

## **Índice**

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
1.1. Origen del estudio	2
1.2. Objetivo	2
1.3. Alcance	2
1.4. Disposiciones de la Ley General de Control Interno	4
1.5. Aspectos generales	5
1.6 Comunicación verbal de resultados	6
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>7</b>
2.1. Sobre el Manual de Procedimientos	7
2.2 Sobre la metodología del seguimiento	9
2.3 Capacitación brindada a los funcionarios de la Unidad de Seguimiento	13
2.4. Informes de avance de los programas versus cronogramas del Plan de Gestión	17
2.5. En relación con la gestión sobre los informes de avance de los Programas Electorales.	23
2.6. Seguimiento de las unidades administrativas que participaron en el proceso de referéndum 2007.	25
<b>3. CONCLUSIONES</b>	<b>27</b>
<b>4. RECOMENDACIONES</b>	<b>29</b>
<b>Anexos</b>	<b>33</b>

**INFORME DE CONTROL INTERNO No. IC-01/2008, SOBRE LA AUDITORÍA DEL REFERÉNDUM 2007, CORRESPONDIENTE AL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Origen del estudio**

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Plan de Trabajo de esta Auditoría correspondiente al año 2007 y está referido a las funciones de seguimiento y supervisión desarrolladas por la Coordinación de Programa Electorales en los programas electorales que operaron con motivo del referéndum 2007. El Plan de Auditoría correspondiente se hizo del conocimiento del Tribunal mediante oficio N° AI-209-2007 de 15 de agosto de 2007, aprobado por el Tribunal en Sesión Ordinaria N° 76-2007, celebrada el 21 de agosto de 2007, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-3893-2007 de esa misma fecha.

### **1.2. Objetivo**

Examinar las actividades de seguimiento y monitoreo desplegadas por la Coordinación de Programas Electorales (en lo sucesivo CPE) en los programas electorales ejecutados con motivo del proceso de referéndum 2007, celebrado el 7 de octubre de 2007.

### **1.3. Alcance**

El estudio comprendió el análisis y valoración de las actividades de seguimiento realizadas por la CPE en los programas electorales, una vez que el

## ***Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"***

---

Tribunal Supremo de Elecciones aprobó el Plan General de Referéndum 2007, en Sesión N° 41-2007, celebrada el 10 de mayo del 2007, comunicada mediante Circular N° TSE-2107-2007 de la misma fecha, así como la planificación e implementación de acciones previas relacionadas, hasta la declaratoria oficial de los resultados, dictada por el Tribunal.

El examen se realizó mediante la solicitud de información a la CPE y otras dependencias de la institución, así como entrevistas realizadas al personal de ese Despacho que participaron en el desarrollo de las actividades objeto de estudio y se efectuó de conformidad con lo dispuesto en la siguiente normativa:

- Ley General de Control Interno, N° 8292.
- Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización, publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N° 107 del 05 de junio del 2002 y sus reformas (Diario Oficial La Gaceta N° 248 del 24 de diciembre del 2003).
- Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 246 del 16 de diciembre del 2004.
- Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 236 del 08 de diciembre del 2006.
- Ley y Reglamento sobre los Procesos de Referéndum.
- Código Electoral.
- Reglamento de la Coordinación de Programa Electorales, aprobado por el Tribunal el 22 de diciembre del 2006, Sesión N° 229-2006 de fecha 21 de diciembre del 2006, comunicada con oficio N° 7708-TSE-2006 del 22 de diciembre del 2006.

- Reglamento de Facilidades de Capacitación para los Funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil
- Otra normativa aplicable.

#### **1.4. Disposiciones de la Ley General de Control Interno**

De conformidad con lo recomendado por la Contraloría General de la República (CGR), en torno al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio del 2002, con respecto al procedimiento y los plazos que el jerarca y los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes de dicho Órgano Contralor y de las Auditorías Internas, se transcriben los siguientes artículos:

*“Artículo 36.—Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

*a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

*b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.*

*c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.*

*Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

*Artículo 38.—Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.*

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

## **1.5. Aspectos generales**

El artículo N° 2, inciso j) del Reglamento de la CPE, aprobado por el TSE en sesión N° 229-2006, celebrada el 21 de diciembre del 2007 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 7 del 10 de enero del 2007, define, entre las responsabilidades de ese Despacho, lo siguiente:

*"...Implantar los controles necesarios para el seguimiento y monitoreo de cada uno de los programas, a fin de contar con la información actualizada acerca de su desarrollo y avance, lo que deberá ser oportunamente elevado a conocimiento del Tribunal..."*

Sobre el particular, en el aparte N<sup>o</sup>. 3.2 "Seguimiento a la ejecución de las actividades de los programas electorales", del Plan de Referéndum 2007, se indica que dicha labor se llevaría a cabo mediante supervisiones y entrevistas a los encargados de los programas y que para tal efecto se conformará nuevamente la Unidad de Seguimiento.

Mediante oficio N<sup>o</sup> CPE-648-2007 del 27 de setiembre del 2007, el Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, agrega que dicha Unidad se implementó por primera vez en el año 2006, con el objetivo –entre otros- de monitorear que las actividades de cada programa se ejecuten de acuerdo con los planes de gestión aprobados y en razón de los buenos resultados de la experiencia, se decidió establecer nuevamente esa función para el proceso de referéndum 2007.

