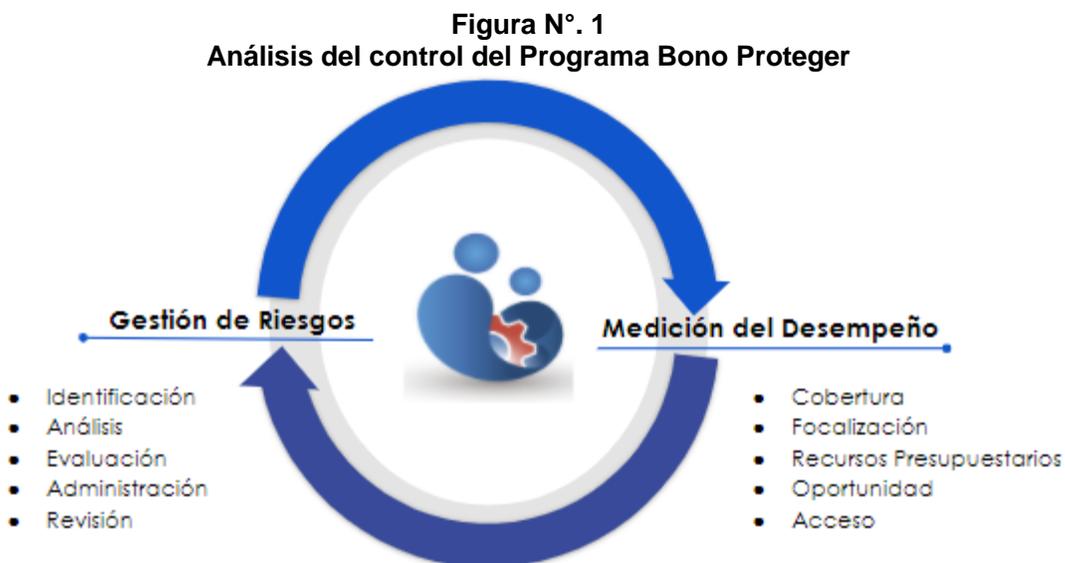


Generalidades

Objetivo: El objetivo de la auditoría es determinar si el diseño y el control del programa denominado Bono Proteger, cumplen con el modelo de gestión para resultados en un contexto de emergencia. En particular, el objetivo del presente documento es reportar las condiciones identificadas en el análisis del control del Programa Bono Proteger, considerando la gestión de los riesgos, así como, los controles para la medición y seguimiento del desempeño, como insumo para la evaluación de los resultados y aplicación de medidas correctivas oportunas en la ejecución del Programa.

Alcance y período: El presente reporte abarca los resultados del análisis¹ de la gestión de riesgos y los controles para la medición y seguimiento del desempeño del Programa Bono Proteger, establecidos por las instituciones responsables² con el propósito de alcanzar los resultados planificados. En la siguiente figura se visualiza el análisis efectuado por parte de la Contraloría General:



Fuente: Elaboración propia, a partir de la normativa técnica aplicable.

El período evaluado comprendió entre el 6 de marzo y el 13 de octubre de 2020. Este es el segundo reporte de la auditoría; posteriormente, se emitirá un informe final.

¹ El análisis realizado por la Contraloría General de la República al control del Programa Bono Proteger, contempló el contexto de emergencia actual.

² Según el Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Relevancia: La fiscalización del control del Programa Bono Proteger, permite determinar si las acciones diseñadas por las instituciones responsables cumplen con el modelo de gestión para resultados en un contexto de emergencia, mediante la gestión de los riesgos y los controles para la medición y seguimiento del desempeño de la referida intervención pública, en aras del cumplimiento de sus objetivos.

Lo anterior, considerando la importancia del Programa en la mitigación de la caída en los ingresos de las personas trabajadoras a causa de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19; máxime considerando que los recursos presupuestarios asignados al 8 de octubre de 2020 ascienden a $\text{C}\$255.813,8$ millones³, por lo que es relevante el uso eficiente de los fondos públicos y el mayor bienestar social en aras de solventar las necesidades de la ciudadanía.

