

INFORME DE AUDITORÍA DA-15-35

28 de abril de 2015

Departamento de la Familia

Administración de Familias y Niños

(Unidad 2256 - Auditoría 13900)

Período auditado: 1 de enero de 2011 al 30 de junio de 2014

CONTENIDO

	Página
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	3
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	5
OPINIÓN Y HALLAZGOS.....	6
1 - Fondos no recibidos por incumplimiento de requerimientos de una agencia federal	6
2 - Tardanzas en la preparación y el trámite de los formularios relacionados con los servicios por el cuidado sustituto de personas de edad avanzada y, en el pago a los proveedores de dichos servicios	9
3 - Tardanzas en la preparación y el trámite de los formularios relacionados con los servicios por el cuidado sustituto a menores de edad y, en el pago a los proveedores de dichos servicios	13
4 - Funciones conflictivas realizadas por los oficiales de pago de nómina de cuidado sustituto para menores y personas de edad avanzada.....	16
5 - Deficiencias relacionadas con el archivo y el manejo de los expedientes de los participantes...	18
RECOMENDACIONES.....	22
AGRADECIMIENTO	23
ANEJO 1 - INFORMES PUBLICADOS	24
ANEJO 2 - DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON EL ARCHIVO Y EL MANEJO DE LOS EXPEDIENTES DE LOS PARTICIPANTES [Hallazgo 5].....	25
ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	28

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

28 de abril de 2015

Al Gobernador, y a los presidentes del Senado
y de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Administración de Familias y Niños (ADFAN), adscrita al Departamento de la Familia (Departamento), para determinar si las mismas se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Hicimos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2011 al 30 de junio de 2014. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, tales como: entrevistas; inspecciones físicas; y examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada, y de otra información pertinente.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Determinamos emitir varios informes de esta auditoría. Este es el segundo informe, y contiene cinco hallazgos sobre el resultado del examen que realizamos de los desembolsos por concepto de nómina de cuidado sustituto para menores de edad y para las personas de edad avanzada y adultos con impedimentos. En el **ANEJO 1** presentamos información sobre el informe emitido sobre los controles administrativos e internos. Los mismos están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA UNIDAD AUDITADA**

La ADFAN se creó mediante el *Plan de Reorganización 1 del 28 de julio de 1995* como parte del componente programático y operacional del Departamento¹.

Su misión es promover y apoyar los esfuerzos de individuos, familias y comunidades para que aporten a su propio desarrollo y al de la sociedad. A tales fines, facilita la prestación de servicios sociales, educativos y preventivos, dirigidos a lograr una mejor y más efectiva participación, igualdad y justicia social.

Para cumplir con su misión, la ADFAN se encarga de los programas de cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes, realiza trabajo social familiar, e interviene en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y de protección y cuidado de ancianos y personas con impedimentos. También desarrolla trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente. Además, propicia proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el Gobierno, donde la comunidad asuma un rol protagónico en el manejo de los problemas que afectan la calidad de su vida.

Dichos esfuerzos son llevados a cabo a través de las siguientes administraciones auxiliares, mediante las cuales se ofrecen los diversos programas:

- Cuidado Sustituto y Adopción
- Preservación y Fortalecimiento de la Familia
- Protección Social

¹ Forman parte también de este componente programático y operacional: la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), la Administración para el Sustento de Menores (ASUME), la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN), y la Corporación Pública Industria de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas (CIRIO). Mediante la *Ley 139-2014, Ley del Programa de la Industria de Ciegos y Personas con Impedimentos Físicos, Mentales y del Desarrollo*, del 12 de agosto de 2014, se creó el Programa para la Industria de Ciegos y Personas con Impedimentos Físicos, Mentales y del Desarrollo, adscrito a la Administración de Rehabilitación Vocacional.

- Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos
- Servicios de Prevención en la Comunidad.

La Administración Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos se encarga de administrar el Programa de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos. Este Programa ofrece servicios sociales en las áreas de protección social, orientación, cuidado, albergue y otros. El mismo atiende a las personas de 60 años de edad o más, personas de 18 años de edad o más con impedimentos, y beneficiarios de los Programas de Asistencia Económica (TANF, por sus siglas en inglés) en categorías de ancianos y adultos con impedimentos.

Los servicios se ofrecen a través de las oficinas regionales y locales del Departamento y proyectos comunales. Entre los servicios ofrecidos por el *Programa* está el de cuidado sustituto, mediante el cual se ubica en hogares licenciados o certificados por la agencia a personas de edad avanzada y adultos con impedimentos que no puedan valerse por sí mismos y se encuentren en situaciones de grave peligro para su seguridad y bienestar, y carecen de familiares que puedan atenderlos. Del 2011-12 al 2013-14, la ADFAN desembolsó \$83,557,281 por el cuidado de personas de edad avanzada y adultos con impedimentos.

La Administración Auxiliar de Cuidado Sustituto y Adopción administra el Programa de Cuidado Sustituto, el cual provee hogares sustitutos a menores de edad bajo la custodia del Departamento por medio de la *Ley para el Bienestar y la Protección Integral de la Niñez*. Este Programa ofrece a los menores un hogar por un tiempo determinado. Este servicio se ofrece en las diferentes oficinas regionales del Departamento a través de las Unidades de Cuidado Sustituto. Del 2011-12 al 2013-14, la ADFAN desembolsó \$78,135,171 por el cuidado de menores.

La ADFAN cuenta con una oficina central, ubicada en la sede del Departamento, y desarrolla su programa y servicios en 10 oficinas regionales y 99 oficinas locales, ubicadas en toda la Isla. Las oficinas

regionales están en: Aguadilla, Arecibo, Bayamón, Caguas, Carolina, Guayama, Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan.

