

**INFORME AU-IF-FOD-EE-00017-2016**

**DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA  
DESAF-FODESAF**

**“Informe de Estudio Especial Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil,  
Financiado con Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares  
-FODESAF-”**

**OCTUBRE, 2016**

---

## ÍNDICE

CONTENIDO	Pág. N°
1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 Origen del estudio .....	1
1.2 Recordatorio .....	1
1.3 Objetivo .....	2
1.4 Alcance.....	2
1.5 Metodología.....	3
1.6 Limitaciones.....	4
1.7 Antecedentes .....	4
2. COMENTARIOS .....	9
2.1 Respaldo Documental de Condición Socioeconómica.....	9
2.2 Tiempo de Construcción y Equipamiento de los CECUDI.....	9
2.3 Oportunidad del Servicio en los CECUDI.....	12
2.4 Uso de Capacidad Instalada de los CECUDI .....	13
2.5 Convenio de Cooperación y Aporte Financiero.....	16
2.5.1 Leyenda en Placa de los CECUDI.....	16
2.5.2 Cláusula Octava del Convenio de Cooperación y Aporte Financiero .....	16
2.5.3 Finiquito de los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero.....	18
2.6 Condición de Activos.....	18
2.7 Revisión de Expedientes .....	20
2.7.1 Manejo de los Expedientes en los CECUDI.....	20
2.7.2 Manejo de los Expedientes en la DESAF.....	21
3. CONCLUSIÓN .....	23
4. RECOMENDACIONES .....	24
4.1 AI MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	24
4.2 A LA DIRECTORA DE LA DESAF .....	24

**“Informe de Estudio Especial Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil,  
Financiado con Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -  
FODESAF-”**

**1. INTRODUCCIÓN**

**1.1 Origen del estudio**

El presente Informe de estudio especial del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares **-FODESAF-**, se realizó en atención al Plan Anual Operativo del año 2015, tomando la valoración del riesgo (77.4% nivel alto) como criterio para la planificación de este estudio.

**1.2 Recordatorio**

La Contraloría General de la República recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N° 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

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

***Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.***

---

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.*

*Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”*

### **1.3 Objetivo**

Verificar el cumplimiento de regulaciones y oportunidad del servicio del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (en adelante Red de Cuido), financiado con recursos del FODESAF, de conformidad con la Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662”, su Reglamento y demás regulaciones del Programa.

### **1.4 Alcance**

El estudio abarcó las actividades realizadas por los Departamentos de Presupuesto y Evaluación, Control y Seguimiento, de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante DESAF) y las Unidades Ejecutoras (Municipalidades), en atención al cumplimiento de la normativa vigente en el Programa Red de Cuido, el proceso de las transferencias efectuadas a las Municipalidades por la DESAF para la Construcción y Equipamiento de los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (en adelante CECUDI) seleccionados, para el período 2011-2014.

## 1.5 Metodología

Los criterios para la realización de este estudio de auditoría fueron: Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno”, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Normas de Control Interno para el Sector Público, Directrices de la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS).

Se utilizó lo dispuesto en la Ley N° 5662 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662” y Ley N° 9220 “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”.

Se consideraron los Decretos Ejecutivos N° 36020-MP “Organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, del 08 de mayo, 2010, N° 36916-MP-M “Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, del 28 de noviembre de 2011 y N° 37206-MP-MBSF “Modificación del Decreto Ejecutivo 36916-MP-MBSF” del 30 de marzo, 2012.

Aunado a este marco legal, se consideraron los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero, entre el MTSS, la DESAF y las Municipalidades con sus respectivas Adendas, según corresponda, para la construcción y equipamiento de los CECUDI.

Se aplicó un cuestionario a la Jefatura de los Departamentos de Presupuesto, Evaluación, Control y Seguimiento, Alcaldes, Alcaldesas o encargados del Programa en las Municipalidades con Índice de Desarrollo Social Alto y Medio (**Ver Anexo Único**), Atenas, Cartago, Desamparados, Montes de Oca, Mora, Moravia y Santa Ana, para verificar el cumplimiento de las cláusulas de los convenios suscritos. La Municipalidad de Barva entregó el cuestionario debidamente lleno y la de San Pablo de Heredia no entregó el cuestionario.

