

Al contestar refiérase al oficio No. 19983

16 de diciembre, 2020 **DFOE-SOC-1261** 

Licenciada
Geaninna Dinarte Romero
Ministra
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)

Licenciado
Juan Luis Bermúdez Madriz
Ministro
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL (MDHIS)

Estimados señores:

**Asunto:** Respuesta sobre las observaciones realizadas a los Borradores de Informe de Auditoría relacionados con el Bono Proteger.

Mediante el oficio N° 19290 (DFOE-SOC-1189) del 07 de diciembre de 2020, se comunicó a esas entidades el Borrador del Informe con los resultados de la Auditoría de Carácter Especial ejecutadas por la Contraloría General en relación con el diseño y control del Bono Proteger, los cuales fueron expuestos a funcionarios de esas instituciones el 08 de diciembre de 2020.

Al respecto, se recibió el oficio N°. MTSS-DMT-OF-1515-2020 MDHIS-221-12-2020 del 14 de diciembre de 2020, con observaciones sobre el citado informe borrador.

Sobre el particular, una vez realizado el análisis por parte de este Órgano Contralor respecto de aquellas observaciones a las que se les haya adjuntando la documentación de sustento pertinente, relacionada con la argumentación presentada, se adjunta un anexo con el detalle de dicha valoración por cada observación realizada.

Atentamente,



Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA GERENTE DE ÁREA

JFJM/DAP/DVM

Anexo: Lo indicado

Ce: Lic. Javier González Castro, Auditor Interno MTSS.

Licda. Marianella Navarro Romero, Auditora Interna a.i. IMAS. Licda. Jensie Bolaños Vega, asesora de Despacho MTSS. Lic. Diego Vicente Arrea, Asesor Despacho Ministerial, IMAS

G: 2020002105-1



## **ANEXO ÚNICO**

## VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL DISEÑO Y CONTROL DEL BONO PROTEGER

Nro. Párrafos	Observaciones de la Administración sustentadas documentalmente	¿Se acoge?	Argumentos CGR
2.8 y 2.9	Por la naturaleza del Programa Bono Proteger, como una intervención pública única en su tipo, no es posible definir los objetivos específicos en línea con la atención de las causas del problema, ya que no resulta factible, viable o posible para las instituciones atender las causas que se identificaron en términos generales de la siguiente manera:  a) Las medidas requeridas para contener la propagación del virus, tanto a nivel nacional e internacional.  b) Estado de emergencia debido a la situación sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.  Estas causas generaron que personas trabajadoras se vieran afectadas en sus condiciones laborales y/o de ingresos (suspensiones de contrato, despidos, reducciones de jornada, o pérdida de fuente de empleo para personas independientes o personas en la informalidad); que es justo el problema central que se dispuso atender con el Programa y para lo cual se estableció un fin (objetivo general) y tres objetivos específicos en el Decreto Ejecutivo que lo regula.  Es decir, a pesar de que la metodología común de gestión por resultados implica formular los objetivos a la luz de las causas del problema, en el caso del Bono Proteger, no resulta posible ni oportuno, establecer objetivos específicos porque las causas del problema eran externas y no son controlables por las instituciones, como lo es, obviamente, los alcances de una pandemia mundial. Esta diferencia de contexto debe ser tomada en cuenta en el análisis y no únicamente una metodología rígida, aplicable a una realidad compleja e incierta.	No	Este Órgano Contralor una vez valorada las observaciones de marras, mantiene lo externado sobre este particular, dentro de la versión final de la presente auditoría, en virtud de que la Administración Activa es la responsable de definir las causas del problema, y la forma de cómo atenderlas, ya sea mediante una iniciativa bajo un contexto ordinario o un contexto de emergencia. Aspecto que resulta fundamental de definir, para efectos de establecer los objetivos de la intervención. Dentro de este contexto, la propia Administración Activa fue la que en este caso particular, definió aplicar la metodología de gestión para resultados.  A mayor abundamiento, la metodología de gestión para resultados se crea para realizar un proceso de planificación documentado, ordenado y lógico, que posibilita cumplir con la trazabilidad entre el árbol de problemas y el árbol de objetivos.  Al respecto, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el Marco Teórico y Práctico del Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo¹, menciona que para la definición de los objetivos, se pueden utilizar diferentes métodos, entre ellos, la transformación del " árbol de problemas (relación causa-efecto), descrito en el momento analítico, en un árbol de objetivos (relación medios-fines)."  Sigue desarrollando que el " procedimiento para pasar del árbol de problemas al árbol de objetivos, requiere los pasos siguientes:  - Los efectos del problema se transforman en el objetivo de desarrollo o fin: este objetivo expresa un cambio verificable sobre la sociedad en su conjunto. Se utilizan infinitivos de cambio como aumentar, disminuir, mitigar, entre otros, siempre en la redacción.  - El problema central se convierte en el objetivo general o propósito: estos objetivos expresan un cambio (aumento o disminución) en los actores afectados. La diferencia entre el propósito y el objetivo de desarrollo, radica en el ámbito de cobertura y alcance.  - Las causas del problema se transforman en objetivos

