

TABLA DE CONTENIDO

TITULO	PÁGINA
1. INTRODUCCION.....	4
1.1. Origen del Estudio.....	4
1.2. Objetivo	4
1.3. Alcance	4
1.3.1 Alcance evaluación a Programa Electoral “Asesores Electorales”	6
1.3.2 Alcance evaluación a Programa Electoral “Auxiliares Electorales”	7
1.3.3 Alcance evaluación a “Cuerpo Nacional de Delegados”	8
1.3.4 Alcance evaluación sobre análisis de costos.....	9
1.4 Normativa aplicada.....	10
1.5 Limitaciones.....	10
1.6. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno.....	11
1.7. Aspectos Generales	12
1.7.1 Aspectos Generales “Asesores Electorales”	12
1.7.2 Aspectos Generales “Auxiliares Electorales”	13
1.7. 3 Aspectos Generales “Cuerpo Nacional de Delegados”	15
1.8 Comunicación verbal de resultados	17
2. RESULTADOS	18
2.1 Programa de Asesores Electorales.....	18
2.1.1 Asignación de Recursos y Programa de Capacitación.....	18
2.1.2 Reclutamiento de Asesores Electorales.....	21
2.1.3 Integración de las Juntas Electorales y Cantonales.....	25
2.1.4 Otras observaciones apuntadas por los Asesores Electorales entrevistados.....	27
2.2 Auxiliares Electorales	29

2.2.1 Sobre el proceso de capacitación suministrado a los Auxiliares Electorales	29
2.2.2 Necesidad de implementar un Plan de Gestión para el Programa de Auxiliares Electorales, acorde con sus necesidades y características	35
2.2.3 Establecimiento de una adecuada ubicación física así como necesidad de mejora de los controles de acceso sobre la información lógica y física.....	39
2.2.4 Del Manual de Procedimientos y el Manual Descriptivo de Puestos de los funcionarios del Programa de Auxiliares Electorales	47
2.3 Cuerpo Nacional de Delegados	52
2.3.1 Capacitación brindada al Cuerpo Nacional de Delegados.....	52
2.3.2. Registro de Incidencias.....	57
2.3.3 Proceso de juramentación de los Delegados.....	62
2.4 Contabilización de Costos de Procesos Electorales	67
2.4.1 Cuentas generales durante el registro de los gastos de los procesos electorales, celebrados durante el 2006.....	67
2.4.2 Carencia de reglamentación interna	70
2.5 Plan de Seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales.....	72
2.5.1 Bitácoras de los Programas Electorales.....	72
2.5.2 Entrevista personalizada aplicada por la Coordinación de Programas Electorales a los Encargados y Asistentes de los Programas Electorales, entre el 29 de junio y el 7 de julio de 2006.	75
2.6 Valoración del Riesgo en el Proceso Electoral.....	77
3. CONCLUSIONES.....	80
3.1 Evaluación al Programa de Asesores Electorales.....	80
3.2 En relación con el Programa de Auxiliares Electorales.....	82
3.3 Sobre el Cuerpo Nacional de Delegados	84
3.4 En relación con el registro de costos de los Procesos Electorales	87
3.5 Plan de Seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales.....	86
3.6 Valoración del Riesgo Institucional.....	87

Informe de Control Interno: “Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre de 2006”

4. RECOMENDACIONES.....	88
4.1 Asesores Electorales	88
4.2 Auxiliares Electorales	89
4.3 Cuerpo Nacional de Delegados	93
4.4 Costos de Procesos Electorales	95
4.6 Recomendaciones Valoración del Riesgo Institucional.....	97

ANEXOS

Informe de Control Interno NO. ICI-02/2007: “Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre del 2006”

1. INTRODUCCION

1.1. Origen del Estudio

El presente estudio se realiza en cumplimiento al Plan de Trabajo de esta Auditoría Interna, correspondiente a los períodos 2006-2007, en relación con las actividades desarrolladas en las Elecciones Presidenciales y Municipales del año 2006.

1.2. Objetivo

Examinar los procedimientos y controles internos establecidos por la Administración Activa del Tribunal Supremo de Elecciones para la planificación y el desarrollo eficaz, eficiente y económico del Proceso Electoral correspondiente a la Elección para Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados y Regidores, de febrero de 2006 y a la Elección de Alcaldes, Múncipes y Síndicos, de diciembre de 2006.

1.3. Alcance

El examen se aplicó en este Proceso Electoral 2006 a los siguientes Programas Electorales: “Asesores Electorales”, “Auxiliares Electorales”, “Transmisión de Datos”, asimismo al “Cuerpo Nacional de Delegados”. También se analizaron

Informe de Control Interno: “Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre de 2006”

aspectos atinentes al registro de los costos incurridos con motivo del desarrollo del proceso en estudio, al monitoreo efectuado por la Oficina de Coordinación de Programas Electorales y al análisis de la Valoración del Riesgo en los diferentes Programas.

Cabe señalar que los hallazgos obtenidos con motivo de la evaluación del Programa Transmisión de Datos se incorporaron en el informe de seguimiento denominado “Informe de seguimiento sobre el cumplimiento de recomendaciones del informe IC-01/06 relacionado con el desarrollo de los Programas Electorales rediseñados a sistemas abiertos”, dirigido al Lic. Gerardo Hernández Granda, Jefe a.i. del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones, mediante oficio No. AI.-120-2007 del 17 de mayo de 2007.

