



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

San José, 22 de marzo de 2018

PANI-AI-OF-021-2018

Señora

Ana Teresa León Sáenz

Presidenta Ejecutiva

Patronato Nacional de la Infancia

S. O.

Estimada señora:

En cumplimiento al Plan Anual de Trabajo del 2017, se procedió a realizar el estudio denominado “Auditoría operativa sobre la eficacia, eficiencia y economía del programa Hogares de Solidarios.”, cuyos resultados se exponen en el informe adjunto.

De conformidad con la Ley General de Control Interno se advierte la responsabilidad de cumplir con lo consignado en el Artículo 37 relacionado con el trámite de las recomendaciones, así como el Artículo 39 en lo relacionado con la responsabilidad administrativa en el no cumplimiento de lo estipulado en ellas, que en los aspectos más relevantes indica:

“Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

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



“Artículo 39.- Responsabilidades y sanciones.

.../Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.”.

En el presente estudio estuvo a cargo de Gilbert Alfaro Angulo, con la colaboración de Carlos Ramírez Naranjo y la supervisión de Juan Carlos Fallas Segura, funcionarios de esta Auditoría.

Como parte del procedimiento de Auditoría, el 22 de marzo se realizó una devolución de resultados a su persona, en dicha discusión se realizó una amplia exposición del origen, objetivo, alcance, resultados, conclusiones y recomendaciones y se firmó el acta de discusión.

Agradeciendo la atención a la presente se despide,

Atentamente,

***Licda. María Auxiliadora Chaves Campos, MBA
AUDITORA GENERAL***

*C/c.: Gerencia de Administración
Gerencia Técnica
Legajo estudio
Consecutivo*



RESUMEN EJECUTIVO.

“AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA HOGARES DE SOLIDARIOS.”

¿Qué examinamos?

Se evaluó el procedimiento del Programa de Hogares Solidarios a partir de la decisión técnica de ubicar a la PME en dicha alternativa de protección. Entre los aspectos analizados se encuentran los diferentes niveles de responsabilidad que tienen las instancias involucradas, así como la oportunidad en la respuesta de acuerdo a los plazos establecidos en la norma, hasta llegar a la etapa de ubicación de la PME en el hogar solidario. En el caso los hogares subvencionados se evaluó además la eficacia y eficiencia del procedimiento para la suscripción de convenios, prorrogas y el pago de la primera subvención a la familia que estará a cargo de la PME, considerando las competencias de las unidades institucionales relacionadas con dichos procesos.

Para la realización del estudio se utilizó una muestra de expedientes a nivel nacional, considerando las 10 Direcciones Regionales, seleccionando 2 oficinas locales por cada una de ellas, evaluando 5 expedientes por oficina tomados en forma aleatoria (2 no subvencionados y 3 subvencionados).

En el informe final, se excluyeron del estudio las Oficinas Locales de Golfito y Talamanca, mismas que presentaron situaciones que podrían catalogarse como un manejo irregular del programa, razón por la cual esta Auditoría tomó la decisión de evaluarlas en estudios separados.

¿Por qué es importante?

El programa de Hogares Solidarios es un recurso de suma importancia dentro del eje de protección, esto por cuanto tiene prioridad ante las demás alternativas de protección, cuando por motivos de fuerza mayor se hace necesario reubicar a la PME, sacándolo de su hogar original, y ubicándolo en un hogar solidario, esto amparados a lo dispuesto de en la La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas la cual indica



fundamentales “... que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...”. De ahí lo importante de evaluar su accionar a nivel nacional, considerando aspectos técnicos, legales y financieros en apego a lo que dicta la norma.

¿Qué encontramos?

1- Incumplimiento de los plazos en las actividades para la ubicación de Personas menores de edad en Hogares Solidarios.

Afectación en la representación legal de la PME por irregularidades en el dictado y vencimiento de las medidas de protección así como el incumplimiento en el plazo de elaboración y presentación de informes técnicos finales.

2- Incumplimiento de los criterios de calidad en el proceso de ubicación de PME en Hogares Solidarios.

3- Estudios socioeconómicos superficiales o ausentes de los Hogares Solidarios donde se ubicará la PME.

4- Irregularidades en convenios y adendas de Hogares solidarios Subvencionados.

5- Incumplimiento de actividades de supervisión y seguimiento de Hogares Solidarios, en oficinas locales y regionales.

6- Carencia de un registro único de hogares solidarios a nivel nacional así como debilidades de control interno calidad, seguridad, veracidad y oportunidad de la información relacionada con el programa.



“AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA HOGARES DE SOLIDARIOS.”

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio.

En cumplimiento a lo establecido en el plan anual de trabajo para el período 2017 y tomando en cuenta lo reflejado en la última valoración de riesgo efectuada por esta Auditoría, se consideró de suma importancia efectuar un estudio sobre el Programa de Hogares Solidarios, donde se evaluarán componentes normativos, financieros y operativa del mismo.

1.2. Objetivo General

Evaluar la eficacia del proceso para ubicar una persona menor de edad en un hogar solidario, así como el cumplimiento de las competencias de las unidades institucionales relacionadas con dichos procesos.

1.3. Objetivos Específicos

1.3.1. Determinar el cumplimiento de los plazos en las actividades del proceso en la ubicación de personas menores de edad en Hogares Solidarios.

1.3.2. Evaluar el cumplimiento de los criterios de calidad en el proceso de ubicación de PME en Hogares Solidarios.

1.3.3. Evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido en el Marco Teórico y normativa que regula el proceso de ubicación en hogares solidarios.

1.3.4. Revisar el cumplimiento de las actividades de control interno que deben asumir cada instancia en todo el proceso de protección que se brinda a través del programa de Hogares solidarios. (CI, registro,



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

calidad de la información, seguridad de la información, veracidad y oportunidad

1.4. Naturaleza y alcance del estudio.

El estudio se enfocó hacia la obtención y verificación de información relacionada con la eficacia del proceso de ubicación de PME en hogares solidarios, la suscripción de convenios y el pago de subvenciones.

La evaluación se realizó en 19 oficinas locales de las 10 Direcciones Regionales e incluyó la revisión y análisis de expedientes tomados en forma aleatoria (3 no subvencionados y 2 subvencionados), a razón de 5 expedientes por cada oficina local seleccionada:

AUDITORÍA PROGRAMA DE HOGARES SOLIDARIOS	
1.Región San José Central	6. Región Brunca.
<i>Oficina Local de San José Oeste</i>	<i>Oficina Local de Coto Brus.</i>
<i>Oficina Local de Pavas</i>	<i>Oficina Local de Golfito.</i>
2.Región San José Sur	7. Región Huetar Norte
<i>Oficina Local de Santa Ana</i>	<i>Oficina Local de Los Chiles</i>
<i>Oficina Local de San Miguel</i>	8. Región Chorotega.
3. Región Alajuela.	<i>Oficina Local de Nicoya</i>
<i>Oficina Local de Alajuela.</i>	<i>Oficina Local de Santa Cruz</i>
<i>Oficina Local de San Ramón.</i>	9. Región Pacífico Central
4. Región Heredia.	<i>Oficina Local de Orotina</i>
<i>Oficina Local de Heredia Sur.</i>	<i>Oficina Local de Quepos</i>
<i>Oficina Local de Sarapiquí.</i>	10. Región Huetar Caribe.
5. Región Cartago.	<i>Oficina Local de Talamanca</i>
<i>Oficina Local de Paraíso.</i>	<i>Oficina Local de Siquirres.</i>
<i>Oficina Local de Turrialba.</i>	

La evaluación abarcó el período comprendido entre 2016 y 2017, y se realizó atendiendo en lo aplicable, lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público Resolución R-DC-119-2009 del 16/12/2009, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (NGASP) emitidas en el año 2015 y considerando las oportunidades de mejora que se puedan dar a lo largo del proceso.



