

**INFORME SOBRE LA EVALUACION DE LA GESTION DE LAS PERSONAS
NOMBRADAS EN LOS PUESTOS DE COGESTORES SOCIALES**

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCION.....	5
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	5
1.2. OBJETIVO GENERAL.....	5
1.3. ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO.....	5
1.4. ANTECEDENTES	6
1.5. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	8
2. RESULTADOS	8
2.1. FORMULACIÓN DEL PLAN DE INTERVENCIÓN FAMILIAR.....	8
2.2. FASE DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO.....	10
2.2.1. CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS QUE RESPALDAN EL AVANCE DE LOS LOGROS BÁSICOS DE LOS PLANES DE INTERVENCIÓN FAMILIAR.....	10
2.2.2. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LAS FAMILIAS... 	12

2.3. FRECUENCIA Y PERMANENCIA DE LAS PERSONAS COGESTORAS SOCIALES EN LAS OFICINAS DE LA ULDS EN RELACIÓN CON LAS MODALIDADES DE TELETRABAJO.	13
2.4. INSTRUMENTOS DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE METAS DE LAS PERSONAS COGESTORAS SOCIALES.	15
3. CONCLUSIONES.....	17
4. RECOMENDACIONES.....	17
PLAZOS DE RECOMENDACIONES	20

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La gestión del funcionariado nombrado en los puestos de Cogestores Sociales.

¿Por qué es importante?

Para evaluar y verificar el cumplimiento de los controles y procedimientos establecidos en el IMAS, en atención al decreto No. 38954-MTSS-MDHISMIDEPLAN “Implementación y Articulación de la Estrategia Puente al Desarrollo” (EPD), así como validar la aplicación por parte de las personas nombradas en los puestos de Cogestores Sociales de los lineamientos establecidos en el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias Puente al Desarrollo y la Directriz GG-2459-22-11-2016.

¿Qué encontramos?

Entre los resultados más relevantes se detectaron los siguientes:

✚ No se deja evidencia o constancia en los expedientes familiares, ni en el Sistema de Atención Personalizado de las Familias (SAPEF) del SABEN, de la evaluación profesional de las personas Cogestoras Sociales, por lo que no se encuentra fundamentada la identificación de las necesidades del grupo familia.

✚ El Sistema Personalizado a Familias (SAPEF) permite que las personas Cogestoras Sociales, no asignen en el sistema, todas las tareas establecidas para cada uno de los logros que se encuentran definidos en el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias; ya que no se encuentra condicionado el cumplimiento de todas las tareas asociadas al mismo, ni tampoco se registra, justifica o indica que determinado grupo familiar no requiere cumplir una tarea o bien la razón por la cual se da por cumplida.

✚ Las personas Cogestoras Sociales, utilizan la Ficha de Información Social (FIS), para realizar la actualización de la condición de pobreza de las familias y la Estrategia Puente para el Desarrollo establece la operacionalización de dicha estrategia en el IPM, que complementa la medición de la pobreza por ingreso con otras variables como educación, salud, trabajo, vivienda y protección social; no obstante, las variables de la FIS, no son concordantes con las cinco dimensiones del IPM,

ya que solo dos dimensiones se encuentran alineadas con dos de los factores utilizados por el SIPO, así la medición y factores se realizan de forma diferente, una usa indicadores del IPM y la otra subfactores y variables del SIPO, por lo que se considera que al no estar alineadas las variables de una metodología con la otra, las personas Cogestoras Sociales, no están realizando una medición que refleje la condición socioeconómica de las familias, posterior a la intervención realizada por medio de la estrategia.

✚ No existe una estandarización en la forma utilizada por las personas Cogestoras Sociales para distribuir el tiempo de permanencia fuera o dentro de las oficinas de la ULDS.

✚ La aplicación de la “Evaluación del Desempeño”, utilizada por el Área de Desarrollo Humano, a las personas que ocupan los puestos de Cogestores Sociales, no es una herramienta que permita medir el desempeño del trabajo ejecutado estos profesionales con las familias de la estrategia.

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, se concluye no se ha realizado una adecuada y conveniente medición de la gestión realizada por las personas Cogestoras Sociales, así como la necesidad de fortalecer las actividades de control asociadas con la formulación, evaluación y seguimiento de los planes de intervención familiar, que fundamenten el cumplimiento de los objetivos y metas asignados a las personas designadas en los puestos de Cogestor Social.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna emitió recomendaciones a las personas que ocupan los puestos de Gerente General y Subgerenta de Desarrollo Social dentro de las cuales destacan las siguientes: establecer controles para que se de cumplimiento a la directriz GG-2459-11-2016, tomar las acciones administrativas correspondientes para que se implemente la herramienta que evalúa el desempeño de las personas Cogestores Sociales y la evaluar la funcionalidad de la misma, definir controles en el SAPEF para que las personas Cogestoras Sociales asigne todas las tareas asociadas a cada logro básico establecido para el grupo familiar, se modifique el “proceso metodológico”, con respecto a la medición del cambio en las condiciones de vida de las familias del Plan Puente para el Desarrollo, se defina cual método se utilizará para medir el avance de las familias y mecanismos de control para que se respalde la valoración profesional de las personas Cogestores Sociales, respecto de los logros básicos que se establecen en el plan de intervención familiar.

