

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 19991**

16 de diciembre, 2020  
**DFOE-SOC-1264**

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 a las observaciones al borrador del informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger.

Mediante el oficio N° 19290 (DFOE-SOC-1189) del 07 de diciembre de 2020, se comunicó los borradores de informe con los resultados de las auditorías ejecutadas por la Contraloría General en relación con el 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 las observaciones sobre los mencionados borradores de informe. Una vez ejecutado el análisis de las observaciones al Borrador de Informe sobre la auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger, se adjunta un anexo con el detalle de la valoración realizada para cada una de ellas.



Atentamente,

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA  
**GERENTE DE ÁREA**

ROLM/jsm

Adjunto: Lo indicado.

Ce: Licda. Jensie Bolaños Vega, asesora de Despacho MTSS.  
Lic. Marcos Solano Chacón, Director Nacional de Empleo.

G: 2020002317-1

**ANEXO ÚNICO**  
**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL**  
**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA EL BONO PROTEGER**

Nro. Párrafos	Observaciones de la Administración sustentadas documentalmente	¿Se acoge?	Argumentos CGR
Resumen Ejecutivo Párrafo 1.	<p>Se solicita que el informe incluya las justificaciones del periodo de inicio, dado que la planificación inició semanas antes con la declaratoria de Emergencia Nacional, tal y como se informó mediante oficio N° MTSS-DMT-OF-730-2020 de fecha 22 de junio de 2020. Esto podría generar la falta de comprensión por parte del ente de control de las actividades preparatorias y de planificación realizadas por la administración; ya que con esta fecha de inicio, se está omitiendo de forma incomprensible, la fase preparatoria del programa y que permite evidenciar el cumplimiento de aspectos críticos señalados en otras sesiones.</p> <p>En relación con el corte al 31 de julio preocupa a la administración que está coincide con la semana en la cual se habilitan los recursos que emanan del segundo presupuesto extraordinario de la República, los cuales son incorporados en los análisis de eficiencia y cobertura sesgando a la baja la posibilidad real de ejecución y los resultados cuantitativos de ese apartado tal como lo ampliaremos más adelante lo cual hace poco transparentes los resultados.</p> <p>El 8 de mayo se publica el primer informe, en el cual se pueden extraer los siguientes datos de relevancia: A esa fecha se habían recibido un</p>	Parcial	<p>La CGR aclara que el período evaluado comprendió entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2020, sin embargo se ampliará en el informe para que este indique en el cuerpo lo siguiente:</p> <p>“1.5....El periodo de revisión se debe al enfoque de Resultados de esta Auditoría Operativa, considerando que la plataforma Bono Proteger se lanzó el 9 de abril y a la disponibilidad de las bases de datos de los solicitantes para realizar las validaciones...”</p> <p>Se agrega una sección sobre limitaciones en el informe entre las secciones de conceptos y generalidades, relacionada con la disponibilidad de las Bases de Datos utilizadas para los análisis de la auditoría. La cuál indica:</p> <p><i>“Se tuvo limitaciones para disponer de manera oportuna, la información relacionada con el Programa del Bono Proteger, dado que la Administración no atendió oportunamente las solicitudes realizadas por la CGR. Además, se presentaron contratiempos en lo que respecta a las solicitudes vinculadas con las estructuras de datos del Programa Bono Proteger, lo que derivó en atrasos en la ejecución de la auditoría. Adicionalmente, las bases de datos de otras instituciones públicas también presentaron rezagos en</i></p>

DFOE-SOC-1264

2

16 de diciembre, 2020

	<p>total de 655,997 solicitudes, lo que representa un total de ₡24,712 millones.</p> <p>Los recursos asignados a ese momento para el Bono Proteger son cercanos a los 257 mil millones de colones, de los cuales habían sido ejecutados 251 mil millones de colones (98%). Por su parte, los recursos comprometidos que corresponden a los bonos ya otorgados y de los cuales requiere una cobertura de tres meses, corresponden a 3 mil trescientos millones (1%) y finalmente quedaba un disponible, pendiente por asignar de 3 mil millones de colones (1%) al 2 de diciembre del presente año.</p>		<p><i>cuanto a la entrega.</i></p> <p><i>Al respecto, las solicitudes de información de las bases de datos del Bono Proteger iniciaron mediante oficio DFOE-SOC-745 de fecha 16 de julio de 2020, con un recordatorio mediante DFOE-SOC-767 del 29 de julio de 2020, una reiteración el 03 de agosto de 2020 con el oficio DFOE-SOC-788; los cuales finalmente fueron atendidos el 20 de agosto mediante oficio MTSS-DMT-OF-999-2020.</i></p> <p><i>Asimismo, mediante oficio DFOE-SOC-770 del 29 de julio de 2020 se solicitó la información de las personas extranjeras a la Dirección de Migración y Extranjería, misma que fue resuelta el 19 de agosto de 2020 con oficio 19 de agosto de 2020 GE-0928-08-2020.</i></p> <p><i>Finalmente, se solicitaron bases de datos adicionales durante el proceso de validación y análisis de los indicadores que derivó en otros rezagos para la entrega de los resultados.”</i></p>
<p>Resumen Ejecutivo Párrafo 4</p>	<p>Además de la falta de elementos que respaldan dicha afirmación. La frase subrayada pareciera más una valoración subjetiva, pues no es claro el equipo auditor cómo y contra cuáles parámetros se determina una “limitación significativa”. No obstante si se toman incluso los datos, sesgados por las razones ya dichas, y consignados en el informe es inaceptable para la administración que un programa con 4 meses de ejecución y con más de 70% de cobertura sea señalado con “limitaciones significativas” por lo que se solicita</p>	<p>Parcial</p>	<p>La CGR mantiene el fondo de lo señalado en el párrafo 4 del Resumen Ejecutivo, en virtud de que los párrafos 2.2 a 2.57 del borrador detallan las razones de las limitaciones determinadas en la asignación de los recursos del Programa Proteger, que sustentan esta conclusión. Sin embargo, en atención de lo sugerido por la Administración modifica la redacción quedando de la siguiente forma, en la versión final de la presente auditoría:</p> <p>“En la auditoría realizada se determinó que la asignación de los recursos del Programa Proteger</p>

DFOE-SOC-1264

3

16 de diciembre, 2020

	<p>revisar con mayor rigurosidad la redacción.</p>		<p>implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria, presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia, de acuerdo con las mediciones realizadas respecto a su cobertura y focalización, la distribución de recursos, la calidad del Programa y los efectos generados en la población beneficiaria.”</p>
<p>Resumen Ejecutivo Párrafo 5.</p>	<p>Al indicar “segundo trimestre del año 2020” se da a entender que aunque el período evaluado comprendió entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2020, se estaría incluyendo únicamente datos de los meses abril, mayo y junio, lo cual no es claro para el lector ni para la adecuada interpretación de los resultados.</p> <p>Además de la inconveniencia señalada sobre el período de corte utilizado en los análisis de cobertura, también se vuelve inaceptable para la Administración que un informe que se emita al finalizar el 2020, omita los datos actualizados de cobertura que se han tenido disponibles mediante los informes públicos y la información entregada al equipo auditor en el II Semestre, siendo entonces que genera una inadecuada e inoportuna interpretación de quienes accedan al informe. Además refleja poca exhaustividad del análisis por cuanto si incluyen recursos asignados dos días antes del corte del informe pero no así los esfuerzos realizados por la Administración en un periodo razonable para su ejecución, lo cual mostraría porcentajes mucho más altos de cobertura en la población inicialmente estimada a</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición en virtud de que los resultados son derivados de prueba suficiente y pertinente, al mismo tiempo que era verificable por parte de esta Contraloría General.</p> <p>Al respecto, mediante oficios INEC-ASIDE-PCI-174-2020 e INEC-ASIDE-PCI-181-2020, se suministró a este Órgano Contralor la estimación de población objetivo derivada de un análisis de la coyuntura del momento y de estudios especiales del INEC en la Encuesta Continua de Empleo (ECE). En ese sentido, la estimación es válida al contar con datos representativos de la población objetivo en ese momento del tiempo, con la rigurosidad técnica de los informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).</p> <p>Adicionalmente, la fuente de información más confiable en materia de estadísticas de empleo, según lo ha señalado el INEC, es la ECE por su especificación y especialización en materia laboral y no la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) como señala la Administración.</p>