1.5. Antecedentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989 establece como uno de sus principios fundamentales que “... el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...”.

En ese sentido establece que cada Estado a través de su Sistema de Protección de la Infancia, debe resguardar y garantizar un ámbito familiar para todo niño, niña y adolescente, sin ningún tipo de discriminación, aun cuando, por diversas causas, se encuentren separados de su familia de origen y sea necesaria una modalidad de cuidado alternativo transitorio o permanente, “el acogimiento familiar es una práctica que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla. La familia acogedora se hace responsable por el cuidado del niño sin mediar vinculación filiatoria, pero ejerciendo todas las obligaciones propias al cuidado.”.

Se distingue de la adopción en tanto ésta es una resolución de carácter definitivo que implica la sustitución familiar, mientras que el acogimiento es un proceso tránsito durante el cual se busca una solución permanente. (Acogimiento Familiar Guía y Estándares para las Prácticas, RELAF-UNICEF)

En el año 1990, la Asamblea Legislativa de Costa Rica ratificó la Convención de los Derechos del Niño y en el año 1998, se promulga el Código de la de la Niñez y la Adolescencia.

Desde el año 1979 el PANI dentro de su eje de Protección crea el Programa denominado “Hogares Sustitutos”, posteriormente y a la luz de la Convención sobre de los Derechos del Niños en la década de los 90 se le dio el nombre de “Hogares de Acogimiento Familiar” y en la actualidad debido a revisiones y análisis realizados se ha considerado necesario diferenciar entre, los hogares constituidos por miembros de la familia extensa de las personas menores de edad o Recursos de Apoyo Familiar, los Hogares de Acogimiento Comunales y los Hogares de Urgencia. Los tres tipos conforman la alternativa que a partir de ese año se denomina: “Hogares Solidarios, ubicándose en las



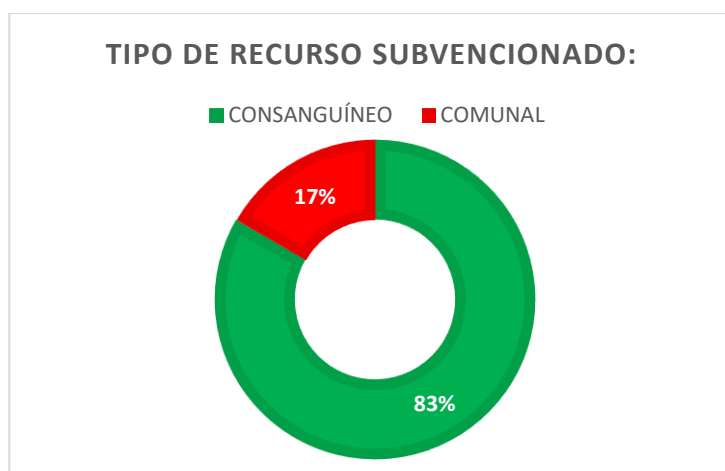
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

siguientes modalidades: *Con aprobación Técnica, Con aprobación Técnica posterior, Subvencionados y No subvencionados.*

A nivel informativo, dentro de la muestra escogida a nivel nacional de los Hogares Solidarios subvencionados, destaca el 83% de PME ubicados con recursos Familiares y el 17 % en recursos de la comunidad



Así las cosas, la entidad en virtud de la importancia que esta alternativa tiene dentro del eje de protección ha venido incrementando su presupuesto para atender la modalidad de Hogares solidarios Subvencionados. Tal y como se puede observar a continuación-



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018



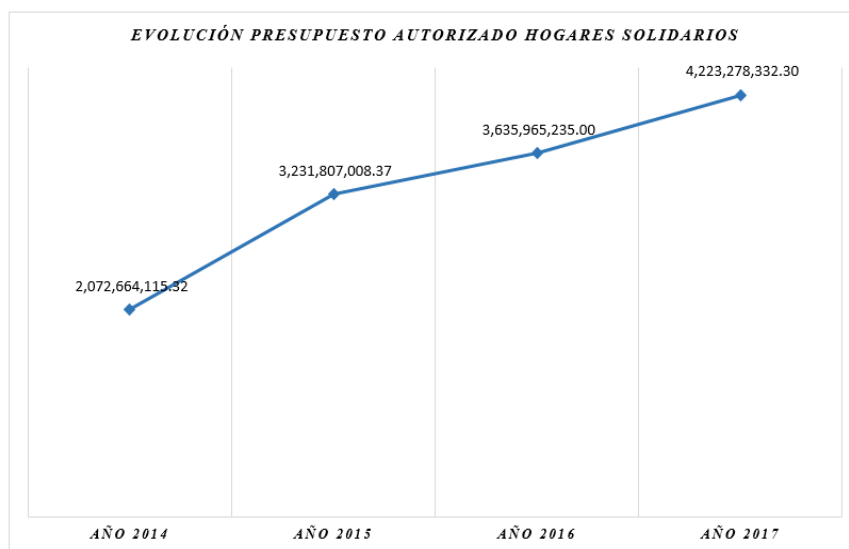
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

AUDITORIA INTERNA

EVOLUCIÓN DEL GASTO HOGARES SOLIDARIOS AÑOS 2014-2017

Detalle	AÑO 2014	AÑO 2015	Año 2016	Año 2017
Presupuesto Autorizado Hogares Solidarios	2,072,664,115.32	3,231,807,008.37	3,635,965,235.00	4,223,278,332.30
TOTALES...	2,072,664,115	3,231,807,008	3,635,965,235	4,223,278,332

Fuente: Información Departamento de Presupuesto



Por la importancia que representa el Programa de Hogares Solidarios en la entidad para la atención de la PME, aunado a la asignación presupuestaria, así como la ubicación dentro del mapeo de riesgo (riesgo extremo) institucional que realizó esta Auditoría, se toma la decisión de elaborar el presente estudio a nivel nacional sobre este programa, considerando las 10 Direcciones Regionales, dos oficinas locales por dirección regional, tomando en cuenta su tamaño y ubicación geográfica.