---

También, se aplicó un cuestionario a los responsables de los CECUDI de Atenas, Sueños de Algodón Santa Lucía de Barva, Centro Infantil Montessori San Cristóbal de Mora, Dulce Nombre y Guadalupe de Cartago, Lindora de Santa Ana, Los Sitios de Moravia, Loto 3 de Desamparados, San Pablo de Heredia y San Pedro de Montes de Oca, para verificar las condiciones de infraestructura, equipamiento y período entre la fecha de suscripción del convenio y el inicio del funcionamiento del CECUDI.

Se realizaron pruebas de auditoría en los expedientes de los 10 proyectos seleccionados, elaborados por los Departamentos de la DESAF consultados, 15 expedientes de los beneficiarios de 10 CECUDI visitados (para un total de 150); se observaron 10 expedientes de las Municipalidades para corroborar la existencia de inventario de activos y lista de beneficiarios, con la finalidad de verificar la asignación, ejecución de los recursos y controles ejercidos por la DESAF.

## 1.6 Limitaciones

Se realizaron las gestiones pertinentes, más los recordatorios correspondientes para la obtención del cuestionario de verificación de información de parte de la Municipalidad de San Pablo de Heredia; sin embargo, no se obtuvo respuesta de la información solicitada.

## 1.7 Antecedentes

El Decreto Ejecutivo N° 36020-MP, del 08 de mayo de 2010, publicado en La Gaceta N° 90, del 11 de mayo del 2010, decreta:

***“Declaratoria de Interés Público la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”.***

El Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-M “Organización general y bases operativas”, publicado en el Alcance Digital N° 10, de La Gaceta N° 15, de fecha 20 de enero del 2012, indica el propósito,

---

conformación, objetivo, población meta, financiamiento, modalidades de prestación de servicios, creación, funciones, recursos y apoyo de la Secretaría Técnica, entre otros.

El Decreto Ejecutivo N° 37206-MP-MBSF, “Modificación del Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-MBSF”, publicado en el Alcance digital N° 121, de La Gaceta N° 167, de fecha 30 de agosto del 2012, modifica el párrafo segundo del Artículo 2, el párrafo tercero y se adiciona el párrafo cuarto al Artículo 6, modifica el Artículo 7 y el Artículo 13, numeral b).

La Ley N° 9220 “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, publicada en La Gaceta N° 78, de fecha 24 de abril del 2014, crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (en adelante REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuido y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

Los servicios de la Red deberán entenderse como complementarios y no sustitutos de los servicios de educación preescolar, prestados directamente por el Ministerio de Educación Pública.

Esta Ley en el Artículo 22, adiciona un inciso ñ) al Artículo 3 de la Ley N° 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662, del 14 de octubre de 2009. El texto del inciso adicionado será el siguiente:

***“Artículo 3.- Con recursos del Fodesaf se pagarán, de la siguiente manera, programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.***

***[...]***

***ñ) Se destinará a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).”***

Los objetivos de la REDCUDI son los siguientes:

- 
- a) Garantizar el derecho de todos los niños y las niñas, prioritariamente los de cero a seis años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.
  - b) Promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de los diversos sectores sociales.
  - c) Articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil.
  - d) Procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y las madres.

Los servicios de cuidado y desarrollo infantil que forman parte de la REDCUDI serán aquellos prestados directamente por instituciones públicas, entre otras: Centros de Educación y Nutrición (CEN), Centros Infantiles de Atención Integral, ambos de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, del Ministerio de Salud y CECUDI gestionados por las Municipalidades.

Además, los servicios ofrecidos por medio de los subsidios de Entidades Públicas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (en adelante IMAS) y el Patronato Nacional de la Infancia (en adelante PANI).

El financiamiento de los recursos de la REDCUDI, proviene de las siguientes fuentes:

- a) Al menos un cuatro por ciento (4%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del FODESAF
- b) Recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales que se asignen a los entes, los órganos y las instituciones que formen parte de la REDCUDI, mediante Convenio, Directriz Presidencial, Decreto o Ley de la República.



---

También el IMAS y el PANI estarán autorizados para destinar recursos a construcción, remodelación, ampliación, compra de edificaciones y terrenos, alquiler, equipamiento, apertura y operación de CECUDI.

Asimismo, el Instituto Nacional de Aprendizaje financiará y ejecutará la capacitación técnico-laboral, en coordinación con la Secretaría Técnica de la REDCUDI, dirigida a las personas que se desempeñen como cuidadoras y promotoras de cuidado y desarrollo infantil.