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico. MIDEPLAN (2016).



			Este Órgano Contralor acoge parcialmente las observaciones realizadas por la Administración Activa, en cuanto a este particular.  Al respecto, se comenta que el objetivo de la valoración de riesgos institucional además de apoyar la
	La gestión de riesgos no asegura, necesariamente, el cumplimiento de los objetivos de la intervención pública.  La gestión del riesgo ha sido fundamental para el proceso de identificación de situaciones que generen distorsiones en los objetivos previstos; de tal forma que se puedan prevenir o atender de forma inmediata.  No es correcto indicar que la gestión de riesgo realizada no asegure el cumplimiento de los objetivos. No solo se realizó una adecuada identificación y análisis de los potenciales riesgos, sino que se realizó una gestión en la que se fueron corrigiendo o solventando las situaciones que se concretaron o se proyectaban como potenciales.	Parcial	toma de decisiones para ubicar a la institución en un riesgo aceptable, también promueve, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales, según puede evidenciarse en la Directriz 2.3. de las <u>Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)</u> , normativa que rige en esta materia en el Sector Público.
			La Administración Activa afirmó que se realizó una adecuada identificación y análisis de los potenciales riesgos, no obstante, no se proporcionó evidencia documental que garantice tal ejercicio, por lo que en el Informe se destaca que en la etapa de identificación, no se contempló el análisis de la totalidad de actividades ejecutadas en el proceso de otorgamiento de bonos, definiendo únicamente seis riesgos; a su vez, se determinaron carencias en las restantes etapas de análisis, evaluación, administración y revisión de riesgos; siendo evidencia suficiente para que el objetivo perseguido por el SEVRI (Directriz 2.3.) no se cumpla a cabalidad.
2.20			Asimismo, la Administración Activa afirma que "La gestión de riesgos no asegura, necesariamente, el cumplimiento de los objetivos de la intervención pública.", contrario a lo señalado por la Contraloría General en el párrafo 2.20 en donde se indica que "la gestión de riesgos realizada al Programa Bono Proteger, no proporciona a las instituciones ejecutoras una base suficiente que les asegure razonablemente el cumplimiento de los objetivos de la intervención pública".
2.20			En ese sentido, se valoró el objetivo perseguido por el sistema específico de valoración de riesgos institucional previsto en las Directrices del SEVRI en donde se desarrolla que este proceso promueve, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales. En razón del análisis efectuado a la normativa, el Órgano Contralor, realiza el ajuste aclaratorio en la redacción del título del hallazgo y párrafos 2.20 - 2.21 para que se comprenda de mejor manera lo evidenciado en cuanto a la gestión de riesgos de ese Programa, de forma tal que, en la versión final de la presente auditoría se lea de la siguiente forma:
			"Título: Débil gestión de riesgos del Bono Proteger no promueve información de apoyo para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
			<b>Párrafo 2.20:</b> Del análisis efectuado por la CGR e informado en el AUD-281 #ReporteCGR 2, se determinó que la gestión de riesgos realizada al Programa Bono Proteger, no promueve la información requerida a las instituciones ejecutoras que apoye la consecución de los objetivos de la intervención pública; prevaleciendo condiciones en cuanto a la identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de riesgos que no se ajustan a la normativa atinente.
			<b>Párrafo 2.21:</b> En lo que respecta a la identificación de riesgos, no se contempló en la matriz de riesgos preparada por las instituciones responsables, el análisis de la totalidad de actividades ejecutadas en el proceso de otorgamiento de bonos, identificando solamente seis riesgos, referentes a cobertura, acceso, recursos presupuestarios, alfabetización tecnológica, bancarización y plataforma tecnológica."
2.22	Para la Administración activa es importante plantear la consulta sobre los programas con los que se compara Proteger, considerando las particularidades del programa en términos de que se hace para responder a una emergencia derivada de una pandemia, en la que se pretendía mitigar los impactos de la caída total o parcial de sus medios de vida.  La naturaleza de Proteger requería la absoluta virtualización en un período muy	NA	Lo planteado por la Administración, más que observaciones al contenido del informe, constituyen inquietudes sobre la metodología empleada. Por lo que no implican modificaciones al Informe.
			Al respecto los remitimos al apartado de "Metodología Aplicada", párrafos 1.9 al 1.16 del Informe. No obstante, se procede a ampliar algunas inquietudes.