La ADFAN es dirigida por una Administradora nombrada por la Secretaria de la Familia en consulta con el Gobernador. La Administradora le responde directamente a la Secretaria.

Durante los años fiscales del 2011-12 al 2013-14, la ADFAN recibió asignaciones presupuestarias, especiales y federales por \$704,454,200 e incurrió en gastos por \$694,373,000, para un saldo neto de \$10,081,200.

El **ANEJO 3** contiene una relación de los funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.

La ADFAN cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.adfan.pr.gov. Esta página provee información acerca de los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe* fueron remitidas a la Lcda. Vanessa J. Pintado Rodríguez, Administradora de la ADFAN, mediante carta de nuestros auditores del 11 de septiembre de 2014. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones determinadas durante la auditoría.

Mediante carta del 30 de septiembre de 2014, la Administradora contestó la carta de nuestros auditores. Sus comentarios se consideraron al redactar el borrador de los **hallazgos** este *Informe*.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió a la Hon. Idalia Colón Rondón, Secretaria de la Familia, a la Lcda. Yanitsia Irizarry Méndez, ex Secretaria de la Familia², y a la Administradora, para comentarios, mediante cartas del 8 de diciembre de 2014. El 18 y 22 de diciembre de 2014 la Administradora y la Secretaria de la Familia solicitaron una prórroga y se concedió la misma hasta el 12 y el 13 de enero de 2015, respectivamente.

² Quien también fungía como Administradora de la ADFAN.

La Secretaria de la Familia contestó el borrador de los **hallazgos** mediante carta del 13 de enero. La Administradora contestó el borrador de los **hallazgos** mediante carta del 12 de enero. En los **hallazgos** se incluyen algunos de sus comentarios.

La ex Secretaria de la Familia contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 23 de diciembre de 2014. En los **hallazgos 1, 4 y 5** se incluyen algunos de sus comentarios.

OPINIÓN Y HALLAZGOS

Opinión favorable con excepciones

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones fiscales de la ADFAN, objeto de este *Informe*, se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por los **hallazgos del 1 al 5** que se comentan a continuación.

Hallazgo 1 - Fondos no recibidos por incumplimiento de requerimientos de una agencia federal

Situación

- a. A través de la ADFAN el Departamento administra varios programas federales, para los cuales recibe fondos del Gobierno de Estados Unidos. Como receptor de estos fondos, el Departamento debe, entre otras cosas, cumplir con el envío de informes anuales a las agencias federales que aprueban la emisión de los mismos. Uno de estos informes es el *Commonwealth of Puerto Rico's Annual Progress and Services Report* (APSR), el cual se remite al Children's Bureau (CB) de la Administration for Children and Families (ACF)³.

Nuestro examen sobre el particular reveló que el Departamento no recibió fondos federales para dar servicios de prevención, seguridad y ayuda a niños y familias víctimas de maltrato, por no cumplir con requerimientos de la ACF, según se indica:

- Mediante carta del 11 de febrero de 2011, el CB le informó a la entonces Secretaria de la Familia que habían recibido y revisado el APSR para el año fiscal 2010-11 y que el mismo no cumplía

³ Adscrita al Department of Health & Human Services de Estados Unidos.

con la Sección 422(b)(15)(A) del *Social Security Act*, en la cual se requiere desarrollar un plan detallado para la supervisión y la coordinación de servicios de cuidado de la salud para niños en hogares sustitutos. Le informé, además, que como resultado de no incluir la información requerida, no se le aprobarían los fondos bajo el Título IV-B, Subparte 1 del programa *Child Welfare Social Services* del *Social Security Act*. Estos fondos ascendían a \$4,324,456, los cuales estarían destinados a dar servicios de prevención, seguridad y ayuda a niños y familias víctimas de maltrato.

- Mediante carta del 29 de diciembre de 2011, la ACF incluyó un detalle de los requerimientos con los que el Departamento debía cumplir para que se le otorgaran los mencionados fondos.
- Por carta del 2 de abril de 2012, el CB le indicó a la entonces Secretaria de la Familia que a esa fecha no habían recibido respuesta sobre los requerimientos para recibir los fondos. Le indicó, además, la decisión de la ACF de denegar el otorgamiento de dichos fondos al Departamento.

Crterios

En la sección 422(b)15(A) del *Social Security Act* se establece que la agencia responsable de administrar el plan estatal deberá desarrollar un plan para la supervisión y coordinación de servicios de cuidado de salud para cualquier niño que se encuentre bajo cuidado sustituto. Este plan debe asegurar una estrategia coordinada para identificar y responder a las necesidades de dichos niños. Se incluyen, además, los requerimientos que debe contener dicho plan.

En el *Program Instruction ACYF-CB-PI-10-09* de la ACF se establecen, entre otras cosas, los requerimientos que deben cumplir los estados recipientes de fondos federales, entre estos, los fondos bajo el programa federal *Stephanie Tubbs Jones Child Welfare Services: Title IV-B, Subpart 1 del Social Security Act*. Dichas instrucciones, entre otras cosas, establecen que el plan que remitan los estados debe describir cómo

asegurará una estrategia coordinada para identificar y responder a las necesidades de cuidado médico de los niños ubicados en hogares de cuidado sustituto, incluidos los servicios de salud mental y dental que necesiten.

Efectos

El incumplimiento del Departamento con los mencionados requerimientos provocó que este no recibiera fondos federales por \$4,324,456 para los servicios dirigidos a prevenir y combatir el maltrato. Ocasiona, además, que se utilicen los limitados recursos estatales para ofrecer estos servicios.