Por la naturaleza de esa intervención pública, tanto la gestión de riesgos como los controles para la medición y seguimiento de su desempeño, resultan imprescindibles para la rendición de cuentas, el cumplimiento de los resultados planificados y el uso eficaz y eficiente de los recursos de la Hacienda Pública.

Marco contextual: A raíz de la emergencia sanitaria, los países de América Latina y el Caribe en apego a recomendaciones de organismos internacionales⁴, han impulsado nuevos programas de protección social y ampliado las iniciativas existentes dirigidas a contener los efectos del COVID-19 en el mercado laboral. En el caso de Costa Rica, por medio del Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas⁵ se creó el Bono Proteger como un programa de protección social, para mitigar la caída en los ingresos de trabajadores (formales e informales) afectados laboralmente por la pandemia; estableciendo como responsabilidad de las instituciones ejecutoras⁶, la actualización y el reporte de los indicadores de control y evaluación que propicien el seguimiento y monitoreo a los objetivos previstos en esa intervención pública.

En ese sentido, la gestión de riesgos y la medición del desempeño en un programa social, corresponden a controles claves y necesarios para brindar seguimiento al logro de los objetivos, rendir cuentas y tener a disposición información relevante para la toma de decisiones que anticipen la materialización de eventos que puedan afectar el propósito por el cual fue creada la intervención pública.

Para fiscalizar los controles del Bono Proteger, se consideró la identificación de riesgos de programas de protección social realizada en otros países⁷ en el contexto de emergencia, así como los resultados de la gestión de riesgos⁸ efectuada en el año 2019 por parte de las instituciones responsables del Programa.

³ Según el Sexto Informe Mensual del Seguimiento a la ejecución del Bono Proteger, al 8 de octubre se han ejecutado $\text{C}\$227.815,9$ millones y se tienen comprometidos $\text{C}\$27.997,9$ millones.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁵ Publicado en La Gaceta 83, Alcance 92 del 17 de abril de 2020.

⁶ Según el Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

⁷ Gestión de riesgos de iniciativas similares al Bono Proteger realizada por Colombia y Sudán.

⁸ Basado en las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), (D-3-2005-CO-DFOE) Resolución N° 64 del 1 de julio de 2005. Publicado en la Gaceta N° 134 del 12 de julio de 2005.

En cuanto a los controles asociados a la medición del desempeño y seguimiento de la intervención pública, se consideró el Decreto Ejecutivo N° 42305 MTSS MDHIS y sus reformas, normativa y buenas prácticas⁹ atinentes al tema fiscalizado. Tanto para la gestión de riesgos como para los controles asociados a la medición del desempeño se elaboraron herramientas para el análisis respectivo.

Áreas de mejora identificadas

El control¹⁰ consiste en la implementación de una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la Administración para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos, proteger el patrimonio público contra usos indebidos o irregularidades, brindar confiabilidad y oportunidad de la información, cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico, así como garantizar la eficacia de las operaciones. Lo anterior, incluye el establecimiento y operación de medidas para la administración de riesgos institucionales.

La Contraloría General determinó que la Administración Activa ha emitido normativa y aplicado algunos controles al Programa Bono Proteger; no obstante, resulta oportuno informar a dichas autoridades sobre las condiciones identificadas, en cuanto a la gestión de riesgos y controles para la medición y seguimiento del desempeño de la intervención pública, con el fin de proporcionar insumos para la evaluación de los resultados del Programa y propiciar acciones correctivas que le permitan a la Administración una toma de decisiones oportuna en procura de los resultados esperados por la ciudadanía.

Débil gestión de riesgos del Bono Proteger no asegura razonablemente el cumplimiento de los objetivos propuestos

La gestión de riesgos¹¹ consiste en un proceso donde se desarrollan las actividades de identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de riesgos, considerando amenazas, tanto de fuentes internas como externas que podrían afectar una institución o intervención pública. Lo anterior, funge como un mecanismo para mejorar la capacidad institucional de ejecutar con éxito sus funciones, dirigidas al logro de los resultados planificados.