	reducido de tiempo, para evitar la exposición al virus y reducir la tramitología en la solicitud del beneficio, al tiempo que se procuraba llegar en el menor tiempo posible a la mayor cantidad de personas afectadas. ¿Con cuáles países se ha comparado y cuáles son los criterios para establecer una comparación?; ¿Algunos de estos países han implementado en tiempos tan reducidos un servicio completamente virtual para atender la emergencia desde la perspectiva de asignación de beneficios sociales por afectación laboral? ¿Cuales son las metodologías evaluativas en contextos de emergencia?		Con respecto a los países seleccionados para la comparación ver párrafo 1.14 del Informe, nota a pie de página 1. relacionada con la comparación que se efectuó con programas de transferencias monetarias ejecutados en el contexto de emergencia por COVID-19, en los que se realizó la gestión de riesgos de dichas iniciativas.  Además, se aclara que la comparación con dichos programas fue en lo relativo a la gestión de riesgos, en donde evidenciaron eventos relacionados, entre otros, con la circulación del virus, medios remotos de solicitud, medios remotos de verificación y el acceso a la información de los solicitantes.  En cuanto a la consulta sobre las metodologías evaluativas en contextos de emergencia, no queda claro a qué se refiere la observación, no obstante si lo enmarcamos al contexto de gestión de riesgos, la normativa que lo rige corresponde a las <u>Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)</u> , como normativa para el Sector Público que guía este proceso, y así comunicado a esas instituciones por medio del oficio DFOE-SOC-0975 del 06 de octubre de 2020.
2.27	Se utilizó la matriz sugerida por el Órgano Contralor. Originalmente los riesgos se iban actualizando de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia, ya que al ser un programa en ejecución que vincula factores presupuestarios y tecnológicos no estáticos, los eventos requieren de ajustes con cortes.  Es importante destacar que como medida correctiva y en aras del mejoramiento continuo se solicitó a través del oficio MTSS-DMT-OF-1431-2020 lo siguiente: "En el marco del proceso de auditoría que lleva a cabo la Contraloría General de la República sobre el Programa Proteger, se ha identificado una área de mejora en relación con el análisis y actualización de los riesgos. En virtud de ello, agradezco el apoyo que se pueda brindar desde el Departamento Asesoría y Apoyo al Control Interno, en la actualización de la matriz de riesgos".  Con respecto al seguimiento del mismo, se realizó una sesión de trabajo el día 01 de diciembre de los corrientes, para revisar en conjunto la información, con la definición de aspectos tales como: objetivos, diseño, parámetros de calificación, requisitos, controles considerados.	No	Una vez realizada la valoración correspondiente, este Órgano Contralor mantiene su posición externada en el Informe, en razón de que se considera que el planteamiento realizado por la Administración Activa no corresponde a un argumento que desestime lo señalado.  En ese sentido se debe considerar la Directriz 4.6. de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), normativa que rige en esta materia en el Sector Público y que fue dimensionada por la CGR al contexto de emergencia bajo el que se diseñó y ejecutó el programa Bono Proteger. Así las cosas, se mantiene que el ejercicio carece del seguimiento a los niveles y factores de riesgo, revisión de riesgos para el ajuste de medidas de administración y la incorporación de nuevos eventos identificados durante la ejecución del Programa Bono Proteger.  Asimismo, se realizan afirmaciones en cuanto a actividades realizadas como parte de la implementación de mejoras en la gestión de riesgos, sin embargo, no consta el envío de la documentación correspondiente que respalde esas acciones para la valoración de este Órgano Contralor.
2.29	No queda claro a qué se refiere el Órgano Contralor con "limitado involucramiento de las unidades administrativas responsables de ejecutar los procesos del Programa Proteger".  En el caso del IMAS, el protocolo vigente que regula el proceso de asignación de Bonos Proteger, estipula de forma clara las funciones de cada unidad institucional en el marco de la implementación de este Programa; por lo que no pareciera tener sustento lo afirmado por el Órgano contralor en este respecto.  De igual forma, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que, como ya se informó en el oficio Nº MTSS-DMT-OF-730-2020, la administración ha trabajado en involucrar diferentes unidades administrativas, procurando disminuir los riesgos y una visión integral del proceso. E incluso, tal y como se informó en el oficio MTSS-DMT-OF-1378-2020-MDHIS-0193-11-2020, incluso se cuenta con un procedimiento formal con roles claros para realizar los desembolsos.	Parcial	La Contraloría General acoge parcialmente la observación señalada por la Administración Activa y aclara que se refiere exclusivamente al limitado involucramiento de las unidades administrativas responsables de ejecutar los procesos del Programa Bono Proteger, en el desarrollo de la gestión de riesgos de esa intervención pública.  De la información a disposición del Ente Contralor², únicamente dos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizaban funciones atinentes a la gestión de riesgos.  En ese sentido, se ajusta la redacción del párrafo 2.29, según se detalla a continuación:  "Párrafo 2.29: Las condiciones descritas se originan por el limitado involucramiento en el desarrollo de la gestión de riesgos, por parte de las unidades administrativas responsables de ejecutar los procesos del Programa Bono Proteger, lo que resulta fundamental para que la identificación, evaluación y administración de riesgos contemple una visión integral de los eventos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos trazados."