La asignación de los recursos que se destinen a las Municipalidades será determinada según la priorización que realice la Secretaría Técnica de la REDCUDI, la cual comunicará oportunamente a la DESAF y ésta a su vez, a los Gobiernos Locales, para que cada Municipalidad pueda incluirlos en los respectivos presupuestos ordinarios o extraordinarios.

Esta Auditoría consideró como referencia, los Informes emitidos por las Auditorías Internas de las Municipalidades de Pococí, San José, Acosta y del Área de Fiscalización de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, denominados respectivamente:

- Oficio SMP-684-14 de fecha 13 de mayo de 2014 “Informe sobre Ejecución de Recursos para la Construcción y Equipamiento de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil de Guápiles”
- Oficio A-AI-475-2014 de fecha 12 de agosto de 2014 “Transferencia a Sujetos Privados y Programas y Proyectos Financiados con Recursos Provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”
- Informe A.I. 002-2014, “Auditoría de Carácter Especial Acerca de la Construcción, Equipamiento y Contratación de los Servicios de Operación del CECUDI en Cantón de Acosta, Financiado con Recursos Provenientes de FODESAF”
- Informe Nro. DFOE-SOC-IF-18-2015 de fecha 17 de diciembre, 2015 “Auditoría de Carácter Especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”

Además, el informe denominado “Informe Programa Nacional Red de Cuido Infantil 2011-2014”, emitido por el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la DESAF en marzo del 2015, en el cual se indica la cantidad de proyectos financiados con recursos del FODESAF, según el siguiente detalle:

<b>Año</b>	<b>Cantidad de Proyectos</b>
2011	13
2012	55
2013	34
2014	18
<b>Total</b>	<b>120</b>

El IMAS se planteó adicionar 2.500 niños y niñas en el 2014 a la población beneficiaria de 5.349, para un total de 7.849 niños y niñas.

La revisión efectuada por esta Auditoría, determinó los siguientes comentarios:

## 2. COMENTARIOS

### 2.1 Respaldo Documental de Condición Socioeconómica

La revisión efectuada a 150 expedientes de beneficiarios en los CECUDI visitados comprobó que el 96% de los casos (144), carecen de información relacionada con su condición socioeconómica familiar y/o criterios de medición de pobreza, documentos necesarios para determinar si los beneficiarios califican como población meta del FODESAF.

El Artículo N° 2, de la Ley 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662”, establece:

***“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”.***

La DESAF no ha emitido regulaciones sobre el respaldo documental de la condición socioeconómica en los expedientes de beneficiarios, según prueba aplicada en los CECUDI visitados.

La falta de documentación de respaldo de la condición socioeconómica en los expedientes de beneficiarios, podría materializar el riesgo de filtraciones de población que no cumple con el Artículo N° 2, de la Ley 8783.

### 2.2 Tiempo de Construcción y Equipamiento de los CECUDI

El tiempo de construcción y equipamiento de los CECUDI, en las Municipalidades del Gran Área Metropolitana (GAM) visitadas, osciló entre uno y cuatro años, el cual comprende el proceso de solicitud, formalización, planeación, construcción y equipamiento de las obras de los CECUDI.

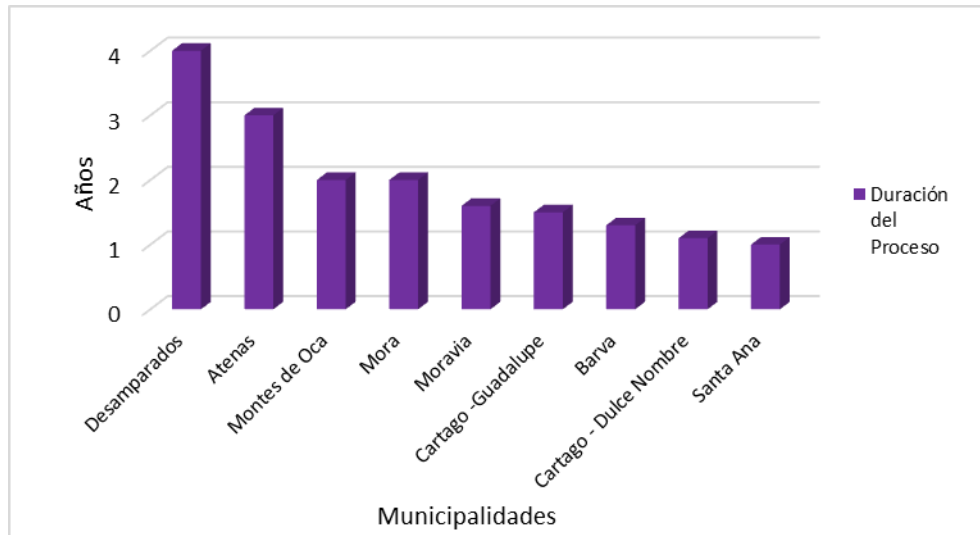
El siguiente cuadro y gráfico, muestra el detalle del tiempo transcurrido en cada Municipalidad:

**Cuadro 1**  
**Tiempo transcurrido del proceso de Construcción y**  
**Equipamiento de los CECUDI**  
**Periodo: 2011-2014**  
**-por años-**

<b>MUNICIPALIDADES VISITADAS</b>	<b>Años</b>
Desamparados	4,0
Atenas	3,0
Montes de Oca	2,0
Mora	2,0
Moravia	1,6
Cartago –Guadalupe	1,5
Barva	1,3
Cartago - Dulce Nombre	1,1
Santa Ana	1,0

**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría con base en la información obtenida de los Cuestionarios aplicados a las Municipalidades visitadas

**Gráfico 1**  
**Tiempo transcurrido del proceso de Construcción y Equipamiento de los CECUDI**  
**Periodo: 2011-2014**  
**-por años-**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría con base en la información obtenida de los Cuestionarios aplicados a las Municipalidades visitadas

Los Convenios Marco de Cooperación y Aporte Financiero entre MTSS, DESAF y Municipalidades en la Cláusula Segunda, Objetivo General, expresan lo siguiente:

***“Construir y equipar, en terreno municipal el centro de cuidado para la atención integral prioritaria de niños (as), que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema en el distrito...”***

Del análisis realizado por esta Auditoría, cabe indicar que la causa de los atrasos está relacionada con lo siguiente:

- 1) Duración en trámite de licitaciones y contratación para la administración de los CECUDI
- 2) Incumplimiento de plazos estimados en el avance de las obras
- 3) Inadecuado seguimiento al proceso de construcción y equipamiento por parte de la DESAF.

El tiempo para la construcción y equipamiento de los CECUDI, incide en el cumplimiento del objetivo del Programa y por ende, en brindar el servicio oportuno a la población beneficiaria de éste.

### 2.3 Oportunidad del Servicio en los CECUDI

El análisis de la información obtenida en las Municipalidades visitadas y en los CECUDI, comprobó que el periodo de finalización de las obras de construcción y equipamiento e inicio del servicio de atención de los niños, osciló entre 0 y 12 meses, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Tiempo transcurrido entre las fechas de finalización del proyecto de Construcción y Equipamiento e inicio de prestación del servicio de los CECUDI**  
**Periodo: 2011-2014**  
**-en meses-**

CECUDI	Fecha fin de proyecto	Fecha inicio de prestación de servicio	Meses
Guadalupe, Cartago	abr-14 (**)	abril 15	12
Atenas	oct-13 (**)	sep-14	11
Montes de Oca	dic-13 (*)	oct-14	10
Los Sueños de Santa Lucía, Barva	feb-14 (*)	ago-14	6
Los Sitios, Moravia	jun-14 (*)	nov-14	5
Lindora, Santa Ana	sep-13 (*)	feb-14	5
Loto 3 , Desamparados	ene-14 (*)	jun-14	5
San Pablo	jun-13 (*)	ago-13	2
Centro Infantil Montessori San Cristóbal, Mora	ene-14 (*)	feb-14	1

CECUDI	Fecha fin de proyecto	Fecha inicio de prestación de servicio	Meses
Dulce Nombre, Cartago	oct-13 (**)	oct-13	0

(\*) Mes aproximado.

(\*\*) Mes de inauguración.

**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría con información suministrada por las Municipalidades y CECUDI visitados

El cuadro anterior permite observar que únicamente el CECUDI de Dulce Nombre concluyó su construcción y equipamiento en el mismo mes en que inició la atención de niños beneficiarios del Programa.

La Norma 4.1 “Actividades de Control” de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica:

***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales....”***

Los casos de inicio de servicio entre 6 y 12 meses obedecen al tiempo que conllevan los trámites de contratación de la administración de los CECUDI o falta de disponibilidad de recursos para pagar la atención de los beneficiarios.