Causa

La situación respondió a la inacción de la Secretaria en funciones en proveer al Gobierno Federal los informes requeridos para que le otorgaran los fondos federales.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria de la Familia, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Desde el año 2013, la ADFAN ha reforzado la comunicación con el Gobierno Federal. Esto incluye asistencias técnicas, tanto vía telefónica como en visitas trimestrales. Al presente, la ADFAN está al día en términos de someter los informes requeridos por el Gobierno Federal. [sic]

En la carta de la Administradora, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Desde el año 2013, la Sub-Administradora es el enlace con el nivel federal y se mantiene comunicación frecuente (correos electrónicos, llamadas telefónicas) con el Gerente Programático del Children's Bureau, Región II. Esto incluye asistencias técnicas por parte del nivel federal, mediante visitas a PR que se están llevando a cabo trimestralmente. Cuando, por alguna razón de peso, se necesita alguna prórroga en la fecha para someter información solicitada, esta es negociada y acordada entre las partes. Al presente, la ADFAN está al día en términos de los informes requeridos por el nivel federal. [sic]

En la carta de la ex-Secretaria, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

La Administración realizó toda gestión relacionada para que los fondos no se afectaran. Hubo múltiples reuniones con los funcionarios de la región de Nueva York. El problema era arrastrado desde el año 2007. El problema redundaba en cómo el estado canaliza la tarjeta de salud para los jóvenes. En la transición se notificó la situación a la administración entrante. [...] Consta en

los expedientes del DF, que a nuestra llegada en el 2009, se dio seguimiento intensivo a esta área, logrando rescatar Fondos Federales, que se habían dado por perdidos. Además se comenzó un proceso de mecanización de los procesos manuales, indispensables para que la ADFAN, de una vez y por todas, cumpla con el Gobierno Federal. Múltiples misivas sobre el particular, obran en los expedientes del DF y del gobierno federal. [sic]

Consideramos las alegaciones de la ex-Secretaria, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece. Esto, porque nuestras conclusiones se basaron, entre otras cosas, en el examen de las comunicaciones del Gobierno Federal en las cuales daba seguimiento a la situación comentada y se advertía sobre la determinación final de no otorgar los fondos.

Véase la Recomendación 1.

Hallazgo 2 - Tardanzas en la preparación y el trámite de los formularios relacionados con los servicios por el cuidado sustituto de personas de edad avanzada y, en el pago a los proveedores de dichos servicios

Situaciones

- a. La ADFAN provee, entre otros servicios, el cuidado sustituto a personas de edad avanzada y adultos con impedimentos que están bajo la custodia del Departamento. Dichos servicios son prestados a través de hogares⁴ e instituciones privadas⁵ (proveedores) contratados por la agencia, los cuales reciben un pago mensual por cada adulto.

El proceso para el pago mensual que reciben los proveedores es iniciado por los trabajadores sociales de la ADFAN mediante la preparación y el trámite de los formularios *Convenio de Servicio a Prestar en Establecimientos de Cuidado Sustituto*⁶ (ADFAN-PSA-CS-04) y *Autorización para Iniciar, Descontinuar o Cambiar Pagos de Cuidado Sustituto de Adultos* (ADFAN-PSA-CS-69). Estos formularios se completan el mismo día en

⁴ Hogares de familias que se dedican al cuidado en forma regular de personas de edad avanzada o menores que no están relacionados por nexos sanguíneos con dicha familia.

⁵ Establecimientos que se dedican al albergue y cuidado de personas de edad avanzada o menores en un marco comunitario. Generalmente, operan como entes jurídicos debidamente establecidos bajo las leyes de corporaciones de Puerto Rico. Además, prestan servicios a una mayor cantidad de personas que un hogar.

⁶ Este formulario es un contrato entre la ADFAN y el operador del hogar o institución que presta el servicio de cuidado sustituto. Se prepara uno por cada persona de edad avanzada que recibe el servicio de cuidado sustituto.

que se coloca la persona de edad avanzada en un hogar o institución privada y se envían a la Unidad de Nómina de Hogares Sustitutos (Unidad de Nómina de Hogares) de la Oficina Regional correspondiente. En esta unidad los oficiales de nómina reciben los formularios y preparan el *Registro Individual de Pago*⁷ (*Tarjetas*) para cada hogar o institución. Mensualmente, se actualiza la información en las *Tarjetas*, tras recibir en las oficinas locales los formularios *ADFAN-PSA-CS-69* con la información sobre las altas o bajas, aumentos o disminuciones en los pagos, o ajustes por errores de pagos anteriores.

La información incluida en las *Tarjetas* es ingresada a la *Aplicación de Emisión de Cheques de Nómina de Hogares Sustitutos y de Crianza (Aplicación)* por los oficiales de nómina. Posteriormente, la Oficina de Sistemas de Información del Secretariado (OSI) imprime los informes *Nómina Preliminar de Hogares de Crianza y Nómina Preliminar de Hogares Sustitutos (Nómina Preliminar)*, para revisión y aprobación de los oficiales de nómina.

El informe *Nómina Preliminar* aprobado es referido al Oficial Pagador Especial de la ADFAN, quien emite el memorando *Certificación de Emisión de Cheques* para autorizar a la OSI a realizar el pago y preparar los informes *Nómina Hogares Sustitutos*⁸. A diciembre de 2013, había 972 proveedores que cuidaban a 3,418 personas de edad avanzada y adultos con impedimentos, con una nómina de \$2,558,661 para dicho mes. De estos, \$341,631 correspondían a 133 hogares con 439 participantes en la Región de Bayamón y \$367,223 a 135 hogares con 500 participantes en la Región de San Juan.

Del 24 de enero al 3 de junio de 2014, nuestros auditores visitaron las oficinas regionales de Bayamón y San Juan y los 9 proveedores⁹ que

⁷ En las *Tarjetas* se incluye, entre otros: el nombre, el número de secuencia y la dirección del encargado del hogar; un registro histórico de los participantes ubicados; el pago mensual por cada una de las personas que recibe el servicio; y el importe mensual a ser pagado al hogar.