INFORME SOBRE LA EVALUACION DE LA GESTION DE LAS PERSONAS NOMBRADAS EN LOS PUESTOS DE COGESTORES SOCIALES

1. INTRODUCCION

1.1. Origen del estudio

El estudio al que se refiere el presente informe se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2016 y se justifica en la magnitud de los recursos involucrados, el nivel de riesgo, el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y en el volumen y complejidad de los procesos que realizan las personas nombradas en los puestos de Cogestores Sociales.

1.2. Objetivo general

Evaluar la gestión de los (as) funcionarios(as) nombrados(as) en los puestos de Cogestores(as) Sociales.

1.3. Alcance y periodo del estudio

El estudio consistió en analizar, evaluar y verificar los controles y procedimientos para medir el desempeño y cumplimiento de metas y objetivos de las personas nombradas en los puestos de Cogestores Sociales, en apoyo a la estrategia de atención de la pobreza “Puente para el Desarrollo” y comprendió el período entre el 01 de enero al 30 de junio del 2016, ampliándose al 31 de diciembre del 2016, con el fin de validar los controles establecidos con el ajuste del Proceso Metodológico para la Atención de las Familias Puente al Desarrollo¹ y la emisión de la Directriz GG-2459-22-11-2016².

¹ Se ratifica el “Proceso Metodológico para la Atención de las familias de la Estrategia Puente al Desarrollo” como el instrumento teórico metodológico que define el proceso de acompañamiento familiar contemplando las siguientes fases: elegibilidad, elaboración del plan familiar, seguimiento, sostenibilidad y egreso. Segundo: Se aprueba la definición de una nueva fase denominada sostenibilidad que procura extender el periodo de atención de las familias con el propósito de dar acompañamiento a la fase de egreso. (ACUERDO N° 73 tomado en la sesión Ordinaria N° 35, celebrada por el Consejo Presidencial Social, el 2 de noviembre del 2016, comunicado al Señor Emilio Arias Rodríguez, Ministro del Desarrollo e Inclusión Social, mediante el oficio ETCPS-0845-2016 del 14-11-2016)

² Emitida por la Gerencia General del Instituto Mixto de Ayuda Social, el 20 de octubre del 2016, que deroga la Directriz GG-1815-07-2015 del 21-07-2015.

El estudio se realizó de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del IMAS, así como la demás normativa de auditoría de aplicación y aceptación general. Para llevar a cabo este estudio se utilizaron los siguientes criterios de evaluación:

- ✚ Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN Implementación y articulación de la estrategia Puente al desarrollo.
- ✚ Puente al Desarrollo: Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza.
- ✚ Proceso Metodológico para la Atención de las Familias.
- ✚ Reglamento Autónomo de Servicios del IMAS
- ✚ Reglamento para aplicar la modalidad del teletrabajo en el Instituto Mixto de Ayuda Social
- ✚ Manual Descriptivo de Cargos Institucional.
- ✚ DIRECTRIZ GG-1815-07-2015 Lineamientos para la Estrategia “Puente al Desarrollo”.
- ✚ Plan Operativo Institucional 2016.

Para el presente estudio se realizaron entrevistas a las personas responsables de las Áreas Regionales y se aplicaron cuestionarios por medio del correo electrónico a las personas Cogestoras Sociales; así como la visita y revisión de los expedientes de seis familias y que se encontraban dentro de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo.

1.4. Antecedentes

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN, del 14 de mayo de 2015³, se creó la Estrategia de Atención a la Pobreza en Costa Rica, denominada “Puente al Desarrollo”, como mecanismo de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional dirigidos a personas en condición de pobreza y pobreza extrema.

Del mismo modo, en el documento “Estrategia Puente al Desarrollo” de junio del 2015, se define como parte del plan de reducción de la pobreza extrema (derivado del tercer eje del Plan Nacional de Desarrollo, combate a la pobreza y reducción de la desigualdad), la figura de cogestor, indicado en el punto 3.5 de la siguiente manera:

³ Publicada en Alcance Digital No 40 de La Gaceta 106 del 3 de junio del 2015,

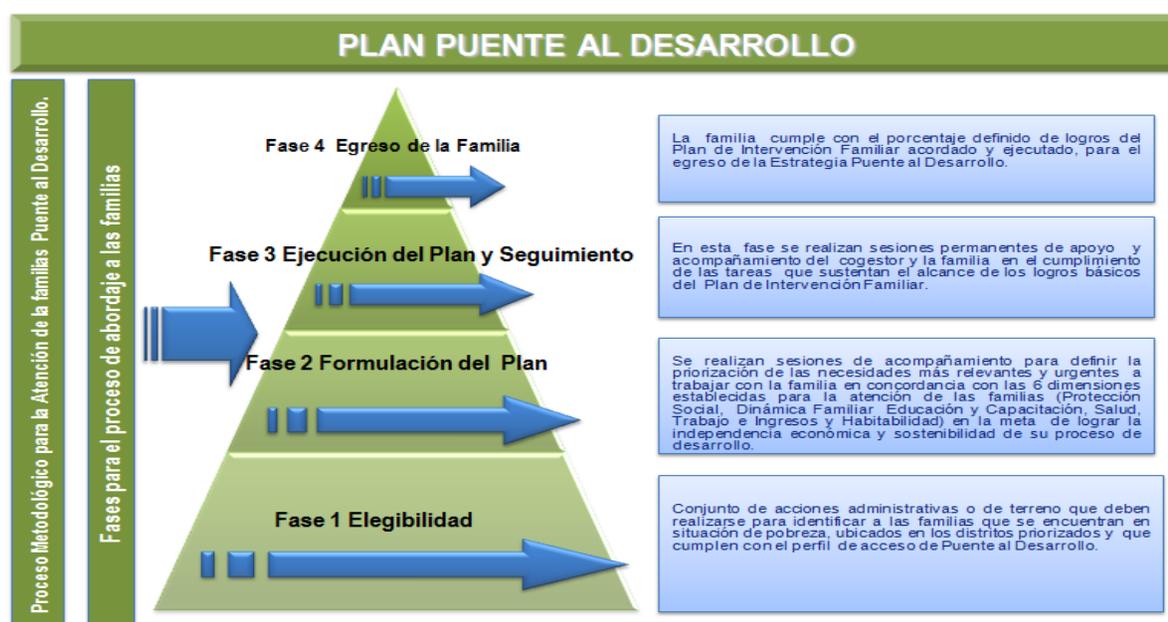
“...la figura de cogestor garantiza la articulación en el ámbito local, desempeñando el papel de “puente”, al oficiar el vínculo entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y una oferta institucional dispersa. Logra establecer una red de apoyos que facilitan su acceso al ejercicio de los derechos, al tiempo que se constituye en el responsable del acompañamiento de las familias en el cumplimiento de compromisos y del seguimiento a los planes de atención integral elaborados a la medida, según las necesidades que caracteriza a cada familia en pobreza extrema.”

Posteriormente, en el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias de junio 2015, se establece la definición operativa de “La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza Extrema: Puente al Desarrollo”, definiendo la forma de abordaje de las familias en condición de pobreza extrema desde la elegibilidad hasta su egreso, todo esto bajo el modelo de cogestión social y para las familias ubicadas en los 75 distritos prioritarios, operacionalizando la atención de estas familias, con base en el establecimiento de 6 dimensiones de acción, a saber: 1) Protección Social, 2) Dinámica Familiar, 3) Educación y Capacitación, 4) Salud, 5) Trabajo e ingresos y 6) Habitabilidad.

Lo anterior, parte de una base de apoyo económico para el complemento de los ingresos destinados a la satisfacción de necesidades básicas haciendo uso de los logros inscritos en la dinámica de protección social y salud, lo cual se ofrece al 100% de las familias pertenecientes a la Estrategia Puente al Desarrollo, así se prepara el paso para el ascenso en el recorrido de la familia hacia logros básicos relacionados con la generación y desarrollo de capacidades, actuando en las dimensiones de educación y dinámica familiar. Finalmente, la familia se introduce, siempre con el acompañamiento de la persona cogestora, en la meta de cruzar el puente hacia la independencia económica realizando las tareas que le lleven a logros sostenibles en las dimensiones de trabajo e ingresos.

En el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo, el abordaje de las familias se realiza bajo la ejecución de cuatro fases, las cuales son consideradas determinantes para la efectividad de la Estrategia y que constituyen parte del "Proceso Metodológico para la Atención de la Familias", Dicho proceso se ilustra en la siguiente imagen:

Imagen N° 1
Fases de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo



Fuente: Elaboración Propia con la información de la Estrategia Metodológica

1.5. Comunicación de resultados

En conferencia final realizada el 04 y 21 de Agosto del 2017, se presentaron los resultados del presente informe al Lic. Gerardo Alvarado Blanco, Gerente General y a la Dra. María Leitón Barquero, Subgerenta de Desarrollo Social, en la cual se efectuaron observaciones que en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el presente informe.

2. RESULTADOS

2.1. Formulación del Plan de Intervención Familiar

Del análisis efectuado a los planes de intervención familiar, realizados a seis familias que se encuentran dentro de la estrategia Puente al Desarrollo, en cuanto al diagnóstico⁴, construcción del

⁴ Primer paso: Diagnóstico (Línea de base)/ Se desarrolla a partir de los logros básicos entendidos como condiciones mínimas de calidad de vida que deberá alcanzar la familia al concluir su intervención. Su análisis dará como resultado un **perfil de entrada de la familia** a partir del cual valora el avance en su proceso de superación de la

vínculo con la familia⁵; acuerdos para el plan familiar⁶ y suscripción de compromisos⁷; se determinó que no se deja evidencia o constancia en los expedientes familiares, ni en el Sistema de Atención Personalizado de las Familias (SAPEF) del SABEN, de la evaluación profesional de las personas Cogestoras Sociales, por lo que no se encuentra fundamentada la identificación de las necesidades del grupo familiar.

