

Dirección General de Auditoría

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-AMTSS-IESP-1-2021

Evaluación del Sistema de Control Interno del proceso de gestión de riesgos y control del desempeño atinente a los nuevos objetivos del Programa Proteger, incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS - MDHIS del 4 de setiembre del 2020

Abril, 2021

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio	4
1.2. Recordatorio	4
1.3. Objetivo General	4
1.4. Alcance	5
1.5. Normas Técnicas	5
1.6. Metodología Aplicada.....	5
1.7. Antecedentes	5
1.8. Comunicación de Resultados.....	6
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	7
2.1. Gestión de riesgos asociados a los nuevos objetivos incluidos por medio del Decreto N°42601	7
2.2. Indicadores desempeño asociados a los nuevos objetivos incluidos por medio del Decreto N°42601	8
2.3. Comunicado del programa de becas de capacitación en línea.....	9
3. CONCLUSIONES.....	12
4. RECOMENDACIONES	13

Dirección General de Auditoría

RESUMEN EJECUTIVO

El Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS-MDHIS “Reforma del título y de los Artículos 1, 2, 3 Y 7 del Decreto Ejecutivo N°42305” incorpora al Decreto N°42305 “Creación del Programa Proteger”, dos nuevos objetivos relacionados con brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales y con promover la reinserción laboral de las personas, poniendo a disposición de la población registrada, servicios de empleo, entre los que se encuentran la capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios.

El propósito de la auditoría fue verificar el Sistema de Control Interno del proceso de gestión de riesgos y control del desempeño atinente a los nuevos objetivos del Programa Proteger, incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS-MDHIS.

Con base en la revisión realizada, se determinaron hallazgos asociados al Control Interno relacionados con el comunicado del programa de becas de capacitación en línea, la valoración de riesgos y la creación de indicadores para el control del desempeño de los nuevos objetivos del Programa Proteger establecidos en el Decreto N°42601-MTSS-MDHIS.

Con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno y contribuir a la oportuna toma de decisiones, se emiten recomendaciones orientadas a mejorar las gestiones pertinentes que garanticen la transparencia y cumplimiento de los nuevos objetivos del Programa BP, incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS - MDHIS del 4 de setiembre del 2020, criterios emitidos por la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (en adelante PRODHAB) y demás requisitos exigidos en la normativa atinente.

Dirección General de Auditoría

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El estudio atiende la solicitud de colaboración efectuada por la Contraloría General de la República (CGR) a la Dirección General de Auditoría (DGA) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), mediante el oficio N°17807 consecutivo DFOE-SOC-1114, de fecha 11 de noviembre 2020, con el fin de brindar seguimiento a las oportunidades de mejora fiscalizadas del BP.

1.2. Recordatorio

La Contraloría General de la República recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°39 de la Ley General de Control Interno:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté 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 38: Planteamiento 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”.

1.3. Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno del proceso de gestión de riesgos y control del desempeño atinente a los nuevos objetivos incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS - MDHIS “Reforma del título y de los Artículos 1, 2, 3 Y 7 del Decreto Ejecutivo N°42305” del 4 de setiembre del 2020.

Dirección General de Auditoría

1.4. Alcance

Se evaluó las acciones ejecutadas por la Administración Superior desde el 30 de marzo 2020 al 31 de marzo 2021, ampliándose en caso de ser necesario.

1.5. Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6. Metodología Aplicada

Se utilizó lo dispuesto en la Ley N°8292 “Ley General de Control Interno”, Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), Normas de Control Interno para el Sector Público (R-CO-9-2009), Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014).

Se tomó en cuenta lo dispuesto en la Ley N°8968 “Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales” y los Decretos Ejecutivos N°42305 “Creación del Programa Proteger” y el N°42601 “Reforma del título y de los Artículos 1, 2, 3 Y 7 del Decreto Ejecutivo N°42305”, en apego a las sanas prácticas de control interno.

Se analizó el documento "Teoría del Programa" versión 2.0, facilitado por la Dirección Nacional de Empleo (DNE) y correspondencia enviada y recibida de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB).

Se enviaron solicitudes de información mediante el sistema ARGOS, procediendo a analizar el contenido de las respuestas con el fin de evaluar su nivel de cumplimiento por parte de la Administración respecto a la normativa vigente.

El tratamiento de los datos obtenidos permitió desarrollar los hallazgos contenidos en el Apartado 2 de este Informe.