Al respecto, se determinó que la gestión de riesgos realizada para el 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, por lo que hay condiciones en cuanto a la identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de riesgos, que deben servir de retroalimentación en el proceso de evaluación del Programa y aplicación de las rectificaciones que procedan de inmediato.

⁹ Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-CGR), CGR (2009); Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica, MIDEPLAN (2016); Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto, MIDEPLAN (2014); así como literatura relacionada con el control de programas sociales.

¹⁰ Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-CGR), Contraloría General de la República, 2009.

¹¹ Probabilidad de que ocurran eventos (incidente o situación que podría ocurrir en un lugar específico en un intervalo de tiempo particular) que tendrían consecuencias sobre el cumplimiento de los objetivos fijados.

Particularmente, la **identificación de riesgos** del Programa Bono Proteger, no contempló el análisis de la totalidad de actividades ejecutadas en el proceso de otorgamiento de bonos y se circunscribe a la identificación de seis riesgos¹² referentes a cobertura, acceso, recursos presupuestarios, alfabetización tecnológica, bancarización y plataforma tecnológica. En ese sentido, no se consideraron riesgos relacionados con el desempeño de programas de transferencias monetarias similares al Bono Proteger e identificados en otros países en el contexto de emergencia, tales como riesgos de **focalización** (riesgos de fraude por medios remotos de solicitud; suplantación de identidad; medios de verificación no presenciales poco robustos; y duplicidad en el otorgamiento del beneficio) y **exclusión** (información según grupo poblacional, acceso e integridad de la información de los solicitantes).

Además, no se consideraron aquellos riesgos que las Administraciones (MTSS-IMAS) identificaron durante la valoración de riesgos institucional realizada en el periodo 2019, y que teniendo esa valoración desarrollada se podría haber extrapolado al Programa del Bono Proteger, como es el caso de aquellos asociados con la capacidad institucional para la provisión de servicios a la ciudadanía, los riesgos de capital humano (falta de personal); el servicio de internet institucional (interrupciones en el servicio); y el incremento en la demanda de servicios.

La limitada identificación de riesgos le impide a las instituciones ejecutoras analizar, evaluar y administrar amenazas que de materializarse afectarían negativamente el cumplimiento de los objetivos propuestos en la intervención pública.

A continuación se resume esta situación, en la Figura N° 2, donde se presentan las temáticas contempladas por las instituciones ejecutoras, en la valoración de los riesgos del Programa Bono Proteger, en contraste con los riesgos identificados en otros programas sociales de transferencias monetarias¹³, así como los identificados por las mismas instituciones ejecutoras a nivel institucional en el 2019:

¹² Los riesgos determinados específicamente por las instituciones responsables son: falta y aprobación de recursos presupuestarios; cobertura y acceso a internet en algunas áreas del país; falta de alfabetización tecnológica y uso de la tecnología de un sector de la población; plataforma en pleno desarrollo con requerimientos evolutivos y urgentes; falta de bancarización de un sector de la población; y sistema de pagos obsoletos y lentos para cubrir el volumen de la planilla generada.

¹³ Identificados en la valoración de riesgos del programa de promoción y protección social del IMAS, específicamente para los programas de Avancemos y Crecemos del IMAS.

Figura N°2
Temáticas asociadas a riesgos aplicables al Programa Bono Proteger

| TEMÁTICAS ASOCIADAS A LOS RIESGOS | MATRIZ DE RIESGOS PROGRAMA BONO PROTEGER |
|---|--|
| Acceso a solicitud del beneficio (brecha digital) | |
| Proceso de pago | |
| Financiamiento | |
| Acceso a solicitud del beneficio (plataforma tecnológica) | |
| Bancarización | |
| Distanciamiento social | |
| Satisfacción de necesidades | |
| Capital Humano | |
| Servicio de internet institucional | |
| Incremento en la demanda de servicios/productos | |
| Focalización | |
| Exclusión | |

Simbología: Temática identificada Temática parcialmente identificada Temática no identificada

Fuente: Elaboración propia, a partir de información suministrada por el MTSS.