⁸ Este informe incluye una relación por región de los hogares a los cuales se les emitió un pago, la dirección, el total de participantes, el importe pagado y el número del cheque correspondiente.

⁹ Seis hogares o instituciones privadas correspondían a la Región de Bayamón y tres a la Región de San Juan.

prestaban servicios de cuidado sustituto a 29 personas de edad avanzada incluidas en la nómina de diciembre de 2013. La prueba documental y testifical obtenida en nuestras visitas y la evaluación de la preparación y el trámite de 30 formularios *ADFAN-PSA-CS-04* y de 37 formularios *ADFAN-PSA-CS-69*, relacionados con los servicios ofrecidos a las 29 personas mencionadas reveló que:

- 1) Siete formularios *ADFAN-PSA-CS-04* (23%) se prepararon con tardanzas de 2 a 156 días después de ubicar al participante en el hogar o institución privada.
- 2) Veintiséis formularios *ADFAN-PSA-CS-69* (70%) se prepararon con tardanzas de 2 a 735 días después de ubicar a 24 personas de edad avanzada en 8 hogares o instituciones privadas, o luego de realizar algún cambio en los ingresos económicos o en la condición de salud de dichas personas. De los 26 formularios mencionados, 10 (38%) por \$34,481 se tramitaron para pago con tardanzas de 61 a 761 días.

Nuestras pruebas corroboraron las preocupaciones de algunos proveedores que nos indicaron atrasos en los pagos recibidos por los servicios prestados a las personas de edad avanzada.

Crterios

Las situaciones comentadas son contrarias a lo establecido en las secciones 406.2, 407, 600 y 604 del *Manual de Normas y Procedimientos para el Servicio de Cuidado Sustituto de Adultos*, aprobado en diciembre de 2008 por la Administradora de la ADFAN. En dichas secciones se establecen, entre otras cosas, que el mismo día en que se ubica una persona de edad avanzada en algún hogar o institución privada, el trabajador social deberá completar y tramitar los formularios *ADFAN-PSA-CS-04* y *ADFAN-PSA-CS-69*. Estos formularios también se completarán y tramitarán cada vez que se identifique algún cambio en los ingresos económicos del adulto o en su condición de salud.

Efectos

Las situaciones comentadas le impiden a la ADFAN ejercer un control adecuado sobre los servicios de cuidado sustituto a las personas de edad avanzada y adultos con impedimentos, y sobre el pago por los mismos. Además, pueden desalentar el interés de los proveedores para ofrecer dichos servicios, en perjuicio de las personas de edad avanzada participantes del *Programa*. Propiciaron, además, que se pagaran con atraso \$34,481 a cuatro proveedores.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que los trabajadores sociales concernientes no prepararon ni tramitaron a tiempo los formularios *ADFAN-PSA-CS-04* y *ADFAN-PSA-CS-69*. Obedecen, además, a que los supervisores de las oficinas locales y los directores asociados de la ADFAN no supervisaron adecuadamente las funciones de dichos trabajadores sociales.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria de la Familia, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Conforme a la situación señalada, el 30 de septiembre de 2014, la ADFAN envió una comunicación a los(as) supervisores(as) de las oficinas locales, los(as) directores(as) asociados(as) de ADFAN y los directores(as) regionales, reforzando el cumplimiento con el Manual de Normas y Procedimientos del Servicio de Cuidado Sustituto. En esta comunicación se especifican estándares de desempeño y de tiempo para el cumplimiento con el procedimiento establecido. [sic]

En la carta de la Administradora, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

El 23 de agosto de 2013 se envió a los Directores/as Regionales, Directores/as Asociados/as, Supervisores/as Regionales y Locales, comunicación estableciendo y requiriendo el uso del Registro de Autorizaciones de Emergencia. El mismo se estableció como control interno para registrar las autorizaciones del servicio de cuidado sustituto fuera de horas laborables y fines de semana. Se utiliza, además, como mecanismo para dar seguimiento, de ser necesario, a las Oficinas Regionales y Locales, sobre los documentos requeridos para proceder con el pago a los operadores. [sic]

El 1 de octubre de 2013, se tramitó comunicación a los Directores/as Regionales, Directores/as Asociados/as, Supervisores/as Regionales y Locales en la que se informan las medidas rigurosas establecidas para no exceder el presupuesto disponible [...], y para cumplir con los pagos a los operadores de los establecimientos.[...] Se designó al Director Asociado de cada oficina regional, como el gerencial responsable de asegurar el cumplimiento puntual de las directrices impartidas. [sic]

La Administración Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos estableció un Plan de Visitas a cada una de las Oficinas Regionales [...] con el propósito de orientar y aclarar dudas sobre varios asuntos administrativos y programáticos. Uno de los temas discutidos fue el trámite, a la Unidad de Nómina de Hogares de Crianza y Sustitutos, de los documentos requeridos para procesar el pago a los operadores.

Se emitió instrucción, dirigida a los Directores/as Regionales, Asociados/as y Supervisores/as Regionales, sobre el cumplimiento con el Manual de Normas y Procedimiento del Servicio de Cuidado Sustituto [...]. Específicamente, se reiteró el procedimiento establecido para cumplimentar el formulario *ADFAN-PSA-CS-69* y el debido trámite del mismo. Se especifican, además, estándares de desempeño y de tiempo para el cumplimiento con el procedimiento establecido. [sic]

Véanse las recomendaciones 2 y 3.