1.6. Metodología

Para la elaboración del presente estudio se utilizaron diferentes técnicas de auditoría, a través de la revisión documental, entrevistas, trabajo de campo con herramientas pre elaboradas se logró recopilar la información necesaria, que posteriormente se sistematizó obteniendo los presentes resultados.

En la etapa de planeación se recopiló toda la normativa referente al Hogares Solidarios, se analizó y estudio el accionar del programa, sus objetivos, y se elaboró un flujograma para un mejor comprender del proceso, iniciando desde



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

la toma la decisión de ingresar la PME a un Hogar Solidario hasta que se realiza la primera transferencia, esto en el caso de un Hogar Solidario Subvencionado.

Dentro del Universo auditable se contemplaron las 10 Direcciones Regionales, 2 Oficinas Locales por Dirección, exceptuando la Región Huetar Norte, donde se consideró solo una, por razones de oportunidad, todo para un total de 19 oficinas locales evaluadas, las cuales fueron seleccionadas tomando en consideración, su tamaño, y cobertura geográfica, posteriormente se tomó una muestra al azar de 5 expedientes por oficina (2 subvencionados y 3 no subvencionados) para llevar a cabo la revisión correspondiente.

El trabajo de campo consistió en efectuar entrevistas elaboradas específicamente para el Director Regional, al Coordinador de cada Oficina Local y de manera simultánea el equipo de trabajo en cada visita mientras se entrevistaba al coordinador de oficina local se efectuó la revisión de los 5 expedientes seleccionados en la muestra.

Es importante señalar que al momento de la revisión de expedientes en las Oficinas Locales de Golfito y Talamanca se determinaron condiciones de mayor complejidad y riesgo, razón por la cual esta Auditoria tomó la decisión de excluirlas de la muestra y de replantear un estudio único para cada una de estas oficinas locales a fin de analizar los casos con mayor detalle.

Los resultados que a continuación se exponen tienen como origen la sistematización de la información adquirida, fundamentada en bases estadísticas, análisis de la información con relación al cumplimiento de la normativa, y el criterio técnico experto obtenido mediante entrevistas y reuniones de trabajo.

Para un mejor entender se grafica el proceso del programa, y se exponen los siguientes conceptos:

Hogar Solidario Subvencionado: *El hogar subvencionado recibe un aporte mensual por parte de la Institución, el cual debe ser debidamente justificado por medio de estudio socio económico realizado por profesional en trabajo social, debiendo realizarlo previo a la ubicación del niño o niña en la familia solidaria. En caso de hogares con aprobación técnica posterior también es*



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

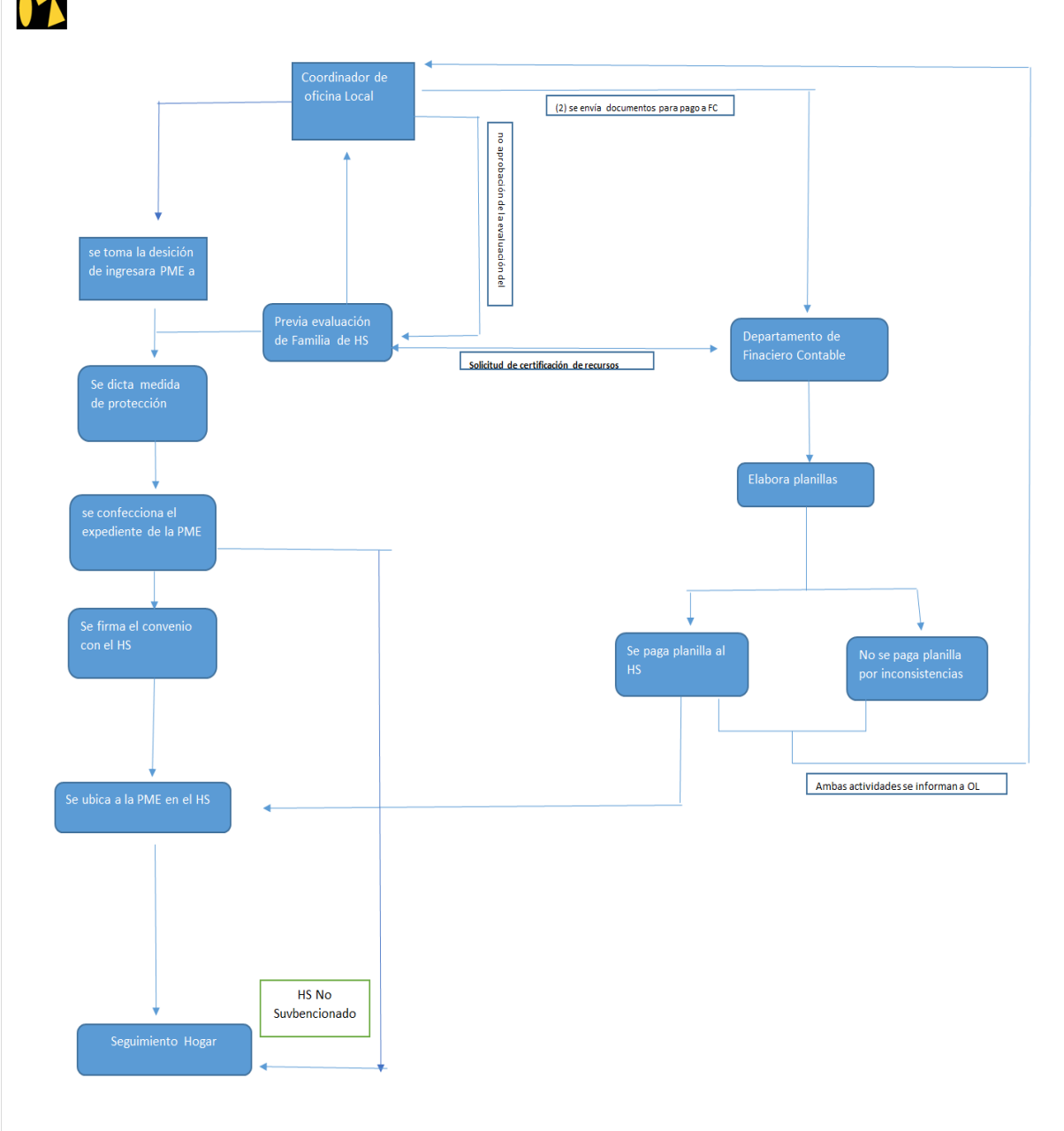
posible realizar dicha valoración con el fin de determinar la procedencia o no de subsidio.

Hogar Solidario No Subvencionado: *El hogar no subvencionado es una familia que no requiere del aporte económico de la Institución, ya que cuenta con las posibilidades económicas para asumir el costo económico de las necesidades materiales de la persona menor de edad. En estos casos no se realiza firma de convenio. Como Hogar Solidario No Subvencionado se entiende toda familia de la comunidad o familia extensa en donde se ubica a una persona menor de edad mediante: 1.) Medida de Cuido Provisional (proceso administrativo realizado en la Oficina Local), o bien mediante procesos judiciales a saber: 1.) Proceso de Depósito Judicial, 2.) Declaratoria Judicial de Abandono con Depósito Judicial, 3.) Suspensión de la autoridad parental.*

Actividades del Proceso:



FLUJO DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE PROTECCIÓN PROGRAMA HOGARES SOLIDARIOS





II. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Incumplimiento de los plazos en las actividades preparatorias para la ubicación de Personas menores de edad en Hogares Solidarios.

