto en la calidad de vida de las personas con discapacidad”.
- 2.55 En relación con lo expuesto, es preciso señalar que la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662 y su reforma N.º 8783¹⁷, en el artículo 19 crea la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la cual le corresponde evaluar y fiscalizar a las unidades ejecutoras de los recursos del Fondo.
- 2.56 En ese orden de ideas, el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 43189¹⁸, artículo 2, dispone que las actividades de administración, fiscalización y evaluación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

¹⁷Promulgada en el año 1974.

¹⁸Publicado en la Gaceta N.º 224, del 4 de noviembre del 2021

(FODESAF) son responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

2.57 Lo expuesto se presenta, a pesar de que el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 43189¹⁹, en el artículo 34, incisos c), e), f), g) y j) informan que serán responsabilidades de la DESAF:

“[...] c) Fiscalizar los recursos del FODESAF, por medio de la formulación de los planes presupuestos, seguimiento control y verificación de campo de la ejecución programática, financiera, presupuestaria y contable; y evaluaciones a los programas sociales. [...]”

e) Formular procedimientos de control que impidan aplicar recursos del FODESAF en gastos de carácter administrativo relacionados con la producción de bienes y servicios.

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

g) Garantizar la realización de evaluaciones a programas y servicios sociales financiados por el FODESAF, generando información con evidencias que mejoren la gestión pública. [...]

j) Garantizar la generación de información sobre la inversión social y de la población beneficiaria con recursos del FODESAF”.

2.58 Por su parte, el artículo 43, incisos b), c) y d), del reglamento de referencia, establece como responsabilidades del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento:

“[...] b) Planear, coordinar y supervisar el seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos sociales que se financian con recursos del FODESAF, con el propósito de garantizar que éstos, sean utilizados en cumplimiento de la programación aprobada.

c) Garantizar que las evaluaciones a programas y proyectos sociales que se financian con recursos del FODESAF, se realicen en condiciones exactas, éticas, transparentes, independientes, objetivas y sistemáticas, que emitan recomendaciones que contribuyan con la toma de decisiones con miras a mejorar la gestión de los programas, generar oportunidades de mejora y fortalecer las buenas prácticas en beneficio de la población meta del FODESAF.

d) Orientar y supervisar el seguimiento de las recomendaciones que surjan tanto de los análisis del plan-presupuesto de los programas, informes de ejecución trimestral y anual, estudios de las verificaciones de campo y de las evaluaciones a programas y proyectos sociales [...]”.

2.59 Finalmente, el artículo 44, del Decreto Ejecutivo N.º 43189, establece las funciones de la Unidad de Control y Seguimiento y de la Unidad de Evaluación, en los siguientes términos:

“1. Unidad de Control y Seguimiento: Las funciones que le competen a la Unidad de Control y Seguimiento serán: [...]”

c. Dar seguimiento al proceso de ejecución programática de los programas y proyectos financiados, generando información trimestral y anual sobre los alcances en el cumplimiento de objetivos, metas, bienes y servicios otorgados (productos) para la atención a la población beneficiaria.

¹⁹Publicado en la Gaceta N.º 224, del 4 de noviembre del 2021.

d. Elaborar el informe anual de ejecución de los programas y proyectos financiados, en coordinación con los Departamentos de Presupuesto y Asesoría Legal y con la Unidad de Evaluación con el fin de informar a las autoridades superiores sobre los logros alcanzados por el programa en el periodo de estudio, insumo para la toma de decisiones.

e. Realizar estudios de fiscalización en las zonas donde se ejecutan los programas y proyectos con el fin de complementar las labores de seguimiento programático y determinar si los mismos están cumpliendo con lo establecido en la programación e información de resultados que reportan a la DESAF.

[...] g. Generar y mantener actualizado el sistema de indicadores de ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos del FODESAF, así como los diferentes presupuestos extraordinarios y modificaciones realizadas por las Unidades Ejecutoras y estar en permanente coordinación con los diferentes enlaces.