	<p>partir de los datos del INEC.</p> <p>Destacar que se realizó en el momento de estimación un análisis coyuntural con énfasis en los impactos en el mercado laboral (viendo el impacto posible sobre los empleados asalariados e independientes tanto formales como informales).</p> <p>Como se ha destacado en los documentos anexados con referencia a la metodología utilizada, los ocupados totales se dividen en asalariados privados e independientes. La delimitación de estas categorías es idéntica también por rama de actividad económica. Es importante destacar que, al tener este sustento técnico, permite el realizar escenarios con diferentes pronósticos de desempleo y afectaciones según sea la rama de actividad económica.</p> <p>Así, con respecto a nuestras estimaciones, el programa ha alcanzado un nivel de cobertura más que aceptable.</p> <p>La escogencia de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2019 radica en la fortaleza de su muestra estadística la cual permite realizar desagregaciones variadas y cálculos específicos manteniendo la significancia estadística, y al compararla con el la ECE existen diferencias desde el diseño muestral que deben ser consideradas y consignadas en razón de la rigurosidad del análisis.</p>		
--	---	--	--

<p>Resumen Ejecutivo Párrafo 5.</p>	<p>Al respecto es importante indicar que si bien es cierto el Decreto Ejecutivo N° 42.305, establece que: “se atenderá a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de esta emergencia”, es fundamental recordar que la afectación laboral no es la única condición que debe cumplirse para recibir el bono proteger. E indicar que, la Administración activa se ha enfrentado a diferentes elementos externos que afectan el porcentaje de cobertura, así por ejemplo: Cuentas no validadas por error del usuario, no contar con cuenta, problemas de los usuarios con el cumplimiento de la normativa bancaria, errores en los medios de notificación para informar sobre impedimentos, incumplimientos o problemas para el depósito. También se registran retiros involuntarios y cambios en la situación de las personas en el transcurso de los meses en las base de datos primarias utilizadas durante el proceso. Todos estos factores pueden influir en que una persona afectada laboralmente no pueda acceder al bono, ya sea en un momento en particular donde se tenga disponibilidad presupuestaria o que del todo no llegue a acceder.</p> <p>Al analizar la situación de “ personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron” es completamente omiso el informe sobre los trámites, plazos y dificultades experimentadas para la asignación de recursos (recuérdese que la</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición tal y como se indica en el Resumen Ejecutivo, en cuyo caso no solo se verificó la afectación laboral sino también las posibles exclusiones.</p> <p>Así las cosas el párrafo 5 indica:</p> <p>“... No obstante, <u>al validar la afectación laboral y las condiciones de exclusión de cada uno de los solicitantes</u> a los que era posible hacerlo mediante el uso de bases de datos, se identificaron personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron. En ese sentido, el porcentaje de subcobertura del Programa varió entre el 79,5% (abril) y el 59,0% (julio), lo cual es un porcentaje alto de personas con las condiciones posibilidades para recibir el bono y no les fue otorgado.” (El resaltado no es del original)</p> <p>Por lo tanto, se señala que no se consideró la afectación laboral solamente como la única condición a cumplirse.</p> <p>La CGR aclara que no ha asignado en los párrafos 2.2 y 2.7 responsabilidad a la administración sobre la disponibilidad de recursos.</p>
---	---	-----------	---

	<p>Asamblea Legislativa no aprobó la primera propuesta de segundo presupuesto extraordinario, por ejemplo). De manera que es improcedente que el ente de control le asigne a la administración una responsabilidad absoluta sobre la ejecución, evadiendo el estudio la necesidad de identificar las causas y responsabilidades reales del supuesto hallazgo. Lo anterior, también en relación a los puntos 2.2 y 2.7.</p>		
<p>Resumen Ejecutivo          Párrafo 8.</p>	<p>Para que se comprenda adecuadamente el resultado obtenido debería dejarse consignado desde este momento al lector cuál fue el procedimiento utilizado por la CGR para acceder a los montos e información salarial de los beneficiarios del programa en el SICERE, en concordancia con los alcances de la Ley N° 8968. Sin embargo, no queda claro cómo llega la CGR a esa conclusión, ya que el sistema desde proteger valida la información relativa a situación laboral y utiliza como fuente primaria el SICERE. Sin embargo, dicha fuente de información ha presentado una serie de inconvenientes que genera dudas en cuanto a cómo llega la CGR a dichas conclusiones, por ejemplo el SICERE tiene un periodo de atraso en la información que sube; asimismo, por un tema de protección de datos la institución no comparte con el MTSS el histórico de salarios de los solicitantes para determinar la si la disminución en sus ingresos es parcial o total 1 . Es por ello que surge la interrogante de cómo</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición tal y como se indica en el Resumen Ejecutivo. Cabe aclarar que el acceso y uso de la base de datos de SICERE se encuentra respaldada por el Convenio Marco de Cooperación entre la CCSS. Dentro de este contexto, cabe señalar las potestades de la CGR en cuanto a solicitud de información amparados en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículos 12 y 13 de la Ley N.° 7428, así como el artículo 11 de la Ley N.° 8422 y artículo 8 de la Ley N.° 8968.</p> <p>Las agrupaciones por hogar no se realizan al azar, sino que provienen del criterio y la codificación de SINIRUBE, por lo que técnicamente están respaldadas.</p>

DFOE-SOC-1264

7

16 de diciembre, 2020

	<p>pudo acceder la CGR a información que al Ministerio no se le ha facilitado.</p> <p>Cuando el informe indica en su cuerpo principal que solo dos hogares registraron siete bonos, y 17 hogares seis bonos, -siendo altamente probable que estos sean cuarterías u otros espacios habitacionales hacinados- se considera técnicamente improcedente, pero además inconveniente y peligroso, hacer agrupaciones genéricas en indicar en el resumen ejecutivo que el “ 17,3% de los hogares beneficiados incluían entre dos y siete miembros con dicho beneficio” por cuanto se están incluyendo valores atípicos en la distribución y definición de un rango general en la sección que será más difundida del informe. Se solicita no generar agrupaciones que induzcan a interpretaciones imprecisas e inconvenientes y técnicamente cuestionables.</p>		
--	---	--	--

<p>Resumen Ejecutivo</p>	<p>Es necesario indicar que si bien se hace referencia a "Posibles" filtraciones, etc... esa consideración de posibilidad no queda lo suficientemente clara y contundente para no llevar a la conclusión prematura de que si hay filtraciones. No es de recibo una conclusión de este orden, sin elementos suficientes para sustentar las acusaciones señaladas. No aporta el estudio conclusiones ni datos suficientes para permitir a la administración que revise los posibles casos para identificar si hay algún error o riesgo que se hubiese concretado y la evidencia correspondiente.</p> <p>Preocupa a la Administración la desproporcionalidad con la que hace la valoración y balance final del informe sin destacar siquiera algunas de las fortalezas, buenas prácticas y lecciones aprendidas, del Programa Bono Proteger, y concentrándose en las debilidades (que ya oportunamente serán discutidas) con lo cual se refleja una parcialidad analítica de los hallazgos que no es acorde con las mejores prácticas de generación de informes para auditorías de esta naturaleza, y menos aún en un contexto de emergencia nacional. Se solicita revisar la redacción para que el balance no muestre sesgos, en concordancia con los establecido por las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en lo que a comunicación de resultados y calidad de la auditoría corresponde.</p>	<p>Parcial</p>	<p>La CGR mantiene su posición tal y como se indica en el Resumen Ejecutivo.</p> <p>Cabe aclarar que con la emisión del informe se le remitirán las listas de las personas con eventuales inconsistencia de otorgamiento del beneficio para su revisión.</p> <p>Por su parte, cabe agregar que, a lo largo del informe se van identificando los puntos positivos del programa en cada una de las dimensiones evaluadas.</p> <p>Finalmente, se indica que hay aspectos positivos del Bono Proteger señalados en el Resumen Ejecutivo en los párrafos 9 y 10.</p> <p>Ahora bien, para efectos de mayor claridad sobre este particular, en la versión final de la presente auditoría, si incluyó en el resumen ejecutivo, el siguiente párrafo:</p> <p>“En relación con el nivel de precisión de entrega del Bono Proteger -focalización- se estimó por parte de esta Contraloría General que el 16,4% de los bonos otorgados entre los meses de abril y julio presentan riesgos de haberse otorgado a personas que podrían contar con algún impedimento para recibirlo, de acuerdo con la información contenida en las bases de datos sobre las personas que indicaron haber sido despedidas, con suspensión o reducción de jornada laboral. Dicho porcentaje representaría un total de ₡7.490 millones en posibles recursos que fueron asignados a personas que presentaban dicho riesgo”</p>
--------------------------	--	----------------	--