- 2.1. Las medidas de protección de la PME en sede administrativa, así como los plazos de los informes técnicos para ubicar PME en Hogares Solidarios están debidamente reguladas en el Código de Niñez y Adolescencia, por el Modelo Institucional del Programa de Hogares Solidarios y en la directriz interna DIRECTRIZ –PE003-2016.*
- 2.2. En la revisión documental de los expedientes que conformaron la muestra en estudio, se evidencio que varios de los Hogares Solidarios se forman porque existen PME que han sido dejados por sus progenitores al cuidado de familiares, casi siempre los abuelos, quienes después de mucho tiempo, hasta años, se apersonan al PANI, y en virtud de que los padres biológicos no volvieron por sus hijos, toman la decisión de formalizar la estadía de la PME en el hogar.*
- 2.3. En varios de los casos anteriores, se pudo observar que algunos profesionales a cargo de la primera intervención, tardan varios meses para elaborar los informes técnicos en donde solicitan la media de protección correspondiente, lo que está provocando que las medidas se dicten varios meses después de la primera intervención técnica, dilatando aún más la regularización oportuna de la situación jurídica de la PME, máxime que ya ha sido de conocimiento institucional.*
- 2.4. También se dan casos de medidas de protección vencidas y sin ningún trámite judicial, en algunas oportunidades por falta del informe final y en otras por inacción o descuido del representante legal, situación que preocupa a esta Auditoría, ya que no se resuelve oportunamente la situación jurídica a la PME.*
- 2.5. En el caso de los informes técnicos finales de hogares solidarios, que se donde se evalúa e informa sobre la situación actual de la PME y se establecen las recomendaciones correspondientes que serán elementos a considerar por el profesional en derecho para dictaminar las acciones a seguir en el ámbito legal, se logró evidenciar que los profesionales en*



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

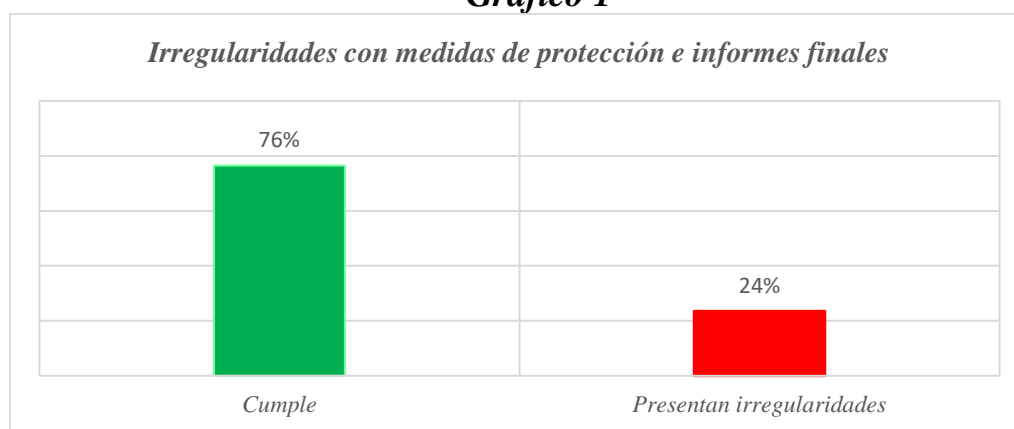
DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

psicología o trabajo social a cargo de los casos no lo están haciendo en los plazos que corresponden o sea un mes antes de que se venza la medida de protección, situación que trae como consecuencia el atraso de las diligencias que deben efectuar los representantes legales de las oficinas locales ante los juzgados de familia.

De la muestra analizada (85 expedientes), se obtuvo en cuanto a irregularidades en el cumplimiento de los plazos para dictar medidas de protección y emitir los informes finales, el siguiente resultado.

Grafico 1



A modo de ejemplo de los resultados anteriores se exponen los siguientes casos:

CASO 1 (Oficina Local de Orotina Exp. OLOR-000175)

31/10/2013	Fecha de informe de intervención en primera instancia. PME está con la abuela.
20/10/2014 (un año después)	Se elabora el informe de valoración del Hogar Solidario se recomienda definir situación legal al lado de la abuela
11/12/2014 (2 meses después)	Se dicta medida de protección de la PME.
23/08/2017 (2 años y 8 meses después)	Se efectúa el informe técnico final. 01/09/2017 fecha en que esta Auditoria revisó el expediente, no se evidenció ningún trámite legal ante el juzgado correspondiente.

CASO 2 (Oficina Local de Quepos Exp. OLAG-00112-2015)



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

09/06/2015	<i>Se emite medida de Protección a favor de la PME.</i>
24/09/2016 (10 meses de atraso)	<i>Se presentó el Informe Técnico Final. (se debió presentar en el mes de noviembre del 2015.)</i>
27/02/2017 (1 año y dos meses de atraso)	<i>Se inició trámite ante el juzgado para depósito judicial (se inició el trámite judicial un año y dos meses después de vencida la medida de protección)</i>

CASO 3 (Oficina Local de Santa Cruz Exp. OLS -00063-2014-2015)

29/11/2015	<i>Fecha en que venció la medida de protección.</i>
17/12/2015 (con dos meses de atraso)	<i>Se realiza el informe técnico final (ya vencida la medida de protección)</i>
03/03/2016 (4 meses de atraso, últimas gestiones documentadas)	<i>Se comunica al Juzgado los resultados del informe técnico final. (4 meses después de vencida la medida de protección) 25/8/2017 fecha en que esta Auditoría revisó el expediente no se evidencian más gestiones al respecto.</i>

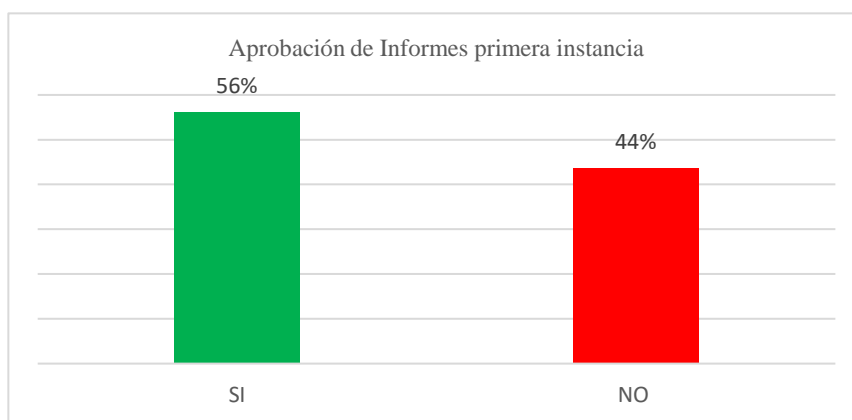
Incumplimiento de los criterios de calidad en el proceso de ubicación de PME en Hogares Solidarios y pago de subsidio.