En ese sentido, se podría señalar que el seguimiento se da a partir de la verificación, análisis y validación de la información que genera el Coordinador o responsable del programa en un plazo definido. Es decir, es un control previo que se ejerce de conformidad con un "Plan de Gestión", planificado, programado y coordinado por un responsable y aprobado por la Administración.

Bajo este esquema, en el punto N<sup>o</sup> 3.2 del Plan de referéndum 2007, se definen algunos aspectos que el personal que ejerció la función objeto de estudio, debió considerar.

## **1.6 Comunicación verbal de resultados**

Los resultados del presente estudio fueron expuestos el día 05 de marzo del 2008 en la Sala de Expresidentes del Tribunal Supremo de Elecciones, con la presencia de las siguientes personas: señor Magistrado Luis Antonio Sobrado González, Presidente, señora Magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, señor

Magistrado Max Alberto Esquivel Faerron, Lic. Fernando Viquez Jiménez, Director Ejecutivo, Lic. Héctor Fernández Masís y Lic. Francisco Siles Rodríguez, Coordinador y Subcoordinador de la Coordinación de Programas Electorales, respectivamente.

Cabe señalar que las observaciones que realizaron los funcionarios presentes durante la comunicación verbal de resultados y sobre las que se dejó evidencia en el Acta respectiva, fueron incorporadas al presente documento.

## **2. RESULTADOS**

De conformidad con el análisis realizado se determinaron los siguientes hallazgos:

### **2.1. Sobre el Manual de Procedimientos**

En consulta realizada al Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de la CPE, con el fin de determinar si la Unidad de Seguimiento cuenta con un Manual de Procedimientos, divulgado y debidamente aprobado, mediante oficio N° CPE-648-2007 del 27 de setiembre de 2007, señaló:

*"...Respecto al manual de procedimientos de esta Unidad, le informo que dicho documento no existe, dado que esa nomenclatura ("Unidad de Seguimiento" y "Unidad de Presupuesto y Control de Costos") la hemos utilizado para agrupar a los funcionarios que ejecutan tareas vinculadas con ambos procesos, pero se aclara que no existe formalmente en el Organigrama ni en el Manual de Puestos de la Institución esas "Unidades..."*

De lo expuesto por el Lic. Fernández Masís se desprenden dos situaciones: la primera, es que a la fecha del presente informe no se tiene un Manual de Procedimientos, aspecto que conlleva no conocer de forma oficial y documentada los deberes, responsabilidades y demás competencias del personal que desarrolla la función de monitoreo y en segundo término, el hecho de que la Unidad de

Seguimiento de la CPE, no existe formalmente en el organigrama institucional y por consiguiente, dicha función no está ligada a un puesto específico del Manual Descriptivo de Puestos del TSE, situación que no permite establecer si las labores realizadas son ubicadas en el puesto idóneo y por ende, desarrolladas por personal con el conocimiento y requisitos necesarios.

Sobre el particular la Ley General de Control Interno, N° 8292, señala en el artículo 15 los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre los que se encuentran, entre otros, los siguientes:

*"a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional (...)*

*b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución (...)"*

Asimismo, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, señala en la norma 4.8 "Documentación de procesos y transacciones", que los controles para los diferentes procesos y actividades de la institución, y las transacciones y hechos significativos que se generen deben documentarse, cuyo requerimiento puede quedar satisfecho en los planes estratégicos y operativos de la organización y en la normativa interna vigente (manuales de puestos, procedimientos, circulares y otros), los cuales deben comunicarse a quien corresponda.

A criterio de esta Auditoría, las situaciones comentadas obedecen a lo novedoso de la función de monitoreo en los programas electorales, ya que como



indicó el Lic. Fernández Masís en el citado oficio N° CPE-648-2007 del 27 de setiembre de 2007, la Unidad de Seguimiento se implementó por primera vez en el año 2006.

No obstante lo anterior, dicha labor debe apoyarse en un Manual de Procedimientos, ya que éste ordena la información e instrucciones relacionadas con un proceso en particular, y además constituye una guía que debe facilitar las tareas y funciones asignadas. En este caso particular, al no documentarse el proceso en estudio, podría conllevar a que se cometan errores u omisiones por parte de los funcionarios responsables de cumplir las diferentes actividades, o que en la práctica el seguimiento se realice según el criterio y conocimiento del funcionario quien lo ejerce, sin que medie un procedimiento estructurado y por escrito.

Por otra parte, su implementación ayudaría a que en caso de que los funcionarios actuales fuesen sustituidos o se designen otros, exista una guía para asegurarse que el procedimiento se está llevando a cabo correctamente y conforme con la normativa aplicable, y además facilitaría la determinación de eventuales responsabilidades, si fuese el caso.

## **2.2 Sobre la metodología del seguimiento**

En el punto N°. 3.2 del Plan de Referéndum 2007, "Seguimiento a la ejecución de las actividades de los programas electorales", se establecen una serie de acciones a seguir por el encargado del seguimiento, con la finalidad de realizar esa función, entre las que se pueden citar<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Se hizo del conocimiento del Tribunal Supremo de Elecciones mediante informe de de fecha 30 de abril del 2007, de la CPE, página N° 2.

1. Mantener un registro (bitácora).
2. Hacer constar el nivel de cumplimiento de las diversas fases, tareas, actividades y objetivos propuestos en los planes de gestión.
3. Verificación de los controles establecidos para cada programa.
4. Registros de incidencias que afecten objetivos propuestos, causa y efectos de éstos, así como las soluciones y demás desviaciones.
5. Medidas remediales propuestas.
6. Fortalezas.
7. Visitas de campo.