Sobre el particular, se considera importante señalar que no se comprobó el establecimiento de mecanismos de control que permitan respaldar los criterios emitidos por las personas Cogestoras Sociales para la incorporación de los logros en los Planes de Intervención Familiar; aspecto de suma relevancia si se considera que cada una de las acciones a desarrollar con las familias están relacionadas con la identificación de las características particulares de cada uno de los miembros del grupo familiar, como elemento básico para la atención personalizada.

En relación con lo expuesto, el artículo N° 132 de la Ley General de la Administración Pública, establece en cuanto al dictado de actos administrativos, lo siguiente:

1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas. / 2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados. /.../ 4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

Aunado a lo anterior, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV, referente a Actividades de Control, específicamente en el punto 4.4.1 “Documentación y registro de la gestión institucional”, establece en lo de interés, lo siguiente:

pobreza. Los logros básicos como línea base, refieren a aquellos que la familia ya tiene a su haber como resultado de sus capacidades generadas en su ambiente natural y los que deberá alcanzar en un proceso planificado guiado por la persona cogestora y quedarán plasmados posteriormente en un plan de intervención familiar.

⁵ Segundo paso: construcción de vínculo con la familia/Se identifican las características particulares de cada uno de los miembros del grupo familiar como elemento básico para la atención personalizada, acción que se desarrolla previo a las sesiones con la familia, desde la fase de elegibilidad./La sesión de trabajo en la que se inicia la construcción del vínculo entre la persona cogestora y la familia permite identificar los aspectos de la dinámica familiar que definen a la familia y esta se identifica con la persona cogestora como la figura que le acompañará durante el período de intervención.

⁶ Tercer paso: Acuerdos para el plan familiar/A partir del conocimiento sobre la familia logrado por parte de la persona cogestora y con el listado de los logros no cumplidos o parcialmente cumplidos, se inicia la identificación y propuesta de acciones a desarrollar, en respuesta a las necesidades de la familia. En esta sesión familiar se ordenan los problemas de la familia para discriminar entre los más relevantes y urgentes y los menos importantes o ya resueltos.

⁷/... se tiene clara la oferta con que se cuenta y en una sesión de trabajo con la familia se formalizan los acuerdos tomados los que se concretará con la firma de una carta de compromiso

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda. (El subrayado no consta en el original).

2.2. Fase de Ejecución y Seguimiento.

2.2.1. Cumplimiento de las tareas que respaldan el avance de los logros básicos de los Planes de Intervención Familiar.

De acuerdo con el análisis realizado a la Fase de Ejecución del plan y seguimiento del proceso de abordaje a las familias incorporadas en la “Estrategia Puente al Desarrollo”, se determinó que el Sistema Personalizado a Familias (SAPEF) permite que las personas Cogestoras Sociales, no asignen en el sistema, todas las tareas establecidas para cada uno de los logros que se encuentran definidos en el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias; ya que no se encuentra condicionado el cumplimiento de todas las tareas asociadas al mismo, ni tampoco se registra, justifica o indica que determinado grupo familiar no requiere cumplir una tarea o bien la razón por la cual se da por cumplida.

Por ejemplo, una familia tiene asignado el logro básico N°22, el cual literalmente indica: “Todas las personas que integran la familia cuentan con aseguramiento”, a su vez el logro tiene asignadas las siguientes tareas:

- a- Referir a la CCSS para su atención
- b- Gestionar ante la CCSS el seguro del Estado
- c- Otorgar el seguro por el estado

De acuerdo con el procedimiento establecido en la estrategia, la familia debe cumplir esas tres tareas para que el logro sea cumplido. Sin embargo, la persona Cogestora Social, solamente registra como cumplida la tarea a- y no indica la razón por la cual no es necesario que cumpla las tareas b- y c-, para el cumplimiento final del logro.

Al respecto, conviene señalar que la normativa relacionada con la estrategia, no contempla autorización para que las personas Cogestoras Sociales omitan el registro y valoración de las tareas inherentes al cumplimiento de los logros establecidos, ni tampoco considera que se deba justificar la no asignación de una tarea a las familias.

Con respecto a la forma en la que se debe evidenciar el cumplimiento de las tareas asignadas a las familias, el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias, establece que se realizara por medio del SAPEF; sin embargo, no se indica la forma en que se verificará y como se evidenciará dentro del sistema el cumplimiento de los logros, así como la custodia o archivo de la documentación que se genera de este proceso de verificación.