- 2.6. *Dentro del proceso de ubicación de PME en hogares solidarios, la institución ha establecido varios criterios de calidad para asegurar una intervención adecuada de los casos que atienden los profesionales en las oficinas locales para ubicar a PME en Hogares Solidarios, entre estos los más importantes son los informes emitidos en valoración de primera instancia, los avales técnicos para hogar solidario, las medidas de protección, los informes finales de la situación de la PME y los estudios socioeconómicos.*
- 2.7. *Con respecto a los Informes de primera instancia, que son los que se elaboran en la intervención inicial del proceso y que además para asegurar la calidad de los mismos, deben ser aprobados por el coordinador de la Oficina Local, se pudo determinar que del total de la muestra revisada (85 expedientes) solo un 56% de los informes de primera instancia habían sido aprobados por el coordinador de la oficina local, lo que refleja la poca supervisión que se está llevando a*

cabo en detrimento de los criterios de calidad y control que buscan asegurar una adecuada intervención de los casos.

En el siguiente grafico se muestra lo anterior:

Grafico 2



- 2.8.** *En algunos casos en donde la PME ya tiene tiempo de permanecer bajo la custodia de un adulto (ajeno a sus padres biológicos), se logró determinar que el profesional a cargo de verificar y dar el aval técnico, lo hace basado únicamente en una simple valoración mediante llamada telefónica o entrevista en la oficina, sin hacer las visitas en sitio e indagaciones a la comunidad, centros de enseñanza, de salud u otros, que son necesarios para corroborar la situación real de la PME. Incluso en algunos otros casos se omite el informe técnico de aval.*
- 2.9.** *La norma indica que se debe realizar un estudio socioeconómico de los Hogares Solidarios a los que se les podría brindar la subvención, no obstante, se evidenció de manera reiterada en la revisión de expedientes de Hogares Solidarios subvencionados la ausencia del citado estudio, y en las oportunidades cuando se elaboró, fueron estudios muy superficiales carentes de información relevante y verificable. De acuerdo al total de la muestra revisada un 57% de los expedientes carecen del estudio socioeconómico.*
- 2.10.** *En algunas Oficinas Locales se logró detectar la práctica irregular por parte de profesionales en psicología o trabajo social de emitir constancias a otras instituciones públicas como el MEP y CCSS*



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

indicando que la PME se encuentra a cargo de un adulto (no siendo ninguno de sus progenitores). Dicha práctica se realiza sin que de previo se haya realizado el procedimiento interno requerido para ubicar de manera formal a la PME en un Hogar Solidario (informe de primera instancia, valoración del hogar provisional y medida de protección).

- 2.11.** *En ese sentido, se detectaron casos en los que PME han pasado varios meses en un Hogar Solidario amparados únicamente en una constancia que carece de respaldo legal, sin que la oficina local realice el procedimiento para ubicarlos formalmente.*

A nivel de ejemplo:

<i>Expediente</i>	<i>Conocimiento del PANI</i>	<i>Emisión de nota por parte del PANI</i>	<i>Emisión de medida de protección</i>
OLSM-00105-2016 (San Miguel)	20/03/2016 (La situación se hace conocimiento del PANI, no se solicita medida de protección.)	27/07/2016 4 meses después emite una nota por parte de la Psicóloga del PANI dirigido a la CCSS donde indica que la PME está bajo la responsabilidad de la Sra. V.J.A.B	24/02/2017 Se presenta al Juzgado las solicitud de depósito Judicial, a raíz del informe técnico final de fecha 26/12/2016 , donde se recomienda depósito judicial de la PME
OLOR00142-2014 (Orotina)	18/12/2014 Se presenta los cuidadores de la PME a la OL del PANI	18/12/2014 Se emite constancia por parte de TS del PANI indicando que la PME se encuentra bajo el cuidado del responsable de una familia.	9/01/2015 Se emite la medida de Protección a favor de la PME y su nuevo hogar solidario. El informe social previo al vencimiento de la medida de protección, se elabora con 3 meses de atraso.



2.12. *El manual del Programa de Hogares Solidarios facilita una serie de anexos para la elaboración de Informes, a su haber:*

- *Guía de Informe Psicosocial de apertura de nuevos Hogares Solidarios.*
- *Informe Psicosocial de Seguimiento.*
- *Boleta de aval técnico para Hogares Solitarios.*
- *Guía para la elaboración de Informe Anual de Hogares Solidarios.*

2.13. *No obstante, en la revisión efectuada se logró evidenciar que dichos documentos en una gran mayoría de las Oficinas Locales no se están empleando, he incluso hay informes que se omiten, retomándolos en otro, como es el caso del informe de evaluación del Hogar Solidario, el cual en la mayoría de los casos lo insertan como un apéndice del Informe de Intervención.*

Irregularidades en convenios y adendas de Hogares solidarios Subvencionados.

2.14. ***Expedientes de Hogar Solidario Subvencionado sin el convenio Original.*** *En la revisión de expedientes se detectaron algunos casos en los que no se encontró el convenio original firmado por el PANI y el representante del HS, documento que autoriza y regula la transferencia económica.*

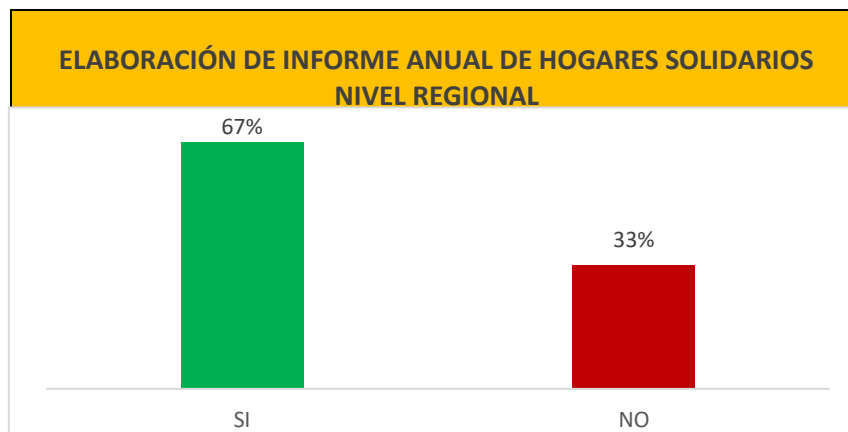
2.15. ***Ausencia de adendas en expedientes.*** *Las adendas es el documento legal que debe realizar anualmente para darle continuidad al convenio con el Hogar solidario subvencionado. En la revisión efectuada se detectaron expedientes carentes de este documento, no obstante, las transferencias económicas continuaron ya que la oficina Local siguió reportando la planilla al Departamento de Financiero Contable, donde asumen que todos los documentos están en regla.*

2.16. ***Adendas firmadas unilateralmente.*** *Se evidencio que algunos representantes legales de las oficinas locales tienen la práctica de confeccionar adendas y firmarlas de manera unilateral y en ocasiones ni siquiera se notifican a la parte interesada.*



Incumplimiento de actividades de supervisión y seguimiento de Hogares Solidarios.

