
ATIC-45-2021

2 de junio de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2021 del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Subáreas Gestión Operativa Región Sur y Gestión Operativa Región Norte de la Auditoría Interna, con el fin de analizar sobre el cumplimiento de controles, procedimientos y herramientas de aplicación institucional para la sostenibilidad del teletrabajo en la institución.

Los resultados del estudio permitieron identificar oportunidades de mejora en torno a diversos aspectos relacionados con la gestión institucional de teletrabajo, como lo son actualización del denominado "Programa Institucional de Teletrabajo", en el cual se deben establecer las acciones e instancias organizacionales que intervienen para desarrollar y dar sostenibilidad a la aplicación del teletrabajo en la CCSS, organización del equipo de teletrabajo, plan de tratamiento de riesgos, establecimiento de indicadores y metas y la necesidad de disponer de un proceso sistematizado de rendición de cuentas.

También se evidenció que la Caja Costarricense de Seguro Social aún no dispone del Reglamento aprobado y divulgado para regular el teletrabajo, a pesar de los beneficios como seguridad jurídica, equidad y transparencia que brindaría, considerando además que esta iniciativa data del 2013.

Así mismo, se comprobó la necesidad de disponer de herramientas y soluciones para facilitar el registro y controles sobre la aplicación del teletrabajo en la Institución.

Al respecto, las autoridades institucionales carecen de información consolidada, estandarizada, actualizada y de fácil acceso, respecto al personal que labora mediante la modalidad de teletrabajo, lo cual dificulta el análisis de datos para la toma de decisiones a nivel local, regional y central.

Aunado a lo anterior, se determinó que, institucionalmente para la modalidad de teletrabajo, no existe estandarización respecto a los mecanismos implementados y ejecutados, a nivel central, regional y local, para el control del cumplimiento de la jornada laboral, protección de activos y criterios para medición de productividad de los funcionarios (metas, objetivos, entregables o tareas por cumplir).

Por otra parte, se evidenció que, institucionalmente para la modalidad de teletrabajo, no existe estandarización respecto a los mecanismos implementados y ejecutados, a nivel central, regional y local, para el control del cumplimiento de la jornada laboral, protección de activos y criterios para medición de productividad de los funcionarios.

Adicionalmente, la Institución no dispone de una estrategia orientada al fortalecimiento de la gestión de infraestructura y seguridad informática concordante con el incremento de usuarios en teletrabajo desde el inicio de la pandemia por COVID-19, donde se contemplen aspectos como: la utilización de equipos personales para realizar funciones institucionales, el acceso a información confidencial, la protección de datos, conectividad, necesidades de equipo tecnológico, mantenimiento preventivo y correctivo de activos institucionales (utilizados en teletrabajo) y la definición de estrategias o alternativas en caso de daño del equipo.

Se constataron debilidades en la gestión, confección y resguardo de la documentación que respalda la implementación de la modalidad de teletrabajo, especialmente en los funcionarios de la institución que se acogieron a ésta por razones de la pandemia por COVID-19.

Asimismo, se identificaron aspectos de mejora en la gestión efectuada por las autoridades institucionales, en relación con la definición de una estrategia a nivel nacional para la reutilización de espacios físicos de personal en teletrabajo en edificios alquilados, así como en la renegociación y/o ajuste de los arrendamientos.

En virtud de lo expuesto, este Órgano de Fiscalización emitió conclusiones y recomendaciones con la finalidad de que la Institución fortalezca el sistema de control interno en la ejecución de las diversas actividades sustantivas relacionadas con la modalidad de teletrabajo.

ATIC-45-2021
2 de junio de 2021

ÁREA DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE CONTROLES, PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TELETRABAJO.

DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL UE.1131

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención al Plan Anual Operativo 2021 para el Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Área Gestión Operativa Región Sur y Área Gestión Operativa Región Norte.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de controles, procedimientos y herramientas de aplicación institucional para la sostenibilidad del teletrabajo en la Caja Costarricense del Seguro Social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar las acciones desarrolladas a nivel institucional en aspectos de gobernanza para la aplicación del teletrabajo.
2. Verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas emitidas institucionalmente en materia del teletrabajo.
3. Comprobar aspectos de control relacionados con la gestión de otorgamiento de teletrabajo, salud ocupacional, ambiente y entorno, equipamiento tecnológico y ambiente de control.
4. Revisar el uso de herramientas tecnológicas para el control y gestión de trabajo a nivel institucional.
5. Verificar el cumplimiento de controles y procedimientos para la aplicación del teletrabajo en la CCSS.
6. Determinar las acciones implementadas en el aprovechamiento de espacios físicos utilizados por los teletrabajadores, así como la renegociación de pago por conceptos de alquileres como resultado de la ejecución de la modalidad de teletrabajo en la institución.

ALCANCE

El estudio comprende las acciones realizadas por la Administración en torno al cumplimiento de controles, procedimientos y herramientas de aplicación institucional para la sostenibilidad del teletrabajo en la Caja Costarricense del Seguro Social. Lo anterior, considerando el periodo comprendido entre enero 2017 y abril 2021.

La presente evaluación se realizó conforme a las disposiciones señaladas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitido por la Contraloría General de la República.

LIMITACIÓN AL ALCANCE

No fue posible efectuar un consolidado de la información de los teletrabajadores en términos de cantidad, puestos, número de días dedicados a esta modalidad, etc., debido a que no se obtuvieron los datos de forma oportuna y los formatos suministrados por las diferentes unidades no estaban estandarizados y en algunos casos no eran editables.

Adicionalmente, no fue posible obtener la información requerida formalmente mediante oficios por parte de unidades con funcionarios en la modalidad de teletrabajo.

METODOLOGÍA

Para lograr el cumplimiento de los objetivos indicados se ejecutaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión del respaldo documental suministrado por la Administración Activa respecto al otorgamiento del teletrabajo, documentación requerida, registro de teletrabajadores, herramientas utilizadas, informes de rendición de cuentas, normativa institucional, entre otros).
- Aplicación de sondeo virtual a las personas teletrabajadoras de la institución.
- Verificación de archivo de los formularios y demás documentos relacionados con el teletrabajo en las siguientes unidades:
 - Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Norte
 - Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Central Sur
 - Dirección de Red de Sucursales Huetar Norte
 - Hospital San Rafael
 - Hospital San Vicente de Paúl
 - Hospital San Vito
 - Hospital Tomás Casas Casajús
 - Hospital Manuel Mora Valverde
 - Hospital de Ciudad Neily
 - Área de Salud de Buenos Aires
 - Área de Salud de Golfito
 - Sucursal San Vito
 - Sucursal Golfito
- Aplicación de entrevistas y consultas a los siguientes funcionarios:
 - Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe del Área Dotación de Personal.
 - Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área Dotación de Personal
 - Ing. Julio Madrigal Gómez, Jefe Ingeniería en Sistemas, (DTIC).
 - Ing. Roberto Blanco Topping, Subgerente a.c. Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC).
 - Máster Christian Chacón XXX, Subdirector Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC).
 - Ing. Danilo Hernández Monge, Jefe del Área de Ingeniería en Sistemas, DTIC.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de la República de Costa Rica, 2015.
- Ley General de Control Interno, No. 8292.
- Ley para Regular el Teletrabajo, No.9738 y su Reglamento.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, 2009.
- Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información (CGR), 2007.
- Directriz No.073-S-MTSS del 9 de marzo del 2020
- Normas Institucionales en TIC, 2012.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“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 (...).”

ANTECEDENTES

De conformidad con la Carta Constitutiva del Programa Institucional de Teletrabajo de octubre 2017 de la Caja Costarricense de Seguro Social, en minuta N°370 del 04 de noviembre del 2013 de la Comisión Institucional de Teletrabajo por instrucción del Consejo de Presidencia y Gerentes, se delegó en la Gerencia Administrativa por medio de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, la conformación de una Comisión Institucional con representación interferencial para el estudio y formulación de la implementación del Teletrabajo en la Caja Costarricense de Seguro Social.

Al respecto, dentro de ese Programa Institucional de Teletrabajo se definieron los siguientes objetivos:

“(..). Objetivo general

Contribuir con la modernización a través del modelo de teletrabajo de la institución, que promuevan acciones para el mejoramiento de la productividad, reducción de tiempos de respuesta, automatización, mejora en el ambiente laboral, mejorar la calidad de vida del trabajador y cumplir con la responsabilidad social- ambiental.

Objetivos específicos

Aplicar el Teletrabajo periódico y específico a las actividades de los puestos que reúnan las condiciones establecidas.

Promover y potenciar el uso intensivo de las comunicaciones (TIC'S) unificadas para reducir costos por concepto de desplazamientos, consumo de combustibles y tiempos improductivos.

Proponer y actualizar la normativa de la gestión humana y los lineamientos de carácter socio-laboral necesarios para el funcionamiento del teletrabajo en la CCSS, considerando experiencias nacionales e internacionales, así como de la cultura empresarial.

Rediseñar, simplificar y automatizar los trámites relacionados con la aplicación del trabajo virtual.

Automatizar los trámites manuales a través de la virtualización tecnológica del ambiente laboral.

Desarrollar las acciones en el campo de la responsabilidad social y ambiental por medio del Teletrabajo.

Determinar las actividades que pueden ser susceptibles a ser desarrolladas bajo la modalidad de teletrabajo, en relación con su naturaleza y la posibilidad de medir la productividad.

Proponer los criterios de selección de personal que se adecuen al sistema de teletrabajo, desde el análisis laboral y profesional, para establecer el mecanismo que permita obtener el candidato tele trabajable.”

Es relevante indicar que, en Costa Rica, la Ley No.9738, para Regular el Teletrabajo fue aprobada en setiembre del 2019.

De conformidad con el artículo tres de esa Ley, el teletrabajo se define como:

“(...) modalidad de trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la persona empleadora, utilizando las tecnologías de la información y comunicación sin afectar el normal desempeño de otros puestos, de los procesos y de los servicios que se brindan. Esta modalidad de trabajo está sujeta a los principios de oportunidad y conveniencia, donde la persona empleadora y la persona teletrabajadora definen sus objetivos y la forma en cómo se evalúan los resultados del trabajo.”

Asimismo, en ese artículo se definen otros conceptos tales como:

b) *Persona teletrabajadora: persona protegida por esta regulación, que teletrabaja en relación de dependencia o subordinación.*

c) *Telecentro: espacio físico acondicionado con las tecnologías digitales e infraestructura, que le permite a los teletrabajadores realizar sus actividades y facilita el desarrollo de ambientes colaborativos que promueven el conocimiento para innovar esquemas laborales de alto desempeño.*

d) *Teletrabajo domiciliario: se da cuando las personas trabajadoras ejecutan sus actividades laborales desde su domicilio.*

e) *Teletrabajo móvil: se da cuando las personas trabajadoras realizan sus funciones de manera itinerante, ya sea en el campo o con traslados constantes, con ayuda del uso de equipos móviles que sean fácilmente utilizables y transportables.*

De forma complementaria, el Reglamento de la Ley para Regular el Teletrabajo, define algunos conceptos en el artículo 2 como los siguientes:

“a) Condiciones del entorno de la persona teletrabajadora: conjunto de requerimientos y especificaciones, que la persona empleadora debe establecer, para que la persona teletrabajadora pueda desempeñarse en la modalidad de teletrabajo, tales como herramientas tecnológicas mínimas, conectividad y todos aquellos otros requerimientos que resulten indispensables para el correcto desempeño de sus labores.

d) Puesto teletrabajable: puesto de trabajo susceptible a desempeñarse a través de la modalidad del teletrabajo

Adicionalmente, la mencionada Ley señala, sobre la obligación de efectuar teletrabajo, en el artículo 2, lo siguiente:

“(...) El teletrabajo es voluntario tanto para la persona teletrabajadora como para la persona empleadora y se regirá en sus detalles por el acuerdo entre las partes, observando plenamente las disposiciones de la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, los instrumentos jurídicos de protección a los derechos humanos y los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos laborales y demás legislación laboral. Puede ser acordado desde el principio de la relación laboral o posteriormente. Únicamente quien lo acuerde posteriormente puede solicitar la revocatoria sin que ello implique perjuicio o ruptura de la relación laboral bajo las condiciones que se establecen en esta ley, dicha solicitud deberá plantearse con al menos diez días naturales de anticipación, siempre y cuando sea justificado y siga un procedimiento elaborado al efecto por cada centro de trabajo.”

Sobre las condiciones de la relación laboral el artículo 6 señala:

“ El teletrabajo modificará única y exclusivamente la organización y la forma en que se efectúa el trabajo, sin afectar las condiciones de la relación laboral de la persona teletrabajadora, quien mantiene los mismos beneficios y obligaciones de aquellos que desarrollen funciones equiparables con las de la persona teletrabajadora en las instalaciones físicas de la persona empleadora, de conformidad con la normativa aplicable a cada relación establecida entre ellos, la cual, para efectos de la presente ley, se ajustará a las siguientes reglas generales:

a) Cuando el teletrabajo no forma parte de la descripción inicial de las funciones del puesto, la persona empleadora y la persona teletrabajadora deberán suscribir conjuntamente un acuerdo voluntario, en el que se establecerá la información con las condiciones necesarias para la realización de sus funciones bajo esta modalidad de trabajo.

b) Ningún acuerdo suscrito para teletrabajo podrá contravenir lo estipulado en la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, en lo que respecta a la jornada laboral.

c) El horario de la persona teletrabajadora podrá ser flexible dentro de los límites establecidos en el inciso b), siempre y cuando sea previamente acordado con su jefatura y no afecte el normal desarrollo de las actividades y los procesos de trabajo.

d) Los criterios de medición, evaluación y control de la persona teletrabajadora serán previamente determinados en el acuerdo o adenda a suscribir, y deberán ser proporcionales a los aplicados en su centro de trabajo.

e) La incorporación a la modalidad del teletrabajo es voluntaria tanto para la persona trabajadora como para la persona empleadora. La persona empleadora tiene la potestad de otorgar y revocar la modalidad de teletrabajo, cuando así lo considere conveniente, con fundamento en las políticas y los lineamientos emitidos al efecto; dicha revocatoria deberá plantearse con al menos diez días naturales de anticipación y aplica únicamente cuando la modalidad de teletrabajo haya sido acordada con posterioridad al inicio de la relación laboral.

f) No podrá utilizarse el teletrabajo como medio para propiciar tratos discriminatorios en perjuicio de las personas trabajadoras. Las personas teletrabajadoras tienen el mismo acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera administrativa y profesional que sus homólogos que laboran en las instalaciones físicas de la persona empleadora.

g) En los casos en que la modalidad de teletrabajo sea una condición acordada desde el inicio de la relación laboral, la persona teletrabajadora no podrá exigir posteriormente realizar su trabajo en las instalaciones físicas de la persona empleadora, a no ser que las partes de común acuerdo modifiquen lo inicialmente pactado.”

Contrato de Teletrabajo

De acuerdo con la Ley para regular el Teletrabajo para la relación de teletrabajo debe suscribirse un contrato entre el empleador y la persona teletrabajadora, el cual especifique de forma clara, las condiciones en que se ejecutarán las labores, las obligaciones, los derechos y las responsabilidades que deben asumir las partes. En caso de que exista una relación laboral regulada por un contrato previamente suscrito, lo que procede es realizar una adenda a este con las condiciones previstas en la presente ley.

Sobre las obligaciones de las personas empleadoras, el artículo 8 de la Ley No.9738, indica:

“(…) Sin perjuicio de las demás obligaciones que acuerden las partes en el contrato o adenda de teletrabajo, serán obligaciones para las personas empleadoras las siguientes:

a) Proveer y garantizar el mantenimiento de los equipos, los programas, el valor de la energía determinado según la forma de mediación posible y acordada entre las partes y los viáticos, en caso de que las labores asignadas lo ameriten. La disposición anterior podrá ser variada en aquellos casos en que el empleado, por voluntad propia, solicite la posibilidad de realizar teletrabajo con su equipo personal y la persona empleadora acepte, lo cual debe

quedar claro en el contrato o adenda y exime de responsabilidad a la persona empleadora sobre el uso del equipo propiedad de la persona teletrabajadora. En estos casos, dado que el equipo informático es propiedad de la persona teletrabajadora, esta deberá permitir a la persona empleadora el libre acceso a la información propiedad del patrono, ya sea durante el desarrollo de la relación laboral, o bien, al momento de finalizar el vínculo contractual. Dicho acceso a la información debe darse en todo momento, en presencia de la persona teletrabajadora, respetando sus derechos de intimidad y dignidad.

Con independencia de la propiedad de la herramienta informática, la persona teletrabajadora deberá guardar confidencialidad respecto a la información propiedad de la persona empleadora, o bien, a los datos que tenga acceso como consecuencia de la relación laboral.

b) Capacitar para el adecuado manejo y uso de los equipos y programas necesarios para desarrollar sus funciones.

c) Informar sobre el cumplimiento de las normas y directrices relacionadas con la salud ocupacional y prevención de los riesgos de trabajo, según lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente para esta materia.

d) Coordinar la forma de restablecer las funciones de la persona teletrabajadora, ante situaciones en las que no pueda realizar sus labores o estas se vean interrumpidas.

e) Reconocer el salario al empleado por no poder teletrabajar en aquellos casos donde:
1- La persona teletrabajadora no reciba las herramientas o los programas necesarios para realizar las labores o no se le delegue trabajo o insumos.

2- El equipo se dañe y la persona teletrabajadora lo haya reportado en un plazo no mayor a veinticuatro horas.

3- Los sistemas operativos o las tecnologías de la empresa no le permitan a la persona teletrabajadora realizar sus funciones y esta situación sea debidamente reportada en un plazo no mayor a veinticuatro horas.

Lo estipulado en este artículo podrá ser variado en el contrato o adenda de teletrabajo por un mutuo acuerdo entre las partes, siempre y cuando los cambios no sean en perjuicio de las personas trabajadoras, respecto a los derechos y las garantías mínimas reconocidas en este artículo, ni contravengan los derechos contenidos en la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, y demás legislación laboral, ni varíen lo relacionado con derechos irrenunciables.

En cuanto a las obligaciones que acuerden las partes en el contrato o adenda de teletrabajo, serán obligaciones para las personas teletrabajadoras las siguientes:

a) Cumplir con los criterios de medición, evaluación y control determinados en el contrato o adenda, así como sujetarse a las políticas y los códigos de la empresa, respecto a temas de relaciones laborales, comportamiento, confidencialidad, manejo de la información y demás disposiciones aplicables.

b) *Informar en un plazo no mayor a veinticuatro horas su situación y coordinar con la persona empleadora la forma como se reestablecerán sus funciones, cuando se presente cualquier situación donde la persona teletrabajadora no pueda realizar sus labores o estas se vean interrumpidas.*

c) *Informar en un plazo no mayor a veinticuatro horas a la persona empleadora, la situación acontecida y coordinar las acciones a seguir para garantizar la continuidad de sus labores, cuando las herramientas, los materiales y demás implementos afines, que la persona empleadora haya entregado a la persona teletrabajadora para la realización de sus labores, sufran algún daño, extravío, robo, destrucción o cualquier otro imprevisto que impida su utilización. La persona teletrabajadora no será responsable por los imprevistos que ocurran en el ejercicio de sus funciones, salvo que se determine, por medio de un procedimiento elaborado al efecto por cada centro de trabajo, que estos hayan acaecido de forma intencional, por alguna negligencia, descuido o impericia de su parte debidamente demostrada.*

Cuando las fallas en el equipo y/o herramientas impidan el normal desarrollo de las funciones de la persona teletrabajadora y se afecte el adecuado cumplimiento de sus labores, se podrá suspender temporalmente el teletrabajo. En situaciones excepcionales y por requerimiento expreso de la persona empleadora, la persona teletrabajadora podrá acudir al centro de trabajo a continuar con sus labores.

d) *La persona teletrabajadora debe cumplir con el horario establecido, su jornada laboral y estar disponible para la persona empleadora durante dicho horario y jornada. El incumplimiento de la jornada u horario de trabajo, o bien, el no estar disponible para la persona empleadora durante dicho horario y jornada serán considerados como abandono de trabajo, conforme al inciso a) del artículo 72 de la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943.*

Teletrabajo durante la pandemia del SARS COV 2

Mediante Directriz No.073-S-MTSS del 9 de marzo del 2020, dirigida a la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, emitida por el Lic. Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República, el Dr. Daniel Salas Peraza, Ministro de Salud, a y la Licda. Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social, se autorizó el teletrabajo tanto al sector público como privado. Dicha directriz fue publicada en el Alcance No. 41 del Diario Oficial La Gaceta y entró en vigor el 10 de marzo de 2020.

Dentro de los considerandos de esta directriz se indica:

“(…) que resulta imperante aplicar medidas inmediatas de prevención y atención de la alerta sanitaria por COVID-19, así como garantizar el cumplimiento efectivo de los protocolos del Ministerio de Salud y conjuntamente, tomar medidas preventivas de índole laboral que contribuyan al adecuado manejo de la problemática objeto de la presente regulación.”

El Artículo 4 de la Directriz mencionada señala sobre la modalidad de teletrabajo, los siguiente:

“Se instruye a todas las instancias ministeriales y se insta a las instituciones de la Administración Pública Descentralizada, a implementar temporalmente y en la medida de lo posible durante toda la jornada semanal, la modalidad de teletrabajo en sus respectivas instituciones, como medida complementaria y necesaria ante la alerta de coronavirus, mediante procedimientos expeditos. Para ello, en el cumplimiento u observancia de lo anterior, se establecerán-los mecanismos necesarios para asegurar la continuidad de los servicios públicos.