Por otra parte, en lo que respecta al **análisis de los riesgos** se determinó que es necesaria la definición de parámetros de probabilidad¹⁴ e impacto¹⁵ de los eventos identificados, así como la definición de categorías para el análisis de los niveles de riesgo, que permitan a las instituciones ejecutoras conocer el grado de exposición y la importancia relativa del riesgo.

Adicionalmente, en relación con la **evaluación de los riesgos**, se constató que las instituciones ejecutoras realizan un esfuerzo para priorizar los riesgos, no obstante, no se evidencian los parámetros de aceptabilidad¹⁶,

¹⁴ Definida como la medida o descripción de la posibilidad de ocurrencia de un evento.

¹⁵ Definida como la medida, cuantitativa o cualitativa, de la consecuencia de un riesgo, también conocida como “magnitud”.

¹⁶ Criterios que permiten determinar si un nivel de riesgo específico se ubica dentro de la categoría de nivel de riesgo aceptable, entendido como el nivel de riesgo en el que la institución está dispuesta y en capacidad de retener para cumplir con sus objetivos, sin incurrir en costos ni efectos adversos excesivos en relación con sus beneficios esperados o ser incompatible con las expectativas de los sujetos interesados.

ni los riesgos que terminan siendo aceptados¹⁷, generando poca claridad en relación con los riesgos que deberán ser administrados.

Asimismo, en cuanto a la **revisión de riesgos**, se evidenció la actualización de la matriz elaborada por la Administración en marzo 2020¹⁸, en lo que respecta a la probabilidad de ocurrencia¹⁹ de los riesgos, no obstante, el ejercicio carece del seguimiento a los niveles y factores de riesgo, la revisión de riesgos para el ajuste de medidas de administración y la incorporación de nuevos eventos identificados durante la ejecución del Programa Bono Proteger. En un contexto de emergencia, como la que vive actualmente el país, la revisión de riesgos adquiere mayor relevancia en el tanto permite considerar los cambios constantes del entorno para tomar decisiones oportunas en la gestión de riesgos del programa.

Otro aspecto a resaltar, es el limitado involucramiento de unidades administrativas responsables de ejecutar los procesos del Programa, lo cual es importante 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.

Por su parte, más allá de la matriz de riesgos del Programa Bono Proteger remitida por el MTSS, no se encontró evidencia documental de la realización por parte de las instituciones ejecutoras de otras actividades claves para la **administración de riesgos**, tales como el análisis de la relación costo-beneficio²⁰, la idoneidad de los participantes internos y externos a la institución²¹, y el análisis de la viabilidad.

Finalmente, las limitaciones señaladas en la gestión de riesgos, afecta la información que poseen las instituciones ejecutoras de apoyo a la toma de decisiones, orientada a un manejo de niveles de riesgos aceptables, para el logro de los objetivos del Programa.

Diseño de controles incipiente para la medición y seguimiento del desempeño del Programa Bono Proteger

Los controles para la medición y seguimiento del desempeño²² de una intervención pública, constituyen un insumo relevante durante la ejecución de un programa, para conocer la medida y la manera en la que se están cumpliendo los objetivos e implementar los ajustes necesarios ante desviaciones determinadas.

Del análisis efectuado por parte de la Contraloría General a los controles del Programa Bono Proteger, se evidenció que las instituciones responsables han diseñado de manera incipiente los controles para medir y dar seguimiento al desempeño de esa intervención pública, que propicien información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

¹⁷ Consiste en no aplicar los otros tipos de medidas (atención, modificación, prevención o transferencia) y estar en disposición de enfrentar las eventuales consecuencias.

¹⁸ Aportados por el MTSS mediante oficio N° MTSS-DMT-OF-730-2020 de fecha 22 de junio de 2020.

¹⁹ Mediante correo electrónico de fecha 10 de agosto en el cual se remite la Matriz de Riesgos.