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Auditoría Interna del MTSS.



2.31	A pesar de que hay oportunidades de mejora en la gestión de riesgos del Programa, lo cierto del caso es que estos aspectos no han impedido a las instituciones responsables de ajustarse oportunamente a los constantes cambios del entorno. Incluso, se han desarrollado planes de mejora tanto de la plataforma tecnológica, como ajustes en el Decreto 42.305-MTSS-MATHIS y otra normativa aplicable, lo que ha permitido sujetar al Programa en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio público establecidos en la Ley General de Administración Pública, asegurando su continuidad, eficiencia, y su adaptación a todo cambio en el régimen legal, el entorno y en la necesidad social que satisface.	Parcial	El Órgano Contralor acoge parcialmente la observación señalada por la Administración Activa, destacando como un riesgo potencial, el efecto de las áreas de mejora evidenciadas en la gestión de riesgos del Programa Bono Proteger. En ese sentido, se ajusta la redacción del párrafo 2.31, según se detalla a continuación:  "Párrafo 2.31:Lo expuesto potencia el riesgo de que las instituciones responsables no se ajusten oportunamente a los constantes cambios del entorno, ni analicen, evalúen y administren amenazas que de materializarse afectarían negativamente el cumplimiento de los objetivos propuestos en ese programa."
	No es correcto que los controles sean incipientes. Consideramos que al no ser un programa previamente existente, sino que una intervención para atender una situación de Emergencia Nacional, no existió un plazo deseable para su diseño y formulación, como un programa ordinario.  Tampoco se tienen los planes previos y las condiciones normales que se logran en un programa habitual. Se han generado controles, y se le ha dado seguimiento mensual a la ejecución del Programa y se han realizado mejoras en el sistema y en los procesos, producto de los hallazgos, la gestión de los riesgos, las lecciones aprendidas y las oportunidades de mejora en el marco de la ejecución.  El informe mensual brinda datos sobre la ejecución, control y seguimiento de este beneficio, con el objetivo de garantizar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas, sobre la estrategia que el país realiza, bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social, pero con el acompañamiento de esfuerzos del Poder Legislativo, sector privado y otras instituciones públicas, para atender y mitigar los impactos socioeconómicos de la emergencia nacional causada por el COVID-19. El objetivo es dar publicidad y acceso a la información de interés público, referente a la ejecución del Bono Proteger tomando como base lo establecido en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 42305 - MTSS - MDHIS que lo crea.  Todos los reportes generados y sus anexos están disponibles al público en línea en el sitio web oficial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html	No	Una vez realizada la valoración correspondiente, esta Contraloría General mantiene su posición externada en el Informe, en razón de que el planteamiento realizado por la Administración Activa no corresponde a un argumento que desestime los criterios de auditoría utilizados para señalar lo expuesto en el párrafo 2.36.
			Como parte de la normativa relacionada con el control del desempeño, se tiene la Norma 4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, en la cual se establece como responsabilidad del jerarca y titulares subordinados el establecimiento de actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, entendidos estos conceptos como: la capacidad de las operaciones para contribuir al logro de los objetivos formulados de conformidad con los parámetros establecidos, y, el aprovechamiento racional de los recursos disponibles en el desarrollo de las operaciones institucionales, en procura del logro de los objetivos institucionales.