<p>Resumen Ejecutivo</p>	<p>Queda la impresión de que el equipo auditor no utiliza bases de datos primarias para hacer sus análisis y arribar a los hallazgos, con los cual el resultado tiene un nivel de incertidumbre tal que realmente los desacredita como resultado, y por ende no deberían estar siendo consignados.</p> <p>Adicionalmente, se señala a priori la obligación de una recuperación de sumas giradas de más, y siendo que la CGR no tiene comprobación de que los montos incluidos tengan una inconsistencia comprobada, esa disposición debe quedar sujeta a la determinación de tal supuesto con grado de certeza, y eso debe ser claramente explicado al lector en el resumen ejecutivo.</p>	<p>Parcial</p>	<p>La CGR realizó todas las validaciones consultando las fuentes primarias de diferentes Bases de Datos, por lo cual se dispone a la Administración replicar el ejercicio de consulta directa. Adicionalmente, del análisis realizado se obtienen las posibles sumas pagadas de más, las cuales deben revisarse y analizarse por parte de la Administración, con base en la lista que remitirá el Órgano Contralor.</p> <p>Ahora bien, para efectos de mayor claridad sobre este particular, en el párrafo final del resumen ejecutivo, en su versión final se modifica de la siguiente forma:</p> <p><i>“...analizar y aplicar las medidas para la recuperación de los posibles beneficios otorgados de más cuando correspondan, posterior a la revisión y detección de casos”</i></p>
<p>Párrafo 1.2</p>	<p>Una vez más se omite que ese monto presupuestario se concretó con la habilitación de los recursos del segundo presupuesto extraordinario de la República, el cual se asignó en esa misma semana.</p> <p>Esta constante omisión genera una inducción errónea al lector sobre una presunta falta de eficiencia y eficacia de la administración que, luego, se trata de validar desde una aplicación sesgada del método y de las buenas prácticas de auditoría. Por ende se solicita que las aclaraciones se consignen en cada parte del informe, incluyendo esta sección, en la que se haga referencia a ese monto de recursos</p>	<p>Parcial</p>	<p>La CGR realiza la aclaración en dicho párrafo para que se indique:</p> <p><i>“1.2. Dicho Programa se ejecuta mediante el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo denominado Bono Proteger, el cual al 31 de julio de 2020 se había entregado a 533.869 personas que representaban el desembolso de ₡164.606 millones; asimismo, a esa fecha existían ₡255.954 millones disponibles para ese fin; este monto incluye los recursos asignados vía Segundo Presupuesto Extraordinario aprobado el 29 de julio de 2020”.</i></p>

DFOE-SOC-1264

10

16 de diciembre, 2020

	asignados.		
Párrafo 1.6	Parece existir un problema de redacción y por ende nos es claro el alcance de lo planteado por la CGR.	Si	Se procede a atender la observación, ajustando lo correspondiente en la figura, de la siguiente forma : <i>“¿De qué manera se distribuyen los recursos del Bono Proteger a nivel económico y social entre las personas beneficiarias?”</i>
Párrafo 1.8	Si bien se menciona que el marco de referencia utilizado son las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, no se explica por qué en el caso de la auditoría al Bono Proteger, y todavía bajo un marco de una emergencia nacional en curso, parece apartarse la CGR de lo establecido en dichas normas en cuanto a: “ Particularmente, la auditoría en el sector público es el examen bajo las condiciones indicadas que se efectúa con posterioridad a la gestión de la hacienda pública , con el propósito de determinar la razonabilidad de la información financiera, los niveles de economía, eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de dichos recursos, así como el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable . “ (El subrayado no es del original) Al respecto, se vuelve necesario que se aclaren las limitaciones de tal decisión.	NA	Lo planteado por la Administración, más que observaciones al contenido del informe, constituyen inquietudes sobre la normativa aplicada para el desarrollo de esta auditoría.  Por lo que se aclara, que la evaluación se realizó con un alcance comprendido entre el 1 de abril y el 31 de julio, sobre las acciones ya ejecutadas en dicho periodo. Por lo tanto, la observación no es aplicable. Además, la Ley Orgánica de la CGR, N° 7428 establece las potestades de Auditoría y plena independencia; artículos 2 y 21 de la citada Ley.
Párrafo 1.9	Para seguridad de los lectores y lectoras se vuelve necesario determinar cuáles son las normas, procedimientos, protocolos y controles que utiliza la CGR para el acceso, manejo y resguardo de los datos personales accedidos en	Si	Para ampliar en referencia a la observación indicada por la Administración, se incluye un párrafo adicional que señala: <i>“1.20. El uso y acceso a la información de las bases de datos por parte de la CGR se encuentra amparado en</i>

DFOE-SOC-1264

11

16 de diciembre, 2020

	las distintas bases de datos de conformidad a la ley 8968.		<i>los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículos 12 y 13 de la Ley N.º 7428, así como el artículo 11 de la Ley N.º 8422 y artículo 8 de la Ley N.º 8968. Adicionalmente, se veló por el cumplimiento de las "Directrices para el manejo de información de acceso restringido en la Contraloría General de la República (R-DC-75-2017)", en las que se regula el tratamiento interno de la información de acceso restringido que haya sido producida y/o se encuentre en custodia del Órgano Contralor, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. "</i>
Párrafo 1.10	En la determinación de los indicadores utilizados se solicita hacer explícita las fuentes y sus respectivas referencias bibliográficas utilizadas como " literatura de desempeño de programas sociales, así como revisión de buenas prácticas internacionales y estimaciones nacionales sobre el desempeño de otros programas ." Así mismo, en relación a los indicadores para determinar la eficiencias y la eficiencia, no se obtuvo respuesta del Órgano Contralor a las observaciones emitidas por parte de la Administración.	Parcial	Atendiendo la observación y con el fin de explicitar las referencias bibliográficas, se citarán las fuentes como un anexo llamado "Bibliografía Consultada".  Por su parte, el MAGEFI <sup>1</sup> y normativa conexas sobre Auditoría no contempla una respuesta formal a la atención de las observaciones a los criterios establecidos. En este sentido el taller realizado <sup>2</sup> fue un espacio para escuchar a la Administración con más apertura y transparencia. Las observaciones realizadas fueron sometidas a valoración y adaptadas en los casos que a criterio del equipo auditor fuera meritorio y consta en expedientes correspondientes de la auditoría.
Párrafo 1.11	Respecto a la aplicación del método Propensity Score Matching se solicita remitir el detalle de la	NA	Lo planteado por la Administración, más que observaciones al contenido del informe, constituyen

<sup>1</sup> Manual General de Fiscalización Integral (2011).

<sup>2</sup> Realizado de manera virtual el 24 de julio de 2020.

	<p>metodología utilizada, así como facilitar los papeles de trabajo del equipo auditor y toda memoria de cálculo para que la administración pueda analizar su aplicación y la transparente vinculación con los resultados y hallazgos.</p> <p>Así mismo, se solicita a la Contraloría aclarar si este método ha sido utilizado en auditorías a programas sociales de Emergencia, como el Programa Bono Proteger y remitir referencias sobre dichas experiencias.</p>		<p>inquietudes sobre el método Propensity Score Matching.</p> <p>Se aclara que este detalle forma parte del expediente de la auditoría, al cual sólo se puede tener acceso al finalizar el proceso de Auditoría, según el MAGEFI y normativa conexas.</p> <p>Además, la metodología en cuestión ha sido aplicada en diversos programas sociales. Ver Gertler et al (2017) y Becker e Ichino (2012), Trujillo, Portillo y Vernon (2005), por mencionar algunos pues la literatura y experiencias es amplia. (Ver Anexo de “Bibliografía Consultada”).</p> <p>Por su parte, la CGR ha utilizado anteriormente esta metodología en el informe DFOE-SOC-IF-00022-2019.</p>
<p>Párrafo 2.1</p>	<p>La Administración rechaza el alcance de la conclusión general.</p> <p>Como se indicó previamente preocupa a la Administración la desproporcionalidad con la que hace la valoración y balance final del informe sin destacar siquiera algunas de las fortalezas del Bono Proteger, y concentrándose en las debilidades (que ya oportunamente serán discutidas) con lo cual se refleja una parcialidad analítica de los hallazgos que no es acorde con las mejores prácticas de generación de informes para este tipo de auditorías, y menos aún en un contexto de emergencia nacional.</p> <p>Se solicita aclarar cuáles son los parámetros con los cuales la CGR determina una “limitación significativa” y cuando una limitación “no es</p>	<p>Parcial</p>	<p>Se acoge parcialmente la observación de la Administración, debido a que el programa presenta limitaciones a su eficacia y eficiencia derivado del análisis integral de todas las dimensiones evaluadas, según lo detallado en el apartado de Resultados del Informe. Se modifica la redacción de la siguiente forma:</p> <p><i>“2.1 Se determinó que la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia, de acuerdo con las mediciones realizadas por la Contraloría General respecto a su cobertura y focalización, la distribución de recursos, la calidad del Programa y los efectos generados por este en los</i></p>