Asimismo, en forma previa a la emisión del presente informe se emitieron los siguientes oficios de advertencia e informe de control interno:

No. de oficio:	Fecha:	Dirigido a:	Asunto:
225-A.I.-2006	25/11/2006	Héctor Fernández Masis/ Coordinador de Programas Electorales	Advertencia sobre Incorporación de Información sobre el estado de los sacos con material electoral en los formularios utilizados en la recolección y documentación electoral
A.I.-39-2007	14/02/2007	Ricardo Carias Mora/ Jefe del Departamento de Recursos Humanos	Advertencia sobre omisión de firma en reportes de jornada extraordinaria
A.I.-077-2007	09/03/02007	Javier Matamoros Guevara/ Jefe a.i. del	Advertencia sobre registro de información

Informe de Control Interno: “Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre de 2006”

No. de oficio:	Fecha:	Dirigido a:	Asunto:
		Departamento de Comunicación y Protocolo	en sistemas en Acreditación de Prensa y Observadores Internacionales
A.I.-118-2007	18/05/2007	Gilberto Gómez Guillén/ Contador Institucional	Advertencia sobre uso de claves en sistemas de aplicación (Sinóptico)
A.I.-108-2007	11/05/2007	Señoras y Señor Magistrado	Informe de Control Interno No. ICI-01/2007 denominado “Situación presentada en algunas Juntas Receptoras de Votos durante los Comicios del 5 de febrero del 2006”

Este estudio tiene como fundamento los oficios de la Auditoría Interna No. 17-A.I.-2006, aprobado en Sesión Ordinaria No. 8-2006, comunicado por el Tribunal mediante oficio No. 486-TSE-2006 del 24 de enero del 2006 y el oficio No. 212-A.I.-2006 del 30 de octubre del 2006, conocido en Sesión Ordinaria No. 183-2006, comunicado por el Tribunal mediante el oficio No. 6797-TSE-2006 del 9 de noviembre de 2006.

1.3.1 Alcance evaluación a Programa Electoral “Asesores Electorales”

El trabajo de campo consistió en la visita a un número determinado de Asesores, desplazándonos hasta su lugar de operaciones el propio día de las Elecciones.

Una vez en el lugar correspondiente, se procedió a realizar varias preguntas directamente relacionadas con el ejercicio de las funciones propias del Asesor. En

algunos casos, especialmente para las elecciones de diciembre 2006, por falta de tiempo no fue posible localizar a algunos Asesores, los que fueron entrevistados posteriormente en nuestras oficinas.

En total las entrevistas fueron practicadas a quince Asesores Electorales, seleccionados de una muestra “al azar”. El detalle correspondiente se presenta en el **Anexo No. 1**.

1.3.2 Alcance evaluación a Programa Electoral “Auxiliares Electorales”

La evaluación se realizó conforme al análisis de una muestra al azar, correspondiente a treinta y dos Juntas Electorales ubicadas en cinco centros de votación, según el siguiente detalle:

Cuadro No.1 Tribunal Supremo de Elecciones - Auditoría Interna Distribución de Auxiliares Electorales encuestados Para las Elecciones Municipales de 2006 <i>(por cantón y centro de votación)</i>		
Cantón	Números de Juntas	Centro de votación
Guachipelín (San Gabriel)	380-385	Escuela de Guachipelín
Santa Ana	931-936	Escuela Isabel La Católica
Goicoechea	780-794	Escuela Pilar Jiménez
Montes de Oca	1298-1302	Liceo de Cedros

Fuente: Cuadro elaborado por la Auditoría Interna

El examen se realizó mediante observación directa en las Juntas Receptoras de Votos citadas en el cuadro No.1, el cual consistió en la verificación de la asistencia de Auxiliares Electorales, observación de su identificación y de su ubicación dentro

de la Juntas en mención. Posteriormente al día de las elecciones se efectuaron veintiuna entrevistas en las oficinas de la Auditoría Interna.

Asimismo, la información suministrada por diferentes programas electorales y departamentos de la institución se constituyó en otro elemento objeto de estudio. La distribución de la muestra por distrito electoral es la siguiente:

Cuadro No. 2 Tribunal Supremo de Elecciones - Auditoría Interna Distribución de Auxiliares Electorales encuestados Para la Elecciones Municipales de 2006 <i>(por distrito electoral)</i>	
Distrito Electoral	Cantidad de Auxiliares Electorales
Escazú	5
Santa Ana	4
Guadalupe	9
Cedros	3
TOTAL	21

Fuente: Cuadro elaborado por la Auditoría Interna

1.3.3 Alcance evaluación a “Cuerpo Nacional de Delegados”

El examen se realizó mediante la observación de campo de algunas rutas establecidas por dicho Cuerpo:

- Durante el día de las Elecciones Presidenciales: Liceo Napoleón Quesada, Colegio México, Escuela José Figueres, Escuela Betania, Liceo Laboratorio Emma Gamboa, Escuela Anselmo Llorente,

Escuela República de Argentina, Escuela Santa Catalina de Sena, Liceo de San José.

- Con respecto a los Comicios Municipales: San Ramón (Escuelas: Jorge Washington y Joaquín L. Sancho), Naranjo (Escuela República de Colombia), Palmares (Escuela Presbítero Manuel Bernardo Gómez) y Grecia (Escuela Simón Bolívar)

A efecto de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, se recolectó la información, mediante:

- Inspecciones directas efectuadas el día de las elecciones a las Juntas Receptoras de Votos, arriba citadas.
- Aplicación de un cuestionario a los Delegados, ubicados en dichos Centros.
- Solicitud de información a diferentes dependencias de la institución, relacionadas con el Cuerpo Nacional de Delegados (en lo sucesivo CND) en estudio.