Hallazgo 3 - Tardanzas en la preparación y el trámite de los formularios relacionados con los servicios por el cuidado sustituto a menores de edad y, en el pago a los proveedores de dichos servicios

Situaciones

- a. La ADFAN provee servicios de cuidado sustituto a menores de edad que están bajo la custodia del Departamento. Dichos servicios son prestados a través de hogares e instituciones privadas (proveedores) contratados por la agencia, los cuales reciben un pago mensual por cada menor de edad.

El proceso para el pago mensual que reciben los proveedores que prestan servicios de cuidado sustituto a menores de edad es similar al descrito en el **Hallazgo 2**. En el caso de los menores, se utilizan los formularios *Convenio de Servicios para Menor en Hogar Sustituto*

(*SF-1*) y *Autorización para Iniciar, Descontinuar o Cambiar Pago de Hogar Sustituto y Adopción (SF-69)*¹⁰.

El proceso de pago está regido, entre otros, por el *Manual de Procedimiento para el Pago y Recobro de las Subvenciones Regulares y Especiales de Servicios a Menores, Adultos Incapacitados y Personas de Edad Avanzada*, aprobado en el 2009¹¹ por la Administradora de la ADFAN.

A diciembre de 2013, había 2,700 proveedores que cuidaban a 4,255 menores de edad, con una nómina ascendente a \$2,131,190 para dicho mes. De estos, \$204,082 correspondían a 229 hogares con 370 participantes en la Región de Bayamón y \$211,831 a 237 hogares con 402 participantes en la Región de San Juan.

Del 24 de enero al 4 de junio de 2014, nuestros auditores visitaron las oficinas regionales de Bayamón y San Juan, y cinco proveedores que prestaban servicios de cuidado sustituto a 37 menores de edad, incluidos en la nómina de diciembre de 2013. La prueba documental y testifical obtenida en nuestras visitas y la evaluación de la preparación y el trámite de 37 formularios *SF-1* y de 36 formularios *SF-69*, relacionados con los servicios ofrecidos a 37 menores reveló que:

- 1) Cuatro formularios *SF-1* (11%) se prepararon con tardanza de 1 a 95 días después de ubicar al menor en el hogar de cuidado sustituto.
- 2) Diecisiete formularios *SF-69* (47%) se prepararon con tardanzas de 1 a 95 días después de ubicar 17 menores en 5 hogares de cuidado sustituto. De estos, 8 (47%) por \$8,096 se tramitaron para pago con tardanzas de 61 a 122 días.

Nuestras pruebas corroboraron las preocupaciones de algunos proveedores que nos informaron atrasos en los pagos recibidos por los servicios prestados a los menores de edad.

¹⁰ Estos formularios tienen la misma utilidad y función que los formularios *ADFAN-PSA-CS-04* y *ADFAN-PSA-CS-69* mencionados en el **Hallazgo 2**.

¹¹ Este *Manual* no indica la fecha en la cual fue aprobado.

- 3) Observamos que varios de los formularios no fueron completados en todos sus apartados o tenían errores:
 - a) Un formulario *SF-1* no indicaba la fecha de nacimiento del menor.
 - b) Siete formularios *SF-1* no indicaba la fecha de aprobación.
 - c) Siete formularios *SF-69* tenían seleccionado la opción de discontinuar el servicio a pesar de que los menores permanecieron ubicados en el mismo hogar.

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)** son contrarias a lo establecido en la sección VI del *Manual de Procedimiento para el Pago y Recobro de las Subvenciones Regulares y Especiales de Servicios a Menores, Adultos, Incapacitados y Personas de Edad Avanzada*. En este se dispone, como parte de las responsabilidades de los trabajadores sociales, el completar y tramitar de inmediato los formularios *SF-1* y *SF-69*. El *Manual* también incluye las responsabilidades de todos los que participan en el proceso de pago por subvenciones en el trámite y la preparación de los referidos formularios.

La situación comentada en el **apartado a.3)** es contraria a lo establecido en el Artículo 9 (f), de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad de Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, el cual dispone que los jefes de las dependencias gubernamentales serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos sus gastos. Cónsono con esto, deben asegurarse de que los documentos fiscales estén completados en todas sus partes.

Efectos

Las situaciones comentadas le impiden a la ADFAN ejercer un control adecuado sobre los servicios y los pagos de cuidado sustituto a menores de edad. Además, lo comentado en el **apartado a.1 y 2)** puede desalentar el interés de los proveedores para ofrecer dichos servicios, en perjuicio de los menores participantes del *Programa*. Propiciaron, además, que se pagaran con atraso \$8,096 a cinco proveedores.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que los trabajadores sociales concernientes no prepararon ni tramitaron a tiempo los *SF-1* y *SF-69*. Obedecen, además, a que los supervisores de las oficinas locales y los directores asociados de ADFAN no supervisaron adecuadamente las funciones de dichos trabajadores sociales.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria de la Familia, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Conforme a la situación señalada, el 30 de septiembre de 2014, la ADFAN envió una comunicación a los(as) supervisores(as) de las oficinas locales, los(as) directores(as) asociados(as) de ADFAN y los directores(as) regionales, reforzando el cumplimiento con el Manual de Normas y Procedimientos del Servicio de Cuidado Sustituto. En esta comunicación se especifican estándares de desempeño y de tiempo para el cumplimiento con el procedimiento establecido. [sic]

En la carta de la Administradora, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Se emitió una Normativa (ADFAN-CSA-2014-008), reiterando el procedimiento sobre la preparación y trámite de los formularios SF-1 y SF-69. En la misma, se hace referencia al *Inventario de Menores* y al *Informe Semanal de Reubicaciones* como mecanismos para registrar a todos los menores en cuidado sustituto y el movimiento de menores, ya sea por cambio de ubicación o por ingreso o egreso de cuidado sustituto. Se especifican, además, estándares de desempeño y de tiempo para el cumplimiento con el procedimiento establecido. [sic]

Véanse las recomendaciones de la 2 a la 4.a.