			Adicionalmente, se debe considerar, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.
2.36			Asimismo, MIDEPLAN³ señala con respecto a controles de intervenciones públicas que es un "mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detención y corrección de desviaciones, ineficientes e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos.".
			En cuanto a la evaluación, MIDEPLAN señala que es un "proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de manera sistemática políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos.".
			Asimismo, en la literatura relacionada con evaluación de programas sociales <sup>4</sup> se indica la necesidad de establecer objetivos claros y estables para la actividad objeto de control, con los cuales se registre el avance del proceso.
			Además, de que la claridad en las metas y objetivos del programa es un factor clave tanto para la programación como para la evaluación del programa, por lo que objetivos y metas indefinidas o ambiguas son uno de los primeros obstáculos para el seguimiento del control.
			En esta misma línea, los directivos del programa y los encargados de ejecutarlo deben tener claro cuáles son los factores y elementos del programa que se deben controlar. En otras palabras, debe existir una definición clara del objeto que se va a controlar, debiendo especificarse las principales variables de

MIDEPLAN, (2012). Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación. Pág. 40 y 54
 Bibliografía de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica relacionada con evaluación de programas sociales



control. El objeto de control se desprende de las metas y objetivos del programa.
También, el evaluador o equipo de evaluación debe examinar los criterios que emplean los funcionarios responsables del programa, los que además de ser precisos deberán traducirse en expectativas razonables, estableciendo pautas de comparación para confrontar la realización de las metas e identificar las causas que puedan estar contribuyendo a que el programa o proyecto no cumpla con sus objetivos.
En ese sentido, el Órgano Contralor analizó si las instituciones ejecutoras formularon controles de desempeño y parámetros de razonabilidad para los elementos de eficacia relacionados con focalización, acceso, cobertura, oportunidad y recursos presupuestarios, relacionados directamente con los objetivos perseguidos por el programa y la gestión de riesgo efectuada para esa iniciativa. Los resultados determinados en el proceso de fiscalización denotan brechas importantes que se constituyen en áreas de mejora en todos los elementos de eficacia, resultando en un control incipiente del desempeño del Programa Bono Proteger.
Por su parte, la Administración Activa realiza afirmaciones relacionadas con el contexto de emergencia y limitaciones de plazo, que posicionan el hallazgo determinado por esta Contraloría General.
También se indica que en los informes mensuales de seguimiento se brindan datos sobre la ejecución, control y seguimiento de este beneficio; aspecto que la Contraloría reconoce para los elementos de eficacia relacionados con cobertura y oportunidad (párrafos 2.42 y 2.45 del Informe); no obstante, la información generada en los informes no corresponde a un control del desempeño del programa, según los criterios establecidos por la Contraloría, comunicados a esas instituciones mediante el oficio DFOE-SOC-0975 del 06 de octubre de 2020 y mencionados en el presente documento producto de la valoración realizada.