2.17. *Entre las actividades de supervisión y seguimiento de Hogares Solidarios, la institución ha establecido la obligación de las Direcciones Regionales de elaborar y remitir al Departamento de Acreditación un informe consolidado anual del Programa de Hogares Solidarios, tomando como insumo la información que envían las Oficinas Locales adscritas a cada Región. Sin embargo se logró determinar que al menos 3 Direcciones Regionales no lo están realizando. A continuación, se presenta el estado de situación de la muestra seleccionada:*



2.18. *Por otra parte, la institución también ha establecido como obligación del Departamento de Acreditación, elaborar y remitir a la Gerencia Técnica un informe anual consolidado de Hogares Solidarios utilizando los informes que las Direcciones Regionales les envían. En la revisión documental efectuada se logró determinar que no se está cumpliendo con esta actividad. Consultados los motivos, en entrevista realizada a la Licda. Jalila Meza Coordinadora del Departamento de Acreditación, indicó que dicho departamento tomó la decisión de no elaborar los informes anuales del programa de Hogares Solidarios debido a la carga laboral.*

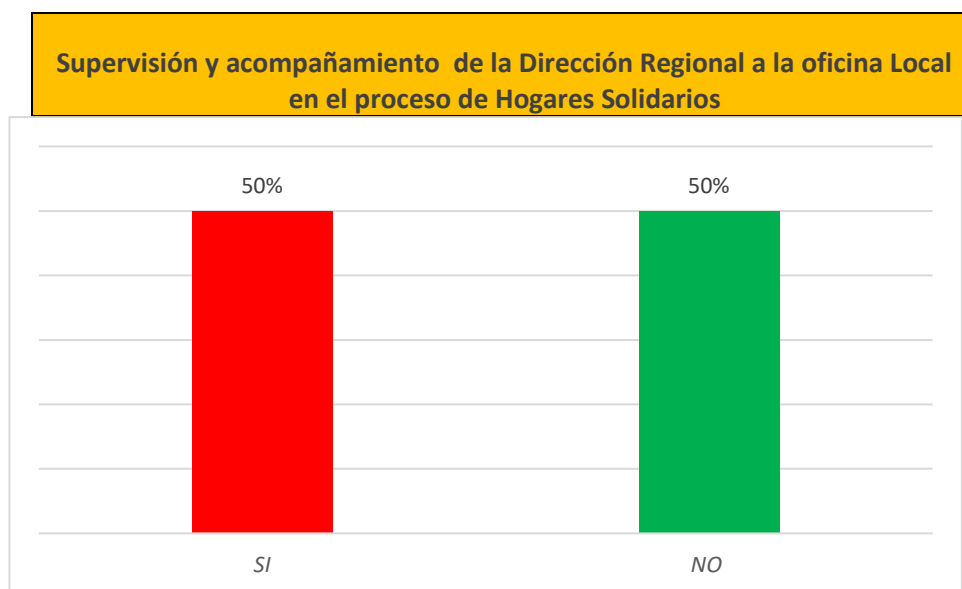
2.19. *En cuanto al seguimiento de las oficinas locales a Hogares Solidarios, se logró determinar que el 87% de las oficinas locales archivan los expedientes y no le dan seguimiento a los casos en donde existe una*



sentencia judicial en firme que ubica una PME en Hogar Solidario no subvencionado, y que eventualmente son abiertos cuando ingresa una denuncia relacionada con la PME, o cuando existe una solicitud de subvención.

2.20. *Por otra parte, se logró también determinar que en los casos en donde se ubican a PME en Hogares Solidarios subvencionado, el 100% de las oficinas evaluadas mantienen los expedientes abiertos para seguimiento, y son archivados únicamente cuando la PME cumple mayoría de edad (18 años), cuando regresa al hogar de sus padres biológicos, o por muerte del menor.*

2.21. *Existe una deficiente supervisión, acompañamiento y seguimiento a las oficinas locales en el proceso de ubicación de PME en Hogares Solidarios por parte de las Direcciones Regionales. En ese sentido, el 50% de las jefaturas de las oficinas locales evaluadas manifestaron que la Dirección Regional a la que pertenecen, no ejercen una supervisión y acompañamiento adecuado.*

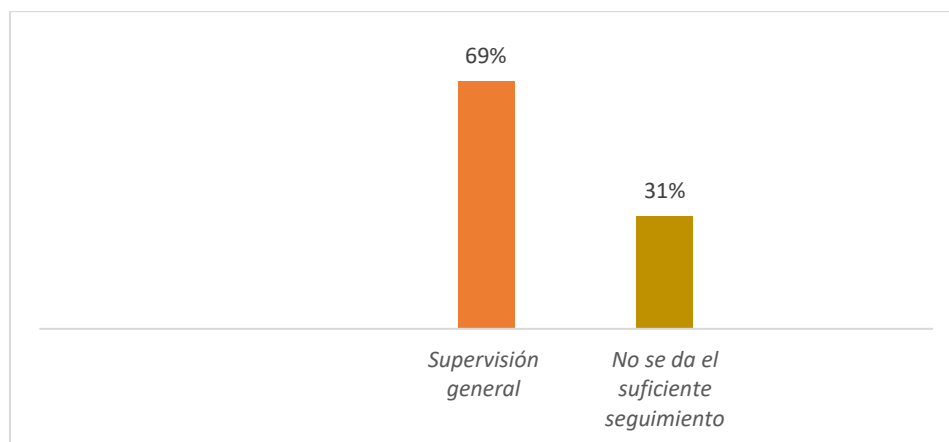


2.22. *A nivel de oficina local las jefaturas presentan debilidades en la ejecución de actividades de supervisión y seguimiento de los procesos de Hogares Solidarios. Al consultarse a 16 jefaturas sobre cuáles eran las actividades de supervisión y seguimiento al proceso de Hogares Solidarios*



que daban en sus oficinas en sus oficinas. respondieron de la siguiente forma:

<i>Da una supervisión general de los procesos en oficina local</i>	11	69%
<i>No se da el suficiente seguimiento</i>	5	31%



2.23. En la revisión de la normativa que rige el Programa de Hogares Solidarios se detectó una contradicción en relación a la figura de la tutela, en el sentido de si una familia acoge a una persona menor de edad bajo tutela es o no un hogar solidario.

2.24. El Modelo marco del programa establece que en caso que la familia solidaria opte por la figura legal de la tutela y la persona menor de edad lo acepte, el PANI no deberá brindar más acompañamiento a dicho hogar, ya que deja de ser un Hogar Solidario, sin embargo El Reglamento de transferencia, Uso, control y liquidación indica que para la apertura y subvención de un Hogar Solidario la Oficina Local correspondiente deberá remitir al Departamento Financiero Contable entre otros la resolución que autorice la tutela.