Hallazgo 4 - Funciones conflictivas realizadas por los oficiales de pago de nómina de cuidado sustituto para menores y personas de edad avanzada

Situaciones

- a. Las oficinas regionales cuentan con una Unidad de Nómina de Hogares de Crianza y una Unidad de Nómina de Hogares Sustitutos en las cuales laboran los oficiales de pago de nómina. Estos tienen a su cargo la

preparación de la nómina para el pago a los proveedores. Estos responden al Director de Finanzas de la ADFAN, ubicado en el nivel central.

Nuestra evaluación reveló que estos realizan las siguientes funciones, las cuales resultan conflictivas:

- Reciben los formularios *SF-1*, *SF-69*, *ADFAN-PSA-CS-04* y *ADFAN-PSA-CS-69*, por parte de los trabajadores sociales de las oficinas locales.
- Preparan los expedientes de pago y el *Registro Individual de Pago (Tarjeta)*.
- Crean los Operadores de los Hogares en la *Aplicación de Emisión de Cheques de Nómina de Hogares Sustitutos y de Crianza*.
- Realizan los ajustes en la nómina en los casos de inicio, discontinuación o cambio en servicios, y una vez emitida la Nómina Preliminar, realizan los ajustes necesarios en el mencionado programa.

Además, los trabajos que realizaban los oficiales de pago de nómina no eran revisados y aprobados por el Director de Finanzas de la ADFAN ni por un funcionario ajeno a sus funciones.

Criterio

La situación comentada es contraria a lo establecido en el Artículo 4 (f) de la *Ley Núm. 230*, el cual dispone que la organización fiscal que se organice en las dependencias y entidades deberá proveer para que en el proceso fiscal exista una debida separación de funciones y responsabilidades que impida o dificulte la comisión de irregularidades.

Efecto

La situación comentada propicia la comisión de irregularidades y que las mismas no sean detectadas a tiempo.

Causa

Atribuimos la situación a que los funcionarios que actuaron como Director de Finanzas no velaron por que hubiera una debida segregación de funciones, y no revisaban ni aprobaban los trabajos que realizaban los oficiales de pago de nómina.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria de la Familia, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Esta situación ya fue evaluada por el personal de la ADFAN y se determinó reubicar personal o incluso solicitar a la Oficina de Gerencia y Presupuesto el reclutamiento de personal para evitar las funciones conflictivas descritas en el hallazgo.

En la carta de la Administradora, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

El 6 y 8 de octubre de 2014, se visitaron la Oficina Regional de San Juan y la de Bayamón, respectivamente, para discutir y evaluar, con los Directores/es Regionales y Asociados/as, los posibles recursos que nos permitan el segregar las funciones de manera que podamos eliminar el conflicto existente. [sic]

Como resultado, en la región de San Juan, se determinó la necesidad de reclutar personal para realizar debidamente estas tareas. [...]

En la región de Bayamón, el jueves 8 de enero de 2015, la Directora Regional se reunió con el personal de Finanzas y de Nómina, para viabilizar que el personal de Nóminas de la ADFAN se reubique en el quinto piso de la oficina regional, donde será supervisado por el personal de Finanzas que pertenece al Secretariado. [sic]

En la carta de la ex-Secretaria, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] se realizó una supervisión efectiva en estas gestiones de finanzas en las regiones se buscó alternativas de canalizar información. La agencia debía continuar prestando servicios, aun con la carencia de recursos fiscales y de personal. [sic]

Véanse las recomendaciones 2 y 5.

Hallazgo 5 - Deficiencias relacionadas con el archivo y el manejo de los expedientes de los participantes**Situaciones**

- a. En las oficinas regionales del Departamento se mantienen los expedientes de los participantes de los distintos programas que tiene la ADFAN. Los empleados de las unidades de Nómina de Hogares

Sustitutos y de Nómina de Hogares de Crianza tienen la responsabilidad de custodiar, organizar y archivar los expedientes relacionados con el pago a los hogares e instituciones que prestan servicios de cuidado a personas de edad avanzada, adultos con impedimentos y menores de edad. Estos expedientes contienen información personal y confidencial de los participantes. Igualmente, los empleados de la División de Licenciamiento tienen la responsabilidad de custodiar, organizar y archivar expedientes relacionados con los hogares e instituciones que están licenciados por el Departamento.

Durante las visitas realizadas por nuestros auditores a la Oficina Regional de San Juan, pudimos observar que no se mantenía un sistema adecuado de archivo que asegurara el control y la custodia de los expedientes de los participantes y que facilitara su localización, según se indica: **[Véase el ANEJO 2]**

- 1) Los expedientes relacionados con los casos nuevos y activos de cuidado sustituto no estaban en archivos con llave. Los mismos se mantenían en cajas de cartón ubicadas sobre las áreas de trabajo, sobre mesas y sobre otros archivos.
- 2) Los expedientes relacionados con los casos inactivos de cuidado sustituto se guardaban en archivos ubicados en un pasillo de acceso común y sin llave. El área donde se ubicaban estos archivos era accesible a personal de otras unidades y a los visitantes.
- 3) Las condiciones físicas del espacio utilizado como almacén donde se guardaban los expedientes relacionados con el licenciamiento de hogares e instituciones no eran adecuadas, según se indica:
 - a) El espacio estaba desorganizado y sin limpieza.
 - b) Los archivos en donde se guardaban los documentos activos e inactivos no estaban cerrados con llave.
 - c) El lugar se utiliza, además, para almacenar sillas y mesas, entre otros equipos.