Si bien tales aspectos constituyen el instrumento que se utiliza para informar sobre el seguimiento, desde una perspectiva metodológica, éstos deben ser complementados con la técnica para materializar lo que se requiere, es decir el cómo o procedimiento a ejecutar.

Un ejemplo de lo expuesto se aprecia cuando se le solicita a los encargados de seguimiento hacer constar el nivel de cumplimiento de las fases, tareas, actividades y objetivos propuestos en los planes de gestión, ya que no se establecieron los indicadores de cómo expresar ese nivel de cumplimiento; si éste debe ser expresado en términos cuantitativos a través de un porcentaje, o cualitativos utilizando conceptos como: deficiente, aceptable o muy aceptable, aspectos que a su vez dependerán de una ponderación de factores.

La situación descrita se demuestra en los informes de avance de los programas electorales, ya que en éstos, aunque se informa sobre el desarrollo del programa, no se evidencia el nivel de cumplimiento de las fases, tareas y actividades, así como del programa en general.

En ese sentido, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su

Fiscalización, señala en el Capítulo III "Normas Generales Relativas a la Valoración del Riesgo", aparte N° 3.3, "Indicadores de desempeño mensurables", lo que a la letra se transcribe:

*"...Los planes de la institución deberán establecer los mecanismos, criterios e indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de esos planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas, los objetivos y la misión institucionales..."*

Sobre el particular y a efectos de dimensionar la norma citada y comprender de una forma más clara su sentido, a continuación se transcribe la declaración interpretativa de la norma:

*"Los planes no se considerarán completos si no establecen de manera explícita los criterios que se emplearán para evaluar su ejecución. Por ello, la Administración deberá asegurar que incluyan los indicadores pertinentes, los cuales deberían haber sido adoptados en consenso con los funcionarios responsables de la ejecución de dichos planes y por ende del cumplimiento de dichos indicadores. /Por regla general, debe procurarse que los indicadores respectivos sean claros, uniformes, fácilmente aplicables, medibles y de conocimiento general. En ese sentido, se dice que las metas deben ser evaluables en términos cuantitativos (por ejemplo: número de casos atendidos, cantidad de reparaciones efectuadas, etc.) más que cualitativos (por ejemplo: nivel de eficiencia, grado de satisfacción del cliente externo, etc.). Sin embargo, la naturaleza de algunas metas hace imposible su cuantificación y obliga a recurrir a características cualitativas./El uso adecuado de los indicadores en el momento oportuno es tan importante como su definición acertada: si no se recurre a ellos para evaluar el desempeño del personal y los responsables de las unidades, el esfuerzo de definirlos será infructuoso y, aunque estén óptimamente diseñados, no harán notar a tiempo las desviaciones ocurridas respecto de los planes y a los resultados esperados".*

Del párrafo anterior se infiere, entre otros aspectos, la importancia de definir indicadores acertados, de aplicarlos oportunamente y de expresarlos en la medida de lo posible de forma cuantitativa, cuando las condiciones se presten para ello.

En ese sentido, durante la conferencia final del presente informe, el Lic. Fernando Víquez Jiménez, Director Ejecutivo, indicó que pueden presentarse situaciones en las que los indicadores se expresan cualitativamente, ante la imposibilidad de presentarlos en forma cuantitativa.

La situación comentada podría obedecer –como ya se indicó- en el desarrollo del primer hallazgo, a lo novedoso de la función de seguimiento en los programas electorales y a la ausencia de un Manual de Procedimientos que contemple entre otros, los criterios necesarios a efecto de desarrollar un instrumento metodológico.

En ese contexto, el seguimiento es una herramienta que permite a la Administración ejercer un control previo, ya que mediante una definición muy simple, podríamos decir que permite verificar el cumplimiento de tareas, actividades y los objetivos según lo programado, es decir, nos indica, según las sanas prácticas, si se marcha por el rumbo correcto o por el contrario, se deben tomar oportunamente las medidas correctivas pertinentes.

La metodología utilizada en dicha función debe ser complementada con indicadores y demás técnica que le permita al evaluador, plasmar en la práctica lo requerido, aspecto que de acuerdo con nuestra revisión no fue evidenciado al no definirse en la práctica el nivel de cumplimiento de las diversas fases, tareas y actividades contenidas en los Planes de Gestión.

La ausencia de lo anterior, podría significar un riesgo para la toma de decisiones, ya que no permite contar con toda la información al momento de decidir el curso de acción de una situación particular, además el proceso de evaluación final podría verse limitado en relación con el mismo factor.

### **2.3 Capacitación brindada a los funcionarios de la Unidad de Seguimiento**

En consulta realizada a los funcionarios que desempeñaron la función de seguimiento de los programas electorales, en el sentido de si poseen capacitación en la materia y si ésta fue impartida de previo a su designación en el desempeño de esa función, señalaron que lo que recibieron por parte de la Coordinación fue un proceso de inducción en ese campo, el cual fue realizado de previo y durante el desarrollo de las funciones en estudio, actividad que por su naturaleza no fue evaluada por los participantes, ni por el facilitador.

Sobre el particular el Lic. Héctor Fernández M., mediante el oficio N° CPE-648-2007 de repetida cita, señaló que los funcionarios que conforman la Unidad de Seguimiento fueron reunidos en la CPE el 17 de abril y 16 de mayo del 2007. Según indicó, en dicha actividad se inició la inducción de la labor que se desarrollaría, evento que estuvo a cargo del Lic. Francisco Rodríguez Siles, Subcoordinador de esa Oficina y tuvo una duración de una y dos horas, respectivamente.