1.3.4 Alcance evaluación sobre análisis de costos

El análisis de costos comprende en términos generales la manera en que los costos de las elecciones de febrero y de diciembre de 2006 fueron registrados en los diferentes Programas Electorales, con el propósito de determinar su correcta distribución.

1.4 Normativa aplicada

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido en la siguiente normativa:

- ❖ Ley General de Control Interno No. 8292.
- ❖ Manual de 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 No. 107 del 05 de junio del 2002 y sus reformas en la Gaceta No. 248 del 24 de diciembre del 2003.
- ❖ Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Gaceta 236 del 08 de diciembre del 2006.
- ❖ Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
- ❖ Código Electoral.
- ❖ Manual de Operaciones y Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, publicado en Gaceta No. 201, del 19 de octubre del 2001.
- ❖ Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno relativos a los Sistemas de Información Computadorizados.
- ❖ Otra normativa aplicable.

1.5 Limitaciones

El presente estudio se vio limitado por la falta de personal para cubrir una mayor cantidad de rutas, centros de votación y Programas Electorales que permitiera tener una visión más amplia para el cumplimiento de los objetivos de nuestro Plan de Trabajo.

Por otra parte, la evaluación sobre el programa de Auxiliares Electorales, propiamente en el día de celebración de los Comicios Electorales Municipales se vio limitada debido a que no se pudo mantener una comunicación directa con éstos, por las restricciones que impone el artículo No. 107 del Código Electoral.

1.6. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno

En atención a recomendación de la Contraloría General de la República, con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio del 2002, respecto al procedimiento y los plazos que los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por esta Auditoría Interna y las causales de responsabilidad administrativa inherentes, se transcriben los siguientes artículos:

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...”

1.7. Aspectos Generales

1.7.1 Aspectos Generales “Asesores Electorales”

El Asesor Electoral es un funcionario del Tribunal que se designa para actuar como representante o colaborador de éste ante las Juntas Cantonales, las Juntas Receptoras de Votos, los Auxiliares Electorales, los delegados ad honorem y los dirigentes de los Partidos Políticos, del Cantón que les es asignado, esto según el Manual de Asesores Electorales aprobado en sesión del Tribunal No. 80-2001 del 27 de setiembre del 2001.

Las funciones principales del Asesor Electoral son:

- a) Integrar, instruir, e instalar a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos del cantón asignado, en coordinación con la autoridad de la policía, la Junta Cantonal y los partidos políticos.
- b) Colaborar con los demás programas electorales del Tribunal en el respectivo cantón.

c) Asesorar y colaborar con la Junta Cantonal.

1.7.2 Aspectos Generales “Auxiliares Electorales”

Según el Decreto No. 16-2001 del 8 de noviembre de 2001, referente al Reglamento de Auxiliares Electorales, reformado por el Decreto No.9-2006, publicado en La Gaceta No. 172 del 7 de setiembre de 2006 y reformado por el Decreto No.16-2006, publicado en La Gaceta No. 205 del 26 de octubre de 2006, los Auxiliares Electorales son los funcionarios ocasionales encargados de asesorar a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, supervisar y facilitar el desempeño de las funciones encomendadas a éstas. No forman parte en principio, de la Junta Electoral y el criterio que emitan no es vinculante para los miembros de ésta.

El artículo 4 del citado reglamento establece las siguientes funciones para los Auxiliares Electorales:

“a. Asistir y participar activamente en la capacitación que se realizará en el lugar y horario que sea comunicado por el funcionario responsable del Tribunal Supremo de Elecciones.

b. Presenciar y participar en la revisión del material electoral que realizan los miembros de las Juntas Receptoras de Votos y en caso de que no se presente ningún miembro de la Junta, el auxiliar será responsable de revisar el contenido de la caja, retirarla, custodiarla y llevarla el día de la elección a la junta correspondiente, salvo que, el Presidente de la Junta o cualquiera de sus miembros la soliciten con anterioridad.

c. Reportar al Asesor Electoral o funcionario del Tribunal que corresponda los eventuales sobrantes o faltantes de material electoral.

d. Firmar el acta de apertura de la caja del material electoral una vez revisado el contenido de ésta.

- e. Tendrá la obligación de llenar la bitácora que se le entregará, con todas las incidencias que se le presenten en el ejercicio de sus labores, incluyendo hora de entrada y hora de salida, así como cualquier otro aspecto que considere de interés.
- f. Asistir a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos en la apertura y cierre de las votaciones y verificar que la hora de apertura y cierre de la votación se cumpla con exactitud.
- g. Orientar a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos en el cumplimiento de sus funciones. Vigilar que los miembros de las Juntas Receptoras de Votos llenen los documentos correctamente.
- h. Observar que se haga buen uso de los materiales y documentos electorales.
- i. Contribuir a que el proceso de votación se desarrolle en forma ordenada.
- j. Mantener comunicación directa con los funcionarios del Tribunal que corresponda.
- k. Consultar al Asesor Electoral de su cantón en caso de cualquier duda relacionada con su función.
- l. Colaborar en la entrega del “Mensaje de transmisión de datos” al centro de recepción y transmisión correspondiente.
- m. Comprobar que la transcripción de los resultados de la votación y la suma de los votos en el cierre de la votación y la suma de los votos en el formulario denominado “Mensaje con el resultado de la votación” sean correctos. Además, también deberá firmar dicho mensaje.
- n. Supervisar al cierre de la votación, que la documentación sea incluida en el saco correspondiente y verificar que la carpeta que contiene la certificación de votos y el mensaje oficial para transmisión de datos no se introduzcan en el saco y sean entregados a quien corresponda.

o. Asumir todas las funciones inherentes a los miembros de la Junta en el supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo primero de este Reglamento.

p. Las demás que se indican en el Manual de los miembros de Juntas Receptoras de Votos y el Instructivo de Auxiliares Electorales.