En relación a los medios de verificación de los logros básicos, la Directriz GG 2459-11-2016, del 20 de octubre del 2016, establece con respecto al archivo de los documentos durante el seguimiento de las familias, en lo de interés, lo siguiente:

“Los documentos que los PCGS reciba cuando realiza las sesiones de acompañamiento familiar, deben entregarse a las ULDS una vez por semana. Este proceso se realiza mediante hoja de control según número de expediente.../y debe tener recibido por parte de la persona Asistente Administrativo.../Una vez recibidos los documentos por parte de la PCGS el asistente deberá archivar esa documentación./ Los documentos de seguimiento son aquellos destacados en los medios de verificación de los Logros Básicos.

Situación que se contradice con lo establecido en el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias que indica que el medio de verificación es el SAPEF.

Al respecto, el Capítulo IV: sobre Actividades De Control, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, indica en el punto 4.4 “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información”, expresamente lo siguiente:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2. / Las subnormas que se incluyen a continuación no constituyen un conjunto completo de las actividades de control que deba ser observado por la totalidad de las instituciones del sector público con ese propósito; por consiguiente, corresponde a los jefes y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas.

2.2.2. Cambios en las condiciones socioeconómicas de las familias.

Al analizar la medición de los cambios en las condiciones de vida de las familias de la estrategia Puente al Desarrollo, se determinó que las personas Cogestoras Sociales, utilizan la Ficha de Información Social (FIS), para realizar la actualización de la condición de pobreza de las familias tomando en cuenta las 66 variables establecidas por la Institución, (47 son utilizadas para la medición de la pobreza y 19 son de información general de la familia); sin embargo, la estrategia Puente al Desarrollo, indica literalmente lo siguiente:

“Como herramienta básica en la operacionalización de la Estrategia la conformación del Índice de Pobreza Multidimensional para Costa Rica, constituye otro elemento innovador que se realiza en coordinación con la Universidad de Oxford y el INEC. Este método de medición permite complementar la medición de pobreza por ingreso, al incorporar una serie más amplia de variables entre las que destacan: educación, trabajo, salud, vivienda y protección social. Conlleva una visión integral de desarrollo humano; el objetivo de aplicar el Índice de Pobreza Multidimensional en esta estrategia es generar un nuevo indicador para la medición de la pobreza...”.

Por otra parte el Proceso Metodológico indica que “La medición de indicadores como IPM y Línea de Pobreza debe arrojar datos que reflejen su salida de la pobreza información que debe quedar registrada tanto en el SAPEF...”.

Es importante indicar que las variables utilizadas por la Institución por medio de la FIS, no son concordantes con las 5 dimensiones del IPM, según se desprende de los Anexos N° 1 y 2, donde únicamente dos de las dimensiones del IPM se encuentran alineadas con dos de los factores utilizados por la Institución en el Modelo de Puntaje SIPO; no obstante, la medición de las dimensiones y factores, se realizan de forma diferente; ya que la primera se realiza utilizando los indicadores del IPM y la segunda utilizando los sub-factores y variables del SIPO.

Asimismo, las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional, denominadas Protección Social, Salud y Trabajo, no están incorporadas en el Modelo de puntaje del SIPO, por su parte los factores de este Modelo, con el nombre de Ocupación, Patrimonio, Aseguramiento e Ingresos, no se encuentran incorporados en el IPM.

Por lo tanto, se considera que al no estar alineadas las variables de una metodología con la otra, las personas Cogestoras Sociales, no están realizando una medición que refleje la condición socioeconómica de las familias, posterior a la intervención realizada por medio de la estrategia.

Al respecto, el Capítulo V: Normas sobre Sistemas de Información, de las Normas de Control Interno para el sector Público, establece en el punto 5.6.1 “Confiabilidad”, lo siguiente:

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

Por otro lado, el Proceso Metodológico para la Atención de las Familias de la Estrategia Puente al Desarrollo, establece en lo de interés, lo siguiente:

2.1 Atención a Familias desde la inserción en la comunidad / 2.1.1 Ámbito familiar / La atención de las familias tiene como base el establecimiento de 6 dimensiones determinantes de la pobreza, de las cuales 5 están alineadas al IPM que permiten derivar en indicadores para la medición de resultados. Para cada una de estas se establecen logros básicos, estos constituyen: por un lado, una serie de cumplimientos que la familia ya tiene como punto de partida para el inicio de la intervención y conforman los recursos que potencian la transformación de sus condiciones de vida y por otro los logros a trabajar en conjunto con la familia y las instituciones en un proceso de atención integral de las familias.