DFOE-SOC-1264

13

16 de diciembre, 2020

	<p>significativa”para un programa de emergencia y con un poco más de tres meses de ejecución en el momento de corte final utilizado para la auditoría.</p> <p>Igualmente, la administración rechaza las valoraciones subjetivas sobre la “calidad” del Programa, porque incluso son inconsistentes con las valoraciones de los beneficiarios consignadas en el mismos estudios de la CGR.</p> <p>Como se ha indicado previamente los análisis de cobertura, focalización, distribución de recursos y efectividad, omite que el monto presupuestario total del programa se concretó con la habilitación de los recursos del segundo presupuesto extraordinario de la República, el cual se asignó en esa misma semana de corte del informe. Esta constante omisión genera una inducción errónea al lector sobre una presunta falta de eficiencia y eficacia de la administración que luego se trata de validar desde una aplicación sesgada del método y de las buenas prácticas de auditoría.</p> <p>Se solicita revisar dicha redacción para que el balance no muestre sesgos de redacción en concordancia con los establecidos por las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en lo que a comunicación de resultados y calidad de la auditoría corresponde.</p>		<p><i>beneficiarios. A continuación el detalle de las situaciones identificadas:”</i></p>
<p>Párrafo 2.7</p>	<p>Según la fórmula visible en el Anexo 1 del informe, se indica que para determinar la cobertura del programa Bono Proteger indica</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene que el cálculo realizado por el INEC a consecuencia de un estudio especial que ellos realizaron y verificable con los oficios INEC-ASIDE-PCI-</p>

	<p>“Sumatoria de personas beneficiarias con al menos un Bono Proteger en un periodo t / Total de personas con alguna afectación laboral y que cumplieran con los requisitos*100 ”. Sin embargo, en el análisis realizado por la Contraloría se considera como denominador el total de personas con afectación laboral estimadas por el INEC, siendo que ésta población no es la misma que el total de personas con alguna afectación laboral y que cumplieran con los requisitos aplicables, según la fórmula comunicada en su momento por la CGR.</p> <p>Es importante recordar que la cobertura hay que considerarla bajo los recursos asignados, ubicar la temporalidad con una fecha de corte, y parámetros de validación y priorización por lo cual la administración rechaza lo planteado en el recuadro de esta misma página como una “. . . alta subcobertura, filtraciones, errores de pago en un mismo mes y posibles pagos de más .” Se solicita a la CGR establecer con claridad y objetividad cuál es el parámetros con que se definen categorías de alto, medio o bajo que, siendo necesarias para el dimensionamiento de los criterios indicados, no se definen para el lector y por ende que el balance da la impresión de mostrar sesgos de redacción no concordantes con los establecido por las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en lo que a comunicación de resultados y calidad de la auditoría corresponde.</p>		<p>174-2020 e INEC-ASIDE-PCI-181-2020, por la rigurosidad técnica de los mismos resulta en la mejor aproximación de la población objetivo.</p> <p>Los parámetros fueron definidos y están claramente visibles en el Anexo del Informe. Los mismos fueron comunicados mediante DFOE-SOC-794 de fecha 6 de agosto de 2020 y expuestos en un taller a la Administración realizado el 24 de julio de 2020 de manera virtual.</p>
--	---	--	--

<p>Párrafo 2.8</p>	<p>En las observaciones remitidas por el MTSS y el MDHIS en relación a los indicadores de eficiencia y eficacia propuestos por a la CGR, se le hicieron llegar al Órgano Contralor las siguientes observaciones:</p> <p>Es importante que la CGR interprete correctamente "personas elegibles" como aquellas que presentaron solicitudes y que han completado el proceso de validación, conforme al Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS.</p> <p>Para el otorgamiento de los Bonos Proteger, se requiere contar con disponibilidad presupuestaria, y los flujos de recursos no son analizados para la generación de los resultados provocando una explicación parcial e insuficiente para el lector, la cual es lejana a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en lo que a comunicación de resultados y calidad de la auditoría corresponde.</p> <p>La propuesta de parámetros implican una cobertura "aceptable" del 95% o "moderada" 85% de la demanda de bonos, se consideran totalmente desproporcionados; máxime considerando que se contabilizan cerca de 1 millón de personas solicitantes, y las planillas se generan según priorización establecida.</p> <p>Propuesta MTSS-MDHIS:</p>	<p>No</p>	<p>La CGR hizo las valoraciones correspondientes y la interpretación señalada por la Administración, así las cosas los indicadores contemplan un proceso de validación realizado por la CGR cruzando las bases de datos indicadas en el informe.</p> <p>Cabe recordar a la Administración que cada sección contempla diferentes focos de los indicadores y que es su análisis conjunto el que permite definir y orientar las conclusiones.</p> <p>Por su parte, el MAGEFI<sup>3</sup> y normativa conexas sobre Auditoría no contempla una respuesta formal a la atención de las observaciones a los criterios establecidos. En este sentido el taller realizado<sup>4</sup> fue un espacio para escuchar a la Administración con más apertura y transparencia. Las observaciones realizadas fueron sometidas a valoración y adaptadas en los casos que a criterio del equipo auditor fuera meritorio y consta en expedientes correspondientes de la auditoría.</p> <p>Finalmente, se le recuerda a la Administración que la comunicación de criterios fue realizada mediante oficio DFOE-SOC-794 de fecha 6 de agosto de 2020, documento al cual la Administración no hizo objeciones.</p>
--------------------	--	-----------	---

<sup>3</sup> Manual General de Fiscalización Integral (2011).

<sup>4</sup> Realizado de manera virtual el 24 de julio de 2020.

	<p>Menos de 25% La distribución del subsidio tiene una cobertura aceptable de la demanda efectiva entre 25% y 50%: La distribución del subsidio tiene un cobertura moderada de la demanda efectiva</p> <p>Más del 50%: La distribución del subsidio tiene una cobertura inaceptable de la demanda efectiva"</p> <p>Los resultados de la Auditoría demuestran que no fueron atendidas las observaciones de la Administración Activa.</p>																						
<p>Párrafo 2.9</p>	<p>Es muy importante contextualizar con datos, la evidencia encontrada por el ente contralor. Para Abril se contaba con 573.483, solicitantes al bono, de los cuales 472.951 tiene estado de otorgado, siendo esto un 83% del total de solicitudes, además existen 17.135 solicitudes retiradas y que por ende, no pueden considerarse como elegibles y 2395 personas con impedimentos. Es evidente que si tenemos 472951 personas con bono otorgado, no existían solicitantes suficientes como para indicar que otro 50% con calificación mayor o igual al de las personas que lo recibieron no se les otorgara el beneficio. Esta situación no es diferente para los meses de mayo, junio y julio por ende se rechazan estos resultados se solicita subsanarlos a la vez que se vuelve necesario que se explique al lector la dinámica de ingresos de solicitados permanente que ha tenido el programa y los distintos ciclos de pago que se podían</p>	<p>Parcial</p>	<p>Atendiendo la observación de la Administración, se incluye adicionalmente esta tabla en el párrafo 2.8:</p> <p style="text-align: center;">Tabla 1.</p> <table border="1" data-bbox="1312 852 1732 958"> <thead> <tr> <th>Mes</th> <th>Potenciales Beneficiarios verificados y que calificaban</th> <th>Solicitantes que calificaban sin bonos</th> <th>Sub Cobertura</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Abril</td> <td>205288</td> <td>163252</td> <td>79,52%</td> </tr> <tr> <td>Mayo</td> <td>281316</td> <td>118741</td> <td>42,21%</td> </tr> <tr> <td>Junio</td> <td>296744</td> <td>90962</td> <td>30,65%</td> </tr> <tr> <td>Julio</td> <td>301851</td> <td>178088</td> <td>59,00%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Además, incluye como potencial causa el siguiente párrafo No 2.13:</p> <p><i>“De manera adicional, se debe considerar que las altas tasas de subcobertura pueden estar asociadas a los flujos de aprobaciones presupuestarias, así las cosas abril tiene tasas mayores que mayo y junio por ejemplo cuando ya se contaba con recursos del Primer Presupuesto Extraordinario y vuelve a bajar en julio cuando la entrada de recursos no se da si no hasta al final del mes con el Segundo Presupuesto Extraordinario.”.</i></p>	Mes	Potenciales Beneficiarios verificados y que calificaban	Solicitantes que calificaban sin bonos	Sub Cobertura	Abril	205288	163252	79,52%	Mayo	281316	118741	42,21%	Junio	296744	90962	30,65%	Julio	301851	178088	59,00%
Mes	Potenciales Beneficiarios verificados y que calificaban	Solicitantes que calificaban sin bonos	Sub Cobertura																				
Abril	205288	163252	79,52%																				
Mayo	281316	118741	42,21%																				
Junio	296744	90962	30,65%																				
Julio	301851	178088	59,00%																				