1.7. 3 Aspectos Generales “Cuerpo Nacional de Delegados”

Según el artículo primero del Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 201 del 19 de octubre del 2001, éste es un órgano que tiene como finalidad dar seguimiento y velar porque se cumplan las órdenes y demás directrices que emita el Tribunal Supremo de Elecciones (en lo sucesivo TSE), durante el proceso electoral. Está constituido por ciudadanos, cuya labor la realizan de forma voluntaria (ad-honorem), previo nombramiento y juramentación del Tribunal, bajo un régimen de deberes y responsabilidades definidas en la normativa citada y en la Ley General de la Administración Pública.

El Cuerpo Nacional de Delegados, desde el punto de vista de estructura orgánica, depende del TSE y se organiza, según se indica:

- Un funcionario enlace entre dicho órgano y el TSE, función que normalmente recae en el Coordinador de Programas Electorales.
- Una Jefatura y Subjefatura, con dos unidades asesoras: una Comisión de Operaciones y una Asesoría Legal.
- Jefaturas y Subjefaturas de Región, con sus respectivas dependencias asesoras (Comisión de Operaciones Regional y Asesoría Legal Regional)
- Jefaturas y Subjefatura de Zonas, con una Asesoría Legal como ente asesor.

Informe de Control Interno: “Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre de 2006”

- Coordinadores de Sector.
- Delegados.

Con respecto a los Comicios del 2006 (Presidenciales y Municipales), en el cuadro que se presenta a continuación, se muestran: nombre de la región, número de zonas y delegados que operaron:

Cuadro No. 3			
Distribución del Cuerpo Nacional de Delegados,			
por Región y Zona.			
No. de Región	Nombre de la Región	Cantidad de zonas	Número de Delegados
1	San José	7	328
2	Alajuela	11	120
3	Cartago	6	161
4	Heredia	10	90
5	Guanacaste	2	29
6	Puntarenas	7	35
7	Limón	3	62
8	Parte sur de Puntarenas y Pérez Zeledón	2	29
Total		48	854

Fuente: Información suministrada por Programas Electorales.

1.8 Comunicación verbal de resultados

Los resultados del presente informe fueron expuestos en reunión celebrada en el Salón de Expresidentes del Tribunal, el 25 de julio del año en curso, con la presencia de: Magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, Magistrados Luis Antonio Sobrado González y Max Alberto Esquivel Faerron, así como los funcionarios de la Administración: Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, Lic. Luis Bolaños Bolaños y Lic. Rodolfo Villalobos Orozco, Encargados Programa de Asesores Electorales durante los procesos electorales del 2006 y referéndum de octubre próximo, respectivamente, Licda. Elizabeth Quirós Meza, Encargada del Programa de Auxiliares Electorales, Lic. Luis Sáenz Venegas, Coordinador de Control Interno, así como el Lic. Carlos Carlos Rojas Smith, en su condición de Jefe del Cuerpo Nacional de Delegados.

2. RESULTADOS

2.1 Programa de Asesores Electorales

2.1.1 Asignación de Recursos y Programa de Capacitación

2.1.1.1 Asignación de Recursos

De acuerdo con nuestra evaluación, las visitas de campo realizadas, así como las entrevistas efectuadas a una muestra de Asesores Electorales, se indicó a esta Auditoría de manera reiterada que el Programa de Asesores carece de recursos suficientes para cumplir con mayor eficiencia sus labores. Por ejemplo, se citó en varias ocasiones la falta de computadoras para poder procesar la información referente a los carnés de los Auxiliares Electorales, entre otros. Asimismo, varios Asesores indicaron que no poseen un vehículo fijo, el vehículo que utilizan es el de la Fuerza Pública y la utilización de éste depende de los cupones de combustible que se les asignen, que en muchos casos se mencionó no les fueron facilitados a tiempo o del todo no se les suministró.

En relación con la jornada extraordinaria, se indicó que la jornada que se les aprobó no fue suficiente para cubrir el trabajo efectivamente realizado.

Las principales manifestaciones expresadas por los Asesores Electorales se presentan en el **Anexo No. 2**.

En relación con este mismo tema, mediante entrevista realizada al Coordinador y Asistente del Programa en estudio, se les consultó sobre cuáles son los aportes que les brinda la Oficina de Coordinación de Programas Electorales para la ejecución de las funciones de su Programa Electoral con eficiencia y economía. A esta pregunta ambos funcionarios señalaron que este Programa *“depende de los*

aportes que efectúan los dirigentes de los Cantones” y que la oficina citada hace todo lo posible para que los Programas Electorales funcionen con total eficiencia, pero que al final los recursos resultan escasos.

Lo anterior se desprende de la siguiente transcripción:

“Si bien es cierto que la Coordinación de Programas Electorales trata de que los Programas sean muy eficientes, debemos decir que los recursos aportados al programa no cubren el 100% de las necesidades, muestra de ello es que nuestros asesores dependen de los aportes que hacen los dirigentes de los Cantones, a pesar de que se cumple con la labor tenemos carencias de recursos, si no se tienen los recursos, la eficacia tampoco se da al 100% , y en el campo de la economía en la pasada elección se debió recortar hasta las jornadas extraordinarias y minimizar el gasto de la papelería.”