El servicio tardío de funcionamiento de los CECUDI, incide en el cumplimiento oportuno del objetivo del Programa y por ende, en brindar el servicio inmediato a la población beneficiaria de éste.

## 2.4 Uso de Capacidad Instalada de los CECUDI

Del análisis de la información obtenida en las Municipalidades visitadas y en los CECUDI, se comprobó que únicamente en un Centro se está utilizando la capacidad máxima de atención de niños. Los restantes oscilan entre 28% y 97%.

Esta condición se observa en el siguiente cuadro y gráfico:

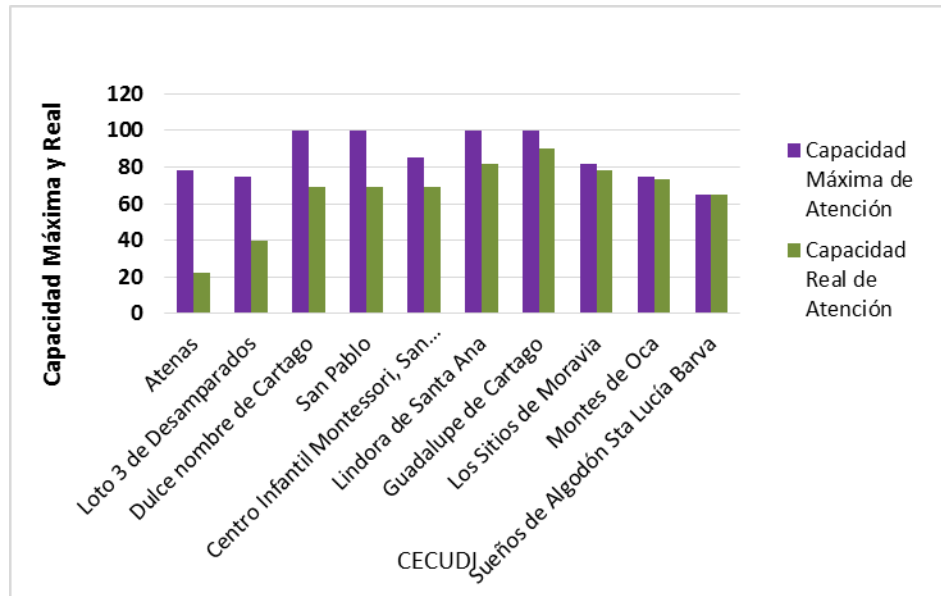
**Cuadro 3**  
**Capacidad Máxima y Real de Atención de los CECUDI**  
**Periodo: 2011-2014**  
**-en valor absoluto y relativo-**

<b>CECUDI</b>	<b>Capacidad Máxima de Atención</b>	<b>Capacidad Real de Atención</b>	<b>Porcentaje de Ocupación</b>
Atenas	78	22	28%
Loto 3 de Desamparados	75	40	53%
Dulce Nombre de Cartago	100	69	69%
San Pablo de Heredia	100	69	69%
Centro Infantil Montessori San Cristóbal de Mora	85	69	81%
Lindora de Santa Ana	100	82	82%
Guadalupe de Cartago	100	90	90%
Los Sitios de Moravia	82	78	95%
Montes de Oca	75	73	97%
Sueños de Algodón Sta. Lucía Barva	65	65	100%

**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría con base en la información de los Cuestionarios aplicados a las Municipalidades visitadas.



**Gráfico 2**  
**Capacidad Máxima y Real de Atención de los CECUDI**  
**Periodo: 2011-2014**  
**-en valor relativo-**



**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría con información suministrada por los CECUDI visitados.

La Norma 1.2, inciso a. “Objetivos del Sistema de Control Interno”, de la Normas de Control Interno para el Sector Público, indica:

***“Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.”***

La subutilización de los CECUDI podría responder a la ausencia de respaldo de la necesidad real del servicio de atención en una localidad definida y a la existencia de Centros cercanos entre sí, que ofrezcan un servicio similar.

La capacidad instalada subutilizada, podría materializar el riesgo sobre falta de optimización de los recursos adjudicados y ejecutados, máxime que estos recursos atienden a población pobre y en pobreza extrema.

---

## 2.5 Convenio de Cooperación y Aporte Financiero

### 2.5.1 Leyenda en Placa de los CECUDI

La visita realizada a todos los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil seleccionados, que concluyeron su construcción y se encuentran actualmente en funcionamiento, permitió comprobar que el 100% no incluye la leyenda “Adquirido con recursos del FODESAF”, en la placa respectiva.