En el cumplimiento u observancia de esta Directriz, los jefarcas de cada institución, en coordinación con las respectivas jefaturas, tomará las medidas necesarias para implementar el teletrabajo en todos los puestos teletrabajables, así como coordinar con las personas teletrabajadoras las condiciones para la realización de sus labores.

El Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispondrán los lineamientos y recomendaciones para la aplicación de las medidas de teletrabajo...”

Productos de Auditoría

La Auditoría Interna en su función fiscalizadora ha emitido documentos relacionados con aspectos de teletrabajo, algunos de ellos se detallan a continuación:

- **ASAAI-65-2018** Estudio de carácter especial sobre el marco regulatorio, procedimiento y cronograma de aplicación institucional ejecutado por la dirección de administración y gestión de personal, para la implementación del teletrabajo en la institución:

En este informe se identificó que el 85,28% de las regiones según cronograma debían incorporarse a la modalidad de trabajo de forma permanente entre junio 2017 y febrero de 2018, y de conformidad con la información del Área de Dotación de Personal, al 31 de marzo de 2018 se observa que los funcionarios que se acogieron al teletrabajo representan un 0,45% de lo previsto según cronograma, y un 0,38% de la totalidad de trabajadores que posee la institución, así como un 7,23% de la meta establecida por la Comisión Institucional de Teletrabajo.

Además, solo el Nivel Central, la Dirección Central de Sucursales y la Dirección de Servicios de Salud Central Sur, poseen funcionarios con teletrabajo debidamente autorizados y reportados ante la Dirección de Administración y Gestión de Personal, por cuanto no se observaron servidores adscritos a las Direcciones de Servicios Central Norte, Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central, Hospitales Nacionales y Especializados, Región Chorotega de Sucursales y Región Huetar Norte de Sucursales, pese a que dichas regiones se encontraban habilitadas según cronograma.

En cuanto a la normativa, la Administración activa no logró aprobar las Directrices para regular el teletrabajo, pese a que transcurrieron aproximadamente 10 meses de haber implementado la modalidad de teletrabajo en la institución.

Mediante oficio DAGP-0100-2018 del 17 de enero del 2018, el Lic. Guillermo Abarca Agüero trasladó para su aprobación al Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, la propuesta de “Directrices para regular el teletrabajo en la Caja Costarricense de Seguro Social”.

Aunado a lo anterior, se evidenció que el listado de funcionarios autorizados para teletrabajar de forma permanente en custodia del Área de Dotación de Personal no es coincidente con respecto a la cantidad de funcionarios que se encuentran teletrabajando en las unidades seleccionadas como muestra. Los datos reportados por el Área de Dotación de Personal difieren en 13 de las 15 unidades seleccionadas, sobresale el caso de la Dirección de Fármaco-epidemiología y la Sucursal de Cartago, que no poseen registro de funcionarios en el listado que ostenta el Área de Dotación de Personal y la Unidad de Gestión de Recursos Humanos en el Nivel Central, pese a tener 7 funcionarios con teletrabajo cada una de estas dependencias, situación contraria ocurre con la Dirección de Tecnologías de la Información, que registra ante el Área de Dotación de Personal 72 funcionarios, cuando de forma permanente teletrabajan 60 colaboradores

Referente a la implementación del teletrabajo, se identificó que la Administración Activa no dispone de mecanismos estandarizados y eficaces para evaluar los resultados de la implementación del teletrabajo.

Desde que se implementó el teletrabajo de forma permanente (junio 2017), la Comisión Institucional del Teletrabajo ha presentado solo un informe a la Gerencia Administrativa sobre los resultados del teletrabajo, cuyos datos reflejan información inconsistente en cuanto a las unidades que participan de dicha modalidad, ya que se muestran datos de unidades que no se encuentran registradas en el listado de funcionarios debidamente autorizados por la institución para teletrabajar: Hospital Calderón Guardia, Hospital San Vicente de Paul, Hospital San Juan de Dios, Centro Nacional de Resonancia Magnética.

Asimismo, se incluyeron reportes de incrementos en la productividad sin que exista una métrica definida, y sin que a la fecha se conozca cuál fue el parámetro de medición utilizado en cada centro para evaluar el impacto en la productividad, conciliación en la vida laboral y personal, mejora en el clima laboral, optimización del espacio físico, mayor concentración mental, mejora en la calidad y el servicio que se presta a los usuarios, tal y como se citó en el informe presentado a la Gerencia Administrativa y en el oficio ADP-0136-2018 del 09 de febrero de 2018, suscrito por el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe del Área de Dotación de Personal.

La información sobre los resultados de la productividad y desempeño, se realiza con base en lo señalado por cada uno de los centros participantes en la modalidad de teletrabajo, sin que medie interpretación del ente técnico definido en el Nivel Central, ya que no existe una métrica estándar, al no haber ocurrido la aprobación de la guía trabajada por el Área de Rendimiento y Productividad, ni un formato de presentación para evaluar el desempeño, aunado a la ausencia de mecanismos oportunos para recolectar la información a través de las Unidades de Gestión de Recursos Humanos.

En materia de Salud Ocupacional no se documentan acciones de los funcionarios y las jefaturas que garanticen el cumplimiento de las condiciones mínimas requeridas en salud ocupacional, previo a otorgar la autorización del teletrabajo de forma permanente.

De 38 expedientes analizados, la totalidad no posee documentación donde se acredite que la jefatura haya verificado que la persona trabajadora participante en la modalidad de teletrabajo, disponga de las condiciones mínimas de salud ocupacional.

En materia de control interno no se documentan acciones de supervisión oportunas de la Comisión Institucional de Teletrabajo como instancia técnica, sobre el teletrabajador y el programa de implementación del teletrabajo.

La Comisión Institucional de Teletrabajo, no posee actualizado el sistema de asignación y evaluación de metas que se establecen para los teletrabajadores, así como tampoco dispone de un control de la evaluación sobre los diferentes factores que están incluidos tanto en la normativa que establece el programa de teletrabajo, como en el marco que regula la Salud Ocupacional y las Relaciones Laborales dentro de la institución.

Además, no dispone de controles que permitan verificar que el programa cumple con los objetivos fijados en el decreto y que se relacionan con el aporte a la modernización institucional, el aumento en la productividad, la reducción de costos, el mejoramiento en el servicio al ciudadano, protección al medio ambiente y conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los teletrabajadores.

En relación con las funciones que realizan las jefaturas de los funcionarios que teletrabajan, se identificó que no se documentan actividades eficaces de algunas jefaturas evaluadas para el control del desempeño, criterios de medición, evaluación y control de la persona teletrabajadora; por cuanto al revisar los expedientes de personal y la documentación de respaldo sobre las actividades que realizan las jefaturas para verificar las funciones desempeñadas por 21 funcionarios que teletrabajan.

Asimismo, en cuanto la responsabilidad de las unidades de Gestión de Recursos Humanos no se evidencia consistencia entre las funciones que ejecutan las Unidades de Gestión de Recursos Humanos con respecto a las establecidas en el Plan de Acción para la aplicación del Teletrabajo emitido por la Comisión Institucional del Teletrabajo.

- **ASS-187-2019:** Estudio de carácter especial sobre la implementación de teletrabajo en los servicios de anatomía patológica e imágenes médicas y radiología

En este estudio se determinó que los Jefes de Servicios de Anatomía Patológica, de Imágenes Médicas, y de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, no documentaron ni se ajustaron a lo establecido en el Plan de Acción para la Aplicación del Teletrabajo en aspectos tales como: análisis de puestos que pueden desarrollar sus funciones fuera del centro de trabajo, criterios de medición, evaluación y control de la persona teletrabajadora, comunicación entre la persona Teletrabajadora y la unidad. También se determinó inexistencia de los reportes trimestrales de teletrabajadores, falta de capacitaciones a los funcionarios que se encuentran bajo esta modalidad.

En ese sentido, se evidenció que los Servicios de Anatomía Patológica e Imágenes Médicas no disponían de mecanismos de medición y control que contribuyan a documentar la productividad de los funcionarios que se encuentran bajo la modalidad de teletrabajo.

También fue posible determinar que los Servicios de Anatomía Patológica e Imágenes Médicas no utilizaban los Sistemas de Información Institucionales para la ejecución de sus labores en teletrabajo, lo anterior, a pesar de la existencia de herramientas tecnológicas que facilitarían la ejecución de sus labores de forma eficaz y eficiente, como lo son el EDUS, Arca Patología y el VPN (Red Privada Virtual) mismos que beneficiarían tanto en la ejecución como en el control del teletrabajo, brindando una estadística en tiempo real de las labores que se llevan a cabo desde los centro de trabajo por parte del teletrabajador y brindando a las jefaturas el análisis de oportunidades de mejora y futuras acciones bajo esta modalidad.

Asimismo, se evidenció que un Médico Asistente Especialista en Imágenes Médicas y Radiología, del Hospital México, se encontraba efectuando sus labores bajo la modalidad del teletrabajo desde el 20 de octubre de 2014, los cinco días de la semana, sin que se evidenciara documentalmente la autorización por parte del Director General del Hospital México ni del ente técnico en materia de Teletrabajo a nivel institucional.

Se determinó que un Médico Asistente Especialista en Imágenes Médicas y Radiología, del Hospital México, desde el 20 de octubre de 2014, se encuentra disfrutando del beneficio de vacaciones profilácticas, así como del rubro de peligrosidad, pese a que labora bajo la modalidad de teletrabajo.

Se constató que, en el Servicio de Imágenes Médicas y Radiología del Hospital México, existen 4 Radiólogos contratados por 4 horas diarias (media jornada), de las cuales, dos las realizan de manera presencial y las otras dos horas, bajo la modalidad de teletrabajo.

- **ASF-090-2020:** Estudio de carácter especial sobre los montos erogados por conceptos de arrendamientos específicamente lo relacionado con las cuentas contables 905-01-9 “alquiler de edificios” y 905-51-3 “alquiler maquinaria, equipo y mobiliario” del seguro de salud.

En este informe se observó que con respecto a los edificios Torre B, C, Numar y Océano, es necesario potenciar el teletrabajo como factor determinante, conforme con lo establecido en la Política de Sostenibilidad del Seguro de Salud y que, a raíz de la emergencia nacional provocada por el COVID – 19, ha sido necesario implementar esa modalidad de jornadas laborales, motivando el aprovechamiento los recursos instalados, tanto en los edificios alquilados, como en los propios, propiciando con ello la eficiencia en la administración de los recursos presupuestarios y consecuentemente los recursos tecnológicos con los que cuenta la Institución.

Ante lo evidenciado en la evaluación, se reiteró lo señalado por esta Auditoría en el oficio AI-1915-2020 de julio 2020, relacionado con el análisis de la ejecución del presupuesto, en el cual se hace énfasis

“...sobre la necesidad de continuar implementando mecanismos de control idóneos, así como estrategias innovadoras que minimicen los efectos provocados por la pandemia, siendo fundamental reiterar a la Administración Activa sobre la conveniencia de establecer medidas de ahorro, austeridad y contención de gastos, en aquellas partidas no relevantes para la atención de la emergencia, que nos permitan disponer de recursos, para darle continuidad a los servicios institucionales.”

considerando además que los recursos producto de cuotas se han visto disminuidos producto del desempleo y/o disminución de jornadas laborales, el aumento del empleo informal y las compras en línea, las cuales requieren menos mano de obra.

Se mostró en la evaluación la conformación de un equipo de trabajo, cuyo objetivo es identificar los espacios que siendo optimizados puedan ser utilizados para reubicar oficinas y con ello evitar nuevos gastos por concepto de alquiler o compra de edificios, cuyo cronograma de actividades se extiende hasta marzo 2021, propiciado por la coyuntura dada por la implementación de jornadas laborales de teletrabajo, situación que ha cambiado la ocupación de los edificios administrativos de la Institución.

- **AGO-147-2020** Auditoría de carácter especial sobre la gestión de recursos humanos en el hospital Dr. Max Terán Valls de Quepos.

En este estudio se determinaron debilidades de control en los documentos que respaldan la asignación de labores de teletrabajo a los funcionarios del centro médico. Se determinaron debilidades en registro oportuno de los documentos que respaldan la realización de teletrabajo por parte del médico del EISAM -Equipo Interdisciplinario en Salud Mental-, debido a que inició esta modalidad de trabajo sin presentar los documentos correspondientes.

- **AS-ATIC-2062-2020:** Oficio de Asesoría sobre el Uso de VPN en la CCSS

En este oficio de asesoría se señaló que en virtud de la declaración de pandemia producida por la enfermedad COVID-19, situación que ocasionó el aumento en la demanda del uso de VPN en apoyo a la modalidad de teletrabajo, según consta en oficio DTIC-3021-2020 del 28 de mayo del 2020, suscrito por la Licda. Vanessa Carvajal Carmona, jefe de la Subárea de Seguridad en TI, la cual indicó:

“(...) hasta febrero 2020 se contaban con alrededor de 1050 cuentas de VPN creadas, dada la emergencia sanitaria que vive el país por el COVID-19, durante el cual los funcionarios han tenido que realizar sus funciones en modalidad de teletrabajo, se ha visto un incremento exponencial en el servicio, pasando a tener aproximadamente 5000 cuentas de VPN en este momento. Es importante indicar que la plataforma se encuentra operando con normalidad.”

En ese sentido, esta Auditoría indicó que ese incremento de cuentas de VPN representaba en términos de la infraestructura tecnológica institucional trasladar en la red de datos mayor cantidad de información a través del internet, lo cual exigía el fortalecimiento de las condiciones de privacidad, seguridad lógica, sostenibilidad, continuidad de servicio, entre otros aspectos aplicables en la materia, con el objetivo de contrarrestar los efectos provocados en el entorno o situaciones que puedan ser consideradas como amenazas.

En virtud de lo anterior, y bajo el panorama actual del servicio tecnológico supra citado, se detallaron consideraciones asociadas al aprovechamiento de la tecnología, las cuales pueden valorarse por parte de los diferentes responsables en la materia al momento de definir estrategias de mitigación a los riesgos inherentes al uso del VPN en la CCSS, entre ellas:

- El marco regulatorio vigente no incluye especificaciones de la temática de redes virtuales; es decir, en lo que respecta al marco regulatorio, a pesar de la disposición de Políticas y Normas Institucionales de Seguridad Informática, las mismas no puntualizan específicamente sobre la temática asociada al uso y aprovechamiento del VPN.
- La tecnología de VPN, acompañada de cortafuegos e IPS/IDS6 está destinada a proteger los sistemas y dispositivos conectados a la red, y por ende también la información, lo que permite establecer un perímetro de seguridad y garantizar las comunicaciones de modo seguro para evitar accesos no autorizados y ataques procedentes de redes externas y de Internet.
- Bajo ese contexto, adquiere importancia el verificar los mecanismos de seguridad perimetral existentes en el servicio de VPN en la CCSS, iniciando por la selección de los productos adecuados para obtener la suficiente protección, lo cual dependerá del nivel de demanda de los usuarios a las TIC, la capacidad de la infraestructura tecnológica y sus niveles de digitalización.

- Como parte de los aspectos a evaluar de manera constante por parte de los responsables del servicio de VPN, se ha de identificar las condiciones que inciden en la atención a incidencias y la resolución de estas, con el objetivo de contrarrestar los posibles efectos ocasionados ante la eventual ralentización del servicio.
 - A manera de ejemplo, en el reporte de incidencias adjunto al oficio No DTIC-3021-2020, se contabilizan durante el período del 16/03/2020 al 26/05/2020, 180 reportes de casos relacionados a lentitud o problemas de conexión con VPN, por lo cual ratifica la importancia en la optimización de la plataforma tecnológica que soporta el servicio en cuestión.
 - Ante las posibles afectaciones en la velocidad de conexión del VPN, este Ente Fiscalizador consideró como una oportunidad de mejora la adopción de características basada en la priorización de la calidad del servicio (conocido como QoS) lo cual es recomendado por los expertos como un mecanismo para disminuir la latencia que perjudica habitualmente a esa tecnología por concepto de tráfico en la red.
 - Representa una oportunidad de mejora el continuar incentivando a los usuarios en la concientización del uso y aprovechamiento del VPN, así como divulgar entrenamientos de otras temáticas interrelacionadas como seguridad cibernética, principalmente ante la premisa de proteger la información disponible a través de la red de datos.
- **Oficio No. AI-976-2020:** Oficio respecto a las soluciones tecnológicas que apoyan la modalidad de teletrabajo

Se efectuaron observaciones relacionadas al aprovechamiento y utilización de recursos informáticos asociados a coadyuvar el fortalecimiento de la modalidad de teletrabajo en la Institución, destacando:

- Necesidad de incentivar al usuario sobre el aprovechamiento de las soluciones tecnológicas de ofimática, divulgando constante información relacionada con las facilidades y usos habituales del conjunto de servicios disponibles en la Institución.

Se abordaron aspectos a considerar como parte de las soluciones tecnológicas que apoyan la modalidad de teletrabajo, entre ellas la tecnología denominada VPN, señalando:

“(...) la concientización en el uso razonable del VPN se debe orientar a informar a los usuarios finales sobre los casos donde resulta estrictamente necesaria su utilización, de manera que se recomiende la solicitud únicamente cuando el acceso a las aplicaciones no tenga la posibilidad de ingresar vía web.

Por otra parte, entre las principales recomendaciones en el uso del VPN se afirma la importancia de evaluar minuciosamente las condiciones de los equipos en los hogares a fin de evitar vulnerabilidades de seguridad informática, analizar las posibilidades en el uso de aplicaciones web o alojadas en la nube, así como otras medidas precautorias que aporten beneficios a los actores involucrados.

Por consiguiente, se obtendría la disminución en la cantidad de accesos al mismo tiempo a las redes virtuales privadas, lo cual mitigaría la exposición a riesgos en seguridad informática, optimizaría el uso de la red de telecomunicaciones de la CCSS, reduciría el acceso a internet a nivel institucional, y eventualmente contrarresta la inestabilidad del servicio por la alta demanda.”

- Concientización sobre el uso razonable del VPN, en el sentido de que se debe orientar a informar a los usuarios finales sobre los casos donde resulta estrictamente necesaria su utilización, de manera que se recomiende la solicitud únicamente cuando el acceso a las aplicaciones no tenga la posibilidad de ingresar vía web.
- Por otra parte, entre las principales recomendaciones en el uso del VPN se afirmó la importancia de evaluar minuciosamente las condiciones de los equipos en los hogares a fin de evitar vulnerabilidades de seguridad informática, analizar las posibilidades en el uso de aplicaciones web o alojadas en la nube, así como otras medidas precautorias que aporten beneficios a los actores involucrados.
- En lo que respecta a la realización de videollamadas por los usuarios finales, se dispone en la Institución de herramientas sujetas a pago de licencia, las cuales comparten similitud en la funcionalidad que realizan, entre ellas: Microsoft Teams, Microsoft Skype, Plataforma Zoom y Cisco Webex Teams, por lo que se evidenció la necesidad de que se evidenció alde analizar las oportunidades de las herramientas, incluyendo las soluciones para la realización de telemedicina en las cuales interactúan aspectos asociados, lo anterior, en aras de integrar servicios y disminuir costo por concepto de licenciamiento.

Aunado a lo anterior, la plataforma de videollamadas brinda posibilidades de conectar equipos de trabajo a través audio, video y contenido compartido, aspectos que deben ser analizados bajo los principios de seguridad y privacidad de los usuarios, con el objetivo mitigar riesgos asociados al uso de las aplicaciones e inclusive examinar la regulación de ese ejercicio desde los diferentes ámbitos que utilizan la solución tecnológica.

En ese sentido, debido a relevancia que ha tomado las videollamadas y sin duda las probabilidades de convertirse en un recurso indispensable en la CCSS ante la situación acontecida actualmente, es requerido analizar el alcance, costos, capacidades técnicas, integración con componentes colaborativos, plataformas y dispositivos de instalación, entre otros, en aras de examinar transversalmente la opción factible a las condiciones y necesidades de la Institución.

Ante la necesidad de los jefes en establecer el control y seguimiento de los tiempos utilizados por los funcionarios, así como la organización de las actividades y sus respectivas tareas asignadas, resulta necesario promulgar las posibilidades institucionales sobre software que apoye las labores encomendadas a los trabajadores con personal a cargo.

En ese sentido, ejemplo de controles modernos son los disponibles en la plataforma ya conocida a nivel Institucional de Microsoft Office 365, por medio de las aplicaciones como “Microsoft Planner”, “Microsoft Teams”, entre otros semejantes, que logran generar el aprovechamiento de los beneficios del teletrabajo para la Institución y sus funcionarios, por medio de controles dinámicos para los equipos de trabajo, lo cual resultaría de utilidad comunicarlo a los interesados.

En línea con lo anterior, es relevante tener en cuenta este tipo de requerimientos y a su vez divulgar la disponibilidad de las herramientas que apoyan la medición de tiempos, productividad, efectividad y calidad de las labores ejercidas por los teletrabajadores, por medio de las soluciones informáticas destinadas a esos fines.

Entre los objetivos de las áreas de informática de cualquier organización es garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos que soportan la actividades encomendadas; en ese sentido, resulta necesario evaluar la plataforma tecnológica de la CCSS en cuanto a disponer de los mecanismos de protección que eviten la materialización de riesgos, previniéndose ataques sobre la información disponible por medio de las herramientas y/o soluciones utilizadas en este caso para la realización de teletrabajo.