Debilidades de control interno en el proceso de Hogares solidarios; Registro, calidad, seguridad, veracidad y oportunidad de la información.



2.25. De acuerdo a la revisión efectuada se logró evidenciar que la Institución no cuenta a nivel nacional con un registro consolidado que permita obtener información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre los Hogares Solidarios, tal como cantidad y ubicación geográfica de los Hogares solidarios no subvencionados, nombre, sexo, escolaridad, edad de las PME.

2.26. De lo anterior se desprende que, el SIAP no se está actualizando, a pesar que las oficinas locales están enviando la información de los Hogares Solidarios mensualmente al Departamento de Acreditación, esto con la finalidad de que este departamento registre la información en el SIAP, no obstante, consultada la Licda. Jalila Meza coordinadora del Departamento de Acreditación manifiesta que por falta de recurso humano la información de los Hogares Solidarios se dejó de registrar en el SIAP. Indicando que:

“Consideramos además que el registro y la planilla de hogares solidarios subvencionados lo realiza el Depto. Financiero Contable y cuando se requiere el dato de población y depositarios se les solicita; además de que por ser en casos en atención por las Oficinas Locales, ya se encuentra integrada la información en el sistema INFOPANI.”

2.27. Se logró comprobar que únicamente el Departamento de Financiero Contable es quien lleva un registro con la información de los Hogares Solidarios y para tal efecto utiliza hojas Excel en donde maneja una base de datos con la información sobre **hogares solidarios subvencionados**, lo que implica asumir una serie de riesgos entre los que podemos mencionar:

- a) **Confiabilidad de la información:** A pesar de que las hojas de cálculo son fáciles de llenar, también presentan un gran riesgo, pues sus datos se pueden cambiar o borrar en cualquier momento, creando problemas como: datos incorrectos, pérdida de información relevante y hojas de cálculo dañadas.
- b) **Sustituir sistemas informáticos institucionales por la utilización de hojas Excel.** Esa práctica propicia problemas para interconectar bases de datos y dificultad para actualizar y analizar la información, y favorece la creación de controles dispersos que dificultan la supervisión y seguimiento.

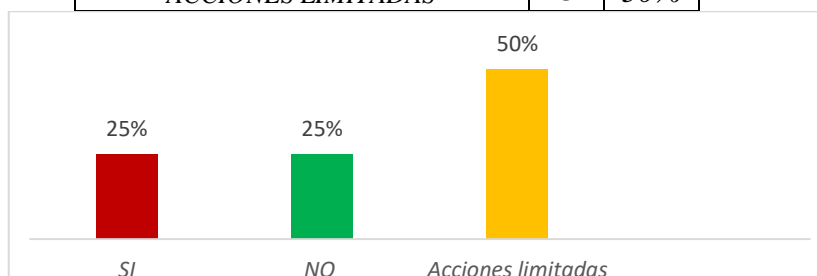


- c) **Gestión oportuna de datos.** En las hojas Excel las búsquedas son lentas y de alto riesgo porque es fácil equivocarse y proporcionar resultados equivocados. Por el contrario, las bases de datos en sistemas informáticos están específicamente diseñadas para ser eficientes al realizar búsquedas y cruzar datos, y son extraordinariamente más potentes en la gestión de datos.
- d) **Seguridad de la información:** Las hojas Excel no pueden verse como sistemas de protección contra el uso indebido de la información institucional, pues está expuesta tanto a la manipulación accidental, como el uso inapropiado de forma consciente.

2.28. Por otra parte, también se logró determinar que la institución desde hace varios años, viene utilizando el sistema informático denominado INFOPANI, con la finalidad de mantener una base de datos de los procesos atencionales en oficinas locales, pero básicamente en lo que se refiere a la atención de denuncias en las etapas de registro, e intervención en primera y segunda instancia y medidas de protección en sede administrativa. Sin embargo, en lo que respecta al proceso de protección en albergues institucionales, ONG y Hogares Solidarios, dicho sistema aún carece del desarrollo adecuado para que los coordinadores de oficinas locales puedan contar con una herramienta ágiles, oportuna y efectiva para el registro, monitoreo y supervisión de las PME ubicadas en Hogares Solidarios.

2.29. En ese sentido, se le consultó a 16 coordinadores de oficinas locales si INFOPANI cuenta con herramientas ágiles y oportunas para el monitoreo y supervisión del registro y estado de las PME ubicadas en Hogares Solidarios, obteniendo la siguiente respuesta:

SI	4	25%
NO	4	25%
ACCIONES LIMITADAS	8	50%



Al respecto, consultados los funcionarios de INFOPANI indican:



“La etapa de Hogares Solidarios casi no se ha desarrollado, en este momento está en revisión, dentro de los términos de referencia se incluirá para la segunda fase. No se puede determinar en el sistema cuantos hogares y PME hay, ya que eso no está desarrollado”

2.30. Como se puede notar, ninguno de los tres mecanismos utilizados por la Institución para el registro de información sobre los Hogares Solidarios están proporcionando una seguridad razonable de que la información que se pueda obtener de estos sea confiable, relevante, pertinente y oportuna, lo que le dificulta a la institución lograr niveles aceptables de eficiencia, eficacia y economicidad en la prestación de los servicios a las PME, sus familias de origen y los hogares solidarios.

Manejo de expedientes

2.31. En la revisión documental de los expedientes físicos de Hogares Solidarios en Oficinas Locales, se logró evidenciar una serie de irregularidades en su administración y custodia, las cuales se enumeran a continuación:

- *Hojas sin foliar.*
- *Hojas sueltas.*
- *Carencia de firmas en documentos.*
- *Índice del Expediente desactualizado o en blanco.*
- *Carátulas de expedientes en mal estado.*
- *Papeles con información pegados informalmente en las hojas.*
- *Documentos duplicados.*

Custodia

2.32. En varias oficinas cuando la Auditoría pidió algún expediente y estando ausente la asistente administrativa, la persona encargada de la limpieza fue la que nos localizó y facilitó los expedientes. Incluso en una de esas oficinas se argumentó que “la señora de limpieza tiene mucho tiempo de trabajar en la oficina y sabe el teje y maneje de los expedientes”.