	<p>generar en un mismo mes según disponibilidad de recursos y cómo esto podía influir en los resultados por mes que pretenden consignarse.</p> <p>Como un error grave el equipo auditor ignora que el puntaje es un criterio para la priorización, NO así para el otorgamiento, mismo que requiere de la validación de la persona. Revisando los números, al cierre del mes de abril se registraron 533.486 solicitudes, de las cuales un 83% tienen el bono otorgado. Además, un 3% retiraron la solicitud, lo cual no deberían contemplar en la población determinada para la muestra establecida y descrita en las que solicitaron el bono (pueden alterar el tema de puntaje alto).</p> <p>Al respecto también es importante que el órgano contralor considere que a pesar de tener un puntaje de priorización más alto, muchos casos no contaban con una cuenta IBAN, un requisito fundamental para ser beneficiarios, según el inciso e) del artículo 6 del Decreto que regula el otorgamiento de los bonos del Programa, aspecto que pareciera no fue considerado por la Contraloría en sus hallazgos, y que induce a error, ya que no considera un aspecto fundamental en la operación del Programa Bono Proteger en contexto virtual y que consta de una transferencia electrónica.</p> <p>Es importante considerar que son las personas más vulnerables, en su mayoría en condición de pobreza e informalidad, no se encuentran incluidas en el sistema financiero formal y esto</p>		
--	--	--	--

	<p>pudo retrasar el otorgamiento del beneficio.</p>		
<p>Párrafo 2.10 y 2.11</p>	<p>Llama poderosamente la atención a la administración como se ignora por parte del equipo auditor los criterios y el procedimiento de priorización establecido por el Decreto N.º 42305-MTSS-MDHIS.</p> <p>Le parece al equipo auditor que haber atendido de manera simultánea a población con jornadas reducidas -según los criterios de priorización que no incluían solo ingreso sino otras variables socioeconómicas- y a población con afectación totales de ingresos genera una afectación en la focalización, lo cual es un grave error. La vulnerabilidad no es únicamente una condición asociada al ingreso, y por ende el puntaje permite calificar en razón de la existencia jefaturas de hogar, y situaciones de discapacidad, o condición de persona adulta mayor entre otras. Esta aproximación a un concepto más comprehensivo de la vulnerabilidad busca ser deslegitimado por el equipo auditor al aplicar un modelo de regresión lineal de manera sesgada, pues por el instrumento de priorización ya muestra el esquema de balances entre variables, pero además es contra la “no aplicación de criterio alguno de priorización” que puede ser comparada y evaluada la forma de proceder de la administración, la cual además se ha realizado eficientemente y de manera automatizadas en un marco de severas y moderadas restricciones sanitarias. Llama a cuestionamiento el hecho de</p>	<p>Parcial</p>	<p>La CGR mantiene su posición respecto a los criterios de priorización, pues según el Decreto N.º 42305-MTSS-MDHIS, los ingresos son parte de la priorización tal y como se indica en el artículo 19, inciso b) Rango de ingresos: determinados a partir de lo declarado por la persona solicitante y utilizando como referencia los deciles de rango de ingreso en empresa privada registrado el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) al mes de febrero de 2020.</p> <p>Sin embargo, la palabra vulnerabilidad puede generar diferencias en cuanto al concepto que utiliza el IMAS, por lo que se hace un ajuste en el párrafo 2.11 en la siguiente línea:</p> <p><i>“Sobre lo anterior, los problemas en la priorización según las condiciones de los posibles beneficiarios causó que personas quienes calificaban, según los criterios establecidos en el Decreto Ejecutivo, se quedarán sin el beneficio.”</i></p> <p>Sobre el acceso al expediente de la auditoría, como ya se indicó, se tiene acceso a ellos hasta el final del proceso de auditoría.</p>

	<p>que no se haya identificado valor alguno, para la sana administración de los recursos públicos, en utilización de dichos criterios e instrumentos de priorización y su incorporación en la plataforma Proteger.</p> <p>Se solicita al CGR corregir dichas afirmaciones y además proveer la información de los papeles de trabajo y memorias de cálculo utilizadas por el equipo auditor tanto de manera física como digital y en formato que permita comprobar los resultados</p>		
<p>Párrafo 2.13.</p>	<p>En relación con el corte al 31 de julio preocupa a la administración que esta coincide con la semana en la cual se habilitan los recursos que emanan del segundo presupuesto extraordinario de la República, los cuales son incorporados en los análisis de eficiencia y cobertura sesgando a la baja la posibilidad real de ejecución.</p> <p>Posterior a los primeros pagos efectuados con cargo al presupuesto de la Comisión Nacional de Emergencias y del Programa Nacional de Empleo del MTSS, es importante considerar que hasta el 24 de abril se aprueba la Ley N° 9841, Ley Primer presupuesto extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, mediante la cual</p>	<p>Si</p>	<p>Atendiendo la observación de la Administración, la CGR y teniendo en cuenta la particularidad de la fecha del Segundo Extraordinario, se realizó la reestimación del indicador sin esos recursos.</p> <p>El párrafo quedaría de la siguiente forma, y se adiciona un nuevo párrafo:</p> <p><i>“2.13. Por su parte, al 31 de julio de 2020, los recursos disponibles para entregar en el Bono Proteger ascendían a ₡165.954 millones, esto al excluir los recursos del Segundo Presupuesto Extraordinario, mientras que las personas beneficiadas eran 533.869, generando una eficiencia financiera superior al 100%<sup>5</sup> ; sin embargo, para atender los tres desembolsos del beneficio, la Administración no contaba en ese</i></p>

<sup>5</sup> Es necesario aclarar que no es un sobregiro de recursos, pues los otros pagos se darían a futuro y en ese momento existía la posibilidad de contar con más recursos. No obstante, significaba un riesgo de no poder sostener el beneficio por tres meses a la cantidad de beneficiarios en ese momento. Por su parte, el ejercicio considerando los recursos del Segundo Presupuesto Extraordinario sería de un 52,7% de eficiencia.