Al respecto se consultó a la Licda. Ana Hazel Villar Barrientos, Jefa a.i. de la Oficina de Capacitación, si la dependencia a su cargo estructuró e implementó algún proceso de capacitación para los funcionarios en mención, quien indicó mediante oficio N° CAP-650-2007 del 06 de noviembre de 2007, que la Sección de Capacitación, de previo al proceso de referéndum, no recibió solicitud alguna por parte de la CPE, en ese sentido.

En torno al tema, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su Fiscalización, en su numeral N° 2.4, "Administración eficaz del potencial humano", indica:

## ***Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"***

---

*"...El control interno debe incluir las políticas y los procedimientos necesarios para asegurar una apropiada planificación y administración del potencial humano de la institución, de manera que se asegure desde el reclutamiento y hasta el mantenimiento al servicio de la institución, de funcionarios que reúnan competencias (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneas para el desempeño de cada puesto.."*

En ese sentido y según la declaración interpretativa de la mencionada norma, se establece que los funcionarios deben reunir las competencias, (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneas para el desempeño de cada puesto. Además, se añade que se debe dar la promoción de actividades de capacitación y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas.

Por otra parte, el Reglamento Autónomo de Servicios del Tribunal Supremo de Elecciones, señala en su artículo N° 77:

*"...La institución reforzará los programas de capacitación a efecto de lograr una mayor eficiencia y un mejor desempeño de los trabajadores en sus funciones..."*

En el mismo sentido, el Reglamento de la Sección de Capacitación, publicado en la Gaceta N° 176 del 13 de setiembre del 2005, en relación con el tema cita:

Artículo N° 2 "Sobre el Objetivo":

Inciso N°. 1:

*"...Diseñar las actividades de capacitación para nuestros funcionarios conforme a los resultados que se obtengan del diagnóstico, de forma objetiva y técnica según lo requieran las oficinas, para que éstas puedan lograr sus objetivos estratégicos y alcanzar los resultados esperados..."*

Inciso N°. 6:

*"...Preparar e instruir a los funcionarios y a los habitantes involucrados en el proceso electoral, para que con su participación coadyuven a que éste se lleve a cabo con éxito..."*

Artículo N° 3 "Definiciones":

Capacitación interna:

*"...toda acción de educación (enseñanza-aprendizaje) tendiente a mejorar, actualizar, completar y aumentar los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes productivas de trabajador; necesarias para el desarrollo de sus potencialidades y desempeño..."*

Diagnóstico de necesidades de capacitación

*"...es el resultado del proceso que se realiza para determinar la carencia o debilidades, tanto a nivel general como individual, tanto del personal de la institución como de los habitantes que participan en el proceso electoral. Comprende métodos y procedimientos diseñados para recopilar y analizar las necesidades, con el propósito de programar las actividades de capacitación que faciliten un mejor desempeño así como el logro de los objetivos..."*

Plan anual de capacitación:

*"...conjunto de acciones de capacitación y formación que se programan anualmente como resultado del análisis previo de las necesidades de capacitación de los funcionarios de las distintas área de trabajo..."*

Sección de Capacitación:

*"...unidad administrativa encargada la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación en materia de capacitación..."*

Artículo N° 7 "De la Sección de Capacitación", inciso 14.

*"...Promover el desarrollo de programas y actividades de adiestramiento y capacitación para el personal vinculado con la labor electoral..."*

Finalmente el Reglamento de Facilidades de Capacitación para los Funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, en su artículo Nº 3, "Objetivos del Sistema de Capacitación y Formación", señala, entre otros, que mediante dicho sistema se pretende, incentivar el mejoramiento de la condición profesional y técnica de los funcionarios, así como ofrecer a los funcionarios oportunidades de adiestramiento, capacitación y formación con el fin que el Tribunal pueda contar con personal altamente profesionalizado para atender con calidad y excelencia los cometidos encomendados.

Los aspectos comentados podrían obedecer a las siguientes situaciones:

- Como ya se señaló, a la novedad de la función de monitoreo en los programas electorales.
- Lo repentino del proceso de referéndum 2007, en relación con la conclusión de los Comicios Electorales del 2006, lo que pudo incidir en el proceso de planificación y programación de los eventos de capacitación.
- Falta de coordinación con la Oficina de Capacitación, a efecto de incluir como parte del "Plan anual de capacitación de la institución del 2007" un proceso estructurado de formación en la materia.

Por la importancia que conlleva el desarrollo de la función de seguimiento, es relevante que los funcionarios que la ejercen estén debidamente capacitados y/o actualizados, ya que con ello se tendrían los conocimientos y demás destrezas necesarias, a efectos de cumplir a cabalidad con el desempeño del cargo, lo cual incidirá en la presentación de información oportuna, suficiente y relevante.

Aunque para el proceso objeto de estudio la falta de un proceso de capacitación no incidió en la ausencia un monitoreo en los programas electorales,



sí representa una debilidad importante en la ejecución de las función, aspecto que de no corregirse podría ir en detrimento de la calidad de esa actividad y por ende de la información que se genere producto de la gestión que se lleve a cabo, la cual constituye un insumo importante para la toma de decisiones de la Administración.