[...] 2. Unidad de Evaluación. Las funciones que le competen a la Unidad de Evaluación serán:

a) Realizar evaluaciones de los programas y proyectos financiados por el FODESAF, proporcionando información que apoye la toma de decisiones, con miras a mejorar la gestión en beneficio de la población meta del Fondo.

b) Gestionar el proceso de contratación de evaluaciones externas, cuando así la DESAF lo requiera, y ejercer como equipo gestor de la ejecución de la evaluación, con el propósito de tomar decisiones informadas sobre el accionar de los programas sociales evaluados.

c) Realizar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones a programas y proyectos en coordinación con las unidades ejecutoras, con el fin de proporcionar información sobre el uso de resultados en beneficio de la población meta del FODESAF.

d) Diseñar y ejecutar estudios sociodemográficos de la población beneficiaria del FODESAF

e) Diseñar y ejecutar estudios sobre la inversión social y de beneficiarios por área geográfica de los programas y proyectos financiados, con el fin de proporcionar información que contribuya con la toma de decisiones sobre los recursos destinados en aquellas zonas que presentan menor índice de desarrollo social, acorde con las prioridades del gobierno [...].”

2.60 La situación expuesta se presenta por cuanto los mecanismos de control definidos por la DESAF para hacer frente a los riesgos asociados con el uso, disposición y control de las transferencias, son débiles por cuanto no incorporan en los informes de control y seguimiento aspectos relativos al cumplimiento de los plazos establecidos por la DESAF para la presentación de la información por parte de las unidades ejecutoras, el cumplimiento cualitativo de la finalidad de la transferencia, el reintegro de los recursos del superávit al Fondo de conformidad con el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, la verificación del registro por parte de las unidades ejecutoras de los beneficiarios en SINIRUBE, así como de actividades que coadyuvan al fortalecimiento de una cultura de evaluación vinculada a los recursos otorgados por el FODESAF.

2.61 Lo señalado impide documentar el cumplimiento, por parte de las unidades ejecutoras, de los plazos previstos en la normativa aplicable, y tampoco propicia que se analice y conozca el impacto del programa respectivo, sobre la atención de las necesidades establecidas por cada unidad ejecutora.

2.62 Por su parte, la deficiencia relacionada con la falta de registro por parte de las unidades ejecutoras, en el SINIRUBE, impide que la DESAF disponga de información veraz sobre el estado de dicho registro, la cual sirva de base para determinar los beneficiarios de los diferentes programas sociales y contribuir a evitar filtraciones de recursos.

- 2.63 Además, la omisión del seguimiento del proceso de reintegro del superávit por parte de las unidades ejecutoras, limita la recuperación de recursos transferidos y no ejecutados, con el fin evitar acumulaciones de recursos sin ejecutar, y, a su vez, redistribuirlos entre los programas sociales, de forma tal que se atienda lo previsto en la Ley N.º 5662 y sus reformas, a efecto de contribuir al financiamiento de programas sociales para poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que requieran de recursos y no dispongan de estos.
- 2.64 Asimismo, la baja cobertura programática de los procesos evaluativos impide la determinación y medición del valor público generado a lo largo del tiempo por los programas sociales financiados con recursos del FODESAF, y limita la generación de una cultura de evaluación en la DESAF.
- 2.65 En resumen se visualizan oportunidades de mejora en los informes de seguimiento, control y evaluación, para el mejoramiento continuo, la toma de decisiones y la rendición de cuentas asociada con la gestión de los recursos otorgados por parte de la DESAF.

3. Conclusiones

- 3.1. El Órgano Contralor determinó que la DESAF, presenta limitaciones y debilidades importantes en los controles relacionados con el manejo de los recursos del Fondo (FODESAF) transferidos a las Unidades Ejecutoras.
- 3.2. En ese sentido, se determinó que los procesos de seguimiento, control y evaluación carecen de herramientas ágiles y eficaces, para identificar oportunamente si la gestión está orientada al cumplimiento de los fines institucionales, así como limitaciones en los controles relacionados con la normativa que regula dichos procesos. Fundamentalmente porque se encuentra desactualizada y se carece de una metodología propia que incorpore procedimientos específicos vinculados con los recursos del Fondo. Aunado, a que los convenios suscritos por la DESAF con las unidades ejecutoras omiten elementos fundamentales a considerar para efectos de las transferencias que se otorgan.
- 3.3. Aspectos fundamentales a subsanar, de cara a maximizar el uso de los recursos asignados a las distintas Unidades Ejecutoras. y dentro del contexto fiscal que vive el país en estos momentos. Y que representan oportunidades de mejora para la DESAF, con el objetivo de fortalecer los controles requeridos en el proceso de otorgamiento de transferencias a entidades concedentes, en afán de contribuir al cumplimiento de los fines del Fondo como es el financiamiento de programas y proyectos, cuyos beneficiarios son los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

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, Nro. 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 Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. El 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 LICENCIADO LUIS PAULINO MORA LIZANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO

- 4.4. Resolver, sobre el ajuste al Reglamento de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, presentado por el Director de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (ver párrafos del 2.3 al 2.31). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, en un plazo de dos meses, contado a partir de la remisión de la propuesta por el Director de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, una certificación donde se haga constar que el nuevo Decreto fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta

AL LICENCIADO LUIS ALBERTO ÁVALOS RODRÍGUEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO

- 4.5. Elaborar, divulgar e implementar mecanismos de control automatizados que permitan alertar Establecer, e implementar, reformas al Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo 43189, específicamente vinculadas con los artículos 4, 41 y 66, relacionados con la definición, control y reintegro del superávit al Fondo, conforme lo establecido en el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, y remitir al Despacho Ministerial, para resolución y publicación (ver párrafos del 2.3 al 2.16). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2023, una certificación donde se haga constar que el reglamento fue ajustado y remitido al Despacho Ministerial. Finalmente, a más tardar seis meses, contados a partir de su publicación, otra certificación donde se acredite su implementación.
- 4.6. Elaborar, e implementar, mecanismos de control vinculados con el reintegro de recursos del superávit al FODESAF por parte de las Unidades Ejecutoras, los cuales deberán contemplar al menos, fechas y periodicidad, responsables dentro del proceso, criterios y mecanismos para su devolución, con el fin de que dichos recursos se reintegren al Fondo, en los términos señalados dentro de presente informe (ver párrafos del 2.3 al 2.16). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2023, una certificación donde se haga constar que tales mecanismos fueron elaborados. Finalmente, remitir a más tardar seis meses, contados a partir de su elaboración, una certificación que acredite la debida implementación de los citados mecanismos.
- 4.7. Ajustar, divulgar e implementar, el Manual de procedimientos del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, con el propósito de que se incorpore una metodología propia y específica de evaluación para programas sociales financiados con recursos del FODESAF, que contenga al menos los procedimientos, los requerimientos y productos a entregar como resultado de la evaluación, así como mecanismos para subsanar deficiencias y debilidades determinadas en la etapa de control y seguimiento (ver párrafos del 2.17 al 2.31). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2023, una certificación donde se haga constar

que el manual fue ajustado y divulgado. Finalmente, a más tardar seis meses, contados a partir de su ajuste y divulgación, una certificación donde se haga constar que dicho manual fue debidamente implementado.

- 4.8. Establecer, e implementar, reformas al Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo 43189, con el propósito de que sea congruente, en lo que corresponda, con la Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados, N.º 9524 (ver párrafos del 2.17 al 2.31). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2023, una certificación donde se haga constar que el reglamento fue ajustado y remitido al Despacho Ministerial. Finalmente, a más tardar seis meses, contados a partir de su publicación, otra certificación donde se acredite su implementación.
- 4.9. Elaborar, divulgar e implementar, mecanismos de control que permitan corroborar que los convenios suscritos entre la DESAF y las unidades ejecutoras, incorporen regulaciones relacionadas con la distribución de los recursos, aprobación interna, registro de los beneficiarios del programa, reintegro del superávit al FODESAF, obligaciones tanto de la DESAF como de la Unidad Ejecutora, uso del SINIRUBE, y definición de los productos esperados del programa (ver párrafos del 2.32 al 2.42). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2023, una certificación donde se haga constar que tales mecanismos fueron elaborados y divulgados. Finalmente remitir a más tardar seis meses, contados a partir de su elaboración y divulgación, una certificación que acredite la debida implementación de dichos mecanismos.
- 4.10. Elaborar, divulgar e implementar, mecanismos de control en los cuales se incorpore en los informes de control y seguimiento aspectos como el cumplimiento de los plazos establecidos para la presentación de la información por parte de las Unidades Ejecutoras, el cumplimiento cualitativo de la finalidad de la transferencia, el reintegro de los recursos del superávit al Fondo de conformidad con el artículo 27 de la Ley N.º 5662 y sus reformas, la verificación del registro por parte de las unidades ejecutoras de los beneficiarios en SINIRUBE; así como que coadyuven al fortalecimiento de una cultura de evaluación vinculada a los recursos otorgados por el FODESAF (ver párrafos del 2.43 al 2.65). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2023, una certificación donde se haga constar que tales mecanismos fueron elaborados y divulgados. Finalmente, remitir a más tardar seis meses, contados a partir de su elaboración y divulgación, una certificación que acredite la debida implementación de los citados mecanismos.

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas, MCP
Asistente Técnico

Lic. Juan Miguel Rodríguez Alpízar, MPA
Coordinador

M.Sc. Gabriela Delgado Villalta
Colaboradora