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

2.33. *Se logró identificar que en algunas oficinas locales se permite el acceso de personas ajenas a la institución metiendo información al INFOPANI con la clave de acceso de un funcionario. Esta irregularidad se da especialmente cuando alumnos se encuentran haciendo la práctica profesional en las oficinas locales y el funcionario del PANI le asigna funciones para que ingrese información a INFOPANI facilitándoles la clave de acceso, y dejándoles libre acceso a los expedientes de los casos que lleva la Oficina Local.*

2.34 *El Departamento Financiero Contable no está enviando copia a las Oficinas Locales de las Planillas aplicadas y pagadas a los Hogares Solidarios Subvencionados, esto a pesar de que es una actividad de control cruzado entre la oficina local y Financiero Contable, que tiene como fin el conciliar la información de la planilla aplicada por el departamento de financiero con la información que ellos enviaron, esto en apego a la norma debidamente establecida.*

III CONCLUSION

- 3.1. *El programa de Hogares Solidarios es de suma importancia dentro del eje de protección dado que constituye la alternativa de ubicación con menos consecuencias para la persona menor de edad cuando requiere ser apartado de su hogar, dado que garantiza el cumplimiento del derecho de pertenecer a una familia, permaneciendo de manera temporal en su familia extensa o un recurso comunal, por lo cual tiene prioridad ante las demás alternativas.*
- 3.2. *El presente estudio ha evidenciado una serie de deficiencias que hace concluir que el accionar práctico se aleja de la concepción teórica del modelo, situaciones que van en detrimento de una adecuada protección de las PME.*
- 3.3. *Esta alternativa por ser una ubicación transitoria mientras se resuelve la situación de la PME resuelve muchas de las situaciones de emergencia en las Oficinas locales, sin embargo, el escaso seguimiento y supervisión tiene como consecuencia que las PME permanezcan por mucho tiempo y en muchos casos con su condición legal irregular.*



- 3.4. *Es necesario una revisión de la concepción teórica y metodológica del modelo de acuerdo a la experiencia actual y los nuevos retos en materia de protección a fin de ajustarlo a las condiciones de prestación de servicios de la institución, y a partir de ahí generar los lineamientos y directrices para el funcionamiento de esta alternativa de protección.*
- 3.5. *Preocupa además que no se cuenta con una base de información actualizada a nivel nacional sobre la totalidad de Hogares Solidarios, por lo tanto, se desconoce cuántas personas menores de edad se encuentran en Hogares Solidarios subvencionados y no subvencionados a nivel nacional, lo que consideramos una limitante importante para la toma de decisiones por parte de la Administración.*

IV RECOMENDACIONES

A la Presidencia Ejecutiva

Girar instrucciones a la Gerencia Técnica para que:

- 4.1. *Efectué un inventario de la totalidad de Hogares Solidarios a nivel local, regional y nacional (subvencionados y no subvencionados) que contenga al menos la siguiente información:*
- *Nombre y calidades de las PME.*
 - *Tiempo de permanecer en el hogar solidario.*
 - *Situación psico-socio-legal actual.*
 - *Nombre de los encargados.*
 - *Dirección exacta.*
 - *Monto subsidiado.*

Asignando la responsabilidad del cumplimiento de los plazos de esta recomendación según corresponda, a nivel local y regional al Director de cada región y a nivel nacional a la Gerencia Técnica.



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

Asimismo, definir el mecanismo mediante el cual se mantendrá actualizada la información de dicha base de datos, tomando en cuenta el nivel de responsabilidades indicado anteriormente. (ver resultados 2.25, 2.26, 2.30)

Par el cumplimiento de esta recomendación se da como plazo de 2 meses. Esta Auditoría dará por cumplida la recomendación con un informe por parte de la Presidencia Ejecutiva, en el cual se certifique el cumplimiento de la misma con el inventario realizado y el respectivo mecanismo de actualización.

4.2. *Realice una revisión integral de la concepción teórica, políticas, normativa y directrices que regula el Programa de Hogares Solidarios, esto con la finalidad de actualizar conceptos y demás regulaciones, el cual debe ser debidamente aprobado por la Junta Directiva de la Institución. Una vez actualizada la información del programa realizar un proceso de capacitación a las oficinas. . (ver resultados 2.19, 2.23, 2.24)*

La recomendación se dará por cumplida con la recepción del documento producto de la revisión con el respectivo acuerdo de Junta Directiva y el programa con el respectivo cronograma de la capacitación a las oficinas. Par el cumplimiento de esta recomendación se da como plazo de 2 meses.

4.3. *Tomar acciones efectivas para que los Directores Regionales y coordinadores de Oficinas locales ejerzan la supervisión correspondiente atinente al Programa de Hogares Solidarios, expuesta en el Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales, DIRECTRIZ PE-003-2016. (ver resultados 2.21, 2.22) Para el control y seguimiento de la recomendación. Se deberán enviar copia a esta Auditoría de las acciones tomadas al respecto y dirigidas a las Direcciones Regionales.*

4.4. *Girar las instrucciones pertinentes para que la información que remiten mensualmente las Oficinas Locales a la Oficina de Acreditación se incluya de manera pronta, confiable y oportuna en el SIAP, de tal forma que esté actualizada. (ver resultado 2.26) Para el seguimiento y cumplimiento de esta recomendación la Gerencia Técnica deberá elaborar lo siguiente: a) Propuesta para las acciones que realizará la administración para atender esta recomendación y b) el informe correspondiente a la finalización de la propuesta.*



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

- 4.5. *Que la información que remiten las Oficinas Locales al nivel central sea vía electrónica mediante correo interno y firmada digitalmente por el coordinador de cada oficina, esto con la finalidad de facilitar la inclusión de la información en el SIAP.*
- 4.6. *Suministrar en la medida de las posibilidades de la Administración los recursos necesarios a INFOPANI con la finalidad de que pueda desarrollarse de manera efectiva el módulo que compete el Programa de Hogares Solidarios. (ver resultado 2.28, 2.29)*
- 4.7. *Tomar las acciones pertinentes para que se ejecuten las políticas y normativa existente en cuanto al manejo, custodia y responsabilidad de los expedientes por parte del personal de Oficinas Locales, esto con el objeto de garantizar su acceso solo a personal autorizado. (ver resultados 2.31, 2.32, 2.33)*

Para el cumplimiento de estas recomendaciones se da como plazo de 2 meses y para garantizar el seguimiento de las mismas, las recomendaciones 4.5, 4.6 y 4.7 Se deberá enviar copia de todos los oficios que se emitan para atender las mismas por parte de la Presidencia Ejecutiva y Gerencia Técnica.

Al Departamento de Financiero Contable.

- 4.8. *Girar las instrucciones correspondientes para que de inmediato se empiecen a enviar mensualmente a todas las oficinas locales copia de las planillas de hogares Solidarios aplicadas, según lo establece la norma. (ver resultado 2.34) Se deberá enviar copia de todos los oficios relacionados con el cumplimiento de la recomendación.*
- 4.9. *Coordinar con el Departamento de Tecnologías de Información para valorar opciones de respaldo que permitan resguardar la información de manera segura y si opciones de manipularse o borrarse. (ver resultado 2.27) Se deberá enviar copia de todos los oficios relacionados con el cumplimiento de la recomendación.*
- 4.10.

Par el cumplimiento de esta recomendación se da como plazo de 2 meses



PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

DEPARTAMENTO AUDITORIA INTERNA

INFORME AII-005-2018

Atentamente,

Licda. María Auxiliadora Chaves Campos, MBA
AUDITORA GENERAL

C.c. Gerencia Técnica
Gerencia de Administración
Archivo
✉ *MCC/gaa*