Los usuarios a cargo de conexiones inalámbricas portátiles (conocidos como MIFI's) deben estar informados sobre la importancia del uso racional de esos dispositivos, de manera que se mantenga la conexión a la red de telecomunicaciones, sin gastos presupuestarios a la Institución de forma innecesaria. Esto sería posible utilizando la red local de datos instalada en cada sitio de teletrabajo.

Lo anterior, considerando principalmente el compromiso aceptado por el trabajador, visible en la "Declaración Jurada para la Solicitud voluntaria para teletrabajar", accesible en el portal de Recursos Humanos de la CCSS, donde especifica como mínimo el disponer de una conexión a internet en el sitio teletrabajable.

Así mismo, es significativo concientizar a los usuarios sobre las condiciones a evaluar cuando seleccione el proveedor de servicios de telecomunicaciones en el hogar, a fin de que el usuario elija una red adecuada a los requerimientos del teletrabajo, considerando los aspectos técnicos mínimos en la materia, los cuales difieren entre un uso personal al de conectar remotamente al entorno de la institución.

El manejo de mensajería instantánea mediante aplicaciones como WhatsApp® forman parte en la cotidianidad de la sociedad, y a pesar de resultar ya normal su utilización, no todo lo enviado por esta vía puede ser considerado una comunicación válida y, muchos menos, surtir los mismos efectos que una notificación formal, emitida por un funcionario de la CCSS.

En línea con lo anterior, la disponibilidad de herramientas que permitan la comunicación oficial por parte de los funcionarios es indispensable en aras de utilizar mensajería instantánea y redes sociales a nivel empresarial, por los medios oficiales y considerando entre otros, la compatibilidad con los múltiples dispositivos en el uso, la accesibilidad y la portabilidad de la información, mediante la seguridad informática adecuada.

En lo que respecta a soporte técnico o asesoría efectuada por personal informático y gestores de las TIC's, estos también requieren de herramientas apropiadas para adaptar sus labores sustantivas y a su vez brindar colaboración a los usuarios que laboran de forma remota, manteniendo la seguridad de los datos y atendiendo las incidencias y/o necesidades a la brevedad.

Lo anterior, ante la posibilidad de presentarse problemas técnicos en los ordenadores, fallos de los sistemas de información y otras averías en los dispositivos utilizados por los teletrabajadores, situación que podría paralizar las labores encomendadas a los usuarios.

- **AS-ATIC-1849-2020:** Oficio Asesoría sobre la seguridad cibernética (ciberseguridad) ante la pandemia producida por el COVID-19.

Se consideró relevante hacer un llamado a fortalecer la prevención y control en la exposición a riesgos o amenazas dirigidas a comprometer la integridad de la información, por medio de mecanismos de contingencia, gestión de cambios, configuración, actualizaciones de software, a fin de proteger el patrimonio institucional y disminuir al mínimo la afectación de los usuarios finales, aspectos que no se encuentran exentos a la temática de marras.

- **AD-AGO-2986-2020:** Oficio de Advertencia referente a asignación de tiempo extraordinario para funciones secretariales del Consejo Académico, entre otros.

Se efectuó evaluación sobre el proceso de asignación y control del tiempo extraordinario realizado por personal que se encuentra realizando teletrabajo, en el hospital Monseñor Sanabria, en atención a la denuncia DE-93-2020.

Se detectaron oportunidades de mejora en la asignación del tiempo extraordinario y funciones de una funcionaria, ya que se le había autorizado desde el mes de marzo 2020 a la fecha del estudio, 40 horas mensuales a fin de que realizara las funciones relacionadas con las actividades del Consejo Académico; es decir se le cancelaba esa modalidad de forma permanente a partir de esa fecha, pudiendo lo anterior, ser contrario a la normativa institucional que rige la materia, la cual establece por regla general que la jornada extraordinaria puede autorizarse para resolver situaciones especiales y excepcionales, no como labor diaria, de allí que por ser una actividad diferente.

- **AI-727-2020:** Oficio respecto a las tecnologías de información y comunicaciones ante la situación sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

Se evidenciaron eventuales necesidades interrelacionadas a la regulación y administración de los recursos asociados a las tecnologías de información y comunicaciones, por lo que se estimó necesario valorar por cada responsable en el tema, el accionar para la atención de la emergencia sanitaria existente en el país, considerando entre otros, aspectos los relacionados a:

- Disponer de planes de contingencia en tecnologías de información y comunicación integrados a las necesidades del negocio y a su vez monitorear que cumplan con las etapas de planificación, identificación de riesgos, determinación de soluciones, definición de estrategias, documentación de procesos, realización de pruebas y finalmente su implementación y monitoreo.
- Las instancias como la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, centros de gestión informática gerenciales, regionales y locales, se deberán abocar dentro del ámbito de su competencia en garantizar la habilitación de la plataforma tecnológica, atendiendo las necesidades de la Caja Costarricense del Seguro Social de manera adecuada y suficiente, brindando la continuidad y monitoreo de las TIC, coadyuvando en la prestación de servicios en la Institución, ante la alerta sanitaria.

Entre estos, asegurando la disposición de equipamiento de cómputo y servicios de redes y comunicaciones en espacios habilitados temporalmente para la atención de usuarios sospechosos o confirmados de la enfermedad antes indicada, y de ser necesario gestionar la habilitación de estos.

- Considerando que como medida preventiva contra el contagio del COVID-19 se ha recomendado la implementación del teletrabajo de forma expedita, y esta acción incrementaría el uso de las tecnologías digitales en la Institución, se ha de garantizar la optimización de recursos informáticos asociados según corresponda, esto tomando en cuenta el análisis de tendencias mundiales en torno a ello; asegurando el cumplimiento del marco normativo referente al tema y estableciendo mecanismos de control y monitoreo, medibles y efectivos, con el propósito de reflejar los beneficios propios de esa modalidad, a saber, apoyo a los procesos organizacionales, aumento en la productividad, mejora en la calidad de los servicios, reducción de costos, entre otros.

En ese sentido, se deberá concientizar sobre las condiciones aplicables al teletrabajo para que sea lo más eficaz posible, en cuanto a medidas de salud y seguridad ocupacional requeridas para este tipo de labores, sin dejar de lado los aspectos de seguridad informática asociadas al uso de plataforma de manera segura y responsable por parte de todos los usuarios involucrados en el proceso.

- Incentivar el uso racional de los medios de comunicación y herramientas tecnológicas oficiales en la Institución, como aliados para establecer de manera efectiva la divulgación de información correspondiente tanto en usuarios internos y externos, involucrados en la situación de emergencia antes indicada.

En línea con lo anterior, se estima pertinente el brindar aprovechamiento de los recursos tecnológicos de cara al usuario final para fortalecer la comunicación con los ciudadanos que acceden a los servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social, de manera que esa población se mantenga informada sobre aspectos relacionados a la situación actual.

- Apoyar a la organización por medio de herramientas tecnológicas para la toma de decisiones determinantes, tanto a nivel interno como para otras instancias de gobierno y/o entidades que así lo requieran.

Para estos fines y con el objetivo de garantizar un proceso ordenado, el ente rector en tecnologías de información comunicaciones debe asumir el liderazgo en el desarrollo de las gestiones precisas para dirigir en el ámbito de competencia el conjunto de acciones requeridas en el caso particular, sin dejar de lado la implementación de mecanismos de control que se estimen pertinente en atestiguar la protección y conservación del patrimonio público, eficiencia y eficacia en las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

CANTIDAD DE TELETRABAJADORES

De acuerdo con datos del Área de Dotación de Personal de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, a febrero del 2021, la Institución tenía 4.694 teletrabajadores, del total de 62.575 funcionarios, los cuales están clasificados de la siguiente forma:

Teletrabajadores Nivel Central: 2.652

Teletrabajadores Nivel Local: 2.042

De acuerdo con lo anterior, al mes de febrero del 2021, un 7,5% del total de funcionarios efectuaba labores mediante la modalidad de teletrabajo.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA GESTIÓN INTEGRAL DE TELETRABAJO EN LA INSTITUCIÓN.

De conformidad con la información suministrada por la unidad a cargo de la coordinación del teletrabajo, esta Auditoría identificó oportunidades de mejora en torno a diversos aspectos relacionados con la gestión institucional de teletrabajo, entre ellas:

- **Actualización del Programa Institucional de Teletrabajo.**

El documento denominado Programa Institucional de Teletrabajo correspondiente a octubre del 2017, refiere lo siguiente:

“Es el instrumento generado por la Comisión Institucional de Teletrabajo, en el cual se establecen las acciones e instancias organizacionales que intervienen para desarrollar y dar sostenibilidad a la aplicación del teletrabajo en la CCSS. La implementación de dicho programa se hará con la coordinación y asesoramiento que brindará el Programa Nacional de Teletrabajo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.”

A pesar de constituirse el documento mencionado como un instrumento destacado en la sostenibilidad a la aplicación del teletrabajo, el mismo no ha sido actualizado en los últimos tres años. Lo anterior podría implicar falta de revisión a la vigencia y cumplimiento de los objetivos generales y específicos que brindan direccionamiento a esta metodología de trabajo.

- **Actualización de la Organización del equipo de teletrabajo.**

No se han actualizado los roles y responsabilidades asociadas a las actividades requeridas para la aplicación y control del teletrabajo, desde el 2017, a pesar de los cambios presentados en cuanto a la dependencia de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Se verificó en el Programa Institucional de Teletrabajo, la conformación de un equipo coordinador del programa institucional integrado por un representante de las cinco gerencias existentes en ese momento (2017), la cual no consideraba la gerencia general debido a su creación posterior, un representante de la Dirección Jurídica y uno de la Dirección de tecnologías de Información y Comunicaciones.

Adicionalmente, el Coordinador del Programa Institucional de Teletrabajo se desempeña como Jefe del Área de Dotación de Personal, por lo que, de acuerdo con su criterio, no dispone del tiempo requerido para ejecutar la coordinación y tareas asociadas.

- **Tratamiento de riesgos**

No se ha desarrollado un plan de tratamiento de riesgos con la inclusión de su identificación, actualización y tratamiento, el cual gestione las vulnerabilidades de teletrabajo considerando las diferentes áreas relacionadas como lo son tecnologías de información y comunicaciones, salud ocupacional, ocupación física de los funcionarios, gestión de activos, entre otros.

- **Establecimiento de indicadores y metas relacionadas con el teletrabajo**

De acuerdo con lo indicado por el Coordinador del Programa Institucional de Teletrabajo, no se han definido metas ni indicadores relativos a la aplicación y gestión del teletrabajo, a excepción de la cantidad de funcionarios teletrabajadores.

- **Rendición de cuentas**

No se dispone de un proceso sistematizado de rendición de cuentas sobre la aplicación, avance y gestión del trabajo a nivel institucional, que incluya la elaboración, remisión de informes periódicos relacionados con aspectos cuantitativos y cualitativos de esta modalidad de laborar, así como la realimentación por parte de los niveles superiores.

La Constitución Política de la República de Costa Rica (2015), específicamente en el Artículo 11, hace referencia a la evaluación de resultando indicando lo siguiente:

“ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. “

La Ley General de Control Interno No. 8292, en el Artículo N°10- *“Responsabilidad por el sistema de control interno”*, hace referencia a lo siguiente:

“Artículo 10 Responsabilidad por el sistema de control interno.

Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

Ese mismo cuerpo normativo en el Artículo N°17 *“Seguimiento del sistema de control interno”*, menciona lo siguiente:

“Artículo 17 —Seguimiento del sistema de control interno.

Entiéndese por seguimiento del sistema de control interno las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno, a lo largo del tiempo; asimismo, para asegurar que los hallazgos de la auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud.

En cuanto al seguimiento del sistema de control interno, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, los siguientes:

Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.”

Las Normas de Control Interno para el Sector “Público señalan en el punto 4.2 Requisitos de las actividades de control, específicamente en el punto b, lo siguiente:

“Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos...”

Además, ese cuerpo normativo, en el Capítulo I “Normas Generales”, precisamente en el inciso N°1.7 “Rendición de Cuentas”, indica:

“1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI

1.7 El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y ejecutar un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el diseño, el funcionamiento, la evaluación y el perfeccionamiento del SCI ante los diversos sujetos interesados.”

Esas mismas Normas en el Capítulo IV “Normas sobre actividades de Control Interno”, específicamente en el apartado 4.5.1 “Supervisión constante”, menciona lo siguiente:

“4.5.1 Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

Sobre la actualización del documento denominado Programa Institucional de Teletrabajo, el Lic. Oscar Ramírez indicó lo siguiente:

“El documento específico que me indica no ha sido actualizado, sin embargo, hemos generado muchos documentos relacionados con teletrabajo, entre ellos la guía resumen que precisamente había recomendado la misma Auditoría, pero un documento similar al mencionado no existe. La razón fundamental por la que no se ha hecho es la falta de recurso humano, aunque reconozco la importancia de actualizarlo.”

En torno a la definición y formalización de roles y responsabilidades, el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe del Área de Dotación de Personal señaló:

“ Sí por supuesto es importante disponer de una estructura con roles y responsabilidades, estamos muy solos en la subárea de Dotación de Personal, somos dos funcionarios en la labor de teletrabajo y en ocasiones se nos quiere endilgar responsabilidades que no son nuestras, somos impulsores de la modalidad, nosotros no somos quienes la ejecutamos.

Nuestra labor es constante de sensibilización, de atender consultas, entre otras, no nos corresponde llevar los controles, es o es tarea de cada jefatura.

Ahora una de nuestras principales prioridades es concursos y desde luego pagos, por lo que esa tarea me absorbe, tengo que cumplir múltiples tareas como jefe de área. Para mí el teletrabajo es solo una de las múltiples tareas que tengo asignados. Para ello también me colabora mucho la funcionaria Diana Jiménez.

Si tuviese que dar un porcentaje de mi jornada laboral que dedico a actividades relacionadas con teletrabajo es de un 10%.

En este momento estamos conformando un equipo de trabajo denominado Equipo de Innovación cuya idea es que representantes de cada gerencia, más uno de la Dirección jurídica y de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones para analizar prácticas de la Unidad para corregir errores e impulsar los aciertos y poder extender las mejoras a nivel institucional, es una manera de mejora continua. Creemos que nos reuniríamos cada tres o seis meses.

Se requiere un equipo más fortalecido porque los dos le dedicamos tiempo parcial y este tema requiere estar actualizando, participar por ejemplo en foros incluso internacionales, innovar, etc.”

En relación con el establecimiento formal de metas o indicadores con respecto al teletrabajo institucional, el Lic. Oscar Ramírez mencionó a esta Auditoría:

“Como meta se había definido solamente una y era la cantidad de trabajadores que se proyectaba alcanzar en un punto máximo, se habría estimado en el 2013 alcanzar los 3000 teletrabajadores, sin incluir los colaboradores de atención al paciente que no habían sido considerados. Ahora estamos con aprox. 4.850 teletrabajadores en la Institución, incluyendo personal de salud que se ha sumado al teletrabajo.

Las otras metas que no se han plasmado documentalmente ni cuantificado formalmente son la reducción de costos institucionales, ahorro en servicios (electricidad, agua), gastos en papel y ese tipo de cosas y el ahorro en alquileres, pero esto no se ha cuantificado, ni documentado.”

Por otra parte, sobre informes elaborados sobre el teletrabajo durante 2018-2021, el Lic Ramírez Alpízar, indicó:

“No nos han solicitado informes periódicos, los que hemos hecho han sido por iniciativa nuestra, pero no hemos tenido tiempo para hacerlos de manera periódica. El problema es la falta de recursos y tiempo.”

El Lic. Oscar Ramírez señaló sobre la actualización del Programa Institucional Teletrabajo lo siguiente:

“El documento específico que me indica no ha sido actualizado, sin embargo, hemos generado muchos documentos relacionados con teletrabajo, entre ellos la guía resumen que precisamente había recomendado la misma Auditoría, pero un documento similar al mencionado no existe. La razón fundamental por la que no se ha hecho es la falta de recurso humano, aunque reconozco la importancia de actualizarlo.”

Sobre este tema, la Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área Dotación de Personal, a cargo de funciones relacionadas con el teletrabajo institucional, indicó:

“El documento Carta Constitutiva nace de la asesoría que en su momento nos brindó el Lic. Jorge Llubere Coordinador Nacional de Teletrabajo, en el año 2013. La Carta Constitutiva es el documento oficial de teletrabajo, es sinónimo del Programa Institucional de Teletrabajo. La idea que se tenía en ese momento era el elaborar un documento compacto, preciso, breve para que los funcionarios tuvieran conocimiento de que se trata el Programa Institucional de Teletrabajo. Es un documento informativo descriptivo los objetivos, el alcance, la conformación de la Comisión Institucional de Teletrabajo, el glosario, el marco estratégico y el alineamiento con la estrategia organizacional. La idea con este documento es que cualquier persona trabajadora en la CCSS, conozca y se informe de las características del programa. Hay dos versiones la del año del 2014 con el anexo de instrumentos técnicos y jurídicos (los cuales se adjunta) y la versión del 2017 que actualmente se encuentra publicada en el portal de rrhh.”

En torno a la existencia de una estructura formal de teletrabajo que incluya roles y responsabilidades, el Lic. Ramírez Alpízar indicó:

“ Sí por supuesto es importante disponer de una estructura con roles y responsabilidades, estamos muy solos en el Área de Dotación de Personal, somos dos funcionarios en la labor de teletrabajo y en ocasiones se nos quiere endilgar responsabilidades que no son nuestras, somos impulsores de la modalidad, nosotros no somos quienes la ejecutamos. Nuestra labor es constante de sensibilización, de atender consultas, entre otras, no nos corresponde llevar los controles, eso es tarea de cada jefatura.

Ahora una de nuestras principales prioridades es concursos y desde luego pagos, por lo que esa tarea me absorbe, tengo que cumplir múltiples tareas como jefe de área. Para mí el teletrabajo es solo una de las múltiples tareas que tengo asignadas. Para ello también me colabora mucho la funcionaria Diana Jiménez.

Si tuviese que dar un porcentaje de mi jornada laboral que dedico a actividades relacionadas con teletrabajo es de un 10%.

En este momento estamos conformando un equipo de trabajo denominado Equipo de Innovación cuya idea es que representantes de cada gerencia, más uno de la Dirección jurídica y de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones para analizar prácticas de la Unidad para corregir errores e impulsar los aciertos y poder extender las mejoras a nivel institucional, es una manera de mejora continua. Creemos que nos reuniríamos cada tres o seis meses.

Se requiere un equipo más fortalecido porque los dos le dedicamos tiempo parcial y este tema requiere estarse actualizando, participar por ejemplo en foros incluso internacionales, innovar, etc.

Sobre este tema la Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área de Dotación de Personal, indicó:

“Se propone crear un Equipo de Innovación, el cual tiene fin primordial promover la modernización continua de la Institución y tendrá como funciones principales las siguientes:

- *Simplificación de actividades.*
- *Rediseño de procesos.*
- *Promover la automatización de trámites*
- *Rediseño de espacios físicos*
- *Controlar la productividad.*
- *Gestionar las tecnologías.*
- *Promover a nivel institucional los laboratorios de innovación*
- *Gestión de la productividad o los resultados.*

Este equipo de innovación estará siendo coordinado por la Coordinación Institucional de Teletrabajo del Área de Dotación de Personal. Se propone que este equipo esté conformado por representantes de todas las gerencias, que tendrán la responsabilidad de realizar informes periódicos acerca de las experiencias en teletrabajo. Adicionalmente, este equipo de invocación contará con un representante de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, con el fin de que se valore la parte tecnológica y legal.

Adicionalmente, diría que le dedico en promedio un 25% o 30% de mi jornada laboral a actividades de teletrabajo, sin embargo, ha variado en el tiempo este porcentaje, por ejemplo, la pandemia ha requerido mucha más participación, aunque es difícil establecerlo con certeza.”

Sobre el establecimiento formal de metas o indicadores con respecto al teletrabajo institucional, el Lic. Oscar Ramírez, Jefe del Área de Dotación de Personal, señaló:

“Como meta se había definido solamente una y era la cantidad de trabajadores que se proyectaba alcanzar en un punto máximo, se habría estimado en el 2013 alcanzar los 3000 teletrabajadores, sin incluir los colaboradores de atención al paciente que no habían sido considerados. Ahora estamos con aprox. 4.850 teletrabajadores en la Institución, incluyendo personal de salud que se ha sumado al teletrabajo.

Las otras metas que no se han plasmado documentalmente ni cuantificado formalmente son la reducción de costos institucionales, ahorro en servicios (electricidad, agua), gastos en papel y ese tipo de cosas y el ahorro en alquileres, pero esto no se ha cuantificado, ni documentado.”

En ese sentido, la Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área de Dotación de personal, indicó:

“Con la situación que se presentó con la Platina en el 2017, ante el problema de tráfico vial, la Gerencia Administrativa nos lo solicitó y se hizo un análisis de los ahorros en algunos aspectos como papel higiénico, agua, electricidad, jabón de manos, desinfectante, etc. Esto se efectuó con datos provistos por el área de Contabilidad.

Sobre los informes elaborados sobre el teletrabajo durante 2018-2021, el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe del Área de Dotación de Personal indicó a esta Auditoría lo siguiente:

“No nos han solicitado informes periódicos, los que hemos hecho han sido por iniciativa nuestra, pero no hemos tenido tiempo para hacerlos de manera periódica. El problema es la falta de recursos y tiempo.”

La Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área de Dotación de Personal señaló:

“Cuando se dio la situación del problema de tráfico vial en la Platina en el 2017 si los solicitaron y se entregó en su momento el informe respectivo en el que se estimaron ahorros significativos.”