1.7. Antecedentes

El Decreto Ejecutivo N°42227 “Decreto de Emergencia Nacional por la enfermedad COVID 19” publicado en el Alcance N°46 a La Gaceta 51 del 16 de marzo de 2020, señala en el Artículo N°1 la declaratoria de emergencia nacional, a saber:

“Artículo 1.-Se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.”

El Decreto Ejecutivo N°42305 “Creación del Programa Proteger”, del 17 de abril del año 2020, en el Artículo N°1, señala lo siguiente:

Dirección General de Auditoría

Artículo 1.-Fin. Créase el Programa Proteger como una respuesta integral al impacto socio económico ocasionado por la Emergencia Nacional provocada por la COVID-19, mediante el cual se atenderá a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de esta emergencia, con el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo denominado Bono Proteger.”

Este Decreto establece, además, los lineamientos generales del procedimiento de solicitud y asignación del BP, determina las responsabilidades institucionales, los criterios de priorización en la asignación de los recursos, mecanismos de validación, control, seguimiento, rendición de cuentas y resguardo de la información.

El Decreto Ejecutivo N°42601 “Reforma del título y de los Artículos 1, 2, 3 Y 7 del Decreto Ejecutivo N°42305” en el Artículo N°2, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º- Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril de 2020 denominado Creación del Bono Proteger, para que se lea de la siguiente manera:

“ ...

Complementariamente y en el marco del Sistema Nacional de Empleo, se podrán poner a disposición de la población registrada, servicios de empleo, entre los que se encuentran: capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.”

1.8. Comunicación de Resultados

El presente Informe se expuso a la Administración el día 19 de abril del 2021 a las 9:00 am de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia por parte de la Auditoría: Norman Araya Alpizar Sub Auditor General, Andrea Umaña Salazar Jefe Dpto. AMTSS, Lucrecia Rojas Marín Jefe Dpto. SR y Andrés Marín Alfaro Auditor Encargado. Por parte de la Administración se contó con la presencia de Natalia Álvarez Rojas Viceministra de Trabajo y Seguridad Social, Joselyne Sánchez Soto Jefa Despacho Ministra, Fabián Barquero Méndez Asesor Despacho Ministra, Marcos Solano Chacón Director Nacional de Empleo.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1. Gestión de riesgos asociados a los nuevos objetivos incluidos por medio del Decreto N°42601

Esta DGA verificó que la Administración Superior no desarrolló en su gestión de riesgos detallada en el documento "Teoría del Programa" versión 2.0, de marzo 2021, riesgos relacionados con los nuevos objetivos del Programa Proteger, incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601, del 4 de setiembre del 2020.

El artículo N°4, del Decreto Ejecutivo N°42601, modifica el artículo N°3 del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril de 2020, denominado "Creación del Programa Proteger", para que se lea de la siguiente manera:

"...

Artículo 3.- Objetivos del Programa. El Programa Proteger tiene los siguientes objetivos:

a) Dotar a las personas beneficiarias de un subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el COVID-19.

b) Brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales y una protección frente a los impactos socioeconómicos ocasionados por la Emergencia nacional provocada por el COVID-19.

c) Promover la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID-19, poniendo a disposición de la población registrada en el marco del Sistema Nacional de Empleo, servicios de empleo, entre los que se encuentran la capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros." (El subrayado no es parte del original)

Este tema de control fue evaluado por la CGR, para el objetivo original del Programa Proteger, en su informe DFOE-SOC-IF-00015-2020 de fecha 16 de diciembre 2020, en el cual señalan que:

2.17 El control 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. (El subrayado no es parte del original)

Dirección General de Auditoría

La recomendación emitida por la CGR respecto a este tema de control señala que:

"Emitir, oficializar y divulgar un lineamiento en coordinación con las instancias internas y externas que correspondan, para que, ante la apertura de un programa de protección social como respuesta a los efectos de una emergencia nacional, se controle:(Ver puntos 2.1 al 2.52 del presente Informe)

...

b) Que la gestión de riesgos de la intervención pública cumpla con la normativa emitida a nivel institucional relacionada con el Sistema de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI). (El subrayado no es parte del original)

..."

La evaluación de riesgos no se incluyó en el documento formal establecido para los riesgos relacionados con los nuevos objetivos incorporados en el Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación Programa Proteger" por un error de omisión, tal como indica el Director de la DNE en consulta realizada, a saber:

"Por un error de omisión no se incluyeron los riesgos relacionados con los objetivos b) y c) del Programa Proteger contenidos en el Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS-MDHIS..."