#### **2.4. Informes de avance de los programas versus cronogramas del Plan de Gestión**

De conformidad con el análisis de los informes de avance de los programas electorales para el referéndum 2007, correspondientes al periodo comprendido entre el 23 de abril y el 03 de setiembre del 2007, se desprende lo siguiente:

1. No se dejó evidencia cuantitativa del ritmo de avance de las actividades, criterio que nos permitiría conocer la relación entre lo programado y lo ejecutado.

El establecer este tipo de control, permite entre otros aspectos: conocer el porcentaje de ejecución y que lo realizado esté acorde con lo esperado, permitiendo definir puntos de control en las actividades que se visualizan como las más críticas.

2. Como parte de las actividades que se describen en los cronogramas de los programas electorales, no se incluyeron las siguientes acciones:
  - a) Las desplegadas en la contratación de los bienes y servicios requeridos para el proceso objeto de evaluación.
  - b) Las correspondientes a la implementación y/o modificación del software utilizado.

En relación con el punto a), pese a que el Lic. Héctor Fernández M., indicó mediante oficio N° CPE-748-2007 del 29 de octubre del 2007, que los trámites que se efectuaron con motivo del referéndum se llevaron a cabo en coordinación con los encargados de los programas, o en su defecto con el respectivo asistente de éstos, y que además se contó con la colaboración de los funcionarios que integraron la Unidad de Seguimiento, con el fin de estar pendientes de las necesidades de cada uno de los programas, no se evidenció en los planes de acción y específicamente en los cronogramas de éstos, la programación de actividades y demás acciones de contratación con el propósito que los funcionarios a los que les correspondía ejercer la función de seguimiento conocieran y mantuvieran un control sobre éstas.

Sobre el particular, el Lic. Fernando Viquez Jiménez manifestó que el cronograma de las contrataciones debe realizarlo la Proveduría Institucional, con base en las fechas en que se requieren los bienes.

Al respecto interesa resaltar, que independientemente de que la Proveduría institucional elabore un cronograma de las compras requeridas para un referéndum u otro proceso de elección, es aconsejable que en los cronogramas contenidos en los Planes de Gestión de los programas electorales, se contemple este grupo de actividades, de tal manera que el Encargado del Programa, como parte interesada, planifique dichas actividades. De igual forma, consideramos que contar con esa información es de gran valor para la función de seguimiento, pues permite al funcionario que ejerce dicha labor, tener conocimiento y control sobre dichos aspectos.

Con respecto al aparte b), el cuadro que a continuación se presenta permite observar los programas electorales que utilizaron un software para el proceso de referéndum 2007.

**Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"**

**Cuadro  
Software utilizado por los Programas Electorales  
para el proceso de referéndum 2007**

Nombre del Programa	Condición del software			
	El mismo de procesos anteriores	Nuevo	Modificado	No utilizó
Acondicionamiento de Recintos Electorales				X
Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales			X	
Asesores Electorales			X	
Atención a Observadores Internacionales			X	
Control de Transporte Gratuito		X		
Distribución y Recolección de Material Electoral			X	
Emisión de Declaratoria Oficial del Resultado del Referéndum				X
Emisión del Padrón Registro	X			
Empaque del Materia Electoral	X			
Equiparación de Condiciones para el Ejercicio del Voto				X
Escrutinio			X	
Impresión de Papeletas			X	
Prensa			X	
Protocolo				X
Publicidad				X
Recibo de la Documentación Electoral				X
Registro de Publicaciones		X		
Seguridad Electoral				X
Sistema de Información 120				X
Transmisión de Datos			X	
Transportes				X
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

Fuente: Oficio Nº CPE-578-2007 del 11 de setiembre del 2007

En relación con el cuadro anterior, es preciso indicar que de los doce programas que utilizaron un software en el desarrollo de sus acciones, con excepción del Programa de Transmisión de Datos, no se incluyó como parte de las actividades del cronograma de cada programa, lo referente a su implementación y/o modificación. Por otra parte, en el caso del Programa Registro de Publicaciones, se observó que únicamente se incluyeron dos acciones relacionadas con el software requerido.

La situación expuesta, al igual que la descrita en el punto a), no permite a través de una programación previa, identificar las actividades que intervienen en el proceso de desarrollo, implementación y/o modificación del software requerido, lo que dificulta la posibilidad de ejercer un seguimiento constante y oportuno.

3. Como parte de los cronogramas contenidos en los Planes de Gestión, no se dejó evidencia del funcionario responsable de la ejecución de las diferentes actividades dispuestas a realizar.
4. Si bien la CPE emitió informes semanales de avance de los programas electorales, en algunos casos se informó al Tribunal sobre la ejecución de aspectos o actividades relevantes, que no fueron programadas en los respectivos cronogramas. Los detalles al efecto se presentan en el Anexo N° 1.

Sobre el particular, se debe tener presente que el seguimiento es una herramienta de control, la cual obedece a una planificación previa que le permite al funcionario que ejerce dicha función, comparar lo programado con lo que realmente ocurre, a fin de establecer si los resultados se dan según lo previsto, o por el contrario, se presentan desviaciones, lo que implicará la adopción oportuna de medidas correctivas.

Lo anterior permite inferir, que aunque se ejerció un control sobre actividades no incluidas en los cronogramas originalmente definidos, en razón de que se informó sobre éstas, el seguimiento de esas acciones no obedeció a un proceso previo de programación que permitiera contar con un cronograma para su atención.