Asimismo, en relación con la incidencia de falta de algunos recursos en campañas electorales anteriores, se indicó lo siguiente:

“Los problemas a los que se ha enfrentado la coordinación del programa en campañas anteriores son: no contar con una ubicación permanente durante el desarrollo del programa, reclutamiento de personal, transporte, no contar con una efectiva reglamentación en cuanto a los viáticos en el área metropolitana, acorde con las necesidades del Programa, obtener equipo de cómputo, y atrasos en los materiales que utiliza el programa.”

En la Evaluación de los Programas Electorales de las Elecciones del 5 de febrero de 2006, se indican algunas limitantes de recursos, por ejemplo, se señala que este programa trabajó con quince (15) computadoras, a pesar de que en el Plan de Gestión se habían solicitado cincuenta y siete (57). Por otra parte, también se habían solicitado veinticinco (25) máquinas de escribir manuales, pero posteriormente la Proveeduría les indicó que éstas no estaban en buenas condiciones, por lo que no pudieron ser utilizadas.

Además, se refiere el documento a problemas de comunicación por beepers, ya que no funcionaron efectivamente, falta de recursos financieros en cuanto a gastos de viaje, escasez de transporte por falta de cupones de combustible, falta de condiciones de infraestructura adecuadas en el Edificio Electoral, entre otros.

2.1.1.2 Programa de Capacitación

En relación con la capacitación brindada a los Asesores Electorales, algunos Asesores manifestaron la necesidad de contar con una capacitación más a tiempo y actualizada de manera permanente y no que esta se imparta unos pocos meses antes de cada elección.

En este tema, se consultó al Encargado y su Asistente y al respecto expresaron lo siguiente:

“Los miembros de Asesores Electorales son capacitados en la actualidad por la oficina de capacitación (sic) y además se les refuerza con charlas preparadas por quienes dirigimos el Programa de Asesores y otros programas, puesto que ellos son el enlace de los diferentes programas del Tribunal Supremo de Elecciones con las fuerzas vivas de las diferentes comunidades, convirtiéndose en un coordinador de las diferentes etapas que se deben cumplir para el buen desarrollo de la elección de que se trate. Considero que la capacitación se debe mejorar y mantener a un grupo de funcionarios al tanto de lo que suceda en el ámbito electoral de manera que se refresquen los conocimientos, y se les de seguimiento, para mantener al personal interesado, incentivado y no hacer un reclutamiento de último momento”

Por otra parte, en la Evaluación de Programas Electorales del 5 de febrero del 2006 citada anteriormente, se indica que la capacitación fue una de las principales limitaciones, ya que se efectuó en forma simultánea a los cien asesores, impartiendo charlas durante tres días, lo que según indica el documento, pudo haber provocado dispersión en la atención.

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 declaración interpretativa de la norma No. 2.4 sobre la administración eficaz del potencial humano, lo siguiente:

*“...En el otro, se agrupan, entre otros asuntos, la creación de condiciones laborales idóneas, **la promoción de actividades de capacitación y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas...**”* (el destacado no es del original)

Un efecto importante de esta carencia de recursos, podría ser la muy notoria desmotivación del personal en la participación activa en este Programa. Asimismo, por las manifestaciones de los entrevistados, notamos por un lado la gran identificación con el trabajo de Asesor Electoral y una muy alta satisfacción de ser partícipes de estos magnos eventos en el país. Sin embargo, muchos lamentan las dificultades afrontadas durante su participación en este Programa, tanto como para no volver a participar en éste.

La capacitación de los Asesores es indispensable por cuanto éstos son los representantes del Tribunal ante las Juntas Cantonales y Electorales y es necesario que puedan dominar y mantenerse actualizados en todos los temas relacionados con los procesos electorales.

2.1.2 Reclutamiento de Asesores Electorales

En nuestra revisión se determinó que existen algunas dificultades para el reclutamiento de Asesores Electorales. En entrevista efectuada al Encargado y Asistente del Programa en mención, indicó que el reclutamiento de funcionarios del TSE para fungir como Asesores Electorales se dificulta por tres razones

generales: a) los jefes no les permiten dejar sus funciones ordinarias b) los recursos asignados no son los suficientes c) bien porque ya han ascendido de puesto.

A nuestra pregunta acerca de ¿cómo se designan a los funcionarios que serán colaboradores en su Programa, ¿cuáles son los requisitos o características que deben reunir y si ¿son voluntarios o son asignados? se respondió lo siguiente:

“Por las condiciones de trabajo a las que se enfrentan los Asesores Electorales, como por ejemplo cambios de horario, jornadas extenuantes y que deben salir de sus casas hasta por un mes, siempre se les pide parecer a los funcionarios, por lo que son voluntarios en su totalidad, el requisito primordial es que puedan trabajar en cualquier parte del país y que tengan facilidad de expresión, luego durante la capacitación conforme se comporten algunos son ubicados en las diferentes fases del programa y otros son ubicados en los cantones.”