Al no identificarse en el documento "Teoría del Programa 2.0" los riesgos relacionados con los nuevos objetivos incorporados al Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación Programa Proteger", imposibilita su adecuado análisis, evaluación y administración de amenazas; los cuales, ante una materialización el efecto de los riesgos no evaluados puede impactar negativamente el alcance de los objetivos.

2.2. Indicadores desempeño asociados a los nuevos objetivos incluidos por medio del Decreto N°42601

Esta DGA analizó que la Administración desarrolló los indicadores para el control del desempeño de los nuevos objetivos del Programa Proteger 5 meses después de su publicación en el Decreto Ejecutivo N°42601, siendo que el documento "Teoría del Programa" versión 2.0 es de fecha marzo 2021 y el Decreto citado es de fecha 4 de septiembre del 2020.

La Norma 1.2 denominada "Objetivos del Sistema de Control Interno" del Capítulo 1 "Normas Generales" de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establece lo siguiente:

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal...

Central Telefónica: 2542-000 • Tel.: 2223-6084 • Correo electrónico: javier.gonzalez@mtss.go.cr • www.mtss.go.cr

Dirección General de Auditoría

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información...

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales. (El subrayado no es parte del original)

d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Este tema de control fue evaluado por la CGR en su informe DFOE-SOC-IF-00015-2020, de fecha 16 de diciembre 2020, para el objetivo original del Programa Proteger, en el cual señalan la siguiente recomendación:

“Valorar, documentar e implementar las áreas de mejora descritas en el presente informe, relacionadas con el diseño y control del desempeño del Programa Bono Proteger, lo anterior, con el fin de que sirva de base para la fase evaluativa de esa intervención pública. (Ver puntos 2.1 al 2.17 y del 2.33 al 2.52 del presente Informe).” El subrayado no es parte del original

Esta condición se debe a áreas de mejora en el diseño y control de desempeño del Programa Proteger por parte de la Administración Superior, siendo que, la creación de los indicadores de control de los dos nuevos objetivos, incorporados con el Decreto N°42601, no responde directamente a la obligación de contar con indicadores que permitan evaluar y dar el seguimiento a las acciones que ejecuta la Administración Superior en cualquier proyecto que desarrolle, en materia de control interno, sino más bien, al deber de cumplir con una recomendación emitida por la CGR, según respuesta del Director de la DNE, a saber

“Los cambios obedecieron al acatamiento de la disposición 4.5 del informe DFOE-SOC-IF-00015-2020 del 16 de diciembre de 2020 de la Contraloría General de la República, en la que se solicita a la Administración hacer los ajustes relacionados con el diseño y control del desempeño del Programa Bono Proteger, según los puntos 2.1 al 2.17 y del 2.33 al 2.52 del citado Informe.”

El diseño de los indicadores de manera tardía trae como consecuencia que la Administración Superior no evalúe de manera oportuna los efectos e impactos alcanzados en la población beneficiaria y la medición correspondiente de la cantidad de personas que matricularon y su participación activa en la capacitación en línea ofrecida, producto de la modificación de los nuevos objetivos plasmados en el Decreto Ejecutivo N°42601.

2.3. Comunicado del programa de becas de capacitación en línea

Esta DGA determinó que la Administración Superior incumplió con la recomendación emitida por la PRODHAB en el oficio APD-06-098-2020, del 11 de junio del 2020, respecto al uso del actual consentimiento informado para ofrecer a las personas, que hayan completado su proceso de registro y aplicación al Programa Proteger, los beneficios detallados en los nuevos objetivos incorporados en el Decreto N°42601.

Dirección General de Auditoría

Lo anterior por cuanto, la Administración Superior utilizó la Base de Datos del SGBP para seleccionar a alrededor de 60 mil personas solicitantes del Bono Proteger, según criterios de selección dados por CINDE, para remitirles un mensaje invitándolas a participar del nuevo programa de becas de capacitación en línea impulsado por el Gobierno y Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), lo cual no cumple con los pasos necesarios para hacer uso de la Base de Datos del SGBP, según el oficio citado

Al respecto, el procedimiento a seguir para utilizar la Base de Datos del SGBP, en razón a los nuevos objetivos incorporados por el Decreto Ejecutivo N°42601, fue consultado a la PRODHAB por medio del oficio MTSS-DMT-OF-586-2020, del 28 de mayo de 2020, a saber:

"... ¿Es posible hacer uso del actual consentimiento informado para ofrecer a las persona que haya completado su proceso de registro y aplicación a PROTEGER este otro beneficio, o por lo contrario, ¿es necesario solicitar otro consentimiento informado para realizar esta comunicación de este otro beneficio a las personas inscritas en la base de datos de PROTEGER?"-SIC-

En respuesta, el oficio APD-06-098-2020, del 11 de junio de 2020, la PRODHAB recomienda a la Administración lo siguiente:

"...