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** son contrarias a lo establecido en el Artículo VIII del *Reglamento 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, según enmendado, aprobado el 15 de agosto de 1988 por el Secretario de Hacienda.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)**, son contrarias a lo establecido en la *Orden Administrativa 2011-01, Orden Administrativa del Departamento de la Familia Para Establecer Medidas de Control para el Manejo de Expedientes o Información Confidencial de Beneficiarios de Servicios, Contratistas y Empleados del Departamento*, aprobado el 23 de junio de 2011 por la Secretaria de la Familia. En esta se establecen las medidas de control y seguridad, aplicables a todas las oficinas que manejan expedientes que contengan información personal y confidencial de beneficiarios de servicios, contratistas y empleados. Además, son contrarias a lo establecido en el Artículo 900.8 del *Manual de Normas y Procedimientos para el Servicio de Cuidado Sustituto de Adultos*, aprobado en diciembre de 2008 por la Administradora de la ADFAN, el cual establece, entre otras cosas, que los expedientes de los adultos son confidenciales. También en el Artículo 906 se establece, dentro de las responsabilidades del Nivel Regional, entre otras cosas, el proteger la confidencialidad, la divulgación y la información contenida en los expedientes contra el uso indebido, el acceso no autorizado y la alteración de los mismos.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.3)** son contrarias a lo establecido en el Artículo 46.2 del *Reglamento 4284, Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva*, aprobado el 19 de julio de 1990 por el Administrador de Servicios Generales. En el mismo se establece, entre otras cosas, que las agencias tomarán las precauciones necesarias para proteger sus documentos contra riesgo de

fuego, huracán, y otros desastres y velará por que los sitios de almacenaje tengan suficiente vigilancia; y estén a prueba de humedad y sequedad excesiva, y libres de sabandijas, y tengan suficiente ventilación e iluminación natural y artificial.

Efectos

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)** impiden a la ADFAN mantener un control adecuado y efectivo sobre los expedientes de los participantes. Además, pueden propiciar el ambiente para el uso no autorizado de los documentos incluidos en los expedientes y que estos se extravíen y facilita que personas ajenas a la ADFAN tengan acceso a los expedientes y a la información personal y confidencial de los participantes. También, puede propiciar la divulgación inapropiada y el mal uso de la información contenida en dichos expedientes.

Las condiciones físicas del área utilizada para el archivo de documentos mencionados en el **apartado a.3)** propician la pérdida y el deterioro de documentos fiscales y de valor continuo que deben ser retenidos durante tiempo prolongado.

Causas

Las situaciones comentadas en el **apartado a.1) y 2)** se atribuyen a que los funcionarios que ejercieron como Director Regional no cumplieron con lo estipulado en la *Orden Administrativa* con relación a limitar el uso o la divulgación de la información ofrecida por el solicitante o participante.

Además, se debe a la falta de archivos y a las malas condiciones de los archivos existentes.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.3)** se atribuyen a que los funcionarios que ejercieron como Director Regional y demás funcionarios a cargo de dichas operaciones no velaron por el fiel cumplimiento del reglamento mencionado.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria de la Familia, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Esta situación fue evaluada por el personal de la ADFAN durante el mes de octubre de 2014, y se han tomado acciones para mantener

un control adecuado y efectivo sobre los expedientes de los participantes. Además, se han tomado acciones para sustituir los archivos en malas condiciones. [sic]

En la carta de la Administradora, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] En la región de San Juan, todos los expedientes están ahora en archivos. Los mismos están ubicados en un espacio de acceso limitado y contiguo al cubículo de la persona designada para archivar, y custodiar esa área. [...] El 7 de enero de 2015, el Director Regional sometió al nivel central, la orden de compra para sustituir estos archivos, por unos nuevos con llave, para proteger la confidencialidad y manejo de los expedientes. [sic]

En la región de Bayamón, se designó un espacio [...] de la oficina regional para ubicar los archivos. Se solicitó a la Administración de Edificios Públicos, que coloque una puerta en el área designada para limitar el acceso a esta. [sic]

En la carta de la ex-Secretaria, esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Nuestra administración realizó una serie de mudanzas y nuevas áreas de almacén de documentos de participantes en todas las oficinas regionales. Se crearon espacios de almacenes, para el adecuado archivo de los expedientes de la agencia y nos sorprende grandemente, las alegaciones contenidas en este hallazgo y quien pudo haber sido responsable de las mismas. [sic]

Véanse las recomendaciones 2, y 4.b. y c.

RECOMENDACIONES

A la Secretaria de la Familia

1. Asegurarse de cumplir con las disposiciones del Gobierno Federal en lo relacionado con la preparación y radicación de informes y evitar que se repitan situaciones como las comentadas en el **Hallazgo 1**.
2. Ver que la Administradora de la ADFAN cumpla con las **recomendaciones de la 3 a la 5**, de manera que se corrijan y no se repitan las situaciones comentadas en este *Informe*. **[Hallazgos del 2 al 5]**

A la Administradora de la ADFAN

3. Impartir instrucciones a los directores asociados en las oficinas regionales y a los supervisores de las oficinas locales para que se aseguren de que los trabajadores sociales preparen y tramiten los formularios *SF-1*, *SF-69*, *ADFAN-PSA-CS-04* y *ADFAN-PSA-CS-69* según lo establecido. **[Hallazgos 2 y 3-a.1) y 2)]**

4. Impartir instrucciones a los directores de las oficinas regionales para que estos se aseguren de que:
 - a. Los formularios *SF-1* y *SF-69* estén completados según requerido y no contengan errores. **[Hallazgo 3-a.3]**
 - b. Exista un sistema adecuado de archivo de los expedientes relacionados con proveedores y beneficiarios de cuidado sustituto que garantice la confidencialidad de los expedientes. Como parte de esto, los archivos donde se guarden los expedientes, deben cerrarse con llave, de manera que los mismos no estén accesibles a personas ajenas. **[Hallazgo 5-a.1) y 2)]**
 - c. Cumplir con el *Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva* en lo relacionado con las condiciones físicas de los lugares donde se guardan los documentos públicos. **[Hallazgo 5-a.3]**