La Cláusula Vigésima Primera de los Convenios Marco de Cooperación y Aporte Financiero entre las Municipalidades, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, establece lo siguiente:

***“La MUNICIPALIDAD deberá colocar una vez finalizada ya sea la construcción o la remodelación del inmueble, una placa que indique: “Adquirido con recursos del FODESAF”...***

La omisión de esta leyenda obedece a que la DESAF no realiza seguimiento de esta Cláusula.

La ausencia de la leyenda, incide en la transparencia y rendición de cuentas por parte de la DESAF, máxime que con recursos del FODESAF se invirtieron en los CEDUCI visitados la suma de ¢1.620.000.000,00 (mil seiscientos veinte millones de colones), por concepto de construcción y equipamiento, información que permite dar a conocer a la ciudadanía la utilización de estos recursos públicos.

### 2.5.2 Cláusula Octava del Convenio de Cooperación y Aporte Financiero

La Cláusula Octava del Convenio de Cooperación y Aporte Financiero entre las Municipalidades, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se incumple respecto a los informes trimestrales que deben aportar las Municipalidades a la DESAF.

Las ocho Municipalidades que proporcionaron información indicaron que no presentaron informes trimestrales a la DESAF.

La Cláusula Octava “**DE LOS INFORMES**” de los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero, señala:

**“La MUNICIPALIDAD se compromete a presentar a la DESAF los informes en el formato que para los efectos proporcionara la DESAF, y conforme a la siguiente regularidad:**

**TRIMESTRALMENTE:**

- a) Informe de ejecución presupuestaria, con información mensual.**
- b) Informe de ejecución programática, donde el cumplimiento de metas debe quedar reflejado mensualmente y que exprese el avance mensual en el cumplimiento de metas...”**

Las Jefaturas de los Departamentos de Evaluación, Control y Seguimiento y Presupuesto de la DESAF al ser consultadas sobre la presentación de informes trimestrales con información de ejecución programática y presupuestaria remitidos por las municipalidades, respondieron respectivamente:

**“Y aunque en el convenio se indica esa periodicidad, no es razonable.” y “Por ser un proyecto único la información es anual.”**

Esta Auditoría considera que la información trimestral constituye un insumo de control, seguimiento y supervisión, tanto para las Municipalidades como para la DESAF, que permite conocer la condición periódica del proceso de construcción y equipamiento de la obra (atrasos en proceso licitatorio, apelaciones a éste, avances, entre otros).

La ausencia de informes periódicos impide a la DESAF disponer de información actualizada que permita determinar las actividades proyectadas, en relación con el avance de los proyectos, conforme ejecución presupuestaria y programática, con la finalidad de conocer la utilización y manejo de los recursos del FODESAF.

### 2.5.3 Finiquito de los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero

La DESAF no ha finiquitado el 100% de los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero, suscritos entre el MTSS y la DESAF con las Municipalidades que cumplieron con la construcción y equipamiento de los CECUDI.

La Norma 1.2, inciso d. “Objetivos del Sistema de Control Interno”, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica lo siguiente:

***“Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.”***

La ausencia del acto de finiquito del Convenio y el documento que lo respalda, podría constituir la causa que a la fecha se mantenga activa la relación entre las partes.

La inexistencia de finiquitos de los convenios entre el MTSS, la DESAF y las Municipalidades, incumple con la formalidad de la conclusión de financiamiento entre las partes y por ende, el Principio de Legalidad y Rendición de Cuentas.

### 2.6 Condición de Activos

La revisión efectuada a los inventarios de los CECUDI para el 2015, determinó que el 63% de los activos no poseen placa o ésta se encuentra en un lugar no visible, y que ocho activos presentan las siguientes condiciones:

<b>Detalle</b>	<b>Número de Casos</b>
Activos faltantes en lista de inventarios facilitada por la Municipalidad	4
Activos en desuso	2
Activos robados	2

**Fuente:** Elaboración del Equipo de Auditoría, con información suministrada por CECUDI visitados

La Norma 4.3 “Protección y conservación del patrimonio” de las Normas de Control Interno para el Sector Público, expresa lo siguiente:

***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”***

Asimismo, los Artículos 48 y 49 del Capítulo VII “**Del control de activos del FODESAF**” del Reglamento a la Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662”, establecen:

***Artículo 48.—La DESAF, reglamentará todas las actividades relacionadas con el control de activos adquiridos con recursos del FODESAF, tanto por parte de la DESAF, como por las Unidades Ejecutoras del Fondo. Además, tendrá la responsabilidad de mantener un registro auxiliar permanente de los bienes muebles e inmuebles que se llegasen a adquirir con estos recursos, siempre y cuando ello no viole las limitaciones al uso de los recursos que establece la Ley. El Departamento de Gestión, será el encargado de llevar el control de activos, según el inciso h, del artículo 68 del presente reglamento.***

***Artículo 49.—Las disposiciones que se describirán en el Reglamento sobre el Control de Activos que se emitirá para los efectos, serán de acatamiento obligatorio tanto para los funcionarios de la DESAF, como para las Unidades Ejecutoras, en cuanto el uso de los activos adquiridos por ellas con recursos FODESAF. El desconocimiento del mismo, no los exime de responsabilidad.***

La ausencia de controles de activos del FODESAF por parte de la DESAF, propicia la condición indicada de éstos.

La falta de controles relacionados con el manejo, custodia y administración de los activos, podría materializar el riesgo de pérdida, robo y desuso de los mismos, deteriorando la transparencia en la administración de fondos públicos.

## 2.7 Revisión de Expedientes

### 2.7.1 Manejo de los Expedientes en los CECUDI

La visita realizada a los CECUDI seleccionados, permitió comprobar que el 99% de los 150 expedientes no se encontraron foliado; además, se observaron casos de expedientes con el siguiente detalle:

Detalle	Número de Casos
Expedientes con documentos sueltos	5
Expedientes sin foto identificando al beneficiario	6
Expedientes con documentación incompleta	3

**Fuente:** Elaboración del Equipo de Auditoría, con información suministrada por los CECUDI visitados.

La Norma 5.6 “**Calidad de la Información**” de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.*”

El Artículo 16 -Sistemas de información, de la Ley 8292 “Ley General de Control Interno”, establece:

*“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada*”

---

*con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.”*

La DESAF no ha emitido regulaciones sobre el manejo de los expedientes, según prueba aplicada en los CECUDI visitados.

La falta de regulaciones con respecto al manejo de los expedientes, podría materializar el riesgo de pérdida, extravío e información incompleta en los expedientes, que soporta la información de los beneficiarios del CECUDI.

### **2.7.2 Manejo de los Expedientes en la DESAF**

Esta Dirección General de Auditoría revisó 20 expedientes de 10 proyectos (10 del Departamento Presupuesto y 10 de Evaluación, Control y Seguimiento, estos Departamentos confeccionan en forma separada, expedientes físicos para cada proyecto), determinándose debilidades en el manejo de la documentación, tales como: ausencia de foliado, de orden cronológico y cantidad de carpetas por proyectos.

#### **a. Foliado**

El 95% de los expedientes revisados no estaba foliado (10 expedientes en el Departamento Evaluación, Control y Seguimiento nueve en el Departamento Presupuesto) y el 5% (1) parcialmente foliado (documentación de los años 2012 y 2013, no así para el año 2014).

#### **b. Orden Cronológico**

El 50% de los expedientes revisados en los Departamentos no estaba ordenado en forma cronológica.

**c. Cantidad de Carpetas por Proyecto**

El Departamento Presupuesto distribuye la documentación de un mismo proyecto en dos, tres y cuatro carpetas manila en una carpeta colgante, salvo los expedientes del proyecto de Moravia y Santa Ana, que contienen la documentación en una carpeta. De igual forma, el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento separa la documentación en cuatro, cinco, siete, ocho y nueve carpetas manila, en una carpeta colgante.

La Norma 5.4 Gestión documental, de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establece:

***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manea oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”***

El Artículo 16 -Sistemas de información, de la Ley 8292 “Ley General de Control Interno”, establece:

***“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.”***

La ausencia de lineamientos relacionados con la gestión documental y supervisión podría facilitar las condiciones observadas en los expedientes revisados.

La falta de foliado, orden cronológico y multiplicidad de carpetas por proyecto en cada Departamento, podría propiciar pérdida y atraso en la ubicación de información, condición que debilita el respaldo documental de los proyectos financiados con recursos del FODESAF.