Partiendo de la premisa que esas 800 mil personas debieron indicar algún medio de contacto, la recomendación sería enviar un mensaje por tales medios, en donde se comunique que la finalidad de información suministrada será ampliada y en qué términos, y que en caso que alguna persona no esté de acuerdo, debe de informarlo para lo que corresponda. Dicho de otra forma, sería un consentimiento en negativo."-SIC-

Lo anterior por cuanto, el consentimiento informado del BP delimita el uso de los datos aportados por la totalidad de solicitantes para el análisis, cumplimiento, elegibilidad de los requisitos para acceder al BP, a saber:

“El abajo firmante autoriza de manera libre, inequívoca, específica e informada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante denominado MTSS, y al Instituto Mixto de Ayuda Social, en adelante IMAS para que, de conformidad con la Ley No. 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales:

“...

a. La finalidad de la recopilación de datos personales es determinar mi elegibilidad para el Bono Proteger, y serán utilizados solamente con esos fines.

...

c. Que el tratamiento que el MTSS o el IMAS dará a mis datos personales solicitados será su análisis, para determinar el cumplimiento de requisitos y elegibilidad para el bono por vulnerabilidad laboral producto de emergencia nacional por el Covid-19.”

Dirección General de Auditoría

Esta condición se da por cuanto, a pesar de que la Administración Superior realizó las acciones pertinentes con la PRODHAB para asesorarse en el tema, se interpretó como aprobación a la remisión del mensaje un párrafo incluido en el Oficio de la PROHAB anteriormente citado, el cual no forma parte del procedimiento recomendado en respuesta a la pregunta planteada por el Despacho, a saber:

“ ...

Por otra parte, es consideración de esta Agencia, que la base de datos PROTEGER deba ser entendida por las personas que se registran como un Programa integral, que brinda apoyo no solo en términos económicos, sino de capacitación y oferta laboral. Al ampliarse el alcance del programa, se entiende que los usuarios podrán recibir información en sus medios de contacto referente a las diferentes soluciones y no solamente en cuanto a la ayuda económica.”

El no acatamiento de la recomendación de la PRODHAB podría propiciar implicaciones de índole legal a la Administración, por cuanto se utilizaron los datos de las personas solicitantes del BP para un fin distinto al autorizado en el Consentimiento Informado.

Dirección General de Auditoría

3. CONCLUSIONES

Esta Auditoría verificó el cumplimiento del Sistema de Control Interno respecto a proceso de gestión de riesgos y control del desempeño atinente a los nuevos objetivos del Programa Proteger, incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601-MTSS - MDHIS del 4 de setiembre del 2020 concluyendo que la Administración:

- Se presentan áreas de mejora en el proceso de valoración de riesgos y en la oportunidad de creación de indicadores de evaluación del desempeño de los dos nuevos objetivos del Programa Proteger incluidos por medio del Decreto Ejecutivo N°42601.
- Incumplimiento de la recomendación emitida por la PRODHAB en el oficio APD-06-098-2020, del 11 de junio del 2020.

Dirección General de Auditoría

4. RECOMENDACIONES

- 4.1. Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, en un plazo de 10 días una vez recibido este Informe.
- 4.2. Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se ingrese el Plan de Acción con las actividades correspondientes, conforme los plazos establecidos, que muestre las acciones que se ejecutarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en un plazo 10 días una vez recibido este Informe.
- 4.3. Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se registren en el Sistema Argos el Control de Avance de las evidencias correspondiente del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en este Informe, en 10 días plazo una vez recibido este Informe.
- 4.4. Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que se cumplan con las recomendaciones emitidas por la CGR en su informe N° DFOE-SOC-IF-00015-2020 en materia de valoración de riesgos continua y elaboración de indicadores de desempeño, no sólo para el Programa Proteger sino para todos los proyectos que ejecutará la Administración Superior, en 15 días hábiles plazo una vez recibido este Informe. (Ver Comentario 2.1 y 2.2)
- 4.5. Girar instrucciones formales y dar el seguimiento oportuno para que en lo sucesivo previo al uso de la Base de Datos del SGBP se cumpla con lo estipulado por la PRODHAB en el oficio APD-06-098-2020 de fecha 11 de junio del 2020 en 15 días hábiles plazo una vez recibido este Informe. (Ver Comentario 2.3)

Oficializado por medio del Oficio MTSS-DGA-OFI-6-2021 _____