En torno al tratamiento de riesgos sobre el teletrabajo, el Lic. Oscar Ramírez, Jefe del Área de Dotación de Personal indicó:

“No se ha efectuado análisis de riesgos, pero si los hemos determinado, pero, son fundamentalmente de salud ocupacional y salud mental, los cuales están asociados a la persona teletrabajadora. También hay riesgos de la seguridad de la información, hemos coordinado con seguridad informática de la DTIC y ellos han realizado algunas acciones. No se han documentado esos riesgos.”

La situación descrita en torno a la necesidad de fortalecer la gestión del teletrabajo institución limita el cumplimiento de objetivos generales y específicos del Programa Institucional respectivo, en detrimento del ambiente de control, la planificación y asignación de recursos requerida para el logro de los indicadores y metas.

Adicionalmente, disponer de un proceso sistematizado de rendición de cuentas permite la realimentación del Nivel Superior, la realización de ajustes, así como la medición de los resultados.

2. SOBRE EL REGLAMENTO INSTITUCIONAL DE TELETRABAJO

Esta Auditoría constató que, al 22 de abril del 2021, la Institución no dispone de un Reglamento aprobado y divulgado que regule la modalidad del teletrabajo en la Institución, a pesar de haberse efectuado iniciativas para ello desde abril del 2014.

Al respecto, mediante oficio GG-DAGP-1363-2020 del 25 de noviembre de 2020, el Lic. Walter Campos Paniagua, Subdirector a.c de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, en ese momento, remitió al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, la “Propuesta de Reglamento para regular la Modalidad de teletrabajo en la Caja Costarricense de Seguro Social”, señalando lo siguiente:

“(…) se desarrolló la propuesta normativa denominada Reglamento para Regular la Modalidad de Teletrabajo en la Caja Costarricense de Seguro Social, cuya propuesta final fue presentada, mediante oficio GG-DAGP-0939-2020, ante la Comisión Simplit de la Gerencia Administrativa, como compendio de los esfuerzos y logros realizados desde el año 2013, cuando se instituyó la Comisión Institucional de Teletrabajo.

La propuesta en mención surge de la necesidad de contar con un marco jurídico interno que oriente y regule el accionar del teletrabajo en la Institución, la cual se ha ajustado a lo establecido en la Ley 9738 para regular el teletrabajo, aprobada el 30 de setiembre del 2019 y su Reglamento, según el Decreto Ejecutivo N. 42083-MP-MTSS-MIDEPLAN-MICITT.

De esta manera, se somete a consideración de esa estimable Gerencia la respectiva propuesta, la cual ha cumplido con todos los filtros y revisiones correspondientes, a fin de que la misma sea elevada al conocimiento de los señores miembros de Junta Directiva, para lo cual se procede a rendir informe en los siguientes términos...”

El artículo 8 de la Ley de Control Interno, señala lo siguiente:

“(...) se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público señalan en el apartado 2.5.2 “Autorización y aprobación”, lo siguiente:

“La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.”

Ese cuerpo normativo también señala en el inciso 1.1. “Sistema de Control Interno”, menciona lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.”

El Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Coordinador del Programa de Teletrabajo y Jefe del Área de Dotación de Personal, indicó, sobre las principales razones para que no se haya aprobado el reglamento aún, lo siguiente:

“Hay múltiples razones, lo que yo percibo es la existencia de mucha resistencia, hay personas que dicen estar de acuerdo, sin embargo, sus acciones no son congruentes con ello y se generan atrasos en el proceso de aprobación.

El atraso obedece a dos aspectos: uno es las personas que se resisten y otro las personas que dicen que brindan colaboración, pero realmente no generan un aporte positivo y real. Un ejemplo de esto es que se nos indicó que no se utilizara la figura de reglamento sino la de disposiciones, sin embargo, esto representó un atraso de mucho tiempo porque después del análisis jurídico se nos indicó que debía ser reglamento, por lo que hubo que volver a ajustarlo.

En este momento el reglamento ya está listo y revisado por la Dirección Jurídica, fue enviado a la Gerencia General desde hace varios meses, pero aún no ha sido elevado a Junta Directiva, pese al apoyo que el Señor Gerente General ha brindado al teletrabajo.”

La Máster Diana Jiménez Sequeira, sobre este tema refirió:

“este proceso de lograr la aprobación del reglamento ha tardado más de 8 años, ha sido desgastante. Una de las principales razones es la resistencia de jefaturas, sobre todo, inclusive estando en pandemia, lo cual es un problema no solo de la Caja sino de muchas instituciones del sector público.

La propuesta de reglamento de teletrabajo que viene desde el año 2013, pretende regular temas más específicos que la Ley no abarca.

Hemos observado que, durante la aplicación del Programa Institucional de Teletrabajo, se han generado temas particulares y específicos en los cuales la Administración tiene que decidir, es decir, caso por caso y el reglamento contribuye a orientar los diversos casos que se presentan, con un marco jurídico.

Adicionalmente, el proceso de aprobación de la propuesta de reglamento ha tardado más de 8 años, la primera versión de reglamento de teletrabajo fue una propuesta de la Comisión Institucional de Teletrabajo, desde esa época se han solicitado las reuniones respectivas y solicitado elevarlo a la Junta Directiva. En los años 2018 y 2019 se solicitó cambiar el reglamento a Directrices, y posteriormente se solicitó cambiarlo a Instructivo, pero siempre desde la época de la Comisión se dictaminó por los compañeros abogados de que el instrumento jurídico para regular el teletrabajo sea un reglamento, el cual debe seguir el trámite para correspondiente según el procedimiento establecido en la Institución para su aprobación correspondiente. Una de las principales razones que ha afectado esta aprobación ha sido la resistencia mental de algunas jefaturas, inclusive estando en época de pandemia, lo cual es ha sido una dificultad no solo de la Caja, sino en todo el sector público.”

Por otra parte, el Lic. Ramírez Alpízar destacó beneficios que se obtendrían con la aprobación del Reglamento, señalando:

“(…) Entre los beneficios del reglamento como instrumento podemos mencionar que en cada institución varía la aplicación del teletrabajo, cada empresa tiene características de trabajo, el reglamento establece las condiciones específicas para cada caso, da seguridad jurídica”

Si la Institución dispusiera de un Reglamento aprobado y divulgado, se tendría acceso a reglas claras y aplicación uniforme de las disposiciones y normas relativas a la modalidad de teletrabajo garantizando principios de equidad y seguridad jurídica para todos los colaboradores de la Caja, evitando la generación de situaciones que afectan el clima laboral de la organización. Adicionalmente se dispondría de lineamientos técnicos y administrativos para regular la actividad laboral fuera de las oficinas de la institución.

3. SOBRE LA SOLUCIÓN TECNOLÓGICA DE APOYO A LA GESTIÓN DEL TELETRABAJO

Al 27 de abril del 2021, la Institución no dispone de una solución tecnológica integral de apoyo al registro, consolidación y control de información, la cual brinde apoyo a la toma de decisiones en torno a gestión del teletrabajo.

Adicionalmente, no se han generado requerimientos al Sistema Integrado de Personas Trabajadoras (SIPE), de forma tal que todas las funcionalidades requeridas para esta modalidad laboral sean consideradas en el proceso de desarrollo de esta solución.

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el acuerdo cuarto, artículo 33° de la sesión No. 9125, celebrada el 10 de setiembre del año 2020, relacionado con la modalidad del teletrabajo, instruyó a la Gerencia General, de Logística, la de Pensiones, de Infraestructura y Tecnologías, Administrativa, Financiera y Médica, entre otros aspectos lo siguiente:

“(...) Se instruye a todas las gerencias, para que continúen implementando el teletrabajo de manera que esto coadyuve a la disminución de costos de operación de la Caja Costarricense del Seguro Social...”

En concordancia con lo anterior mediante oficio GG-3410-2020 del 13 de noviembre del 2020, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes Gerente General instruyó al Lic. Jaime Espinoza Barrantes, Gerente de Pensiones, Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente a.i. Financiero, Dr. Esteban Vega de la O, Gerente a.i. Logística, Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, Dr. Mario Ruiz Cubillo, Gerente Médico, y al Ing. Jorge Granados Soto, Gerente a.i. de Infraestructura y Tecnologías, solicitud de cumplimiento del acuerdo mencionado anteriormente, indicando:

“(...) En virtud de acatar lo solicitado por nuestra Junta Directiva, mediante la presente nota se les recuerda la obligatoriedad de la remisión en tiempo y forma del reporte digital con el listado de funcionarios que laboran en la modalidad de teletrabajo, tal y como se ha efectuado a partir del conocimiento del oficio GG-0740-2020.

*No omito manifestar que esta Gerencia solicitó la colaboración de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, para el desarrollo de una herramienta tecnológica que permitirá estandarizar y agilizar el ingreso de la información requerida a los responsables de este proceso, **misma que estaría disponible para el primer trimestre del año 2021.**” (Destacado no corresponde al original)*

La Ley General de Control Interno N°8292, en el Artículo N°16 “Sistemas de información”, se indica lo siguiente:

“En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.

b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficiente de los recursos públicos.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (2009), en el inciso 1.1. “Sistema de Control Interno”, menciona lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.”

Esas Normas en el apartado 1.2 “Objetivos del SCI”, en el inciso C. “Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones”, determina lo siguiente:

“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.”

Las Normas Técnicas para la gestión y control de Tecnologías de Información de la Contraloría General de la República, en sus apartados 2.1 “Planificación de las tecnologías de información” y 2.3 “Infraestructura tecnológica”, indican respectivamente:

“2.1 Planificación de las tecnologías de información

La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes (...)”

“2.3 Infraestructura Tecnológica

La organización debe tener una perspectiva clara de su dirección y condiciones en materia tecnológica, así como de la tendencia de las TI para que conforme a ello, optimice el uso de su infraestructura tecnológica, manteniendo el equilibrio que debe existir entre sus requerimientos y la dinámica y evolución de las TI.”

Ese mismo marco regulatorio en el Capítulo III “Implementación de tecnologías de información”, específicamente en el inciso 3.1 “Consideraciones generales de la implementación de TI”, se establece lo siguiente:

“3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI

La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe: (...)

(...) g. Tomar las provisiones correspondientes para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos.

h. Formular y ejecutar estrategias de implementación que incluyan todas las medidas para minimizar el riesgo de que los proyectos no logren sus objetivos, no satisfagan los requerimientos o no cumplan con los términos de tiempo y costo preestablecidos.

i. Promover su independencia de proveedores de hardware, software, instalaciones y servicios”

Sobre la remisión de requerimientos formales y específicos sobre funcionalidades de teletrabajo para el SIPE, el Lic. Oscar Ramírez indicó:

“No aún no se han realizado ni definido requerimientos sobre funcionalidades relacionadas con el teletrabajo, debido a las prioridades de la institución como lo son los concursos, por ello no se han remitido a la dirección del proyecto SIPE.”

De acuerdo con el Ing. Julio Madrigal Gómez, funcionario del AIS (Área de Ingeniería en Sistemas), la herramienta desarrollada a solicitud de la DAGP en febrero del 2021 fue entregada por parte de esa unidad y se encuentra en modo de prueba por parte de esa unidad institucional:

“(...) consiste en un formulario en donde las unidades ejecutoras podrán buscar por el número de cédula al funcionario que estará en teletrabajo para hacer su registro y se cargarán sus datos, como plaza y la unidad donde se encuentre, la dirección y región, seguidamente seleccionará los días que estará en teletrabajo. También se registrarán dos direcciones detalladas, una la del lugar donde estará ubicado para hacer labor presencial y la otra la dirección donde realiza el teletrabajo...”

No disponer de una solución integrada al sistema para el registro y control genera actividad extra para todas las unidades, considerando que las que prestan servicios de salud se encuentran saturadas por la naturaleza de su función. No se dispone de información actualizada de la realidad del teletrabajo a nivel institucional limitando, efectuar ajustes a su aplicación y dificultando la generación de los reportes que deben efectuarse ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4. REFERENTE AL REGISTRO, CONSOLIDACIÓN, ESTANDARIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS LISTADOS DE FUNCIONARIOS AUTORIZADOS PARA TELETRABAJAR A NIVEL INSTITUCIONAL.

De la revisión y consolidación de los listados de funcionarios que efectúan labores mediante la modalidad de teletrabajo (previo y posterior al inicio de la emergencia nacional por COVID-19), suministrados por las Gerencias, Direcciones de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud, Direcciones Regionales de Sucursales y Hospitales Nacionales, se evidenciaron las siguientes oportunidades de mejora:

- a) Las Gerencias, Direcciones de Red Integrada Servicios de Salud, Direcciones Regionales de Sucursales, Direcciones Generales y Unidades de Gestión de Recursos Humanos de los Centros Hospitalarios no disponían de información consolidada y actualizada de los funcionarios que se encontraban realizando labores mediante la modalidad de teletrabajo en sus unidades adscritas o servicios. Lo cual generó que, ante la solicitud efectuada por este órgano de fiscalización, la mayoría de las unidades solicitaran ampliación en los plazos de entrega, mientras se efectuaba la solicitud y registro de los datos.
- b) Las autoridades institucionales carecen de información consolidada, estandarizada, actualizada y de fácil acceso, respecto al personal que labora mediante la modalidad de teletrabajo, lo cual dificulta el análisis de datos para la toma de decisiones a nivel local, regional y central.

El artículo 16 de la Ley General de Control Interno, sobre los sistemas de información establece:

“a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”

El Plan de Acción del Teletrabajo, dispone:

“Las personas que se incorporen voluntariamente a esta modalidad, deben presentar la solicitud ante su jefatura inmediata, la cual deberá:

g. Remitir una lista de los funcionarios que se incorporarán a la modalidad de teletrabajo a la Unidad de Gestión de Recursos Humanos correspondiente y notificar a la misma unidad, cada vez que se incorpore o retire algún funcionario de esta modalidad.”

Mediante oficio GG-0593-2020 del 10 de marzo 2020, el Dr. Roberto Manuel Cervantes Barrantes, Gerente General, instruyó a todas las autoridades institucionales, lo siguiente:

(...) se les informa, con la finalidad de que se haga del conocimiento de los distintos centros de trabajo que:

1. Se dará inicio a partir del 11 de marzo del 2020 y de forma temporal a la aplicación del teletrabajo por la totalidad de la jornada semanal (44, 36 y 32 horas según corresponda), en puestos con funciones susceptibles para esta modalidad, así como para aquellos casos de personas trabajadoras que ya se encuentran laborando en esta modalidad.

2. En el caso de las unidades administrativas o de servicio directo al usuario que se ubiquen en Centros Médicos y Unidades que estén asociados con la prestación directa de servicios de salud Médicos, la jefatura respectiva debe valorar aquellos puestos susceptibles de efectuar teletrabajo, considerando para su autorización, como criterio fundamental, la continuidad de los servicios.

3. Corresponde al Área de Dotación de Personal, unidad adscrita a la Dirección de Administración y Gestión de Personal de la Gerencia General, dar la asesoría necesaria para atender lo referente a la implementación temporal de esta modalidad de teletrabajo (...)

PLAN DE ACCIÓN PARA EXTENSIÓN TEMPORAL HASTA POR 5 DIAS POR SEMANA DE LA MODALIDAD DE TELETRABAJO (...)

3. Las jefaturas que actualmente cuenten con perfiles de puestos susceptibles a actividades teletrabajable y no están aplicando esta modalidad de trabajo deberán agilizar la aplicación inmediata de esta modalidad, para ello deberán (...)

Informar a la máxima autoridad del Centro y a la Unidad de Gestión de Recursos Humanos la lista de los teletrabajadores que se sumarán al teletrabajo por la totalidad de la jornada semanal (...)

4. Las Unidades de Gestión de Recursos Humanos locales deberán informar por medio del formato que se adjunta, sobre las personas que se incorporan en esta modalidad, cada viernes de todas las semanas, en tanto se encuentre vigente esta medida. Para ello deberán enviar el reporte al correo gg_dagp_adp@ccss.sa.cr (...).

En relación con lo anterior, la Gerencia General mediante oficio GG-0740-2020 del 20 de marzo 2020, indicó:

“(...) se les recuerda a las Unidades de Gestión de Recursos Humanos locales la obligatoriedad de informar por medio del formato que se adjunta, sobre las personas que se incorporan en esta modalidad, cada viernes de todas las semanas, en tanto se encuentre vigente esta medida.

Para ello las jefaturas deberán enviar la información a la respectiva Unidad de Gestión de Recursos Humanos, quienes a su vez deberán enviar el reporte al correo gg_dagp_adp@ccss.sa.cr. Se deberán incluir un primer reporte completo y luego solamente actualizar ingresos o egresos”.

Asimismo, mediante oficio GG-1769-2020 del 02 de julio 2020, la citada gerencia instruyó, lo siguiente:

“Dado el incremento de los casos por Coronavirus (COVID-19) en el país y el riesgo del contagio a nivel comunitario, se recuerda a todas las jefaturas de la Institución acerca de la obligatoriedad de cumplir con lo establecido en la Directriz Presidencial N°073-S-MTSS del 9 de marzo del 2020, para que las Instituciones Públicas tomen las acciones necesarias para implementar la modalidad de teletrabajo, en la medida de lo posible, durante toda la jornada laboral, estableciendo los mecanismos necesarios para asegurar la continuidad de los servicios a los usuarios (...)

Corresponde al Área de Dotación de Personal, unidad adscrita a la Dirección de Administración y Gestión de Personal de la Gerencia General, dar la asesoría necesaria para atender lo referente a la implementación de esta modalidad de teletrabajo, mediante los correos djimense@ccss.sa.cr y oramirea@ccss.sa.cr, o mediante Teams, o en los teléfonos 2539-1765 o 2539-0281 (...)

Mediante oficios AI-113-2021, AI-111-2021 (ambos del 21 de enero 2021) y AI-197-2021 (del 2 de febrero de 202) este órgano de fiscalización solicitó a las Gerencias, Direcciones de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud, Direcciones Regionales de Sucursales y Hospitales Nacionales, información referente a:

“Los funcionarios que han efectuado labores mediante la modalidad de teletrabajo antes del inicio de la emergencia nacional por COVID-19 (modalidad convencional) y los que se integraron durante ésta (como medida para mitigar el riesgo de contagio). En dicho listado se debe indicar: Nombre del funcionario, número de cédula, unidad y servicio donde labora y cantidad de días que efectúa labores en teletrabajo (semanalmente)...”

Áreas de Salud (Acosta, Carrillo, Coronado, Hojancha, Corralillo, Los Chiles, Hatillo, Upala, La Cruz y Nicoya), CAIS Dr. Marcial Fallas Díaz.

Direcciones de Red Integrada Servicios de Salud (Brunca, Central Norte, Pacífico Central, Central Sur, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte).

Direcciones Regionales de Sucursales (Brunca, Central, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte).

Hospital de las Mujeres Dr. Rodolfo Carit Eva, Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Saénz Herrera, Hospital México, Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes, Hospital Nacional Psiquiátrico, Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y Hospital San Juan de Dios.

Gerencia Administrativa, Gerencia de Pensiones, Gerencia de Logística, Gerencia Financiera, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y Gerencia Médica.

Dirección de Red de Servicios de Salud, Dirección de Comunicación Organizacional y Dirección Administración y Gestión de Personal.

Centro Nacional de Rehabilitación.

Con la información suministrada por las unidades, esta auditoría, pretendía efectuar un consolidado de información con el fin de establecer la cantidad de funcionarios que se encontraban mediante la modalidad de teletrabajo (archivo Excel *“Consolidado general de información remitida por las unidades”*), así como efectuar la comparación con los datos que se solicitaron al Área Dotación de Personal. No obstante, la ejecución total de dicho procedimiento se imposibilitó debido a que la documentación enviada disponía de diferentes formatos pdf, excel, documentos escaneados, oficios Word, etc; además, los plazos de entrega de la información (planteados originalmente) no se cumplieron por parte de una cantidad considerable de unidades, existiendo en algunos de los casos hasta un mes de diferencia entre la fecha de entrega establecida y la remisión real.

Por otra parte, mediante oficio AI-153-2021 del 25 de enero 2021, se solicitó al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefatura del Área Dotación de Personal, Dirección Administración y Gestión de Personal, informar a este órgano de fiscalización, lo siguiente:

“Listado de los funcionarios, a nivel institucional, que han efectuado labores mediante la modalidad de teletrabajo antes del inicio de la emergencia nacional por COVID-19 (modalidad convencional) y los que se integraron durante ésta (como medida para mitigar el riesgo de contagio). En dicho listado se debe indicar, al menos, lo siguiente: Nombre del funcionario, número de cédula, unidad y servicio donde labora, así como la cantidad de días que efectúa labores en teletrabajo (semanalmente).

En el citado oficio (AI-153-2021), se había establecido como plazo máximo de entrega de la información, el viernes 29 de enero de 2021; no obstante, esta auditoría al no haber recibido respuesta de la solicitud efectuada realizó un recordatorio y nuevamente la solicitud de información al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, mediante oficio AI-344-2021 del 25 de febrero de 2021, planteando como nuevo plazo de entrega el 03 de marzo 2021.

Al 22 de abril 2021, este órgano de fiscalización no había recibido respuesta a la solicitud de información efectuada al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefatura del Área Dotación de Personal, Dirección Administración y Gestión de Personal, lo cual, se constituye en una limitante para el desarrollo de los objetivos de la presente evaluación, al no poderse efectuar la comparación de los listados de las unidades de trabajo seleccionadas con la información que debería de haber suministrado el Área de Dotación de Personal.