<p>se asignan los recursos financieros provenientes del Convenio Préstamo con la Corporación Andina de Fomento (CAF), por ₡150.000 millones.</p> <p>Ahora bien, no es hasta el 29 de julio que rige la Ley N° 9879, Ley de Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y segunda modificación legislativa de la ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, mediante la cual se incorporan los ₡75.000 millones provenientes del Ley N° 9847, para el otorgamiento de Bonos Proteger.</p> <p>Por lo anterior, es inaceptable que la CGR evalúe la eficacia financiera del Programa considerando los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa, para lo cual las instituciones responsables tuvieron sólo dos días hábiles para su ejecución, según plantea la CGR, algo absolutamente incongruente con el procedimiento presupuestario aplicable.</p> <p>A pesar de que el Órgano Contralor hace el señalamiento en su párrafo 2.15, se insta a tomar en consideración los plazos presupuestarios citados y calcular la eficiencia financiera del programa con base en los recursos que sí podían ser ejecutados por las instituciones en la fecha indicada.</p> <p>Esto, en el marco del principio de legalidad presupuestaria que determina que los recursos no</p>	<p><i>momento con suficiente dinero. Al respecto, con la disponibilidad de recursos a esa fecha, el máximo de beneficiarios a los que se podía atender por tres meses, correspondía a 509.738 personas, de acuerdo con los estimados por la Administración (15% de bonos de ₡62.500 y 85% de ₡125.000). Para brindar el beneficio a las 533.869 personas durante tres meses en el supuesto de que mantenían la misma condición de afectación laboral al momento de la entrega, el presupuesto necesario era de ₡192.655 millones.</i></p> <p><i>2.14 Lo anterior, coincide con lo señalado por la Auditoría Interna del MTSS en su informe DGA-AMTSS-IESP-4-2020. Al respecto, es posible que existan fallas en la planificación que garantizarán el resguardo de los 3 desembolsos del Bono Proteger bajo el supuesto que estas personas mantuvieran la condición de afectación.”</i></p>
--	--

	<p>podieron haber sido ejecutados ni comprometidos, previo a su disponibilidad habilitada jurídicamente.</p> <p>Se insta a replantear la forma en la que el equipo auditor analiza el uso de los recursos; ya que como se explicó en los párrafos anteriores, cada fuente de financiamiento tiene sus particularidades en tiempo y población. Incluso, es interesante como dependiendo del momento en que se analice el asunto, puede llevar a resultados sumamente diferentes, así por ejemplo podemos citar el caso en el que la Auditoría Interna del MTSS, al analizar el tema de la ejecución de los recursos al 26 de junio 2020, mediante informe N° DGA-AMTSS-IESP-4-2020, señala que: “Existe un faltante presupuestario de ¢ 26.410.321.948.00 (veinte seis mil cuatrocientos diez millones trescientos veintiún novecientos cuarenta y ocho colones con 00/100) para ejecutar el pago de aproximadamente 211.000 subsidios correspondiente a un tercer desembolso del mismo.” Sin duda alguna, mediante oficio N°MTSS-DMT-OF-1042-2020 de fecha 28 de agosto de 2020, se aclara a la auditoría que el marco normativo que crea el bono proteger, establece que el bono se otorga de manera mensual por un plazo de hasta 3 meses, siempre y cuando se tenga contenido presupuestario. De manera que, al otorgar un beneficio, no se adquiere de manera automática un compromiso para con el beneficiario de otorgar</p>		
--	--	--	--

DFOE-SOC-1264

22

16 de diciembre, 2020

	los otros meses faltantes, ya que la naturaleza jurídica de los servicios, las asistencias, los subsidios o los auxilios económicos a cargo del Estado, no generan un compromiso como en una relación contractual que pueda contraer la Administración con un proveedor comercial en un proceso de contratación administrativa.		
Párrafo 2.14	<p>El informe carece de precisión ya que los porcentajes de asignación de bonos que fueron utilizados por las instituciones en el proceso de diseño del Programa Bono Proteger, constituían proyecciones y estimaciones que si bien fueron bastantes precisas, no corresponden a la cobertura planificada, como lo considera la CGR.</p> <p>Tomando en cuenta la naturaleza del Bono Proteger como una intervención pública en el contexto de la Emergencia Nacional provocada por la pandemia de COVID-19, con el altísimo grado de incertidumbre provocado por los alcances y envergadura de los efectos de la pandemia, una variación como la señalada por la CGR entre las proyecciones y el comportamiento real debe ser considerada normal en estas circunstancias, más cuando a pesar de que el informe es entregado en el mes de diciembre se hizo el corte de cobertura al mes de julio.</p>	Si	En atención a la observación de la Administración y teniendo en cuenta lo indicado en referencia a que los porcentajes de asignación de bonos constituían proyecciones y estimaciones, se procede a suprimir el párrafo 2.14 del Borrador, y lo correspondiente en el Informe final.
Párrafo 2.17	Se solicita a la CGR corregir dichas afirmaciones y además proveer la información de los papeles de trabajo y memorias de cálculo utilizadas por el equipo auditor tanto de manera física como digital	Parcial	Como ya se indicó, el acceso al expediente de la auditoría, se tendrá hasta finalizar el proceso. Por su parte, la CGR considera importante señalar en los informes las mejoras implementadas por lo que se

	<p>y en formato que permita comprobar los resultados</p> <p>Sin embargo, es necesario dejar constancia que, pese a los constantes retos a los que se ha enfrentado la Administración para garantizar la ejecución del programa, la gestión de planillas y pagos, procurar el desarrollo de aplicativos en la plataforma, atender en tiempo y forma los amplios procesos de fiscalización y control a los que se ha visto involucrado el programa, como por ejemplo estudios quincenales por parte de las Auditorías Internas tanto del IMAS como del MTSS; controles dispuestos por la Asamblea Legislativa, solicitudes por parte de la Defensoría de los Habitantes, medios de comunicación, ciudadanía en general y por supuesto fiscalización por parte del Órgano de investigación; la Administración ha realizado grandes esfuerzos por identificar de primera mano posibles malos otorgamientos del bono e incluso atender denuncias interpuestas por la ciudadanía y entes de control, e incluso iniciar los procedimientos de investigación y recuperación de los fondos.</p> <p>La Administración ha emitido diversos actos administrativos, que regulan el proceso de investigación de casos con algún tipo de anomalía, por ejemplo: circular DNE-CIR-04-2020, procedimiento DNE-10.0-P-07, circular MTSS-DMT-CIR-4-202, los cuales han sido debidamente compartidos con el equipo de auditores, así por ejemplo, mediante</p>	<p>incluirá en el informe una sección relacionada con este tema, indicando lo siguiente:</p> <p><i>“1.25 La Administración ha ejecutado actos administrativos con el propósito de regular el proceso de investigación para los casos identificados con alguna anomalía, entre los que destacan las circulares DNE-CIR-04-2020, MTSS-DMT-CIR-4-202 y el procedimiento para la atención a denuncias de acreditaciones irregulares del Bono Proteger (DNE-10.0-P-07); adicionalmente, con oficio N° MTSS-DMT-OF-949-2020-MDHIS-146-08-2020 del 10 de agosto de 2020 ha comunicado la labor realizada en la recuperación de sumas pagadas de más por parte del órgano investigador.”</i></p>
--	--	--

DFOE-SOC-1264

24

16 de diciembre, 2020

	<p>oficio N° MTSS-DMT-OF-949-2020-MDHIS-146-08-2020, se explicó ampliamente sobre dicha labor, sin embargo, la referencia a estos esfuerzos ha quedado absolutamente omisa en los informes del órgano contralor.</p>		
Párrafo 2.16	<p>Se solicita a la CGR que se especifique si las bases de datos utilizadas en los análisis de focalización corresponden a las mismas cortes de información y bases de consulta provistas por las instituciones para el uso de la plataforma Proteger, o por el contrario se utilizaron bases no íntegramente idénticas, en cuyo caso se deben detallar las diferencias y la probabilidad de que tales inconsistencias hayan afectado los resultados.</p> <p>Igualmente, se solicita a la CGR remitir de manera digital todas las bases de datos utilizadas en el análisis que, en razón de un necesario y precioso cumplimiento de disposiciones, permita verificar los resultados del análisis.</p>	Parcial	<p>La CGR acepta la solicitud de aclaración la cual se realiza mediante la incorporación del Anexo 1 llamado "Detalle de las Bases de Datos Utilizadas". Y se corre la numeración de los Anexos en el informe.</p>
Párrafo 2.17	<p>La afirmación determinante del resultado no es coincidente con el carácter "preliminar y sujeto de contrastación" con que el equipo consultor presentó los resultados a nuestros equipos institucionales, asociando esto con el alcance de la disposición emitida. Fue así como el coordinador del informe, Humberto Perera, mencionó que era necesario que la administración verifique estos "hallazgos" en razón de que "podrían haber pasado mil cosas",</p>	Parcial	<p>Para mantener la coincidencia del carácter de análisis y revisión de la disposición 4.5 se indica en el párrafo 2.17:</p> <p><i>"2.17 En el primer grupo, se determinó que de los 405.193 bonos otorgados y validados entre abril y julio, un 16,36% (66.298) cuentan con riesgo de haberse otorgado a beneficiarios con alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo de acuerdo con la</i></p>