²⁰ Se debe evaluar y seleccionar la o las medidas para la administración de cada riesgo, de acuerdo con criterios institucionales, entre ellos la relación costo-beneficio de llevar a cabo cada opción.

²¹ Se debe evaluar y seleccionar la o las medidas para la administración de cada riesgo, de acuerdo con criterios institucionales, entre ellos la capacidad e idoneidad de los entes participantes internos y externos a la institución en cada opción.

²² MIDEPLAN, (2014). Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación. Pág. 54.

Si bien las instituciones ejecutoras, realizan seguimientos proporcionando información de la actividad del Programa, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 42305 MTSS - MDHIS²³ (información por ejemplo, de cantidad de solicitudes recibidas, en trámite, otorgadas, rechazadas, entre otras), las mediciones propuestas son insuficientes para controlar y brindar seguimiento sobre la focalización, la cobertura y subcobertura, la oportunidad en la entrega de las transferencias monetarias y el acceso al programa de personas que por su condición no pueden gestionarlo de manera independiente. A continuación se analiza la situación de cada una de estas dimensiones de control señaladas.

En ese sentido, se determinó que las dimensiones relacionadas con **focalización y acceso** requieren atención inmediata por parte de las instituciones responsables, para definir el diseño de controles asociados a la medición del desempeño y parámetros o metas contra los cuales comparar las mediciones.

Así, en lo que respecta a la dimensión de **focalización**, no se evidencian controles ni la definición de parámetros que informen de manera oportuna acerca de las personas beneficiarias del Bono Proteger que por su condición no les corresponde el beneficio, o que lo reciben mayor cantidad de veces de las que deben recibirlo (filtraciones y duplicidades).

El diseño del control de desempeño descrito, adquiere mayor relevancia en razón de que algunos controles como la declaración jurada, el documento de identidad de los solicitantes y cuando aplica, los archivos que respaldan la afectación laboral de los trabajadores, no son revisados previo al otorgamiento del Bono Proteger, debido entre otras razones, a dificultades tecnológicas que posee el MTSS para consultar los archivos adjuntos cargados por los solicitantes en la Plataforma digital.

Asimismo, otro elemento que resalta la importancia para diseñar un control de la focalización del programa, corresponde a que previo al otorgamiento de la transferencia monetaria, no se realiza una revisión cruzada de los solicitantes con la información emitida por parte de la Dirección Nacional de Inspección del MTSS, en relación con el trámite de reducción de jornadas laborales y suspensión de contratos, para determinar la veracidad de la afectación laboral; por cuanto las validaciones automatizadas a otras bases de datos institucionales, no determinan si la afectación laboral señalada por el solicitante es causada por el COVID-19, siendo este un requisito para el otorgamiento del beneficio.

En línea con lo anterior, las instituciones responsables poseen información complementaria relacionada con las denuncias interpuestas, los señalamientos determinados por las auditorías internas y las investigaciones de casos detectados por la plataforma creada para gestionar el Bono Proteger, que sirvan de insumo para el diseño de un control de focalización.

En relación con la dimensión de **acceso**, no constan controles ni parámetros para medir la accesibilidad al Bono Proteger de las personas que solicitaron el beneficio por medio de la intermediación tecnológica facilitada por instituciones públicas (Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad -CONAPDIS-, Municipalidades, IMAS y MTSS), y si accedieron o no, a la transferencia monetaria. En relación con este tema, se requieren esfuerzos adicionales por parte de las instituciones responsables del programa, para recopilar la información de los diferentes intermediarios y definir el control en este tema.

²³ Definidos en el artículo 21 del Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS: cantidad de solicitudes recibidas, en trámite, rechazadas, en lista de espera; cantidad de pagos realizados; plazo promedio transcurrido entre la recepción de las solicitudes hasta la notificación; plazo promedio transcurrido desde la recepción de las solicitudes hasta el primer pago y monto total transferido.

Por otra parte, si bien es cierto este Órgano Contralor tuvo evidencia de algunos avances por parte de los responsables del programa de disponer controles para la medición de las dimensiones de **cobertura y oportunidad**, se requieren ajustes para obtener información de calidad respecto a estos temas.