En lo que interesa el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos sujetos a su Fiscalización, señala:

Aparte N° 1.4. "Responsabilidad por el Control Interno"

*"...Por su parte, las jefaturas en cada área de la institución deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas, y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente..."*

Aparte N° 3.3 "Indicadores de desempeño mensurables":

*"...Los planes de la institución deberán establecer los mecanismos, criterios e indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de esos planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas, los objetivos y la misión institucionales..."*

Aparte N° 4.4. "Responsabilidad delimitada" .

*"...La responsabilidad por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional debe ser claramente definida, específicamente asignada y formalmente comunicada al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa..."*

Aparte N° 4.13. "Revisiones de control".

## ***Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"***

---

*Las operaciones de la organización deben ser sometidas a revisiones de control en puntos específicos de su procesamiento, que permitan detectar y corregir oportunamente cualquier desviación con respecto a lo planeado.*

Aparte N° 6.2. "Seguimiento de las actividades".

*Las actividades que se efectúan en la organización deben estar sujetas a un proceso de monitoreo constante que permita conocer oportunamente si la institución marcha hacia la consecución de sus objetivos, encauza las labores hacia tales objetivos y toma las acciones correctivas pertinentes.*

La falta de instrumentos tales como el manual de procedimientos, de un marco metodológico para ejercer la función de monitoreo y un proceso de capacitación sobre dicha función -referidos en el presente informe-, inciden de manera directa en la falta de definición de elementos, como los indicados, que permitirían ejercer un seguimiento constante y consolidado del total de las actividades que participan en los programas electorales.

Lo expuesto podría aumentar la posibilidad de exposición al riesgo de los procesos excluidos del cronograma, siendo que este último constituye el instrumento de planificación con que se cuenta para realizar la función de seguimiento, lo cual dejaría las cosas a la pericia y criterio del funcionario que ejecuta el seguimiento, monitorea procesos o actividades.

Por otra parte, en el proceso de seguimiento la falta de indicadores medibles cuantitativamente, pudiera limitar a la Administración en el conocimiento del porcentaje de avance de las actividades individuales y del cronograma en general, de un programa determinado, y aún más importante si se cumplieron los plazos previstos, situación que puede inducir a error en el proceso de toma de decisiones, pues no cuenta para su análisis con todos los elementos.

De igual forma, el no incluir en los cronogramas de los programas electorales, actividades que fueron objeto de seguimiento, evidencia la necesidad que durante el proceso de planificación y programación de éstos, se tomen en consideración la totalidad de acciones que intervienen en los programas, a efecto que el seguimiento no quede a consideración y criterio de cada encargado.

## **2.5. En relación con la gestión sobre los informes de avance de los Programas Electorales.**

De acuerdo con la información suministrada por la Coordinación de Programas Electorales a esta Auditoría, del 23 de abril al 01 de octubre del 2007 se sometieron a conocimiento del Tribunal un total de veintitrés informes de avance de los programas electorales, los cuales, según consta en oficio N° CPE-828-2007 del 17 de diciembre del 2007, se hicieron del conocimiento de forma personal única y exclusivamente al jerarca que se presentaba a dichas reuniones.

De lo anterior se desprenden las siguientes situaciones:

1. Los informes fueron entregados sin que mediara un oficio de remisión.
2. No se dejó evidencia del (los) funcionario (s) que participaron en las reuniones donde fueron conocidos dichos informes.
3. No se documentaron los acuerdos e instrucciones giradas por el Tribunal acerca del contenido de tales informes.

Sobre el particular el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, en los siguientes apartes señala:

#### 4.5. Instrucciones por escrito

*Las instrucciones de alcance general deben darse por escrito y mantenerse en un compendio ordenado, actualizado y de fácil acceso que sea de conocimiento de todos y cada uno de los funcionarios de la institución. De igual manera, las órdenes e instrucciones más específicas y relacionadas con asuntos particulares de especial relevancia deben emitirse mediante nota o memorando a los funcionarios responsables de su cumplimiento.*

#### 4.10. Registro oportuno

*Los hechos importantes que afectan la toma de decisiones y acciones sobre los procesos, operaciones y transacciones deben clasificarse y registrarse inmediata y debidamente.*

#### 5.1. Obtención y comunicación de información efectiva

*La organización debe poner en ejecución los mecanismos y sistemas más adecuados para obtener, procesar, generar y comunicar de manera eficaz, eficiente y económica, la información financiera, administrativa, de gestión y de otro tipo requerida en el desarrollo de sus procesos, transacciones y actividades, así como en la operación de sus sistemas de control con miras al logro de los objetivos institucionales.*

Cabe señalar que de conformidad con lo señalado por el Lic. Héctor Fernández M., mediante oficio N° CPE-828-2007 del 17 de diciembre de 2007, por lo sensible –en algunos casos- de los temas para la organización electoral, dichos informes fueron entregados al jerarca de forma personal y con posterioridad se comunicaba a la Unidad de Seguimiento las decisiones tomadas con el propósito de iniciar con los procedimientos respectivos.

En ese sentido, se puede señalar que aunque la información resulta fundamental en la toma de decisiones, de igual forma el definir la fecha en que fue comunicada y las medidas que se definieron en torno a ésta, es relevante, ya que permite verificar la implementación oportuna de las acciones correctivas, por parte del funcionario responsable.



La ausencia de estos elementos podría debilitar el sistema de control interno institucional, ya que no permite mantener un control efectivo sobre las acciones a implementar y conocer de forma documentada, si dichos procedimientos cumplieron con su objetivo, además no permite asociar la responsabilidad de un funcionario en relación con la ejecución de su labor o funciones encomendadas.