En consulta efectuada al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefatura del Área Dotación de Personal, Dirección Administración y Gestión de Personal respecto al motivo por el cuál, no realizó la remisión de información solicitada en los oficios AI-153-2021 del 25 de enero 2021 y AI-344-2021 del 25 de febrero de 2021 (oficio recordatorio), indicó:

“Estos oficios no se respondieron debido al recargo de funciones que tenemos por el proceso para los próximos concursos para nombramientos en propiedad, a nivel institucional, mucha de esa información se recopiló y alguna de ella se le remitió a la auditoría, pero reconozco que es mi responsabilidad no haber efectuado una respuesta formal a dichos oficios de solicitud de información”.

Además, respecto a la carencia de información consolidada, estandarizada y actualizada del personal que labora mediante la modalidad de teletrabajo, señaló:

“Nosotros también tenemos las mismas dificultades para la consolidación de información, cada vez que se hace una solicitud las 140 unidades nos envían datos en diferentes formatos, incompletos o incorrectos y hasta en imágenes, lo cual dificulta enormemente el poder hacer una consolidación de estos. Aquí en la institución tenemos un problema de gobernanza y la ausencia sistemas informáticos donde se puede ingresar y recopilar toda la información necesaria, la Gerencia General, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, así como los encargados del SIPE han impulsado la creación de una herramienta informática, que ya está cerca de salir para ser utilizada y brindar una solución parcial a este problema de información de teletrabajo (principalmente orientada para la toma de decisiones en el tema de reducción de alquileres por la implementación del teletrabajo), sin embargo, la solución definitiva se tiene establecida mediante la implementación de un módulo en el SIPE, pero eso es uno de los últimos procesos que se van a desarrollar”.

La situación anteriormente señalada, obedece a debilidades en la gestión de comunicación y recolección de información desde las jefaturas o coordinadores de servicio del nivel local hacia las Unidades de Gestión de Recursos Humanos, Dirección General, Direcciones Regionales y el Área Dotación de Personal (unidad encargada de consolidar los datos); además, a la carencia de una herramienta informática que permita a nivel institucional registrar, consolidar y analizar los datos generados en materia de teletrabajo, así como de debilidades de gobernanza y rectoría de la gestión de Recursos Humanos a nivel institucional.

Lo anterior, genera un debilitamiento en el sistema de control interno, ya que las autoridades institucionales no disponen de información confiable que permita establecer de manera real la cantidad de funcionarios que se encuentran actualmente teletrabajando, además, dificulta los procesos de evaluación, supervisión y fiscalización de la implementación de esta modalidad, lo que podría afectar la oportunidad en la toma de decisiones a nivel local, regional y central.

5. REFERENTE MECANISMOS IMPLEMENTADOS PARA EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA JORNADA LABORAL, PROTECCIÓN DE ACTIVOS Y MEDICIÓN DE PRODUCTIVIDAD.

Se determinó que, institucionalmente para la modalidad de teletrabajo, no existe estandarización respecto a los mecanismos implementados y ejecutados, a nivel central, regional y local, para el control del cumplimiento de la jornada laboral, protección de activos y criterios para medición de productividad de los funcionarios (metas, objetivos, entregables o tareas por cumplir).

El artículo 8 de la Ley General de Control Interno, respecto al sistema de control interno, establece:

“(...) se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico(...).”*

Asimismo, el artículo 16 sobre los sistemas de información, indica:

“a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”

La Guía para implementar el teletrabajo en las instituciones públicas en el marco del Decreto N° 39225-MP-MTSS-MICITT, en el numeral 4.1 “Detalle de las actividades por etapa”, dispone:

“(...) Evaluación:

12. Evaluar productividad de los teletrabajadores

Consiste en fijar y evaluar un conjunto de indicadores para cada uno de los teletrabajadores incorporados al programa.

Para el diseño y aplicación de los indicadores se recomienda desarrollar este tema con las áreas de Planificación, Recursos Humanos y Tecnologías de la Información. Ver artículo N° 7-”d”.

13. Evaluar clima laboral, RSE y calidad

Su objetivo es conocer cómo se comportan diferentes variables del ambiente laboral, la RSE y la Calidad producto de la implementación del teletrabajo.

Se recomienda analizar esta etapa en un equipo conformado con las áreas representadas.

14. Evaluación integral del programa

Tiene como finalidad verificar si el programa está cumpliendo con los objetivos que se fijaron.

Se recomienda llevar un seguimiento permanente de los objetivos establecidos y hacer una evaluación integral en períodos no mayores a un año.

15. Ajuste y extensión del plan.

Su finalidad es aplicar los ajustes que correspondan al programa y establecer el plan para ampliarlo a otras áreas.

Se sugiere llevar un registro de las experiencias que permita proyectar el programa de teletrabajo. Ver artículo N° 12 del decreto (...)

La Guía técnica para la implementación del teletrabajo de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el numeral 2.1 “Procedimiento para la aplicación del teletrabajo”, establece:

“(...) e) Para el seguimiento de las actividades la Jefatura inmediata puede utilizar y adaptar el formulario # 4 denominado: “Ejemplo para el seguimiento de las actividades teletrabajables.”

f) Posteriormente el funcionario llena el Formulario #5 denominado “Autorreporte de Condiciones de Trabajo de Salud Ocupacional” con las fotografías del lugar. Acerca de las condiciones ergonómicas para el teletrabajo, los interesados tienen que consultar la “Guía de Condiciones Mínimas de Salud Ocupacional para las Personas Teletrabajadoras que ejerce el Teletrabajo” o contactar al Área de Salud Ocupacional de la Dirección de Bienestar Laboral (...)

Mediante oficio GG-0593-2020 del 10 de marzo 2020, el Dr. Roberto Manuel Cervantes Barrantes, Gerente General, instruyó a todas las autoridades institucionales, lo siguiente:

(...) se les informa, con la finalidad de que se haga del conocimiento de los distintos centros de trabajo que:

1. Se dará inicio a partir del 11 de marzo del 2020 y de forma temporal a la aplicación del teletrabajo por la totalidad de la jornada semanal (44, 36 y 32 horas según corresponda), en puestos con funciones susceptibles para esta modalidad, así como para aquellos casos de personas trabajadoras que ya se encuentran laborando en esta modalidad.

2. En el caso de las unidades administrativas o de servicio directo al usuario que se ubiquen en Centros Médicos y Unidades que estén asociados con la prestación directa de servicios de salud Médicos, la jefatura respectiva debe valorar aquellos puestos susceptibles de efectuar teletrabajo, considerando para su autorización, como criterio fundamental, la continuidad de los servicios.

3. Corresponde al Área de Dotación de Personal, unidad adscrita a la Dirección de Administración y Gestión de Personal de la Gerencia General, dar la asesoría necesaria para atender lo referente a la implementación temporal de esta modalidad de teletrabajo (...)

PLAN DE ACCIÓN PARA EXTENSIÓN TEMPORAL HASTA POR 5 DIAS POR SEMANA DE LA MODALIDAD DE TELETRABAJO (...)

3. Las jefaturas que actualmente cuenten con perfiles de puestos susceptibles a actividades teletrabajable y no están aplicando esta modalidad de trabajo deberán agilizar la aplicación inmediata de esta modalidad, para ello deberán (...)

- Aplicar los mismos criterios de medición, evaluación y control de la persona teletrabajadora que viene aplicando regularmente, o bien, definir los objetivos y metas por desarrollar durante el teletrabajo.
- Definir la forma de comunicación entre la persona teletrabajadora y la unidad, de modo tal que no afecte la gestión del trabajo.
- Definir en común acuerdo con la persona teletrabajadora, el horario por cumplir en la modalidad de teletrabajo, sin modificar la jornada originalmente contratada (...)

En relación con lo anterior, la Gerencia General mediante oficio GG-0740-2020 del 20 de marzo 2020, indicó:

“(...) Las Unidades de Trabajo que no cuentan con controles de la productividad, deben establecer factores de medición por unidad de tiempo, tales como: metas, objetivos entregables o tareas por cumplir ya sea en forma diaria, semanal o mensual (...)”.

Asimismo, mediante oficio GG-1769-2020 del 02 de julio 2020, la citada gerencia instruyó, lo siguiente:

“Dado el incremento de los casos por Coronavirus (COVID-19) en el país y el riesgo del contagio a nivel comunitario, se recuerda a todas las jefaturas de la Institución acerca de la obligatoriedad de cumplir con lo establecido en la Directriz Presidencial N°073-S-MTSS del 9 de marzo del 2020, para que las Instituciones Públicas tomen las acciones necesarias para implementar la modalidad de teletrabajo, en la medida de lo posible, durante toda la jornada laboral, estableciendo los mecanismos necesarios para asegurar la continuidad de los servicios a los usuarios (...)

Tanto estos instrumentos técnicos como los del control de la productividad, se encuentran disponibles en el portal de Recursos Humanos (rrhh.ccss.sa.cr), en el link con el logo de teletrabajo en la parte superior. Es responsabilidad de la jefatura convenir con la persona trabajadora las métricas de desempeño bajo esta modalidad, así como el cumplimiento del horario laboral en concordancia con la necesidad de la prestación del servicio (...)

Corresponde al Área de Dotación de Personal, unidad adscrita a la Dirección de Administración y Gestión de Personal de la Gerencia General, dar la asesoría necesaria para atender lo referente a la implementación de esta modalidad de teletrabajo, mediante los correos djimense@ccss.sa.cr y oramirea@ccss.sa.cr, o mediante Teams, o en los teléfonos 2539-1765 o 2539-0281 (...)

La Dirección Administración y Gestión de Personal mediante oficio GG-DAGP-0095-2021 01 de febrero de 2021, emitió los siguientes lineamientos:

“(...) Así las cosas, y ante las constantes consultas en relación con la posibilidad de que los funcionarios y funcionarias puedan movilizar activos institucionales hacia sus residencias, y con el fin que se tenga claridad de cómo proceder ante la alerta sanitaria por coronavirus (COVID-19), se deberá proceder de la siguiente manera:

- 1. En caso de que la persona que teletrabaja requiera disponer de equipo y/o mobiliario para realizar de manera eficiente su labor, solicitará a la jefatura lo correspondiente justificando su requerimiento.*
- 2. El tipo de bien mueble que se proporcionará a la persona trabajadora queda supeditado a las necesidades propias del proceso a su cargo, tomando en cuenta que existen bienes de características muy diversas y de cuantías considerables.*

Es importante indicar que en caso de siniestro (fuerza mayor y/o caso fortuito), robo o hurto, se aplicará por parte de la administración lo normado en el Manual de Normas y Procedimientos Contables y de Control de Activos Muebles, código GF-DFC-ACCAS-SACAS-02, versión 6.2 vigente.

Por tal razón, la administración que autoriza deberá establecer un adecuado y periódico control de la disposición de los activos que se faciliten a las personas que teletrabajan.

3. Una vez definido el o los bienes muebles que se trasladarán para teletrabajo, debe realizarse un documento en el cual se indique:

- a. Nombre, número de cédula, puesto de la persona trabajadora a quien se le facilitará el bien mueble.*
- b. Nombre, número de cédula, puesto de la Jefatura que autoriza la salida del bien mueble.*
- c. Características del bien, número de placa, descripción, marca modelo serie, en caso de prestarse con accesorios detallarlos, por ejemplo, mouse, cable cargador, audífonos, maletín, entre otros.*
- d. Indicar el estado del bien mueble, si está en buen estado o presenta alguna situación especial.*
- e. Debe firmar tanto la jefatura que autoriza y entrega el activo como la persona trabajadora que recibe conforme, y se debe remitir copia del documento al Coordinador de activos, para los controles respectivos.*

4. Debe crearse en el Sistema SCBM por parte del Coordinador de Activos una localización con el nombre de “Salida de bienes para Teletrabajo por COVID” para tener control de los bienes muebles que están bajo esta modalidad e indicar la persona responsable de dicho bien.

5. Debe confeccionarse el permiso de salida, en el cual la jefatura que autoriza firma la aprobación de salida del bien mueble de las instalaciones de la Institución.

6. Para el traslado físico de los bienes muebles bajo esta modalidad, se debe coordinar con la persona que realizará el teletrabajo, pudiendo esta realizarlo por sus propios medios siempre y cuando se garantice la seguridad del traslado respectivo.

En caso de que se trate de equipo que por sus características o condiciones sea conveniente utilizar medios institucionales, se coordinará lo correspondiente dado que se requiere que el equipo cuente con todas las medidas de seguridad para salvaguardar el patrimonio institucional.

7. Si el bien mueble presenta alguna condición de desperfecto producto del uso normal, la persona trabajadora debe reportarlo a la jefatura que autorizó la salida del bien de manera inmediata, para que se coordine el mantenimiento correctivo, el cual se brindará en las instalaciones de la CCSS.

8. Cuando finalice la alerta sanitaria los bienes muebles y accesorios deben regresar a los lugares de trabajo de forma inmediata, mismos que deben estar en buen estado. En caso de que el trabajador que por culpa debidamente comprobada deteriore o no pueda dar razón del bien entregado en custodia, deberá asumir el valor de reposición del bien o de su reparación, para lo cual la jefatura debe realizar el respectivo proceso.

9. Se debe informar al Coordinador de activos cuando estos regresen a las instalaciones de la Institución para que asigne los bienes en las localizaciones correspondientes en el sistema SCBM.

Es importante indicar que esta instrucción sólo aplica para los funcionarios y funcionarias que se acogen a dicha modalidad producto de la alerta sanitaria (...)

La Gerencia Administrativa y la Dirección de Servicios Institucionales emitieron los oficios GA-1088-2020| GA-DSI-1149-2020 del 30 de octubre 2020, donde establecen:

(...) Así las cosas, y ante las constantes consultas en relación con la posibilidad de que los funcionarios y funcionarias puedan movilizar activos institucionales hacia sus residencias, y con el fin que se tenga claridad de cómo proceder ante la alerta sanitaria por coronavirus (COVID-19), se deberá proceder de la siguiente manera:

1. *En caso de que la persona que teletrabaja requiera disponer de equipo y/o mobiliario para realizar de manera eficiente su labor, solicitará a la jefatura lo correspondiente justificando su requerimiento.*

2. *El tipo de bien mueble que se proporcionará a la persona trabajadora queda supeditado a las necesidades propias del proceso a su cargo, tomando en cuenta que existen bienes de características muy diversas y de cuantías considerables. Es importante indicar que en caso de siniestro (fuerza mayor y/o caso fortuito), robo o hurto, se aplicará por parte de la administración lo normado en el Manual de Normas y Procedimientos Contables y de Control de Activos Muebles, código GFDFC-ACCAS-SACAS-02, versión 6.2 vigente. Por*

tal razón, la administración que autoriza deberá establecer un adecuado y periódico control de la disposición de los activos que se faciliten a las personas que teletrabajan.

3. Una vez definido el o los bienes muebles que se trasladarán para teletrabajo, debe realizarse un documento en el cual se indique:

a. Nombre, número de cédula, puesto de la persona trabajadora a quien se le facilitará el bien mueble.

b. Nombre, número de cédula, puesto de la Jefatura que autoriza la salida del bien mueble.

c. Características del bien, número de placa, descripción, marca modelo serie, en caso de prestarse con accesorios detallarlos, por ejemplo, mouse, cable cargador, audífonos, maletín, entre otros.

d. Indicar el estado del bien mueble, si está en buen estado o presenta alguna situación especial.

e. Debe firmar tanto la jefatura que autoriza y entrega el activo como la persona trabajadora que recibe conforme, y se debe remitir copia del documento al Coordinador de activos, para los controles respectivos.

4. Debe crearse en el Sistema SCBM por parte del Coordinador de Activos una localización con el nombre de “Salida de bienes para Teletrabajo por COVID” para tener control de los bienes muebles que están bajo esta modalidad e indicar la persona responsable de dicho bien.

5. Debe confeccionarse el permiso de salida, en el cual la jefatura que autoriza firma la aprobación de salida del bien mueble de las instalaciones de la Institución.

6. Para el traslado físico de los bienes muebles bajo esta modalidad, se debe coordinar con la persona que realizará el teletrabajo, pudiendo esta realizarlo por sus propios medios siempre y cuando se garantice la seguridad del traslado respectivo. En caso de que se trate de equipo que por sus características o condiciones sea conveniente utilizar medios institucionales, se coordinará lo correspondiente dado que se requiere que el equipo cuente con todas las medidas de seguridad para salvaguardar el patrimonio institucional.

7. Si el bien mueble presenta alguna condición de desperfecto producto del uso normal, la persona trabajadora debe reportarlo a la jefatura que autorizó la salida del bien de manera inmediata, para que se coordine el mantenimiento correctivo, el cual se brindará en las instalaciones de la CCSS.

8. Cuando finalice la alerta sanitaria los bienes muebles y accesorios deben regresar a los lugares de trabajo de forma inmediata, mismos que deben estar en buen estado. En caso de que el trabajador que por culpa debidamente comprobada deteriore o no pueda dar razón del bien entregado en custodia, deberá asumir el valor de reposición del bien o de su reparación, para lo cual la jefatura debe realizar el respectivo proceso.

9. Se debe informar al Coordinador de activos cuando estos regresen a las instalaciones de la Institución para que asigne los bienes en las localizaciones correspondientes en el sistema SCBM.

Es importante indicar que esta instrucción sólo aplica para los funcionarios y funcionarias que se acogen a dicha modalidad producto de la alerta sanitaria.

La presente circular tiene fundamento jurídico en el apartado 4.3 “Protección y conservación del patrimonio”, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República; al artículo 5.- “Responsabilidades del jerarca y titular subordinado.”, específicamente en los incisos b), e), f), i) y g), y lo establecido en el Manual de Normas y Procedimientos Contables y de Control de Activos Muebles de la CCSS (...).”

Mediante oficios AI-113-2021, AI-111-2021 (ambos del 21 de enero 2021) y AI-197-2021 (del 2 de febrero de 202) este órgano de fiscalización solicitó a las Gerencias, Direcciones de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud, Direcciones Regionales de Sucursales y Hospitales Nacionales, información referente a:

“(...) Los mecanismos de control interno implementados, a nivel local y regional, para garantizar el cumplimiento normativo en materia de teletrabajo.

Los mecanismos implementados, a nivel local y regional, con el fin de garantizar el cumplimiento normativo en materia de control de inventarios y protección de activos institucionales utilizados por funcionarios que laboran en la modalidad de teletrabajo”.

De la citada solicitud de información este órgano de fiscalización recibió información de las siguientes unidades:

- Áreas de Salud (Acosta, Carrillo, Coronado, Hojanca, Corralillo, Los Chiles, Hatillo, Upala, La Cruz y Nicoya), CAIS Dr. Marcial Fallas Díaz.
- Direcciones de Red Integrada Servicios de Salud (Brunca, Central Norte, Pacifico Central, Central Sur, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte).
- Direcciones Regionales de Sucursales (Brunca, Central, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte).
- Hospital de las Mujeres Dr. Rodolfo Carit Eva, Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Saénz Herrera, Hospital México, Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes, Hospital Nacional Psiquiátrico, Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y Hospital San Juan de Dios.
- Gerencia Administrativa, Gerencia de Pensiones, Gerencia de Logística, Gerencia Financiera, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y Gerencia Médica.
- Dirección de Red de Servicios de Salud, Dirección de Comunicación Organizacional y Dirección Administración y Gestión de Personal.
- Centro Nacional de Rehabilitación.

Del análisis de la información suministrada por las unidades institucionales, se observa que las jefaturas de las unidades ubicadas a nivel central, regional y local, han implementado o ejecutan diversos mecanismos de control, con el fin de supervisar el cumplimiento normativo en materia de jornada laboral y revisión de la productividad de los funcionarios que se encuentran en la modalidad de teletrabajo, entre los cuales podríamos nombrar: emisión y recepción de correos electrónicos, reuniones por teams, bitácoras (diarias, semanales o mensuales), formularios, herramientas informáticas, reportes de sistemas de información, etc.

Además, se observa que estos mecanismos de control varían significativamente de acuerdo con su ubicación institucional (central, regional o local), los servicios brindados (médicos o administrativos), el conocimiento tecnológico, entre otros.

En consulta efectuada al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefatura del Área Dotación de Personal, Dirección Administración y Gestión de Personal, respecto a la carencia de estandarización en los mecanismos implementados, a nivel central, regional y local, para el control del cumplimiento de la jornada laboral, productividad (metas, objetivos, entregables o tareas por cumplir) y protección de activos, en la modalidad de teletrabajo, indicó:

“Una de las claves del éxito que hemos tenido es que somos impulsores de una figura, por tal motivo cuando hemos requerido establecer algún control hemos acudido a las unidades expertas para que ellos establezcan las medidas a efectuar para el control de cumplimiento de jornada laboral, productividad y resguardo de activos en teletrabajo, por tal motivo, debemos de buscar con estas unidades una posible solución para la falta de estandarización. Nosotros quisimos establecer la aplicación de pruebas psicométricas para los funcionarios interesados en laborar mediante la modalidad de teletrabajo, sin embargo, esto fue imposible. Hemos tenido que ir trabajando a prueba y error, institucionalmente hay controles y lineamientos que no se aplican por las unidades o no son los más adecuados para esta modalidad, por lo tanto, deben analizarse y posiblemente modificarse.

Son las unidades expertas las que deben alinearse y estandarizar los controles a implementar en la modalidad de teletrabajo, eso no es competencia nuestra, ya que nosotros lo que debemos hacer es coordinar e impulsar estos mecanismos”.