DFOE-SOC-1264

25

16 de diciembre, 2020

	<p>lo cuál puede ser comprobado en el vídeo de dicha sesión.</p> <p>Dichas limitaciones y sus supuestos no son mencionados en el apartado de exposición de estos resultados en concordancia con las buenas prácticas que establecen las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.</p>		<p><i>información de las bases de datos consultadas; mensualmente estas potenciales filtraciones fueron de 15,39% en abril, 15,06% en mayo, 17,18% en junio y 17,14% en julio del total de bonos, para un monto aproximado de ₡7.490 millones en recursos que fueron asignados a personas que presentaban dicho riesgo”.</i></p> <p>Ahora bien, sobre este particular, cabe mencionar que llama la atención de este Órgano Contralor, que se menciona dentro de la presente observación que “...puede ser comprobado en el video de la sesión”. En cuyo caso no tenemos conocimiento alguno de que se hubiese solicitado al equipo auditor autorización para grabar la sesión, por lo que desconoce a qué tipo de video se refiere esa Administración en su comentario.</p>
<p>Título Cuadro 1.</p>	<p>Es de gran interés para la Administración dejar constancia que los impedimentos incluidos en el cuadro, no coinciden con los establecidos en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 42305.</p> <p>Es inaceptable para la administración que se titule dicha tabla como:</p> <p>“ Personas con impedimentos que recibieron el Bono Proteger. Abril-Julio, 2020 .”</p> <p>Jurídicamente resulta inaceptable el uso de este tipo de frases, ya que dicha afirmación sólo puede ser utilizada hasta haber concluido un proceso de</p>	<p>Si</p>	<p>Se atiende la observación de la Administración, se modifica el título de la siguiente forma:</p> <p><b>“Posibles personas que recibieron el Bono Proteger con algún impedimento. Abril-Julio, 2020.”</b></p>

	<p>investigación, en el que se garantice un debido proceso y el derecho de defensa que le permita a las personas investigadas aportar la prueba que considere oportuna para desacreditar alertas del sistema.</p> <p>Las omisiones y sesgos de dicho título hablan de un vacío muy importante de calidad del informe, por cuanto omite indicar que son casos que no han sido plenamente comprobados por la CGR como “mal pagados” sino que se trata de casos que deben ser revisados por la administración, claro está, después de que también la CGR también facilite los insumos que previamente se le han solicitado para realizar las verificaciones pertinentes.</p> <p>Dados los niveles de incerteza ya manifestados por el equipo consultor de la CGR se solicita eliminar del título la nomenclatura “mal pagados”, reflejar expresamente las limitaciones de esta información con notas al pie del cuadro, y ajustarse al alcance real de lo hallado.</p>		
<p>Párrafo 2.18</p>	<p>Preocupa fuertemente a la Administración que el informe no detalla la metodología mediante la cual la CGR determina que hasta un 20,69% de las personas independientes, informales y/o temporales que recibieron el Bono Proteger, supuestamente, presentaban un nivel de riesgo medio-alto de haber presentado información inconsistente, errónea y /o falsa.</p> <p>Al respecto, considerando lo anterior, se le solicita</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición externada en el informe, en razón de que el planteamiento solicitado se encuentra en la nota al pie del borrador número 20.</p> <p>Sin embargo, se amplía la explicación quedando en la nota al pie de la siguiente forma: <i>“Esto al suponer que los riesgos se materializan sobre una población de 292.124 independientes, informales y/o temporales solicitantes al 31 de julio de 2020. Se</i></p>

DFOE-SOC-1264

27

16 de diciembre, 2020

	<p>a la CGR remitir la información sobre el diseño muestral, la estratificación de la muestra, la distribución territorial y etaria de los casos</p> <p>Preocupa fuertemente a la Administración que el informe no detalla la metodología mediante la cual la CGR determina que hasta un 20,69% de las personas independientes, informales y/o temporales que recibieron el Bono Proteger, supuestamente, presentaban un nivel de riesgo medio-alto de haber presentado información inconsistente, errónea y /o falsa.</p> <p>Al respecto, considerando lo anterior, se le solicita a la CGR remitir la información sobre el diseño muestral, la estratificación de la muestra, la distribución territorial y etaria de los casos</p>		<p><i>supone también una asignación de ₡ 125.000 colones por tres meses.”</i></p>
<p>Párrafo 2.20</p>	<p>Se rechaza categóricamente la frase: “las débiles revisiones previas [...] de las bases de datos para las validaciones de las exclusiones e inclusiones al beneficio,” en virtud de que resulta completamente lejana a la realidad, tal y como se ha informado en reiteradas ocasiones la forma en la que se configuró el sistema del Bono Proteger, realiza de manera permanente y constante, las consultas y revisiones de la información de las personas.</p>	<p>No</p>	<p>La 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 hallazgos y causas de auditoría utilizados para señalar lo expuesto en el párrafo 2.20.</p>
<p>Párrafo 2.21</p>	<p>Sobre este particular es muy importante aclarar que las revisiones consultivas se han establecido</p>	<p>No</p>	<p>La Contraloría General mantiene su posición externada en el borrador, en razón de que el planteamiento</p>

	<p>en dos vías, una masiva automatizada, que conecta vía webservice con los archivos institucionales de SINIRUBE, SICERE, TSE, entre otros.</p> <p>Además, se cuenta con información oficial provista por la DGME para verificar la condición migratoria de los solicitantes extranjeros. Aunado a lo anterior, también se consultaron fuentes primarias de información vía oficio desde la Dirección de Empleo. Así por ejemplo, se han emitido los oficios DNE-OF-395-2020 a SICERE, DNE-OF-394-2020 a SINIRUBE, DNE-OF-396-2020 al Ministerio de Justicia y Paz, y se han obtenido las respectivas respuestas GF- DSCR-0578- 2020, IMAS- SINIRUBE-353-2020 y MJP-ADM-455-2020.</p>		<p>realizado por la Administración Activa no corresponde a un argumento que desestime lo expuesto en el párrafo 2.21, además de que no se documentó nada en contrario. Con principal énfasis en lo señalado sobre “tampoco valida en las fuentes primarias de información los datos relevantes como privados de libertad y pensionados, las cuales son revisadas en el SINIRUBE en lugar de acudir a las bases de información del Ministerio de Justicia y Paz o de la Dirección de Administración de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).”</p>
<p>Párrafo 2.27</p>	<p>Como se le indicó a la Contraloría mediante oficio MTSS-DMT-OF-1378-2020/MDHIS-0193-11-2020 de fecha 16 de Noviembre del 2020, en la revisión de los indicadores de eficacia del Bono Proteger, ya se le indicaba a la Contraloría lo siguiente:</p> <p>“Los eventos de pago a las personas beneficiarias no necesariamente corresponden a un mes calendario. Es posible que se hayan realizado dos eventos de pago en un mismo mes, correspondientes al primer y segundo pago, o al segundo y tercer pago, sin que esto represente una duplicidad en el otorgamiento.”</p> <p>Considerando ello, la Administración reitera que la realización de dos pagos en un mismo mes</p>	<p>No</p>	<p>La CGR le recuerda a la Administración el Artículo 9 del Decreto Ejecutivo N.º 42305 donde se indica:</p> <p>“Plazo de otorgamiento del subsidio. El Bono Proteger por el estado de emergencia nacional por el COVID-19 <b>se otorgará de manera mensual</b> y por un plazo de hasta tres meses a partir del primer depósito, prorrogables por un periodo igual en caso de ser requerido si se mantienen las circunstancias que motivaron el otorgamiento del subsidio, siempre y cuando se cuente con disponibilidad de recursos.” (La negrita no corresponde al original)</p>

	<p>calendario no debe de considerarse como un error en tanto la disponibilidad de recursos y los procesos de ejecución financiera pueden haber influido en dichos registros.</p>		
Párrafo 2.30	<p>La “subcobertura” no debería desligarse de la disponibilidad presupuestaria.</p> <p>La metodología aplicada por la CGR podría estar inflando los casos de posibles filtraciones y errores de pago, por las razones señaladas en los apartados correspondientes.</p> <p>Si la CGR no logró, determinar algún tipo afectación veraz de fondos del erario público, se considera especulativo y peligroso el lenguaje y la redacción utilizada en este párrafo por lo que se solicita revisarlo a la luz de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en lo que respecta a parámetros y buenas prácticas de comunicación de resultados.</p>	Parcial	<p>La CGR mantiene su posición respecto a lo hallado en subcobertura y reitera la solvencia técnica de la metodología aplicada. Los efectos en un hallazgo son potenciales por lo que la afirmación sobre la posible afectación en el erario público ante errores en la asignación, resulta consistente con la definición de efectos contenida en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.</p> <p>Adicionalmente, el párrafo en cuestión se modifica de la siguiente forma:</p> <p>“2.30 En general, las situaciones identificadas en una alta subcobertura, posibles filtraciones, posibles errores de pago y eventuales beneficios otorgados de más; afectaría negativamente a quienes no se les otorgó el bono pese a tener las características de calificación, pues no lograron satisfacer incluso necesidades básicas; esto implica además, una limitación en la reasignación de los fondos públicos a quienes sí requieren el beneficio”.</p>
Párrafo 2.38	<p>No es aceptable por parte de la administración que se lleve a clasificar como un error la asignación de dos o más bonos en un mismo hogar, en tanto no se ha comprobado por parte de la CGR que dichas personas hayan incurrido</p>	No	<p>La CGR mantiene su posición respecto a lo redactado en este punto.</p> <p>La asignación de dos o más bonos en un mismo hogar no es calificada como error por parte de la CGR.</p>