Por otra parte, en consulta realizada por la Coordinación de Programas Electorales mediante circular No. 002-CPE-2007 del 31 de enero del 2007, dirigida a los Encargados de Programas Electorales (según se indica con el propósito de mejorar el desempeño de cada uno de los programas electorales que se implementarán en los comicios del 2010), a la pregunta en el sentido de si el personal fue asignado en la cantidad y tiempo requerido, la oficina de Asesores Electorales indicó lo siguiente:

“Hubo muchos problemas para el reclutamiento del personal, por consiguiente la cantidad de Asesores estuvo fluctuando, incluso se tuvo que solicitar la intervención de los señores magistrados para que las jefaturas prestaran el personal. Por otra parte, a pesar de que se les trata de motivar en las capacitaciones, al final terminan desmotivándose, por las condiciones de trabajo a las que se enfrentan, sobre todo porque la responsabilidad que tienen, algunas veces no está acorde con su nombramiento de auxiliar de operación, ya que personas con el mismo nombramiento no tienen ni la décima parte de responsabilidad que tiene un Asesor Electoral, estando en otros programas”

También en esta entrevista se indicó lo siguiente:

“...Durante el proceso electoral, pude observar que el empleado, que se recluta como Asesor Electoral, adquiere una serie de responsabilidades, que no están acorde con sus puestos, pues muchos de ellos son Asistentes de Operación o Auxiliares de Operación, por lo que considero que debería crearse una plaza de Coordinador de Apoyo, para aquellos funcionarios, que se encuentran en esta posición, dicha plaza incluso podría ser interina, durante el período electoral, esto les daría a los Asesores un incentivo pues adquirirían experiencia en un puesto que posteriormente les permitiría ascender.”

Asimismo, en oficio PAE-127-2006 del 17 de marzo del 2006, el Encargado de Asesores Electorales, propuso al Coordinador de Programas Electorales la creación de zonas, la cuales estarían coordinadas por la Jefatura de cada oficina Regional, de manera que éstos reciban instrucciones tanto de su Jefe inmediato como del Encargado del Programa de Asesores. Esta propuesta tuvo la finalidad de aportar beneficios a la Institución y preparar una estructura que podría ser utilizada por todos los programas electorales que tienen actividad en todo el país. Por ejemplo, la revisión de escuelas; la coordinación con las diferentes instituciones del Cantón; el asesoramiento a los partidos políticos; la coordinación con el cuerpo de delegados; la transmisión de datos, son sólo algunas de las actividades que podrían desplegarse y coordinarse a través de las Jefaturas de las Regionales.

Además, mediante el oficio antes citado se solicitó unir los programas Asesores Electorales y el de Distribución y Recolección de Material Electoral, a efecto de optimizar el uso de los recursos y la necesidad de coordinación con los jefes de las Oficinas Regionales, desde una sola estructura conformada por los dos encargados actuales y sus respectivos asistentes.

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 la citada norma No. 2.4 señala, en lo que interesa, lo siguiente:

“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.”

Por otra parte la Declaración interpretativa de la misma norma indica:

“...el jerarca debe diseñar y poner a operar un proceso de administración de recurso humano que le garantice la adquisición y el mantenimiento de personal idóneo. En el primer caso, se contemplan actividades de planificación de necesidades, reclutamiento, selección y contratación técnicamente correctas y transparentes. En el otro, se agrupan, entre otros asuntos, la creación de condiciones laborales idóneas, la promoción de actividades de capacitación y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas, y la existencia de un sistema de evaluación del desempeño, rendición de cuentas e incentivos que motiven la adhesión a los valores institucionales...En general, la definición del número de servidores requeridos y de las competencias deseables debe estar respaldada por un análisis de la organización y sus actividades y ser producto de una adecuada planificación de personal...”

“...los requisitos que se establezcan deben observar no sólo los conocimientos prácticos o académicos que posee un individuo y que, por ende, lo deberían capacitar para desarrollar un trabajo de conformidad con la excelencia que la organización debería esperar y promover en él, sino también los valores, actitudes y habilidades personales que puedan servir como criterio para determinar si un futuro empleado podría colaborar eficazmente en el desarrollo de las tareas y ajustarse a lo largo del proceso a la institución y su cultura...” “...que se mantenga al servicio de la institución, en virtud del capital intelectual que ello provee y la dificultad que tiene la institución para volver a contar con él una vez que pierde miembros valiosos de su personal.”

Algunas posibles causas de esta condición son las indicadas por el Encargado del Programa de Asesores Electorales, en el sentido de que al ser un Programa con ciertas limitaciones de recursos, los funcionarios se desmotivan y no quieren participar. También está el hecho de que algunos funcionarios han ascendido de puesto y éstos se consideran que ya no deben participar en este Programa, ya que una buena parte de Asesores son personal contratado por la Institución en fechas cercanas a los procesos electorales.

En la evaluación de Programas Electorales del 5 de febrero de 2006 de repetida cita, se indica que funcionarios con experiencia en el programa no quisieron participar y en ocasiones la jefatura no les dio permiso de hacerlo, por lo que el programa se vio obligado a reclutar personal mediante la modalidad de Servicios Especiales.

Por otra parte, el Programa de Asesores Electorales y el proceso electoral realizan estos procesos de reclutamiento y capacitación cada cuatro años, lo que podría provocar que la Institución no cuente con los mejores profesionales de trayectoria en el Tribunal.

2.1.3 Integración de las Juntas Electorales y Cantonales

Para las Elecciones Presidenciales de febrero del 2006 este Programa capacitó, juramentó y acreditó a los miembros de mesa propuestos por los partidos políticos, para integrar 6.163 Juntas Receptoras de Votos.

Un aspecto crítico en este proceso fue la falta de miembros de mesa nombrados por los partidos políticos, lo que impulsó al Tribunal a efectuar un llamado

nacional para que voluntariamente y ad honorem laboraran como miembros de mesa el día de las elecciones. A este llamado acudieron un total de 1.258 personas, lo que constituyó un gran respaldo al proceso electoral.