La situación anteriormente señalada, obedece a la ausencia de un reglamento institucional en materia de teletrabajo que brinde estandarización y orientación normativa a las unidades centrales, regionales y locales, así como a la carencia de una herramienta informática que facilite la ejecución de controles para medir la productividad, el cumplimiento de horarios y la protección de activos, aunado a lo anterior, a debilidades en materia de gobernanza y rectoría en materia de teletrabajo.

El no disponer institucionalmente de una estandarización en los controles y las herramientas que utilizan las unidades para efectuar la supervisión del cumplimiento de las jornadas laborales, la medición de productividad y el adecuado uso y resguardo de los activos, en la modalidad de teletrabajo, genera un debilitamiento en el control interno y podría afectar negativamente el cumplimiento de las metas y objetivos planteados en las unidades o servicios, así como generar pérdidas o daños en los equipos e información.

6. SOBRE LA INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD INFORMÁTICA ENTORNO AL TELETRABAJO

Esta Auditoría identificó oportunidades de mejora relacionadas con la infraestructura y seguridad informática en torno al teletrabajo, las cuales se detallan a continuación:

6.1. REFERENTE A LA ESTRATEGIA DE INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD INFORMÁTICA DEBIDO AL INCREMENTO DE USUARIOS EN TELETRABAJO

Se determinó, la ausencia de una estrategia orientada al fortalecimiento de la gestión de infraestructura y seguridad informática (debido al incremento de usuarios en teletrabajo desde el inicio de la pandemia por Covid-19), donde se contemplen aspectos como: la utilización de equipos personales para realizar funciones institucionales, el acceso a información confidencial, la protección de datos, conectividad, necesidades de equipo tecnológico, mantenimiento preventivo y correctivo de activos institucionales (utilizados en teletrabajo) y la definición de escenarios o alternativas en caso de daño del equipo.

El artículo 8 de la Ley General de Control Interno, respecto al sistema de control interno, establece:

“(...) se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico(...)*”

Asimismo, el artículo 16 sobre los sistemas de información, indica:

“a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.”

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el numeral 1. Normativa de Aplicación General, indica:

“1.1 Marco estratégico de TIC

(...) 1.1.2 La Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones es la responsable de formular, actualizar y administrar las políticas, normas, estándares, guías y procedimientos Institucionales en materia de tecnologías de información y comunicaciones (...)

1.1.3 La Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones construye y somete a aprobación de las autoridades competentes las políticas, estrategias, normas, estándares y procedimientos, que regulen el accionar de las TIC en la Institución. Así mismo, debe promover y divulgar este marco regulatorio (...)

1.1.5 Todos los funcionarios de la CCSS deben comprender y estar comprometidos con el cumplimiento del marco estratégico, metodológico y regulatorio de TIC (...)”

Mediante oficio AI-549-2021 del 9 de marzo de 2021 este Órgano de Fiscalización y Control solicitó al Ing. Roberto Blanco Topping, Director a.c de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, información referente a los mecanismos de control implementados en la gestión de infraestructura y seguridad informática, a partir del incremento del teletrabajo como medida de disminución del riesgo de contagio por COVID-19.

De la citada solicitud de información este órgano de fiscalización recibió el 24 de marzo 2021, oficio GG-DTIC-1587-2021 del 17 de marzo, suscrito por la Máster Mayra Ulate Rodríguez, Jefe del Área de Seguridad y Calidad Informática, el Máster Jorge Sibaja Alpízar, Jefe Área de Soporte Técnico y el Máster Christian Chacón Rodríguez, Subdirector, remitido al Master Roberto Blanco Topping, Subgerente Dirección Tecnologías de Información y Comunicaciones, indicando, lo siguiente:

“(...) Como parte de las acciones y herramientas tecnológicas para la sostenibilidad del teletrabajo, se ha venido recomendando a las jefaturas que todo funcionario que esté en teletrabajo debe utilizar la VPN Institucional, esto por razones de seguridad en el acceso a la plataforma de servicios en tecnologías de información de la CCSS. En ese sentido, se ha venido reforzando la plataforma de VPN, a través de varias acciones entre ellas:

A partir del 2018, se viene implementado el modelo de Gobierno y Gestión de las TIC mismo que incorpora procesos de mejores prácticas alineados con ITIL y COBIT, por lo que como parte de ese proceso, se cuenta con un procedimiento a nivel de Mesa de Servicios para la creación de usuarios a nivel de VPN, donde se definieron los procedimientos para llenar los documentos para su habilitación, un formulario que deber llenar la jefatura donde se solicita la VPN para el funcionario, con la justificación respectiva, y el Acuerdo de Uso y confidencialidad de la información, donde el funcionario asume la responsabilidad respectiva del uso adecuado de la VPN. Dicho servicio de Mesa tiene atención 24x7x365.

En la intranet se cuenta con la directriz para tal fin, el cual se puede visualizar en el siguiente link: <http://intranet/Organizacion/GIT/STIC/servicios/Paginas/AccesoVPN.aspx>. En dicho sitio se encuentra documentación relacionada con la concientización, control y uso que se le debe dar al servicio de VPN, tales como consideraciones para utilizar VPN CCSS, Manual de Usuarios, Condiciones de uso, entre otros. Como complemento en dicho sitio se incorporó un video sobre la configuración y uso de dicho servicio: <https://ccss.enterprisetube.com/play/video/78418/HerramientaVPNparaTeletrabajo?cld=6895>.

Se han estado realizando varias mejoras en los ambientes de VPN tales como el aumento en las capacidades de tráfico en 20Gbps, lo cual ha generado que nuestra infraestructura tenga la capacidad necesaria para el trasiego de tráfico sin ningún inconveniente. Dado el incremento exponencial que se ha tenido de teletrabajo tras la pandemia COVID-19, hasta febrero 2020 se contaban con alrededor de 1050 cuentas de VPN creadas, dada la emergencia sanitaria que vive el país por el COVID-19, durante el cual los funcionarios han tenido que realizar sus funciones en modalidad de teletrabajo, donde como se mencionó se ha visto un incremento en el servicio, pasando a tener aproximadamente 8000 cuentas de VPN en este momento. Es importante indicar que la plataforma, está en alta disponibilidad y se encuentra operando con normalidad.

Se ha incorporado a nivel de nuestro sitio en SharePoint, una serie de videos y preguntas frecuentes de cómo se pueden atender algunas situaciones que se presentan con las VPN y cómo se realiza su instalación, además de la atención de cualquier consulta o incidencia a través de la Mesa de Servicios TIC indicada al inicio.

Adicionalmente, a solicitud de la Gerencia General y la Dirección de Administración y Personal, la DTIC ha desarrollado controles para la modalidad de teletrabajo aplicado en la Institución, sobre las siguientes líneas de acción:

Solución para el registro de tiempo extraordinario en la modalidad de teletrabajo. Esta funcionalidad fue la primera desarrollada, ya hace algún tiempo, y puede concebirse como herramienta de apoyo al control de tiempo extraordinario realizado en la modalidad de teletrabajo en la que la jefatura inmediata asigna el tiempo extraordinario y el colaborador registra entrada, salida y actividades realizadas.

Solución para el reporte de funcionarios en la modalidad de Teletrabajo: Esta funcionalidad es una herramienta implementada para que las diferentes unidades de trabajo registren la lista de colaboradores que se encuentran en la modalidad de teletrabajo, señalando los respectivos días de la semana que están en teletrabajo, así como identificando la ubicación de cada funcionario tanto, cuando están en la modalidad de teletrabajo como cuando están en sitio (oficina).

Solución para el registro de Actividades de los trabajadores: Esta funcionalidad aplica para la modalidad de trabajo presencial y teletrabajo. Consiste en una solución en SharePoint, donde los colaboradores pueden registrar las actividades diarias. Actualmente la captura de datos se encuentra finalizada y se prevé que en marzo inicie un plan piloto en el Despacho de la Gerencia General y algunas áreas de la Dirección de Administración y Gestión de Personal. En este momento se está trabajando en un proceso que automatiza los informes requeridos en la tecnología de Power BI.

Sobre la “Solución para el registro de tiempo extraordinario en la modalidad de teletrabajo” se adjuntan oficios: ADP-171-2018 y ADP-0003-2020.

Para el caso de la “Solución para reporte de Funcionarios en la modalidad de Teletrabajo” se adjuntan oficios GG-3521-2020 y DAGP-ADP-0016-2021.

En cuanto a la “Solución para el registro de Actividades de los trabajadores” se adjunta oficio GG-0449-2021.

Finalmente, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, está comprometida en apoyar al negocio con la necesidad de implementación de la modalidad de teletrabajo de modo que se vea fortalecida con soluciones tecnológicas óptimas para esta necesidad (...).”

En consulta efectuada al Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefatura del Área Dotación de Personal, Dirección Administración y Gestión de Personal; al Lic. Roberto Blanco Topping, Subgerente y el Ing. Christian Chacón Rodríguez, Subdirector ambos funcionarios de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, sobre la existencia de un plan orientado al fortalecimiento de la gestión de infraestructura y seguridad informática (debido al incremento de usuarios en teletrabajo desde el inicio

de la pandemia por Covid-19), donde se contemplan entre aspectos como: la utilización de equipos personales para realizar funciones institucionales, el acceso a información confidencial, la protección de datos, conectividad, necesidades de equipo tecnológico, mantenimiento preventivo y correctivo de activos institucionales (utilizados en teletrabajo) y la definición de estrategias o alternativas en caso de daño del equipo, indicaron:

Lic. Oscar Ramírez: *Formalmente no se ha realizado un Plan Estratégico que abarque estos aspectos señalados anteriormente, si hay lineamientos en el tema de tecnologías de información y comunicaciones, seguridad informática, entre otros. Es complicado por los términos técnicos entender aspectos relativos a las TIC.*

Institucionalmente sí se han realizado esfuerzos para abarcar estos aspectos de seguridad informática e infraestructura.

Ing. Christian Chacón Rodríguez: *Nosotros hemos invertido mucho en infraestructura tecnológica y de seguridad para poder potenciar el negocio, sin embargo, en el tema de seguridad de la información como negocio nos falta muchísimo (está en pañales) y en ciberseguridad también tenemos muchísimas mejoras que realizar, en este tema tuvimos que contratar a una empresa consultora PWC para que nos diera una estrategia de seguridad, ellos nos evaluaron en ocho dominios de un marco de referencia y obtuvimos una nota de 1.46 de 5 en total. Actualmente tenemos una estrategia para lograr poder llegar en un futuro a un puntaje de 3 (esto en unos 5 años).*

En nuestra institución el 80 % de los ataques son internos no externos, por eso hay que mejorar la cultura institucional, ya nosotros ante la pandemia hemos iniciado con algunas estrategias de las planteadas, tenemos aproximadamente 60 000 funcionarios de los cuales unos 35 000 tienen equipo de computación, de esos funcionarios unos 15 000 tienen office 365, 12 000 con software libre y los restantes mediante on premise.

Desde el punto de vista de ciberseguridad ya iniciamos algunos proyectos, entre ellos el de seguridad perimetral para la protección de activos.

También hemos realizado y documentado todo lo correspondiente a los deberes y responsabilidades que deben de tener los usuarios para el uso de las VPN, tanto desde los equipos institucionales como desde los personales, que se utilizan en la modalidad de teletrabajo.

Si bien es cierto hay una carencia en la documentación de un plan estratégico orientado en el uso y seguridad de los equipos que se utilizan en teletrabajo, se debe de dejar claro que se han efectuado las gestiones necesarias para la protección de los activos institucionales y la protección de la seguridad de la red caja, existiendo documentación formal para la habilitación de la VPN, tanto en equipos institucionales como personales (que debe ser firmada por el usuario), todo esto para poder generar políticas de rastreo o protección para loguearse a los sistemas institucionales, además no es permitido que ningún equipo se conecte si no está validado con los últimos parches o actualizaciones de seguridad.

Ing. Roberto Blanco Topping: *Se han realizado una serie de acciones y soluciones con sistemas colaborativos para la aplicación de teletrabajo, que nosotros hemos trabajado como DTIC; sin embargo, en el tema específico de un plan estratégico sobre el uso y seguridad de los equipos que se utilizan en teletrabajo, nos falta dibujar o establecer todavía una estrategia documentada y hacer una divulgación de los procedimientos dirigidos, no solo a los CGI, sino también a los usuarios finales, todo esto establecido mediante un adecuado diagnóstico institucional y con la participación de las distintas unidades de la institución que sean expertas en los temas que se van a abarcar”.*

Disponer de un plan estratégico para el fortalecimiento de la gestión de infraestructura y seguridad informática orientado a la aplicación del teletrabajo permite una planificación de las necesidades en materia de TIC, que contemple las vulnerabilidades de equipos propios de los teletrabajadores y de los institucionales, así como establecer políticas y generar capacitación en torno a este tema.

6.2. RESULTADOS OBTENIDOS EN SONDEO SOBRE INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD INFORMÁTICA EN EL TELETRABAJO

Se identificaron oportunidades de mejora en relación con el fortalecimiento de controles en materia de infraestructura y seguridad informática debido a la implementación del teletrabajo en la institución.

Esta Auditoría efectuó un sondeo virtual mediante la herramienta Microsoft Forms (comunicado a los funcionarios por medio de la WebMaster institucional), lo anterior, con el fin de identificar la percepción de los teletrabajadores en la ejecución de sus funciones, así como los controles y temas específicos (como ambiente tecnológico, entorno, salud ocupacional, entre otros). El citado sondeo fue llenado por un total de 2125 funcionarios, generándose los siguientes datos:

- Un 64 % (1368 funcionarios) de los funcionarios indicó utilizar equipo personal para efectuar sus labores mediante la modalidad de teletrabajo, mientras un 36% (757 funcionarios) utiliza equipo institucional.
- De los 2125 teletrabajadores un 88% (1864 funcionarios) indicaron disponer de acceso a VPN para ejecutar sus labores y un 12% (261 funcionarios) carecen de esta tecnología de red.
- Asimismo, respecto a la utilización de MIFI (Enrutador inalámbrico portátil para conectarse a la red institucional) un 79% (1677 funcionarios) indicó no disponer de esta herramienta y un 21% (448 funcionarios) respondió afirmativamente.
- A la consulta sobre posibles dificultades surgidas en la atención de problemas técnicos, por parte de la Mesa de Servicios, un 77% (1630 funcionarios) de los teletrabajadores indicaron no haber tenido ninguna dificultad, mientras un 9% (192 funcionarios) contestó afirmativamente; el 14% (303 funcionarios) de los funcionarios indicaron que la pregunta no aplicaba a situación actual.
- Respecto a la ejecución de mantenimiento preventivo o correctivo de los equipos institucionales utilizados para efectuar labores mediante la modalidad de teletrabajo, un 67% (1432 funcionarios) de los consultados indicó que sus equipos no habían recibido mantenimiento, mientras un 33% (693 funcionarios) respondieron afirmativamente.

- Sobre la definición de estrategias o alternativas establecidas con la jefatura, para laborar en caso de daño del equipo utilizado en teletrabajo, un 60% (1276 funcionarios) indicaron no haber definido ninguna y un 40% (849 funcionarios) indicaron haberlo hecho.

El artículo 8 de la Ley General de Control Interno, respecto al sistema de control interno, establece:

“(...) se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

Las Normas Institucionales en Tecnologías de Información y Comunicaciones, en el numeral 1.3 “Gestión de Riesgos de TIC”, indica:

“Toda unidad de TIC de la CCSS debe responder adecuadamente a las amenazas que puedan afectar la gestión de las TIC, mediante una gestión continua de riesgos que esté integrada y considere el marco normativo dispuesto en el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) aprobado por la Junta Directiva en la sesión 7960, artículo 8, del 26 de mayo del 2005.”

Asimismo, en el numeral 1.4 “Gestión de la Seguridad de la Información de TIC”, señala:

“Toda unidad de TIC de la CCSS debe garantizar, de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica protegerla contra uso, acceso, divulgación o modificación no autorizados, daño o pérdida u otros factores disfuncionales, tanto por parte del personal interno como de terceros, para ello debe acatar lo dispuesto en las Políticas Institucionales de Seguridad Informática y Normas Institucionales de Seguridad Informática.”

La situación descrita se origina ante el incremento de funcionarios que se acogieron a la modalidad de teletrabajo producto de la emergencia por el COVID-19, aunado a la ausencia de una estrategia por parte de las autoridades competentes en la materia ante la implementación del teletrabajo de carácter urgente como medida de protección a los funcionarios que podían optar por esta forma de trabajo.

Las debilidades identificadas como la utilización de equipo personal, ausencia de utilización de VPN o MIFI, así como de mantenimientos preventivos y correctivos, y estrategias en caso de daño de equipo, genera un aumento en la probabilidad de materialización de riesgos en torno a la seguridad de la información institucional, de los activos y de la productividad del teletrabajador.

7. SOBRE LA DOCUMENTACIÓN QUE RESPALDA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD DE TELETRABAJO EN EL FUNCIONARIO

Se determinaron debilidades en la gestión, confección y resguardo de la documentación que respalda la implementación de la modalidad de teletrabajo, especialmente en los funcionarios de la institución que se acogieron a ésta por razones de la pandemia por Covid-19.

7.1. CUMPLIMIENTO EN LA CONFECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE TELETRABAJO

Se identificó la ausencia de documentos que respaldan la implementación de la modalidad de teletrabajo en casos revisados por esta Auditoría, especialmente en aquellos que se acogieron a esta para prevenir el riesgo de contagio de COVID-19.

En revisión efectuada por parte de este Órgano de Control y Fiscalización a 13¹ unidades programáticas, se evidenció el faltante de al menos un documento como formularios, acuerdos voluntarios y/o acta de teletrabajo por Covid-19 en funcionarios que implementaron teletrabajo por la emergencia, así como los documentos definidos en la normativa en aquellos funcionarios que se han acogido al teletrabajo antes de la emergencia por COVID-19.

Aunado a esto en sondeo virtual efectuado por esta auditoría a 2125 teletrabajadores, 60 de ellos indicaron que no firmaron los documentos correspondientes a la solicitud, declaración jurada u otro documento que conste la gestión del otorgamiento del teletrabajo, y 372 personas indicaron que no se definió en conjunto con la jefatura la forma de medición de las actividades teletrabajables y no se llevó a cabo la firma del documento correspondiente a esa medición.

Si bien la Institución desde antes del decreto de emergencia sanitaria por la COVID-19 ya había establecido los formularios 1 “Solicitud voluntaria para teletrabajar”, 2 “Medición de actividades teletrabajables”, 3 “Declaración Jurada”, y 4 “Herramienta para el seguimiento del teletrabajo”, como requisitos para acogerse a la modalidad de teletrabajo en los puestos que eran teletrabajables, estos no están siendo utilizados en todo el personal que inició a teletrabajar a partir de marzo del 2020, generándose esta situación – entre otras causas – por no existir claridad por parte de las autoridades, sobre la documentación que deben llenar aquellos funcionarios que se incorporan a la modalidad de teletrabajo para disminuir el riesgo de contagio de la enfermedad, lo anterior en razón de lo siguiente:

El 10 de marzo del 2020, mediante oficio GG-0593-2020, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, indicó al personal de la institución, que de acuerdo con la Directriz N° 073-S-MTTS sobre las medidas de atención y coordinación interinstitucional ante la alerta sanitaria por coronavirus (COVID-19) y específicamente en atención del artículo 4^o sobre implementar la modalidad de teletrabajo, en la medida de lo posible durante toda la jornada semanal mediante un procedimiento expedito, se adjuntó el plan de acción y acta para suscribir la modalidad de teletrabajo entre la jefatura y la persona trabajadora, iniciando a partir del 11 de marzo del 2020 y de forma temporal por la totalidad de la jornada semanal en aquellos puestos con funciones susceptibles para esta modalidad. En dicho plan de acción específicamente en el punto 2 se lee:

“Las jefaturas y las personas trabajadoras, que se encuentran aplicando la modalidad de teletrabajo permanente, deberán firmar un acta en la cual se consigne la autorización para extender los días de teletrabajo semanal hasta por la totalidad de la jornada laboral como medida de prevención del coronavirus COVID-19, en el entendido de que esta medida es temporal mientras se levante el protocolo emitido el Centro de Operaciones de Emergencias COE.”

¹ Ver el detalle en el Anexo 1

Asimismo, en el punto 3 se indica:

“Las jefaturas que actualmente cuenten con perfiles de puestos susceptibles a actividades teletrabajables y no están aplicando esta modalidad de trabajo deberán agilizar la aplicación inmediata de esta modalidad, para ello deberán:

(...) Para la autorización respectiva, la Jefatura deberá emitir un acta en la cual autoriza al funcionario para realizar el teletrabajo temporal por 5 días hábiles semanales y hasta que las autoridades superiores emitan el comunicado del levantamiento de esta medida, consignando en ésta los puntos indicados anteriormente”.

En el punto 4.c de dicho plan se indica que, si una persona trabajadora se incorpora a la modalidad de teletrabajo, esta debe de firmar el acta de autorización de la jefatura, asimismo indica que los formularios y herramientas técnicas indicadas se encuentran disponibles en el link <https://rrhh.ccss.sa.cr/> en la parte superior al lado derecho del logo de la Caja donde indica Teletrabajo.

No obstante, en el formato de actas que se adjunta en el plan de acción para los trabajadores en puestos teletrabajables, para mitigar el contagio por covid-19 en el punto 3 se indica:

*“3. Los formularios que actualmente están publicados en el portal de recursos humanos para la aplicación de esta modalidad **se completarán posteriormente**, con la finalidad de formalizar el acto, pero el funcionario se incorporará inmediatamente a teletrabajar.” (la negrita no es del original)*

Como se observa, en dicha acta se indica que los formularios para la implementación del teletrabajo serían firmados posteriormente, sin definirse específicamente a partir de qué momento.