DFOE-SOC-1264

30

16 de diciembre, 2020

	<p>en algún tipo de impedimento . Esa es una valoración que parte de una premisa subjetiva, y no fundamentada en la normativa, que el equipo auditor realizó extralimitandose. Se omite que un “hogar” responde a distintas configuraciones dentro de las cuales pueden estar registrados espacios de alto hacinamiento que concentran población de trabajadores como lo son las cuarterías, baches, refugios, albergues, otros, donde pueden convivir incluso varias familias. Por ende se solicita revisar la redacción.</p>		<p>Como parte del análisis de la distribución de los recursos, se señala la concentración por hogares como una característica de la distribución del bono proteger con el propósito de señalar el alcance que tienen los objetivos planteados en el Decreto del programa.</p> <p>Además, se pone en manos de la Administración información para su análisis y toma de decisiones en materia de los objetivos del programa.</p>
<p>Párrafo 2.42 al 2.57</p>	<p>Las conclusiones del análisis de las encuestas transitan entre hallazgos que podrían haberse inferido mediante la aplicación de lo más elementales principios de lógica y sentido común, por ejemplo: “ Quienes lograban obtener el Bono Proteger tenían una satisfacción más alta respecto a quienes no lo recibieron .” Pareciera que con este tipo de “conclusiones” o “hallazgos” se pretenden minimizar las opiniones positivas que expresan las personas que si son beneficiarios del programa y que se extrañan en las valoraciones generales del informes del equipo auditor. Por otro lado, extrapola datos limitados para hacer valoraciones generales del programa, lo que queda evidente en frases como en la que se pretende juzgar a una plataforma que logró en</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición y respalda la metodología aplicada y técnicas de recolección de datos, la cual contó con la participación de los profesionales correspondientes. Además, los párrafos 2.42 al 2.57 señalan de manera amplia los aspectos referidos a la satisfacción de los beneficiarios.</p>

	<p>tres meses alcanzar a más de medio millón de beneficiarios diciendo:</p> <p>“ La facilidad en el uso de la plataforma fue un punto bajo, incluso 4 personas debieron pagar para completar el formulario . ” (El subrayado no es del original).</p> <p>Igualmente, se manifiesta la debilidad metodológica de esta sección del informe de la CGR al pretender que ante tres meses de ejecución del programa y en momento en los cuales el país todavía pasaba por estrictos niveles de confinamiento y por ende de contracción del mercado laboral se llegue a conclusiones que indican:</p> <p>“no se denotaron efectos en la búsqueda formal de empleo, tal es el caso de entrevistas y envío de hojas de vida (curriculum vitae) .”</p> <p>Más grave aún es que el estudio haya dejado de contestar la primera pregunta que fue planteada en su diseño original y que pareciera no del interés del equipo auditor profundizar ¿Logra el Bono Proteger mitigar la caída en los ingresos de las personas afectadas... ?. Por ello, no se refleja una conclusión clara del equipo auditor sobre el impacto real en esta variable por parte del Programa, sumándose a la ausencia ya previamente indicada sobre “hallazgos” positivos.</p> <p>Por esta razón, se solicita a la CGR revisar los alcances y las conclusiones de toda esta sección.</p>		
Conclusiones	Se solicita a la CGR revisar toda la sección de	Parcial	La CGR mantiene su posición sobre las conclusiones

	<p>conclusiones en función de los comentarios y solicitados realizadas en esta comunicación.</p>		<p>ya que las observaciones realizadas no repercuten en el fondo de las conclusiones finales.</p> <p>Sin embargo, se procede a modificar el párrafo 3.1, atendiendo la dimensión de “posibles”, quedando de la siguiente forma:</p> <p><i>“3.1 La asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia. Lo anterior, debido a que se detectaron debilidades que podrían restringir la posibilidad que más personas y hogares con necesidades pudieran acceder al beneficio, tales como, posibles: filtraciones, errores de pago y del monto del beneficio; personas que calificaban para recibirlo y no lo recibieron y otras que dejaron de recibirlo sin justificación. “</i></p>
<p>Disposición 4.4</p>	<p>No es aceptable por parte de la administración que se lleve a clasificar como un error la asignación de dos o más bonos en un mismo hogar, en tanto no se ha comprobado por parte de la CGR que dichas personas hayan incurrido en algún tipo de impedimento . Esa es una valoración que parte de una premisa subjetiva, y no fundamentadas en la normativa, que el equipo auditor realizó extralimitandose. Se omite que un</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición respecto a la disposición 4.4 ya que el argumento de la Administración no coincide con lo ahí señalado.</p> <p>Al respecto la observación de la Administración se relaciona con la concentración de beneficio a nivel de hogares, duda que ya fue atendida en otra observación y no tiene ninguna implicancia en la disposición 4.4 pues se trata de los procesos de validación previa y</p>

	<p>“hogar” responde a distintas configuraciones dentro de las cuales pueden estar registrados espacios de alto hacinamiento que concentran población de trabajadores como lo son las cuarterías, baches, refugios, albergues, otros, donde pueden convivir incluso varias familias. Adicionalmente, es fundamental reiterar que el Bono Proteger fue diseñado para atender la afectación laboral de las personas en medio de la pandemia.</p>		<p>posterior que debe realizar la plataforma.</p>
<p>Disposición 4.5</p>	<p>Tal y como se indicó al realizar observaciones al párrafo 2.17, la Administración ha realizado grandes esfuerzos por identificar de primera mano posibles malos otorgamientos del bono e incluso atender denuncias realizadas por la ciudadanía y entes de control, sino que además ha iniciado procedimientos de investigación y recuperación de los fondos.</p> <p>Es por ello que se solicita a la CGR valorar la posibilidad de modificar la redacción de dicha disposición, en virtud de que las medidas se han aplicado, y lo que queda pendiente es continuar con las gestiones.</p> <p>Con respecto a la frase “b) recibieron más de tres pagos”, la situación fue identificada por la misma administración y de manera automática, se tomaron acciones al respecto. Así por ejemplo, mediante resolución número MTSS-DMT-RM-126-2020, se ordenó la apertura de una investigación 2020, a fin de realizar investigación para determinar si existen acreditaciones que no</p>	<p>No</p>	<p>La CGR mantiene su posición y reconoce los esfuerzos que la Administración ha venido realizando para hacer las gestiones de recuperación de dineros, sin embargo la disposición no limita ni excluye que se continúe o potencien dichas gestiones, por el contrario, las refuerza.</p> <p>Finalmente, el oficio en cuestión no señala una posición del órgano de investigación sobre el tema de las personas con más de tres beneficios, de hecho se denota una solicitud por parte del mismo para aclarar si procedía o no la investigación de los pagos indicados.</p> <p>Es por eso que la disposición hace mención a “Analizar y aplicar las <b>medidas que correspondan</b>”, por tanto, corresponde a la Administración definir si al final esos casos proceden o no mediante una revisión y análisis de los mismos.</p>

DFOE-SOC-1264

34

16 de diciembre, 2020

	<p>corresponden del Bono Proteger para personas que no reflejan condición alguna de desempleo ni afectación laboral por el Covid19 y personas que registran más de tres pagos del Bono Proteger y mediante oficio N°</p> <p>OIA-SBPTN-OF-01-2020 de fecha 23 de septiembre del 2020, el órgano de investigación recomienda el archivo de los casos en vista de que no hay contravención alguna de la norma por recibir más de 3 depósitos del bono proteger, si se cumplen los supuestos del artículo referido, y por consiguiente tampoco obligación del interesado en realizar la devolución del bono.</p>		
--	--	--	--