## **2.6. Seguimiento de las unidades administrativas que participaron en el proceso de referéndum 2007.**

En consulta realizada a la Coordinación, en el sentido de si las actividades desplegadas por las unidades administrativas que participaron en el proceso de referéndum 2007, fueron objeto de seguimiento y supervisión por la CPE, señaló mediante oficio N° CPE-748-2007 del 29 de octubre de 2007, lo siguiente:

*"...Este despacho no supervisa las unidades administrativas del Tribunal o del Registro Civil, dado que esa labor le corresponde a la jerarquía de esos Organismos. La Oficina Coordinación de Programa Electorales ha mantenido constante comunicación y ha coordinado todas las acciones necesarias con las dependencias que tienen asignadas funciones electorales..."*

Dentro de este contexto, el Reglamento de la Coordinación de Programa Electorales, aprobado por el Tribunal en Sesión N° 229-2006, celebrada el 21 de diciembre de 2006, acuerdo comunicado mediante oficio N° 7708-TSE-2006 del 22 del mismo mes, dispone:

Artículo N° 5:

*"...La Coordinación de Programas Electorales debe mantener una constante comunicación con la Dirección General del Registro Civil y las demás unidades administrativas de la institución que, por ley o reglamento, tengan encargadas funciones relacionadas con el proceso electoral, a fin de coadyuvar en el desempeño de esas funciones, monitorear el avance de*

## ***Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"***

---

éstas y realizar la coordinación pertinentes con los respectivos programas electorales de todo lo cual deberá informar al Superior en forma oportuna, razón por la cual dichas unidades administrativas deben brindar la información y dar acceso a la documentación que requiera esta oficina para cumplir con su cometido." (el subrayado no es del original).

### Artículo N° 6:

*"La oficina de Coordinación de Programas Electorales podrá convocar a reuniones y requerir informes, tanto a los encargados de programas y a los demás funcionarios involucrados en éstos, como a los jefes de otras unidades administrativas en el momento en que lo considere pertinente, a fin de atender aspectos de presupuesto, logística electoral, mejorar el desarrollo de los programas o dar seguimiento a los problemas o situaciones difíciles que se presenten, en aras de recomendar las soluciones que considere convenientes".*

La situación comentada obedece a lo novedoso de la función de seguimiento en el proceso electoral, la ausencia de los elementos apuntados (Manual de Procedimiento, Metodología, entre otros) y a falta de definición en la práctica de factores como los citados.

Sobre el particular es preciso indicar que, si bien no le corresponde a la CPE ejercer supervisión a las unidades administrativas, en razón de la jerarquía existente en la organización, sí debe –a partir de la normativa citada-, dar seguimiento a las acciones que despliegan dichas oficinas durante los procesos electorales. De lo contrario, la ausencia de dicha función no permitiría evaluar durante la marcha, si la gestión que compete a tales oficinas resulta de acuerdo con la programación previamente establecida.

En relación con este tema, el Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de la Oficina de Programas Electorales, manifestó durante la comunicación de los resultados del presente informe, que si bien la Unidad de Seguimiento no cuenta con funcionarios encargados de dar seguimiento a las Oficinas Administrativas, si

se ha ejercido una coordinación constante con éstas, a través de oficios, memorando y reuniones celebradas.

### **3. CONCLUSIONES**

3.1 En relación con la función de seguimiento de los programas electorales, son reconocibles los esfuerzos que ha realizado la Administración a efecto de estructurar, como parte del sistema de control interno institucional, los mecanismos necesarios para su implementación, todo lo cual de por sí posee un impacto positivo en la comunicación y coordinación, tanto horizontal como vertical, es decir, entre los programas y otros actores electorales, así como en la información que se genera para el Tribunal.

3.2 No obstante lo expuesto, con fundamento en los hallazgos enunciados, se presentan las siguientes conclusiones:

1. La ausencia de un Manual de Procedimientos para ejercer la función de seguimiento debidamente oficializado y divulgado, podría ocasionar errores, omisiones y/o malas prácticas en perjuicio de la función de seguimiento y control, aspecto que eventualmente puede impactar la toma de decisiones.
2. No obstante que se han establecido una serie de acciones con el fin de delimitar y guiar la función de seguimiento, ésta carece de una metodología que disponga el uso de indicadores medibles, además los supervisores – como parte de esa metodología-, no tuvieron acceso a técnicas (entendiéndose como esta, la enseñanza de efectuar algún tipo de acción concreta) que le permitiera en algunos casos, plasmar en la práctica lo requerido.

3. Si bien a los funcionarios de la Unidad de Seguimiento de la CPE se les impartió una inducción sobre el tema, no se contó con un diagnóstico de las necesidades de capacitación específicamente en esa materia. Por ende, no se estructuró y coordinó con la Oficina de Capacitación de la institución, como parte del plan anual de capacitación, la formalización de un evento de esa naturaleza, lo que en alguna medida limitó el ejercicio adecuado de esa función por parte del personal responsable de su ejecución.
4. En relación con los cronogramas de los programas electorales, se evidenció que no se consolidaron en éstos todas las actividades que intervinieron en su desarrollo, situación que provocó, que éstos no fueron objeto de supervisión en algunas aspectos, quedando por fuera elementos importantes. Lo anterior a su vez no permitió identificar oportunamente las desviaciones ocurridas respecto de los planes y los resultados esperados.
5. Si bien resulta comprensible que por la naturaleza de un proceso electoral es posible que se genere información que debe ser tratada con discrecionalidad, en todo caso no puede obviarse el registro, documentación y control de los elementos que ameritan ser comunicados a las instancias correspondientes.
6. En relación con la actividad desplegada por las unidades administrativas la Oficina Coordinación de Programa Electorales aunque mantuvo comunicación y coordinación con motivo del referéndum 2007, no se ejerció un seguimiento en el sentido estricto, lo cual podría incidir en que se escapen detalles que demanden la toma de acciones concretas.
7. A pesar de que la ausencia de las situaciones objeto de análisis en el presente informe en modo alguno implicó que no se mantuviera un monitoreo de los programas electorales, de no corregirse tales situaciones