Posterior a esto, el 2 de julio de 2020, mediante oficio GG-1769-2020, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General envía a los directores, administradores y jefes de la Institución, el recordatorio de la obligatoriedad acerca de la implementación de la modalidad de teletrabajo ante el incremento de casos por Covid-19, en la medida de lo posible durante toda la jornada laboral señalando:

“Cuando la persona trabajadora no dispone de firma digital, el documento será firmado digitalmente por la jefatura y se anexará el acta firmada inicialmente o el correo electrónico donde conste la voluntariedad de la persona trabajadora. Tanto estos instrumentos técnicos como los del control de la productividad, se encuentran disponibles en el portal de Recursos Humanos (rrhh.ccss.sa.cr), en el link con el logo de teletrabajo en la parte superior. Es responsabilidad de la jefatura convenir con la persona trabajadora las métricas de desempeño bajo esta modalidad, así como el cumplimiento del horario laboral en concordancia con la necesidad de la prestación del servicio.

*Todas las personas que ya se encontraban teletrabajando, podrán seguir laborando con esta modalidad, **aunque no se haya completado todavía los documentos formales**. Las personas que se incorporen por primera vez a esta modalidad deberán suscribir el Acuerdo Voluntario mencionado.” (la negrita no es del original)*

El 10 de setiembre del 2020, mediante oficio GG-DAGP-0924-2020, suscrito por el Lic. Walter Campos Paniagua, Sub director a.c. de la Dirección de Administración y Gestión de Personal comunicó la oficialización de la Guía Técnica para la implementación del Teletrabajo, en dicha guía técnica se describe el proceso correspondiente a la aplicación de la modalidad de teletrabajo, definiéndose la obligatoriedad de presentar los formularios del 1 “Solicitud voluntaria para teletrabajar”, 2 “Medición de actividades teletrabajables”, 3 “Declaración Jurada”, 4 “Herramienta para el seguimiento del teletrabajo” y 5 “Auto reporte de condiciones de Trabajo de Salud Ocupacional”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el artículo 2.5.2 “Autorización y aprobación” establece:

“La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.”

La ausencia de acciones por parte de las jefaturas, así como claridad en las directrices emitidas por la Institución para la implementación del teletrabajo una vez que se emitió el decreto de emergencia por la pandemia producto del COVID-19, ha generado que no se lleva a cabo la documentación correspondiente que respalde la relación obrero patronal en materia de teletrabajo.

Al respecto, el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, jefe del Área de Dotación de Personal indicó:

“La directriz salió así intencionalmente no fue una omisión, se hizo por el contexto de emergencia, lo que se indicó por parte del Dr. Cervantes es que la medida de firmar solo el acta se tomó en razón de la emergencia, la idea era que una vez que pasara la emergencia, los funcionarios llenaran los documentos correspondientes si querían acogerse a la modalidad de teletrabajo, no se pusieron plazos porque no tenemos el músculo para controlar si los funcionarios llenaron o no la documentación respectiva. Para los funcionarios que realizan teletrabajo en razón de la pandemia, si tienen que llenar los documentos no obstante no es limitante para que no estén realizando teletrabajo en estos momentos.”

Asimismo, la Máster Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del Área de Dotación de Personal agregó:

“Se tiene que considerar que antes de la pandemia el teletrabajo era voluntario, ahora por la emergencia se hizo obligatorio y así se ha establecido, pero la ley dice que es voluntario por lo que en estos casos si deben llenar la solicitud de acuerdo voluntario y todo el proceso.”

“Cuando se autorizó el teletrabajo desde el año 2017, se estableció un procedimiento. Durante la pandemia, el Gobierno y las Autoridades en Salud, instruyeron la obligatoriedad de la aplicación del teletrabajo por la declaratoria de la Emergencia Sanitaria, por lo que se tuvo que hacer un procedimiento abreviado, sin embargo, en el mes de julio se instruyó para que la gente interesada en continuar con esta modalidad formalice el teletrabajo, llenado los formularios respectivos”.

La ausencia de documentación que respaldan la implementación del teletrabajo en funcionarios de la CCSS genera riesgos en materia laboral debido al incumplimiento del marco normativo y al no apego al principio de legalidad.

7.2. RESGUARDO DE LA DOCUMENTACIÓN EN LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL

Se identificó que la Institución no tiene claramente definido y oficializado el proceso de resguardo y archivo de la documentación completa que deben llenar los funcionarios que se acogen a la modalidad de teletrabajo.

En revisión efectuada por parte de este Órgano de Control y Fiscalización a 13² unidades programáticas, se evidenció que, en la mayoría de ellas, la documentación correspondiente a los formularios 1 “Solicitud voluntaria para teletrabajar”, 2 “Medición de actividades teletrabajables”, 3 “Declaración Jurada”, y 4 “Herramienta para el seguimiento del teletrabajo”, acuerdos voluntarios y/o acta de teletrabajo por COVID-19, no se resguardan en los expedientes de personal, sino que en algunas unidades los respaldan de forma digital en carpetas compartidas en la red (SharePoint), en AMPOS o en carpetas distintas a las del expediente.

El 10 de setiembre del 2020, mediante oficio GG-DAGP-0924-2020, suscrito por el Lic. Walter Campos Paniagua, Sub director a.c. de la Dirección de Administración y Gestión de Personal comunicó la oficialización de la Guía Técnica para la implementación del Teletrabajo, en dicha guía técnica se describe el proceso correspondiente a la aplicación de la modalidad de teletrabajo, definiéndose la obligatoriedad de presentar los formularios del 1 “Solicitud voluntaria para teletrabajar”, 2 “Medición de actividades teletrabajables”, 3 “Declaración Jurada”, 4 “Herramienta para el seguimiento del teletrabajo” y 5 “Auto reporte de condiciones de Trabajo de Salud Ocupacional”, no obstante no se define en dicha guía la forma de resguardo de esta documentación.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el artículo 5.5 “Archivo institucional” establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos.

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes”.

La Circular SDRH-0047-1996, del 29 de febrero de 1996, referente a la conformación y contenido del expediente personal, dispone:

“Los documentos que conforman el expediente del funcionario de la Caja, que afectan su relación laboral, deben estar archivados en orden cronológico ascendente y debidamente foliados.

A continuación, se detallan los documentos que deben depositarse dentro del expediente personal:

² Ver el detalle en el Anexo 1

(...) *Acciones de personal*

- *Movimientos de personal*
- *Disfrute y/o pago de vacaciones*
- *Reportes de tiempo extra, siempre que el reporte sea individual”.*

La ausencia de acciones de control por parte de las jefaturas, así como claridad en la normativa en relación con el resguardo y archivo, ha generado que la documentación correspondiente que respalde la relación obrero patronal en materia de teletrabajo sea archivada de distintas formas por parte de las unidades institucionales.

Al respecto, el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe del Área de Dotación de Personal, indicó:

“Hasta donde recuerdo nosotros hemos especificado que la documentación debe incorporarse en el expediente personal, ahora, si el expediente lo llevan digital se tiene que incorporar en el expediente digital. En el diseño del proceso se define que se tiene que firmar el acuerdo voluntario y se tiene que enviar en Recursos Humanos para que sean archivados en los expedientes respectivos”

Asimismo, la Máster. Diana Jiménez Sequeira, funcionaria del área de Dotación de Personal, señaló:

“Había una guía paso a paso que se diseñó cuando se dio teletrabajo por el tema de la platina, donde se definía cual era el rol de Recursos Humanos, y si se indicaba que es esta unidad la que custodia toda la documentación de teletrabajo

Respecto a los deberes y el rol de recursos humanos, en el plan de acción de la circular PE-13360-2017 | GA-41972-2017 del 01 de junio del 2017 que autoriza la aplicación permanente del Teletrabajo y publicada en el portal de recursos humanos desde ese año y hasta la fecha, el punto 8 de dicho plan de acción, textualmente indica lo siguiente:

“La Unidad de Gestión de Recursos Humanos de los centros incorporados a esta modalidad de trabajo debe:

a. Incorporar en el expediente personal, el original del acuerdo voluntario suscrito entre la jefatura y la persona teletrabajadora”

Dicho plan de acción está publicado desde el año 2017, también se publicó una guía paso a paso desde el año 2017.”

Esta auditoria verificó tanto la guía como el plan de acción mencionado por la Máster Jiménez Sequeira donde efectivamente en el punto 6 y 8 respectivamente, se señalan las actividades correspondientes a la Unidad de Gestión de Recursos Humanos indicando que se debe de incorporar en el expediente personal del funcionario el acuerdo voluntario, no obstante, solo se limita a este documento y como se mencionó, este punto no se incorporó a la Guía Técnica para la implementación del Teletrabajo oficializada en setiembre del 2020.

La ausencia de una estandarización y oficialización sobre el resguardo y archivo de la diferente documentación que respalda la implementación del teletrabajo en el funcionario puede generar el extravío de estos, así como riesgos en la identificación del cumplimiento normativo para la ejecución del teletrabajo apegado al marco jurídico vigente.

8. REFERENTE A LA ESTRATEGIA DE REUTILIZACIÓN DE ESPACIOS FÍSICOS PARA PERSONAL EN TELETRABAJO ADSCRITO A UNIDADES QUE LABORAN EN EDIFICIOS ALQUILADOS

Se identificaron aspectos de mejora en la gestión efectuada por las autoridades institucionales, en relación con la definición de una estrategia a nivel nacional para la reutilización de espacios físicos de personal en teletrabajo en edificios alquilados, así como en la renegociación y/o ajuste de los arrendamientos.

Al respecto, esta auditoría emitió el informe ASF-090-2020 “Auditoría de Carácter Especial sobre montos erogados por conceptos de arrendamientos específicamente lo relacionado con las cuentas contables 905-01-9 “Alquiler de Edificios” y 905-51-3 “Alquiler Maquinaria, Equipo y Mobiliario” del Seguro de Salud” donde -entre otros aspectos- se identificó que por la Torre C, ubicada en Barrio Don Bosco, la Institución canceló \$79.305,67 mensuales de arrendamiento, y en este recinto se ubicaron 221 empleados, de los cuales el 86% se encuentra en Teletrabajo como consecuencia de la pandemia, asimismo que el contrato de arrendamiento del Edificio Numar, DAPE-000002-2019, por el alquiler de los pisos 3,5 y 6 por un precio mensual de \$42,776.40 y un precio total por año de \$513,316.80 en el cual se trasladaron un total de 77 funcionarios, de los cuales 70 se encuentran en teletrabajo, lo que representa un 90% y que el Inmueble denominado Océano, el cual tiene un valor por alquiler mensual de \$50,593.00 y un precio de compra de \$4,555.036.49, donde se tenía proyectado trasladar un total de 127 funcionarios, de los cuales 70 se encuentran en teletrabajo, es decir el 55%.

En dicho informe se identificó que se conformó un equipo de trabajo para realizar el diagnóstico sobre la optimización de espacios en edificios alquilados y propios en Oficinas Centrales, mismo que es coordinado por la Arq. Paquita González Haug, Directora Administración de Proyectos Especiales, quién mediante oficio GIT-DAPE-1213-2020 del 15 de junio 2020, le remitió al Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías y el Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, el plan de trabajo, el cual está orientado a identificar los espacios que siendo optimizados puedan ser utilizados para reubicar oficinas y con ello evitar nuevos gastos por concepto de alquiler o compra de edificios, cuyo cronograma de actividades se extiende hasta marzo 2021.

Dicho plan de trabajo está orientado a efectuar el análisis en oficinas centrales, no obstante, hay unidades programáticas en todo el territorio nacional, que de igual forma arriendan edificios y tienen personal en teletrabajo, por lo que es importante que se aborde esta temática de forma integral e institucional como parte de las acciones estratégicas con el objetivo de generar ahorros a la Institución y efectuar un uso más eficiente de los espacios físicos.

Al respecto, esta Auditoría solicitó información a las unidades programáticas fuera del nivel central que registraban asignación presupuestaria en el Sistema de Presupuesto (SIIP) en la sub-partida 2102 “Alquileres de Edificios, Locales y Terreno”, obteniéndose información de 69 unidades de las cuales 35 de ellas mencionaron que tenían personal en teletrabajo, e identificándose que solo en 11 se efectuó algún tipo de reasignación de espacios físicos tal y como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Información referente a la reasignación de espacios físicos del personal teletrabajador en edificios arrendados
Caja Costarricense de Seguro Social
Marzo 2021**

UNIDAD PROGRAMÁTICA	PERSONAL EN TT		REASIGNACIÓN DE ESPACIOS	
	SI	NO	SI	NO
DRIPSS REGIÓN BRUNCA	X		X	
ÁREA DE SALUD DE PÉREZ ZELEDÓN	X			X
ÁREA DE SALUD DE COTO BRUS	X			X
ÁREA DE SALUD TIBÁS - URUCA - MERCED	X			X
ÁREA DE SALUD HEREDIA CUBUJUQUÍ	X		X	
ÁREA DE SALUD NARANJO	X			X
ÁREA DE SALUD DE GRECIA	X			X
ÁREA DE SALUD SAN RAMÓN	X			X
ÁREA DE SALUD DE ATENAS	X			X
ÁREA DE SALUD DE PALMARES	X			X
ÁREA DE SALUD ALAJUELA SUR	X			X
ÁREA DE SALUD ALAJUELA OESTE	X		X	
ÁREA DE SALUD DESAMPARADOS 3	X		X	
ÁREA DE SALUD CARTAGO	X			X
ÁREA DE SALUD TURRIALBA-JIMÉNEZ	X		X	
ÁREA DE SALUD CURRIDABAT	X			X
ÁREA DE SALUD CORRALILLO	X			X
ÁREA DE SALUD EL GUARCO	X			X
ÁREA DE SALUD OREAMUNO-PACAYAS-TIERRA BLANCA:	X		X	
ÁREA DE SALUD MORAVIA	X			X
ÁREA DE SALUD CARMEN-MONTES DE OCA	X			X
ÁREA DE SALUD NICOYA	X		X	
DIRECCIÓN DE RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS HUETAR ATLÁNTICA	X			X
ÁREA DE SALUD DE CARIARI	X		X	
ÁREA DE SALUD SANTA ROSA	X			X
ÁREA DE SALUD CIUDAD QUESADA	X		X	
ÁREA DE SALUD FORTUNA	X		X	
ÁREA DE SALUD FLORENCIA	X		X	
ÁREA DE SALUD CÓBANO	X			X
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES BRUNCA	X			X
SUCURSAL DE PÉREZ ZELEDÓN	X			X
SUCURSAL SEGURO SOCIAL SAN VITO	X			X
DIRECCIÓN REGIONAL CENTRAL DE SUCURSALES	X			X
SUCURSAL SAN PEDRO DE POÁS	X			X
SUCURSAL PALMARES	X			X

Fuente: Elaboración propia con información aportada por las unidades

Aunado a lo anterior, en relación con la renegociación/ajuste de los contratos de arrendamiento se identificó que el 26 de octubre de 2020, mediante oficio GG-3219-2020 el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, les instruyó a los Gerentes y a los diferentes Directores, Administradores y Jefaturas de la Institución que se iniciara con dicho proceso en atención a las medidas que se deben adoptar debido a la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19, lo anterior para mantener la adecuada prestación de los servicios de salud y pensiones, asimismo que se debía considerar la referencia de precios de mercado al momento de gestionar procesos de contratación de arrendamiento de inmuebles y en toda prórroga, para lograr un acuerdo de precio más favorable para el inquilino, lo anterior en referencia al Decreto Ejecutivo No. 42561-H que fuera publicado en el Alcance No. 261 a La Gaceta No. 241 de fecha 01 de octubre de 2020, para garantizar un uso eficiente y racional de los limitados recursos institucionales en correspondencia con la realidad del mercado inmobiliario. No obstante, en respuesta efectuada a esta Auditoría por 69 unidades que arriendan edificios se identificó lo siguiente:

**Tabla 2. Resultados de verificación de cumplimiento del oficio GG-3219-2020
Caja Costarricense de Seguro Social
Marzo 2021**

UNIDAD PROGRAMÁTICA	UNIDAD NO RENEGOCIÓ	REDUCCIÓN MENSUALIDAD	SUSPENSIÓN AUMENTO ANUAL	ARRENDATARIO NO ACCEDIÓ	OTRO
DRISS REGIÓN BRUNCA		X			
ÁREA DE SALUD DE BUENOS AIRES	X				
ÁREA DE SALUD DE CORREDORES				X	
ÁREA DE SALUD DE OSA				X	
ÁREA DE SALUD DE PÉREZ ZELEDÓN			X		
ÁREA DE SALUD DE COTO BRUS			X		
ÁREA DE SALUD TIBÁS - URUCA - MERCED	X				
ÁREA DE SALUD HEREDIA CUBUJUQUÍ					X
ÁREA DE SALUD SAN RAFAEL DE HEREDIA	X				
ÁREA DE SALUD NARANJO	X				
ÁREA DE SALUD DE GRECIA	X				
ÁREA DE SALUD SAN RAMÓN	X				
ÁREA DE SALUD DE ATENAS	X				
ÁREA DE SALUD DE PALMARES					X
ÁREA DE SALUD DE POÁS		X			
ÁREA DE SALUD ALAJUELA SUR	X				
ÁREA DE SALUD ALAJUELA OESTE	X				
ÁREA DE SALUD ALAJUELA CENTRAL					X
HOSPITAL DR. CARLOS LUIS VALVERDE VEGA	X				
ÁREA DE SALUD PARAÍSO		X		X	
ÁREA DE SALUD LA UNIÓN:			X		
ÁREA DE SALUD ACOSTA	X				
ÁREA DE SALUD ASERRÍ				X	
ÁREA DE SALUD ALAJUELITA	X				
ÁREA DE SALUD DESAMPARADOS 3	X				
ÁREA DE SALUD CARTAGO	X				
ÁREA DE SALUD TURRIALBA-JIMÉNEZ	X				
ÁREA DE SALUD CURRIDABAT:		X		X	
ÁREA DE SALUD SAN JUAN-SAN DIEGO-CONCEPCIÓN				X	
ÁREA DE SALUD CORRALILLO	X				
ÁREA DE SALUD EL GUARCO	X				
ÁREA DE SALUD OREAMUNO-PACAYAS-TIERRA BLANCA				X	
ÁREA DE SALUD MORAVIA	X				
ÁREA DE SALUD CORONADO	X				
ÁREA DE SALUD GOICOECHEA 1	X				
ÁREA DE SALUD GOICOECHEA 2	X				
ÁREA DE SALUD CARMEN-MONTES DE OCA	X				
HOSPITAL WILLIAM ALLEN TAYLOR:			X		
ÁREA DE SALUD NICOYA	X				
ÁREA DE SALUD SANTA CRUZ	X				
ÁREA DE SALUD VALLE LA ESTRELLA	X				
DIRECCIÓN DE RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS HUETAR ATLÁNTICA	X				
ÁREA DE SALUD DE SIQUIRRES	X				
ÁREA DE SALUD DE LIMÓN		X			
ÁREA DE SALUD DE GUÁPILES			X		
ÁREA DE SALUD DE CARIARI		X			
ÁREA DE SALUD DE GUÁCIMO	X				
ÁREA DE SALUD AGUAS ZARCAS	X				
ÁREA DE SALUD SANTA ROSA	X				
ÁREA DE SALUD CIUDAD QUESADA			X		
ÁREA DE SALUD LOS CHILES				X	
ÁREA DE SALUD FORTUNA	X				

UNIDAD PROGRAMÁTICA	UNIDAD NO RENEGOCIÓ	REDUCCIÓN MENSUALIDAD	SUSPENSIÓN AUMENTO ANUAL	ARRENDATARIO NO ACCEDIÓ	OTRO
ÁREA DE SALUD FLORENCIA					X
ÁREA DE SALUD PITAL		X			
ÁREA DE SALUD QUEPOS	X				
ÁREA DE SALUD CÔBANO		X			
HOSPITAL MONSEÑOR SANABRIA					X
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES BRUNCA	X				
SUCURSAL CIUDAD NEILY	X				
SUCURSAL LA CUESTA	X				
SUCURSAL PÉREZ ZELEDÓN	X				
SUCURSAL QUEPOS			X		
SUCURSAL SAN VITO	X				
DIRECCIÓN REGIONAL CENTRAL DE SUCURSALES	X				
SUCURSAL SAN PEDRO DE POÁS		X			
SUCURSA SARCHÍ	X				
SUCURSAL PALMARES	X				
SUCURSAL LOS CHILES	X				
SUCURSAL GARABITO	X				

Fuente: Elaboración propia con información aportada por las unidades

Como se observa en el cuadro anterior, en 27 unidades programáticas se efectuó alguna gestión correspondiente a la renegociación o ajuste de alquileres, donde en 9 unidades se logró reducción del pago mensual, en 7 la suspensión de cobro del aumento anual, en 8 unidades el arrendatario no accedió, y en 42 unidades no se efectuó ninguna gestión, lo anterior se presenta -entre otras causas- porque no existe una estrategia donde se disponga de una guía técnica o metodológica de cómo llevar a cabo dicha gestión, por cuanto lo instruido mediante oficio GG-3219-2020 no especifica la forma y los parámetros para llevar a cabo la renegociación de los contratos.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el artículo 1.2 “Objetivos del SCI” inciso “a” establece:

“Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo”.