Fase III Ejecución del Plan y Seguimiento / Cuarto paso: seguimiento al plan familiar / Esta fase del proceso será realizada por la persona cogestora, pero también podría involucrarse a otras organizaciones que estén dispuestas a coadyuvar en esa tarea. Este seguimiento contará con un sistema en línea en el cual se registrarán los datos recolectados y se generarán los reportes necesarios para alimentar la toma de decisiones respectivas. De esta manera se logra ligar, mediante el uso de tecnologías de información apropiadas, la caracterización socioeconómica de las familias (línea de base) con los resultados obtenidos de la intervención (cambios deseados) o perfil de salida de las familias, en el que se demuestra un grado mínimo esperado de logro en la mejora de calidad de vida. De no cumplirse se reubica nuevamente a la familia, en la fase del proceso descrito que sea oportuna.

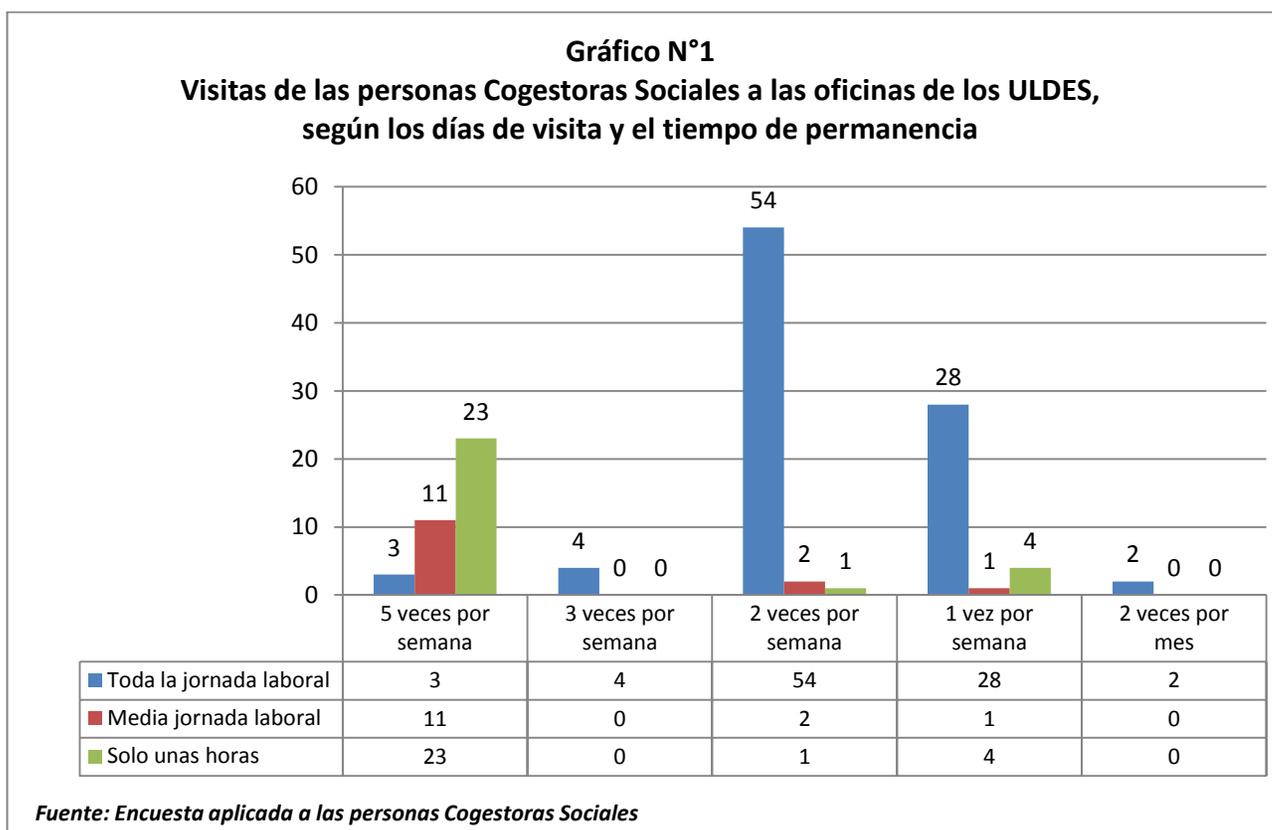
2.3. Frecuencia y permanencia de las personas Cogestoras Sociales en las oficinas de la ULDS en relación con las modalidades de Teletrabajo.

Al realizar la verificación del cumplimiento de las responsabilidades de las personas Cogestoras Sociales, que se encuentran contratadas bajo la Modalidad de Teletrabajo Móvil⁸, se determinó que

⁸ Encuesta a 133 Personas Cogestoras Sociales, (82% del total de las Personas Cogestoras Sociales de la Institución)

no existe una estandarización en la forma utilizada por las personas Cogestoras Sociales para distribuir el tiempo de permanencia fuera o dentro de las oficinas de la ULDS.

La frecuencia de las visitas que las personas Cogestoras Sociales realizan a las oficinas de las ULDS y el tiempo en que permanecen en éstas, se muestran en el siguiente gráfico:



Como se puede apreciar en el gráfico N°1, la mayoría de las personas Cogestoras Sociales visitan dos veces por semana las oficinas de las ULDS y permanecen en ellas toda la jornada laboral, seguido por las personas Cogestoras Sociales que visitan las oficinas una vez a la semana y también permanecen toda la jornada laboral, finalizando con las personas Cogestoras Sociales que visitan cinco veces por semana las oficinas de las ULDS, pero solo permanecen unas horas en las mismas.