en el futuro, dicha omisión podría generar una debilidad importante en el sistema de control Interno institucional relacionado con los procesos electorales.

#### **4. RECOMENDACIONES**

##### **A la Señora y Señores Magistrados**

1. Girar las instrucciones a la Oficina de Coordinación de Programa Electorales para que en coordinación con la Dirección Ejecutiva, se proceda a la elaboración del respectivo Manual de Procedimientos en el que se establezcan las diferentes actividades o acciones que deberán cumplirse en la ejecución de la función de seguimiento de los programas electorales y demás unidades administrativas que participan en el proceso electoral.

De igual forma, en vista de la importancia que reviste esta función dentro del esquema de los procesos electorales, consideramos conveniente se instruya al Departamento de Recursos Humanos, a efectos que se realicen los estudios necesarios, con el propósito que las funciones de seguimiento sean incorporadas como parte de las tareas del puesto correspondiente dentro del Manual de Descriptivo de Puestos de la institución.

Sobre el particular el Lic. Héctor Fernández Masís, manifestó que en la actualidad se están realizando gestiones para que se incorpore como parte de la estructura de la Oficina Coordinadora, la Unidad de Seguimiento, aspecto que permitirá –una vez se concrete la gestión- contar con diferentes puestos para ubicar al personal que desempeña la función de seguimiento de los programas electorales.

2. Que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales proceda a implementar una metodología de seguimiento que permita entre otros elementos, definir indicadores claros, uniformes, fácilmente aplicables, medibles y de conocimiento general, que coadyuve a los ejecutores de la función y que además facilite el proceso de toma de decisiones sobre esta importante práctica de control.

Con el propósito de instrumentar lo anterior, consideramos necesario se evalué la posibilidad de aprovechar el conocimiento y experiencia que ha desarrollado la Oficina de Proyectos Tecnológicos (OPT) de la institución en materia de seguimiento de proyectos tecnológicos. Para tal efecto se podría verificar la existencia de instrumentos de esa naturaleza que puedan servir de base con ese fin o del cual se puedan tomar como referencia elementos que apoyen y fortalezcan la puesta en funcionamiento de esa herramienta de control.

3. Que la CPE en coordinación con la Sección de Capacitación realicen un estudio con el propósito de definir las necesidades de capacitación de los funcionarios que conforman la Unidad de Seguimiento, de tal manera que el personal cuente con los conocimientos requeridos. Lo anterior será de gran beneficio para el fortalecimiento de la función y de los resultados que con el desarrollo de ese proceso se podrían obtener.
4. Con el propósito que la función de seguimiento desarrolle todo su potencial en el monitoreo y control de la actividad que ejecutan los programas electorales y demás unidades que tienen relación con los procesos y de esta forma asegurar una visualización integral, constante y medible de la totalidad de los procesos que participan en éstos, la CPE deberá girar las

instrucciones necesarias, a efecto que durante la fase de planificación se consideren los siguientes elementos:

- a) La consolidación de todos los procesos, actividades y demás acciones que forman parte de éstos, con el propósito de brindar un monitoreo en todo el ciclo de los programas electorales.
  - b) Que en los cronogramas de ejecución se incorpore el o (los) funcionario (s) responsable (s) de las actividades que se describen en éstos.
5. Durante el proceso de seguimiento de los procesos electorales y como parte de la metodología a implementar en esta área, es preciso que se considere la implementación de métricas cuantificables, a efectos de conocer el grado de avance de las actividades y del cronograma en general, de tal manera que en caso de que se produzcan desviaciones importantes, se facilite la puesta en práctica de las acciones correctivas o la toma de decisiones en forma oportuna.
6. Girar las instrucciones a la CPE, para que en lo sucesivo los informes de avance de los programas electorales sean remitidos al Tribunal mediante oficio, a efecto que los mismos sean conocidos por el Superior mediante los mecanismos que estime convenientes, de tal manera que se deje constancia de las instrucciones giradas por el TSE entorno al contenido de los informes, salvo razones que así lo justifiquen.
7. Girar las instrucciones necesarias a efectos que la CPE, instruya a las unidades administrativas que participan en el proceso electoral para que – al igual que los Programas Electorales- desarrollen un Plan de Gestión que incorpore las actividades a ejecutar en el período correspondiente, con el fin

***Informe de Control Interno: "Auditoría del Referéndum- Seguimiento a Programas Electorales"***

---

que dicho despacho pueda ejercer la función de seguimiento de su competencia.

10 de marzo de 2008

Hecho por:

Revisado por

---

**Lic. Franklin Mora González**  
**Auditor Fiscalizador**

---

**Lic. Juan Vicente García Matamoros**  
**Subauditor Interno**



**Anexos**