Lo mencionado en relación con el proceso de reutilización y aprovechamiento de espacios físicos de las personas teletrabajadoras, se presenta por no disponer a nivel institucional de algún instrumento normativo o guía técnica que colabore con la estandarización del proceso, así como de una estrategia donde se involucren al área de Gestión de Personal como ente encargado del teletrabajo en la Institución, de tal forma que incluyan este aspecto en la normativa relacionada con el teletrabajo en la Caja.

Al respecto, el Lic. Oscar Ramírez Alpízar, jefe del área de Dotación de Personal, indicó:

“No nos hemos metido en esa área todavía, porque consideramos que no es competencia nuestra, tenemos entendido que Paquita la directora de la DAPE, por encargo de la Junta Directiva, está analizando esta situación, ella conversó conmigo en algún momento, y se me había mencionado que en teoría me iban a incorporar al equipo de trabajo que estaba analizando este aspecto, pero a la fecha no se me ha indicado nada”

En relación con la renegociación/ajuste de los contratos de arrendamiento, el 2 de diciembre de 2020, la Dirección Técnica de Bienes y Servicios del área de Regulación, la Gerencia Médica en la figura del Dr. Roberto Cervantes, la Dirección Administración de Proyectos Especiales y la Dirección Jurídica, sostuvieron una reunión donde se abordó el tema de la renegociación, concluyéndose que la Gerencia General realizaría un complemento a la circular publicada, con algunas herramientas para la renegociación de alquileres en la institución. Procedimiento que iniciaría con la confección de una herramienta por parte de la Arq. Paquita González Haug. Directora de la DAPE, seguidamente tendría una revisión de legalidad por parte de la Dirección Jurídica, para finalmente ser publicada por la WebMaster.

No obstante, el 21 de enero del 2021, la Licda. Daniela González Sánchez, abogada del área de Regulación y Evaluación de la Gerencia de Logística, le consultó vía correo electrónico a la Licda. María Guadalupe Arias Sandoval, Asesora de la Gerencia General, si disponía de algún avance en la complementación de la circular sobre la renegociación de alquileres en el sector público, GG-3219-2020 de fecha, 26 de octubre de 2020, de acuerdo con lo acordado en la reunión del 2 de diciembre del 2020, no obstante a la fecha de la ejecución de la presente evaluación no se ha brindado respuesta.

No disponer de una estrategia clara y definida a nivel nacional para la reutilización de espacios físicos de personal en teletrabajo en edificios alquilados, así como en la renegociación y/o ajuste de los arrendamientos, propicia que no todas las unidades lleven a cabo acciones correspondientes para generar un impacto en el ahorro de recursos financieros institucionales en momentos en que la institución requiere mitigar el impacto que genera la pandemia por COVID-19.

9. SOBRE LA SALUD OCUPACIONAL DE LOS TELETRABAJADORES

Se identificaron debilidades en materia de salud ocupacional como el desconocimiento y/o incumplimiento de la aplicación de la normativa institucional por parte de los teletrabajadores, especialmente de aquellos que se acogieron a esta modalidad por razones de la pandemia por COVID-19.

Al respecto, la Dirección de Bienestar Laboral confeccionó la “Guía de Condiciones Mínimas de Salud Ocupacional Para la Prevención de Riesgos y Protección de la Persona Trabajadora que Ejerce el Teletrabajo” la cual entró a regir en enero del 2018, donde se establecieron las condiciones mínimas de salud ocupacional abarcando aspectos como prevención de riesgos locativos, eléctricos, físicos, ergonómicos, psicosociales, así como el abordaje de la salud y autocuidado. No obstante, en sondeo aplicado por esta auditoría a 2,125 personas, 716 (34%) indicaron que no conocen dicha guía, incluyendo a 60 funcionarios que realizan teletrabajo antes de la pandemia.

Asimismo, en la guía en mención se especifica que el teletrabajador debe de aplicar la herramienta de “Auto Reporte de Condiciones de Trabajo” la cual debe ser entregada a la jefatura, y este debe de asegurarse que se cumpla con este proceso antes del inicio de las funciones de teletrabajo, no obstante, en el mismo sondeo efectuado por esta Auditoría se identificó que el 49% correspondiente a 1,035 personas no han presentado este formulario.

La Guía Técnica para la implementación del Teletrabajo en el punto 2.1 “Procedimiento para la aplicación del teletrabajo”, dispone:

“f) Posteriormente el funcionario llena el Formulario #5 denominado “Autorreporte de Condiciones de Trabajo de Salud Ocupacional” con las fotografías del lugar. Acerca de las condiciones ergonómicas para el teletrabajo, los interesados tienen que consultar la “Guía de Condiciones Mínimas de Salud Ocupacional para las Personas Teletrabajadoras que ejerce el Teletrabajo” o contactar al Área de Salud Ocupacional de la Dirección de Bienestar Laboral.”.

La Guía de Salud Ocupacional y Prevención de los riesgos en el teletrabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el punto E “Responsabilidad de la persona empleadora y de la persona teletrabajadora” indica:

“Promover que la persona teletrabajadora cuente con las condiciones mínimas de salud ocupacional, mediante el análisis del auto reporte de Condiciones de Trabajo. Esto no excluye que, en caso de considerarlo necesario, la persona empleadora visite el sitio indicado por el teletrabajador como su centro de trabajo para orientarlo en la adaptación del mismo”.

Lo mencionado es ocasionado -en parte-, por la implementación del teletrabajo debido a la emergencia por covid-19, donde en la mayoría de los funcionarios que actualmente ejecutan esta modalidad, se vieron en la necesidad de teletrabajar de urgencia ante el aumento en la posibilidad de contagio, sin embargo; se debe de analizar el riesgo que se está presentando, considerando que en el sondeo efectuado por esta Auditoría, se identificaron aspectos que pueden influir en la salud ocupacional del personal como que 709 personas indicaron realizar sus labores en el dormitorio, cocina, comedor o sala, 303 personas no disponen de una silla ergonómica, y que 141 no disponen de una mesa acondicionada para trabajar.

El Lic. Oscar Ramírez Alpízar, jefe del Área de Dotación de personal, referente a las acciones llevadas a cabo en materia de Salud Ocupacional para el personal que se acogió a la modalidad de teletrabajo indicó:

“Fueron 2 acciones considerando que el contexto de emergencia cambia todo, se conversó con la Dra. Redondo donde se estableció que la guía de salud ocupacional durante la emergencia se iba a flexibilizar, de manera que algunas condiciones que son no negociables en condiciones ordinarias, por la emergencia se iban a flexibilizar. La segunda acción fue referente a que la Gerencia Administrativa emitió una directriz para flexibilizar el préstamo y traslado de activos institucionales”.

El desconocimiento o incumplimiento de la normativa relacionada con Salud Ocupacional, genera la posibilidad de materialización de riesgos en esta materia en las personas teletrabajadoras, especialmente de aquellos que se acogieron a esta modalidad por razones de la pandemia por COVID-19.

CONCLUSIONES

El teletrabajo como modalidad laboral que se realiza fuera de las instalaciones del empleador, utilizando las tecnologías de la información y comunicación está sujeta, de acuerdo con la ley que lo regula, a principios de oportunidad y conveniencia, lo cual hace necesaria efectuar una gestión que incluya sus objetivos y la forma en cómo se evalúan los resultados.

Es indiscutible el auge que ha tenido el teletrabajo en los últimos años a nivel mundial, aspecto que se ha presentado también a nivel nacional, debido a los beneficios que trae tanto para el país, la institución, así como para el trabajador.

En la Caja, esta modalidad adquirió fuerza fundamentalmente en dos momentos, uno fue la crisis vial así como la pandemia del SARS COV 2.

A raíz de este último fenómeno, el teletrabajo incrementó de forma considerable y a febrero del 2021 se reportaban casi 4700 trabajadores bajo esta modalidad de un total de 62.575.

Los resultados del estudio efectuado por esta Auditoría sobre el tema, permitieron identificar oportunidades de mejora en torno a aspectos relacionados con la gestión institucional de teletrabajo, como lo son actualización del denominado "Programa Institucional de Teletrabajo", en el cual se deben establecer las acciones e instancias organizacionales que intervienen para desarrollar y dar sostenibilidad a la aplicación del teletrabajo en la CCSS, organización del equipo de teletrabajo, plan de tratamiento de riesgos, establecimiento de indicadores y metas y la necesidad de disponer de un proceso sistematizado de rendición de cuentas.

Por otra parte, se hace necesario que la Caja Costarricense de Seguro Social disponga del Reglamento para regular el teletrabajo, a fin de ofrecer seguridad jurídica, equidad y transparencia en esta materia.

También se evidencia la necesidad de disponer de herramientas y soluciones para facilitar el registro y controles sobre la aplicación del teletrabajo en la Institución debido a que las autoridades institucionales carecen de información consolidada, estandarizada, actualizada y de fácil acceso, respecto al personal que labora mediante la modalidad de teletrabajo, lo cual dificulta el análisis de datos para la toma de decisiones a nivel local, regional y central.

Aunado a lo anterior, se determinó que, institucionalmente para la modalidad de teletrabajo, no existe estandarización respecto a los mecanismos implementados y ejecutados, a nivel central, regional y local, para el control del cumplimiento de la jornada laboral, protección de activos y criterios para medición de productividad de los funcionarios (metas, objetivos, entregables o tareas por cumplir).

Adicionalmente, la Institución no dispone de una estrategia orientada al fortalecimiento de la gestión de infraestructura y seguridad informática concordante con el incremento de usuarios en teletrabajo desde el inicio de la pandemia por COVID-19, donde se contemplen aspectos como: la utilización de equipos personales para realizar funciones institucionales, el acceso a información confidencial, la protección de datos, conectividad, necesidades de equipo tecnológico, mantenimiento preventivo y correctivo de activos institucionales (utilizados en teletrabajo) y la definición de estrategias o alternativas en caso de daño del equipo.

Asimismo, se identificaron aspectos de mejora en la gestión efectuada por las autoridades institucionales, en relación con la definición de una estrategia a nivel nacional para la reutilización de espacios físicos de personal en teletrabajo en edificios alquilados, así como en la renegociación y/o ajuste de los arrendamientos.

RECOMENDACIONES

AL LICENCIADO WALTER CAMPOS PANIAGUA, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. En su rol de rectoría institucional, de acuerdo con lo evidenciado en los hallazgos 1,2,3,4,5,7,8 y 9 del presente estudio, coordinar la integración de un equipo de trabajo conformado por representantes de la Gerencia Administrativa, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, así como de otras instancias que se estime pertinente, con el fin de establecer un plan de acción que oriente el Programa de Teletrabajo según las necesidades institucionales a través de una visión integral, contemplando al menos los siguientes elementos:
 - Actualización oficial del alcance del programa institucional de Teletrabajo, con el establecimiento de los objetivos generales y específicos.
 - Establecimiento de la organización requerida para gestionar el programa institucional de Teletrabajo de acuerdo con ese alcance.
 - Tratamiento de riesgos relacionados con el teletrabajo.
 - Establecimiento de indicadores y metas relacionadas con el teletrabajo
 - Definición de mecanismos de rendición de cuentas en la periodicidad y estructura que se estime pertinente.
 - Consolidación, estandarización y actualización de los registros de teletrabajadores
 - Solución integral tecnológica de apoyo al teletrabajo.
 - Control y supervisión del cumplimiento de la jornada laboral, protección de activos, medición de productividad, documentación que respalda la modalidad de teletrabajo y su resguardo.
 - Estrategia Institucional de reutilización de espacios físicos para unidades con personal en teletrabajo.
 - Definición de estrategia para la renegociación de contratos de alquileres.
 - Aplicación de la normativa institucional en materia de salud ocupacional para los teletrabajadores que se acogieron a esta modalidad por Covid-19.
 - Acciones para la aprobación del reglamento institucional del teletrabajo.

Dicho plan deberá incluir actividades de monitoreo, responsables y plazos, asimismo deberá ser conocido por el ente superior estratégico que corresponda, con el fin de divulgar su definición y asignar las responsabilidades a las unidades organizacionales respectivas sobre la ejecución de las actividades contempladas en este, incluyendo la comunicación oficial de lo acordado a nivel organizacional.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización en un plazo de seis meses, a partir de la recepción del presente informe, el plan de acción definido, así como la documentación que evidencie el abordaje de este en el Consejo de Gerentes, o en el ente superior jerárquico correspondiente.

AI INGENIERO ROBERTO BLANCO TOPPING, EN SU CALIDAD DE SUBGERENTE A.C. DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES, O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

2. De acuerdo con lo evidenciado en el hallazgo 6 del presente estudio, desarrollar una estrategia orientada al fortalecimiento de la infraestructura y seguridad informática, así como el plan para su correspondiente implementación, considerando el incremento de usuarios en teletrabajo, donde se contemplen aspectos como:
- Utilización de equipos personales para realizar funciones institucionales.
 - Acceso a información confidencial.
 - Protección de datos.
 - Aspectos de conectividad.
 - Necesidades de equipo tecnológico.
 - Mantenimiento preventivo y correctivo de activos institucionales (utilizados en teletrabajo).
 - Definición de escenarios o alternativas en caso de daño de equipos.

Dicha estrategia deberá considerar la actualización del programa institucional de teletrabajo, la normativa correspondiente, en concordancia con lo indicado en la recomendación 1.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, deberá remitirse a este Órgano de Fiscalización en un plazo de seis meses, a partir de la recepción del presente informe, la documentación que respalde las acciones efectuadas.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente estudio fueron comentados el 26 de mayo del 2021, con el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, Máster Roberto Blanco Topping, Subgerente a.c de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Lic. Walter campos Paniagua, Director Administración y Gestión de Personal, Lic. Jorge Abraham Porras Pacheco, Asesor de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, Lic. Danilo Hernández Monge, Jefe Área de Ingeniería en Sistemas, Licda. Natalia Villalobos Leiva, Jefe Área Diseño Administración de Puestos y Salarios, Lic. Oscar Ramírez Alpízar, Jefe Área Dotación de Personal, Sra. Diana Jiménez Sequeira, funcionaria área Dotación de Personal, y por parte de la Auditoría Interna, el Lic. Rafael Ángel Herrera Mora, Jefe de Área Tecnologías de Información y Comunicaciones, Ing. Idannia Mata Serrano, Ing. Leonardo Fabio Díaz Porras y Anthony Bonilla Bonilla, todos Asistentes de Auditoría.

Adicionalmente, se efectuó comentario de informe al Lic. Juan José Acosta Cedeño, Ing. Josué Zúñiga Hernández y Lic. Manuel Cerdas Velázquez, todos asesores de la Gerencia General, el primero de junio del 2021.

Respecto a los hallazgos del informe, no se presentaron observaciones por parte de la Administración. En torno a la remisión de recomendación uno, se efectuaron propuestas, finalmente se efectuaron los ajustes en la recomendación 1 tal y como se acordó con los Asesores de la Gerencia General.

ÁREA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Máster Idannia Mata Serrano
Asistente de Auditoría

Ing. Leonardo Díaz Porras
Asistente de Auditoría

Ing. Anthony Bonilla Bonilla
Asistente de Auditoría

Ing. Rafael Ángel Herrera Mora
Jefe de Área

OSC/RAHM/IMS/LFDP/ABB/lba

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Anexo N°1
Resultado de verificación documental que respalda la implementación
del teletrabajo en diferentes unidades de la Institución
Caja Costarricense de Seguro Social
Marzo 2021

UNIDAD	CASOS REVISADOS			DOCUMENTOS EN EXPEDIENTE			OBSERVACIONES
	ANTERIORES	PADEMIA	TOTAL	FÍSICO	DIGITAL	OTRO	
DRIPSS CENTRAL NORTE	7	8	15		X	Ampos	De los 8 casos por pandemia, 4 de ellos no contenían los formularios, únicamente el acuerdo voluntario y/o el acta de teletrabajo por Covid-19
DRIPSS CENTRAL SUR	7	8	15	X		Ampos	De los 7 casos de funcionarios en modalidad de teletrabajo antes de la pandemia, en 4 de ellos la documentación estaba completa en los expedientes y en 3 hizo falta algún documento, los 8 casos correspondientes a teletrabajadores en pandemia, 7 de ellos tenían la información completa en los expedientes, y solo 1 caso tuvo faltante de al menos un documento.
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR NORTE	7	8	15	X		Ampos	En los 15 casos se ubicaron en los expedientes únicamente las actas de teletrabajo por la emergencia del Covid-19, los formularios correspondientes se encuentran en un AMPO que llevan las jefaturas
HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	7	8	15			Ampos	Los 7 casos de los teletrabajadores antes de la pandemia no tenían su documentación en los expedientes de personal, estos se encontraban en el AMPO, de estos 7 únicamente 2 tenían la documentación completa, 3 tenían la documentación incompleta, y 2 no tenían documentación del todo, en cuando a los 8 casos por pandemia la información la contienen en los AMPOS y no se observan todos los formularios.
HOSPITAL SAN RAFAEL	7	8	15	X		Ampos	En los 7 casos de teletrabajadores antes de la pandemia, no se ubica la documentación en el expediente personal ya que el control lo lleva cada jefatura, y los restantes 8 casos correspondiente al personal de la oficina de Recursos Humanos, se identificó la confección de una carpeta por cada funcionario donde se incluyen los formularios así como el acuerdo voluntario para la ejecución de teletrabajo, a excepción de 1 caso que se debió a que la funcionaria estuvo en teletrabajo por estar en contacto con persona positiva por COVID-19 pero que actualmente no aplica esta modalidad de trabajo.
ÁREA DE SALUD BUENOS AIRES	0	9	9			Ampos	En los 9 casos de teletrabajadores, no se ubica la documentación en el expediente personal ya que el control lo lleva cada jefatura, en dichos ampos se establecen documentación de solicitud de teletrabajo, permiso de salida de equipos, propuesta laboral por condición de emergencia, acta para teletrabajadores e informes de labores teletrabajables.
HOSPITAL SAN VITO	0	6	6			Ampos	En los 6 casos de teletrabajadores, no se ubica la documentación en el expediente personal, las jefaturas no remiten los listados de los funcionarios que se encuentran laborando en esta modalidad, los listados y el control lo lleva cada jefatura, en dichos ampos se establecen documentación de acuerdo de uso y confidencialidad para el acceso remoto de funcionarios..., formularios 1 y 2 así como reportes de actividades realizadas en teletrabajo.
SUCURSAL SAN VITO	0	3	3			Ampos	En los 3 casos de teletrabajadores el Administrador de la Sucursal dispone de un expediente donde resguarda la documentación correspondiente a teletrabajo, estableciéndose: El formulario 3, un formulario de acuerdo de uso y confidencialidad para VPN y un acta de equipo en labores teletrabajo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

HOSPITAL TOMÁS CASAS CASAJÚS	0	1	1		X		En el caso de este teletrabajador, no se ubica la documentación física en el expediente personal, la jefatura de Recursos Humanos adjunta a esta auditoría documentación digital suministrada por la Dirección General como jefatura del funcionario, los documentos digitales suministrados fueron: Solicitud de aplicación de directriz N°73-S-MTSS y circular Gerencia General GG-0593-2020, los formularios 1,2 y 3 y el Acta para los teletrabajadores en puestos teletrabajables, ante emergencia sanitaria para mitigar el contagio por el COVID-19.
HOSPITAL MANUEL MORA VALVERDE (GOLFITO)	0	8	8			Ampos	En los 8 casos de teletrabajadores, no se ubica la documentación en el expediente personal, las jefaturas no remiten los documentos a la Oficina de Gestión Recursos Humanos, los listados y el control lo lleva cada jefatura, en dichos ampos se establecen documentación de formularios (algunos incompletos), un documento llamado "Acta para los trabajadores en puestos teletrabajables, ante emergencia sanitaria para mitigar el contagio por el Coronavirus Covid-19", un acuerdo de uso y de confidencialidad para VPN e informes de labores realizadas.
SUCUSAL GOLFITO	0	2	2			Ampos	En los 2 casos de teletrabajadores el Administrador de la Sucursal dispone de un expediente donde resguarda la documentación correspondiente a teletrabajo, estableciéndose: los formularios 1,2,3 y 5, formulario de acuerdo de uso y confidencialidad para VPN, acta de equipo en labores teletrabajo y el Acuerdo voluntario suscrito entre la jefatura y la persona teletrabajadora.
ÁREA DE SALUD GOLFITO	0	8	8	X			Las Jefaturas de Servicio si han remitido las actas de teletrabajo para integrarlas dentro de los expedientes físicos de los funcionarios que se encuentran teletrabajando, en los expedientes personales se observó la siguiente documentación: "Acta para los teletrabajadores ante la emergencia sanitaria para mitigar el contagio por el Coronavirus COVID-19", Formularios 1,2 y 3 (algunos con datos incompletos) y Formulario de Salud ocupacional.
HOSPITAL CIUDAD NEILY	0	5	5			Ampos	En los 5 casos de teletrabajadores, no se ubica la documentación en el expediente personal, en este centro médico solo el personal de Recursos Humanos se acogió a laborar mediante la modalidad de teletrabajo. En cuatro de los casos los ampos contenían la siguiente documentación: "Acta para los trabajadores en puestos teletrabajables, ante la emergencia sanitaria para mitigar el contagio por el Coronavirus Covid-19" y el formulario 5 de la herramienta para seguimiento del teletrabajo. En uno de los casos revisados la Jefatura de RH no disponía de documentación respecto a la autorización de teletrabajo.

Fuente: Elaboración propia con información aportada por las unidades e inspección realizada.