Es importante mencionar que el tiempo en las oficinas de las ULDS, se utiliza para realizar labores administrativas y para la atención ocasional de las familias que necesitan realizar consultas o entregar alguna documentación pendiente.

Del análisis realizado del marco regulatorio⁹ por medio del cual se operacionaliza la estrategia, se determinó que no estaba claramente definido el tiempo de permanencia de las Personas Cogestoras Sociales en las oficinas de los ULDS, situación que fue regulada mediante la Directriz GG-2459-11-2016 del 20 de octubre del 2016, emitida por la Gerencia General, que establece lo siguiente:

4. Sobre las visitas domiciliarias y la planificación de las tareas sustantivas en el proceso de seguimiento: /.../ Cada ULDES debe elaborar una rigurosa planificación y priorización de actividades que permita que la PCGS pueda dedicarse a sus labores operativas en campo en **al menos un 60 % (3 días completos) de su tiempo en la semana, reservando únicamente el porcentaje restante para las reuniones de articulación local y los trámites administrativos** (actualización del sistema, seguimiento a referencias realizadas, identificación de nudos, minutas, atención a familias para actualización de trámites y recepción de documentos, entre otros). Las jefaturas correspondientes deberán gestionar o realizar los ajustes de soportes administrativos necesarios para que así suceda. (El subrayado no es parte del original)

No obstante; y a pesar de que la Directriz indicada en el punto anterior, establece los tiempos de permanencia de las Personas Cogestoras Sociales en las oficinas de los ULDS, no se ha estandarizado el tiempo de trabajo en las oficinas y el de campo, de acuerdo con los diferentes contextos en que se desenvuelven las PCGS, lo cual no garantiza un efectivo acceso preferente y obligatorio de la atención por parte de la institución de la población en condición de pobreza, según lo establecido en el decreto de la Estrategia Puente al Desarrollo.

2.4. Instrumentos de verificación del cumplimiento de metas de las personas Cogestoras Sociales.

La evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de atención de las personas Cogestoras Sociales, permitió determinar que se encuentran establecidos indicadores de desempeño; sin embargo, los mismos no se ajustaban a la forma de trabajo que realizan estas personas, además se encontraban desactualizados, razón por la cual no se consideraba un instrumento funcional; ya que no permiten medir el desempeño de las personas Cogestoras Sociales, así como disponer de la

⁹ GG 1815-07-2015 del 21-07-2015

información real del trabajo realizado por estos profesionales y el impacto en la Estrategia Puente al Desarrollo.

Por otra parte, en los expedientes de las personas Cogestoras Sociales, no se encontró evidencia de la aplicación de estos instrumentos para la evaluación del desempeño en el cumplimiento de metas, esto a pesar de que han transcurrido dos años aproximadamente desde el inicio de las labores de las mismas.

Sobre el particular, la MSc. Gabriela Prado Rodríguez, Directora Ejecutiva de la Estrategia Puente al Desarrollo, por medio de la respuesta a un cuestionario de Control Interno realizado por esta Auditoría Interna, en setiembre del 2016, indicó que para evaluar el desempeño del personal del equipo de cogestores, en ese momento, se utilizaba la evaluación de desempeño de Desarrollo Humano. Asimismo, indicó que mediante el oficio PD-0129-09-2016 del 8 de setiembre del 2016, se remitió al Área de Desarrollo Humano para su respectiva revisión y aprobación, los indicadores de gestión mediante los cuales se evaluarán las personas Cogestoras Sociales.

Es importante indicar que mediante el oficio GG-0065-01-2017, la Gerencia General aprobó los indicadores de desempeño para evaluar a las personas Cogestoras Sociales; sin embargo, al 28 de junio del 2017, no se habían implementado, según indicó a esta Auditoría la Licda. Karina Sanabria Ramírez, funcionaria de Desarrollo Humano.

Al respecto y considerando que la aplicación de la “Evaluación del Desempeño”, utilizada por el Área de Desarrollo Humano, no es una herramienta que permita medir el desempeño del trabajo ejecutado por las personas Cogestoras Sociales con las familias de la estrategia, es importante que se defina el plazo en que se aplicaran los indicadores de desempeño, dada la importancia que reviste dicha información.

Por lo tanto, es importante mencionar lo dispuesto en el artículo 15, inciso a), de la Ley General de Control Interno, en donde se establece lo siguiente: “Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. /...”.