Para conocer sobre las dificultades que se les presentaron ante la falta de miembros de mesa por parte de los partidos políticos, y como parte del cuestionario utilizado para recopilar información a los Asesores Electorales seleccionados, se les consultó si las Juntas Electorales de su Cantón se lograron integrar oportuna y adecuadamente con todos sus miembros de mesa.

Con ese propósito en el **Anexo No. 3** se presenta un resumen de las observaciones que éstos plantearon, las cuales en general se refieren a las dificultades presentadas por la no colaboración de los miembros de mesa por parte de los partidos políticos y cambios efectuados por éstos a último momento. Asimismo, la población mostraba desinterés para participar como miembro de mesa representando un partido político y estas dificultades se agudizaron en Cantones muy extensos donde se debía desplazar largas distancias para lograr contactar ciudadanos nombrados por los partidos que decidieron no participar. Además, algunos partidos no entregaron los telegramas correspondientes a los miembros de mesa.

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 cuanto a las normas generales relativas al ambiente de control, concretamente en la norma 2.5, en relación con la estructura organizativa, lo siguiente:

“El jerarca debe crear una estructura organizativa que apoye efectivamente el logro de los objetivos organizacionales, y por ende, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes”.

Complementariamente la Declaración Interpretativa de dicha norma indica:

“La organización es una de las funciones administrativas básicas. Implica definir una estructura organizativa que apoye el logro de los objetivos institucionales, lo cual implica definir las actividades, procesos o transacciones, especificar las labores que deben completarse dentro de la organización, distribuirlas entre los diferentes puestos, y asignarles a estos últimos no sólo la responsabilidad por su cumplimiento, sino también la autoridad necesaria para ejecutarlas a cabalidad. Adicionalmente, deben establecerse las relaciones jerárquicas entre puestos, los canales de comunicación, coordinación e información formal que se utilizarán en la organización.”

La causa más evidente de la falta de participación por parte de la ciudadanía como miembros de mesa representando a un partido político, podría ser la notoria y manifiesta decepción hacia las figuras de estos partidos políticos que han ejercido el gobierno del país en años anteriores.

El riesgo que podría eventualmente afrontar el Tribunal debido a la situación expuesta, es el no poder integrar las Juntas Electorales a tiempo y debidamente con todos sus miembros.

2.1.4 Otras observaciones apuntadas por los Asesores Electorales entrevistados

Como resultado de las quince entrevistas practicadas a Asesores Electorales surgieron también algunas observaciones sobre diversos temas que consideramos importante señalar, las cuales se detallan en los **Anexos Nos. 4 y 5**.

Dentro de las observaciones más importantes, los Asesores Electorales indicaron la necesidad de mantener un cuerpo permanente de Asesores, de tal manera que se logre mantener funcionarios con la debida experiencia para el proceso y evitar

los problemas de estar reclutando Asesores. Otros indican que es necesario delimitar las competencias de los Delegados Electorales que en algunas ocasiones proceden a emitir instrucciones diferentes y algunos hasta se introducen en las Juntas Receptoras de Votos, así como analizar la importancia de no dejar Asesores en Cantones muy grandes. También manifestaron que algunos Asesores no tenían claro sobre las funciones de los Auxiliares Electorales.

Sobre esta misma condición, varios aspectos importantes señalados por el Encargado y Asistente del Programa de Asesores Electorales son: en lo relativo al traslado físico que sufrió este programa, en total en siete ocasiones, lo que les dificultó un mejor desarrollo del Programa.

También en este punto reiteran el poco apoyo que tienen por parte de las Jefaturas de la Institución, ya que el personal prefiere incorporarse a otros Programas que reúnen mejores condiciones para el trabajo.

Los comentarios que manifestaron en relación con los problemas más importantes que se les presentaron en el desarrollo de su Programa Electoral, son los siguientes:

“a) A nivel de oficina no contamos con una ubicación permanente, durante el periodo que el programa se habilitó fue trasladado en 7 ocasiones, algunas de ellas en fechas importantes para el buen desarrollo del programa. b) La documentación que se requería no llegó en los tiempos establecidos c) Problemas con el transporte d) Problemas con el equipo de cómputo, a pesar de tener un excelente programa para captura de miembros de mesa, no contamos con el equipo de cómputo suficiente, para dotar a cada uno de nuestros Asesores. e) Reclutamiento de personal, esto se da por el poco apoyo de las jefaturas, por las condiciones de trabajo a las que se debe enfrentar un Asesor Electoral, pues la mayoría del personal prefiere incorporarse a programas que laboren dentro de la Institución, en los cuales cuenten con mejores condiciones de trabajo y con menos

exigencias en cuanto a la obtención de resultados, pues de ellos depende que en los cantones se realicen las elecciones.”

Asimismo, consideramos importante incorporar las propuestas que indicaron el Encargado y su Asistente, con el objetivo de mejorar el Programa Electoral bajo su cargo:

“...realizar modificaciones del reglamento de pago de viáticos de manera que considere ciertas excepciones como la distancia real. La asignación de recursos debe ser adecuada de manera que el Programa de Asesores no mendigue los mismos a terceras personas. Entre los recursos más importantes que se deben tener asegurados: a) una computadora portátil b) una impresora c) un vehículo d) tarjeta SIM para teléfono e) jornada extraordinaria con horarios flexibles de acuerdo a los requerimientos.”