En lo que respecta a la dimensión de **cobertura**, se constató que las instituciones ejecutoras diseñaron un control relacionado con este tema²⁴, no obstante, la medición propuesta no determina la medida en la que el programa alcanza a la población objetivo. Además, no se precisa si el dato de bonos otorgados, utilizado para el cálculo de cobertura, contempla aquellos que se les suspendió o se encuentran en el proceso de recuperación de acreditación del bono, debido a incumplimientos en los requisitos²⁵.

Otro de los aspectos evidenciados, corresponde a que no se ha diseñado un control, ni se posee un parámetro de aceptabilidad²⁶ acerca de la subcobertura, entendida como los solicitantes que poseen las condiciones para ser beneficiarios, pero que no lo terminan siendo, en razón del proceso de selección gestionado por los ejecutores.

En cuanto a la dimensión de **oportunidad** en la entrega de los beneficios, no se evidenció el diseño de un control que se ajuste al criterio de temporalidad mensual señalado en el Decreto Ejecutivo 42305 MTSS MDHIS y sus reformas; pues el indicador²⁷ reportado en los Informes Mensuales del Seguimiento a la ejecución del Bono Proteger, relacionado con la oportunidad en la entrega de las transferencias, carece de precisión debido a que los datos que se utilizan para medirlo, no permiten determinar el tiempo promedio que tardan las instituciones responsables para entregar el beneficio desde que se realiza la solicitud.

Por otra parte, en la información a disposición en los Informes Mensuales del Seguimiento no se diferencia la situación entre beneficiarios que presentan o no impedimentos²⁸, lo cual varía los plazos de entrega del bono, siendo este aspecto relevante para el establecimiento de controles diferenciados para la medición del desempeño relacionado con la oportunidad en la entrega de beneficios.

Por último, la dimensión de **recursos presupuestarios** corresponde al control de medición de desempeño con más atención por parte de la Administración Activa. Del análisis efectuado a dicha dimensión, se evidenció que en su diseño se contemplan los elementos mínimos exigidos en la normativa relacionada con esa materia, en donde se informa a la ciudadanía los recursos pagados, comprometidos y disponibles. Asimismo, a nivel institucional, se posee un control de pagos de las transferencias realizadas por cada una de las instituciones participantes, así como el presupuesto clasificado por partida, subpartida presupuestaria, fuente de financiamiento, entre otras variables de control; siendo los sistemas informáticos, herramientas claves para que el monitoreo en este tema sea periódico.

²⁴ El Sexto Informe Mensual del Seguimiento a la ejecución del Bono Proteger, señala un 67% de cobertura del Programa al 08 de octubre de 2020, determinado con los bonos otorgados relacionado con las solicitudes registradas en el sistema.

²⁵ Según Circular N° MTSS-DMT-CIR-4-2020 del 13 de mayo de 2020. Circular sobre procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden al Bono Proteger.

²⁶ Ídem nota 16.

²⁷ Plazo promedio transcurrido desde la recepción de las solicitudes hasta el primer pago, según lo señalado en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 42305 MTSS - MDHIS del 17 de abril de 2020 y sus reformas.

²⁸ Beneficiarios con validaciones denegadas.



En relación con esta dimensión, las entidades responsables poseen datos acerca de la disponibilidad de presupuesto y distribución de recursos transferidos (zona geográfica, criterios de priorización, entre otra información), que sería importante su uso para reforzar los informes de seguimiento que se brindan a los ciudadanos.

Finalmente y en línea con lo indicado, cobra importancia que las instituciones ejecutoras del Bono Proteger, tengan en cuenta la necesidad de fortalecer los controles para la medición del desempeño, entre ellos, definir con claridad los fines de las mediciones, establecer los parámetros o metas de desempeño, contar con procesos oportunos de recolección y procesamiento de información y un análisis de datos robusto; para asegurar el cumplimiento de los resultados esperados de las intervenciones públicas.

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA.
Gerente de Área
Área de Fiscalización de Servicios Sociales