Al Administrador Auxiliar de Administración

5. Segregar las funciones conflictivas que realizan los oficiales de pago de nómina en las oficinas regionales, de manera que se corrija y no se repita la situación comentada. Además, asegurarse de que los trabajos que realizan los oficiales de pago de nómina se revisen y aprueben por el Director de Finanzas o por un funcionario ajeno a estas funciones. **[Hallazgo 4]**

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y a los empleados de la Administración de Familias y Niños, les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Por:

Oficina del Contralor
Fernando Maldonado

ANEJO 1

**DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA
ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS
INFORMES PUBLICADOS**

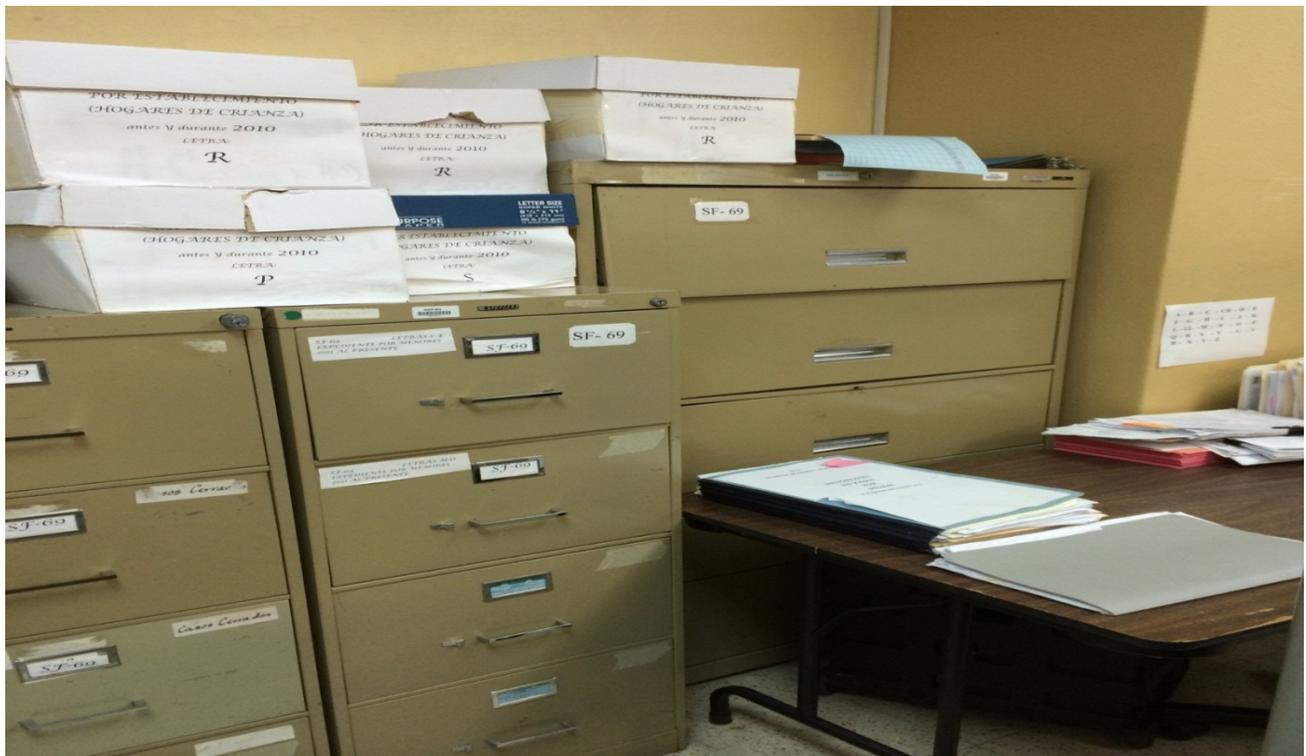
INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
DA-14-49	19 jun. 14	Resultados de la evaluación de los controles administrativos e internos

ANEJO 2

**DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA
ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS
DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON EL ARCHIVO Y MANEJO DE LOS EXPEDIENTES DE LOS
PARTICIPANTES [Hallazgo 5]**



Continuación ANEJO 2



Continuación ANEJO 2



ANEJO 3

DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA
ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD¹²
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Idalia Colón Rondón	Secretaria de la Familia	2 ene. 13	30 jun. 14
Lcda. Yanitsia Irizarry Méndez ¹³	”	1 jul. 11	31 dic. 13
Lcda. Vanessa Pintado Rodríguez	Administradora de ADFAN	2 ene. 13	30 jun. 14
Sra. Elsa Rodríguez Valentín	Administradora Auxiliar de Cuidado Sustituto y Adopción	16 ene. 13	30 jun. 14
Sra. María L. Carrillo Sevilla	”	1 ene. 11	31 dic. 12
Sra. Charissa Crispín Torres	Administradora Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos	16 feb. 13	30 jun. 14
Sr. Eddie García Fuentes	Administrador Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos	1 ene. 11	15 feb. 13

¹² No se nos suministró una relación completa y precisa de los funcionarios principales que ejercieron funciones durante el periodo auditado.

¹³ La licenciada Irizarry Méndez fungió como Secretaria de la Familia y Administradora de la ADFAN.

MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-08-32* del 27 de junio de 2008, disponible en nuestra página en Internet.

QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensión 2805, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico Querellas@ocpr.gov.pr o mediante la página en Internet de la Oficina.

INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos y el tipo de opinión del informe.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el Administrador de Documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Dirección física:

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

Internet:

<http://www.ocpr.gov.pr>

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069