Adicionalmente cabe mencionar, las Normas de Control Interno para el Sector Público, punto 1.4, **Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI**, indica literalmente, lo siguiente: “La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el

ámbito de sus competencias. /.../c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.” (El subrayado no consta en el original)

CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados obtenidos en el presente estudio se concluye que no se ha realizado una adecuada y conveniente medición de la gestión realizada por las personas Cogestoras Sociales; lo anterior, debido principalmente a que no se han aplicado las herramientas de evaluación que contienen los indicadores de desempeño de éstos profesionales, en relación con las metas establecidas en la Estrategia Puente al Desarrollo, lo cual evidentemente dificulta comprobar efectivamente el alcance de los logros establecidos.

Por otra parte, para la operacionalización de la Estrategia Puente al Desarrollo, se han formulado una serie de políticas para su implantación; sin embargo, es necesario fortalecer las actividades de control asociadas con la formulación, evaluación y seguimiento de los planes de intervención familiar, que fundamenten el cumplimiento de los objetivos y metas asignados a las personas designadas en los puestos de Cogestor Social, en contribución con el cumplimiento de los objetivos generales de dicho programa gubernamental.

Finalmente, las funciones estratégicas definidas para las personas Cogestores Sociales como parte de la Estrategia Puente al Desarrollo, han creado la necesidad de establecer y modificar lineamientos a nivel institucional, para su efectiva implementación, los cuales deben ajustarse a la realidad en la operacionalización de dicha estrategia, para que estas personas puedan realizar sus labores de forma adecuada.

RECOMENDACIONES

Esta Auditoría Interna, respetuosamente se permite recordar al Gerente General y a la Subgerenta de Desarrollo Social, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo N° 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, disponen de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 12, 36, 38 y 39 de la Ley N°8292:

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: (...). /c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (...).

Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:/ a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados./ b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes./ c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38.- Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas./ La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

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

A LA GERENCIA GENERAL

4.1 Girar instrucciones a las Áreas Regionales de Desarrollo Social para que en coordinación con las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS), definan e implementen los mecanismos de control que les permita verificar el cumplimiento de la Directriz GG-2459-11-2016, específicamente en lo que concierne al porcentaje establecido para la planificación y priorización de actividades de las labores operativas en campo de las Personas Cogestoras Sociales y en los casos de excepción que establece la directriz en mención, realizar el análisis de las circunstancias y particularidades de cada persona cogestora, para que se defina el tiempo de permanencia de éstas personas en las ULDS. Los parámetros o tiempos de permanencia deberán ser comunicados formalmente a cada Profesional Cogestor Social y a la Unidad de Desarrollo Humano, para lo que corresponda. (Ver punto 2.3).

4.2 Disponer de las acciones administrativas correspondientes para que se implemente la herramienta que evalúa el desempeño de las personas Cogestores Sociales; así como evaluar la funcionalidad de la misma al momento de su aplicación. (Ver punto 2.4).

A LA SUBGERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL

4.3 Definir e implementar en el SAPEF, un mecanismo de control mediante el cual se requiera que la persona Cogestora Social asigne todas las tareas asociadas a cada logro básico establecido para el grupo familiar y en caso de que no sea necesario realizar alguna de las tareas, se indique el motivo o la razón por la cual se excluye. (Ver punto 2.2.1).

4.4 Realizar las acciones administrativas que correspondan con el propósito de que la Directriz GG-2459-11-2016, se ajuste a la modificación del Proceso Metodológico para la Atención de las familias, respecto de los medios de verificación que respaldan el cumplimiento de las tareas asignadas a las familias. (Ver punto 2.2.1).

4.5 Establecer las acciones administrativas correspondientes para que se modifique el “proceso metodológico”, con respecto a la medición del cambio en las condiciones de vida de las familias del Plan Puente para el Desarrollo y se defina cual método se utilizará si se realiza tomando en cuenta las 5 dimensiones determinantes de la pobreza, alineadas al Índice de Pobreza

Multidimensional, según lo establece la estrategia Puente al Desarrollo o si se hace por medio del SIPO. (Ver punto 2.2.2).

4.6 Establecer e implementar mecanismos de control para que se incorpore en el SAPEF, la valoración profesional de las personas Cogestores Sociales, respecto de los logros básicos que se establecen en el plan de intervención familiar, con el propósito de respaldar adecuadamente las decisiones que se toman al respecto. (Ver punto 2.1).

PLAZOS DE RECOMENDACIONES

Para la implementación de las recomendaciones del informe, fueron acordados con la Administración (titulares subordinados correspondientes) los siguientes plazos y fechas de cumplimiento:

N° Recomendación	Plazo (Meses)	Fecha Cumplimiento
4.1	2 meses	31-10-2017
4.2	12 meses	31-08-2018
4.3	6 meses	28-02-2018
4.4	3 meses	30-11-2017
4.5	6 meses	28-02-2018
4.6	6 meses	28-02-2018

Hecho por
Máster Mayra Gamboa Valverde
PROFESIONAL EN AUDITORA

Hecho por
Lic. César Sánchez Cid
PROFESIONAL EN AUDITORA

Revisado y aprobado por
Licda. Gema Delgado Rodríguez
ENCARGADA PROCESO

AUDITORIA INTERNA
AGOSTO, 2017