### **3. CONCLUSIÓN**

La DESAF desatiende su rol de administradora del FODESAF, por cuanto incumple sus funciones de evaluación, control, seguimiento, supervisión, vigilancia y fiscalización, lo que acrecienta el riesgo de filtraciones de población distinta de la población objetivo del Fondo, estipulada en el Artículo 2 de la Ley 8783.

El Sistema de Control Interno en el Proceso de transferencias del FODESAF a las Municipalidades para la Construcción y Equipamiento de los CECUDI, así como, el manejo de los expedientes y cumplimiento de las regulaciones aplicables, es débil, lo que evidencia la importancia de los hallazgos indicados.

No obstante, estos hallazgos son susceptibles de mejora, por lo que se insta a las autoridades de la DESAF, a ejercer sus competencias en la administración del FODESAF, en aras de transparencia y rendición de cuentas.

#### **4. RECOMENDACIONES**

Por lo expuesto, esta Dirección General de Auditoría, emite las siguientes recomendaciones:

##### **4.1 AI MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias a la Directora de la DESAF, para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- 4.1.2** Solicitar por escrito a la Directora de la DESAF el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste. Asimismo, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3** Girar instrucciones y dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se emiten a la Directora de la DESAF, de conformidad con el Artículo 17, de la Ley General de Control Interno. **(Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7)**
- 4.1.4** Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría, de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

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

- 4.2.1** Emitir lineamientos por escrito al responsable del Programa Red de Cuido en el IMAS, sobre el respaldo documental de la condición socioeconómica de los beneficiarios en los expedientes de los CECUDI, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.1)**

- 
- 4.2.2** Formular e implementar procedimientos de seguimiento y supervisión del proceso de construcción y equipamiento de los CECUDI, con la finalidad de controlar los avances y plazos de las Municipalidades, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.2)**
- 4.2.3** Formular, comunicar e implementar procedimiento formal de control para dar seguimiento al periodo que transcurre entre la finalización de la construcción y equipamiento e inicio de atención de los CECUDI, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.3)**
- 4.2.4** Solicitar respaldo documental de la necesidad real del servicio de atención a las Municipalidades, en procura del aprovechamiento de la capacidad de los CECUDI, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.4)**
- 4.2.5** Verificar el cumplimiento de la Cláusula Décima Primera de los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero en los proyectos que concluyeron el proceso de construcción y equipamiento y ordenar a las Municipalidades la sustitución de la placa en los Centros que omitieron la Leyenda “Adquirido con recursos del FODESAF”, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.5.1)**
- 4.2.6** Verificar el cumplimiento de la Cláusula Octava del Convenio de Cooperación y Aporte Financiero, en relación con la presentación de informes trimestrales a la DESAF, en los proyectos en construcción y futuros, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.5.2)**
- 4.2.7** Finiquitar los Convenios de Cooperación y Aporte Financiero en los proyectos de construcción y equipamiento concluidos y evidenciar los mismos, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.5.3)**

- 
- 4.2.8** Establecer un control de activos adquiridos con recursos del FODESAF, de conformidad con los Artículos 48 y 49 del Reglamento a la Ley N° 8783, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentario 2.6)**
- 4.2.9** Emitir regulaciones y dar seguimiento sobre forma y contenido de los expedientes, tanto en los CECUDI como en la DESAF, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver comentarios 2.7.1 y 2.7.2)**

**Anexo Único**

**MUNICIPALIDADES VISITADAS E  
ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL –IDS-**

<b>MUNICIPALIDADES</b>	<b>IDS</b>
<b>Desamparados</b>	<b>67,1</b>
<b>Atenas</b>	<b>77,3</b>
<b>Montes de Oca</b>	<b>96,5</b>
<b>Mora</b>	<b>63,9</b>
<b>Moravia</b>	<b>88,7</b>
<b>Cartago -Guadalupe</b>	<b>68,2</b>
<b>Barva</b>	<b>71,7</b>
<b>Cartago –Dulce Nombre</b>	<b>68,2</b>
<b>Santa Ana</b>	<b>89,9</b>

**Fuente:** Elaborado por el Equipo de Auditoría, con base en el Índice de Desarrollo Social, MIDEPLAN, 2013

**RANGO INDICE DE DESARROLLO SOCIAL –IDS-**

<b>Clasificación</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>
Mayor Desarrollo Relativo	100,0	72,5
Nivel Medio	72,4	58,0
Nivel Bajo	57,9	43,9
Nivel muy Bajo	43,8	0,0

**FUENTE:** Índice de Desarrollo Social, MIDEPLAN, 2013