2.2 Auxiliares Electorales

2.2.1 Sobre el proceso de capacitación suministrado a los Auxiliares Electorales

Como parte del proceso formativo de estos funcionarios, según se desprende del Informe de Evaluación de Capacitaciones a Actores Electorales suministrado por la Sección de Capacitación, los cuestionarios y entrevistas aplicadas por esta Auditoría (**ver Anexo No. 6**), así como del análisis de oficios varios; a los citados Auxiliares se les impartió una instrucción a cargo de los Asesores Electorales, en la que se les indicó sus funciones antes, durante y al momento de cierre del proceso electoral.

Dentro de los objetivos de este taller se señalan¹:

¹ Sección de Capacitación, Tribunal Supremo de Elecciones. *Taller de Instrucción para Auxiliares Electorales 4ta Sesión, Asesores Electorales*, 31 de agosto, 1º y 5 de setiembre de 2006, p. 1.

1. Dar a conocer a los Auxiliares Electorales la importancia de las acciones que deben desarrollar en el ámbito del Proceso Electoral.
2. Preparar al Auxiliar Electoral en las tareas propias de su función, como Asesor de una Junta Receptora de Votos, y/o como miembro de esa Junta.

Asimismo, se les entregó el Módulo Auto Formativo para Auxiliares Electorales y el Manual Didáctico para Miembros de las Juntas Receptoras de Votos y Auxiliares Electorales.

Del análisis de la información recopilada mediante los cuestionarios aplicados se desprende la siguiente estadística:

Cuadro No. 4		
Percepción de la capacitación suministrada a algunos Auxiliares Electorales para las Elecciones Municipales de 2006		
Condición	Respuestas	Porcentajes
Excelente	3	14
Muy buena	6	29
Buena	9	43
Regular	1	5
Mala	2	9
Total	21	100

Fuente: Cuestionarios aplicados a los Auxiliares Electorales, diciembre 2006.

En relación con este aspecto, la totalidad de los Auxiliares entrevistados indicaron que las dudas presentadas en materia electoral fueron evacuadas de manera oportuna, en ocasiones con ayuda de los Delegados.

En cuanto a las observaciones realizadas por los Auxiliares Electorales al aplicarles el cuestionario destacan las siguientes:

- ❖ La actividad de capacitación no se hizo con el tiempo suficiente.
- ❖ No fue dinámica pues era sólo lectura del manual.
- ❖ Los medios de exposición no fueron los mejores.
- ❖ La capacitación no se inició en la hora señalada.
- ❖ El manual no facilita el manejo didáctico.
- ❖ Una de las Asesoras que dio la capacitación no estaba en la mejor disposición de impartirla, pues se encontraba afónica.

De acuerdo con el Informe de Evaluación y Seguimiento a Actores Electorales elaborado por la Oficina de Capacitación, el anexo 5.5 señala las siguientes ventajas y desventajas específicamente en lo referente a la evaluación de algunos Asesores Electorales al aplicar el Módulo Autoformativo de los Auxiliares:

Ventajas:

- ❖ Menos probable omitir temas.
- ❖ Estructurado por etapas.
- ❖ Invita al Auxiliar a trabajar con material electoral.
- ❖ Se puede consultar el módulo en cualquier momento.
- ❖ Fomenta el trabajo en equipo.
- ❖ Autoaprendizaje.

Desventajas:

- ❖ Malos anexos (desordenados)
- ❖ Las personas no van a su hogar a terminar de instruirse
- ❖ Poca práctica
- ❖ Falta material visual
- ❖ Por los cambios en el Reglamento de Auxiliares (o en las directrices) producía confusión.
- ❖ El Módulo Auto Formativo hace referencia a anexos que no corresponden.

Mediante entrevista realizada a la encargada del Programa Auxiliares Electorales, indicó lo siguiente:

“El programa de Auxiliares Electorales desarrolló un módulo con una duración no menor a las dos horas, pero muchos Asesores no tocaron todos los aspectos del módulo. Algunos Asesores mostraban una apatía para dar las capacitaciones. Por las condiciones difíciles de los Asesores, en relación con sus recursos, no están en condiciones de dar la capacitación”...La capacitación de auxiliares electorales debe ser fuerte y exhaustiva...”

Por otra parte, el Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, mediante Oficio CPE-2005-2007 del 15 de mayo de 2007, se refiere en torno a la capacitación impartida y al acto de juramentación de estos actores electorales de la siguiente manera:

“...en cada una de las actas facilitadas en calidad de préstamos; en esos mismos documentos también se indican los nombres de los asistentes, números de cédula y las firmas de quienes fueron efectivamente capacitados y juramentados...”

Se desprende de lo indicado anteriormente, que la fórmula denominada ***“Acta de Juramentación e Instalación de Miembros de Juntas Receptoras de***

Votos”, fue utilizada para registrar el proceso de juramentación y capacitación de los Auxiliares Electorales así como para juramentar e instalar a los miembros de Juntas Receptoras de Votos. Al revisarse la información suministrada por la Coordinación de Programas Electorales, se observó que estos documentos no indican el nombre del Asesor que estuvo a cargo de la capacitación y juramentación, en algunos casos aparecen los nombres de las personas pero no sus firmas, sin que al efecto se señale la razón.

El artículo No. 5 del Reglamento de Auxiliares Electorales (Decreto No. 16-2001), establece que:

“...El encargado del Programa de Auxiliares Electorales será el responsable de organizar todo lo relativo a la capacitación que obligatoriamente habrán de recibir los auxiliares, para lo cual podrá recomendar suscribir convenios con otras instituciones públicas o privadas...”

Asimismo, el artículo 4, inciso a. del referido reglamento, señala dentro de las siguientes funciones de los Auxiliares Electorales:

“...Asistir y participar activamente en la capacitación que se realizará en el lugar y horario que sea comunicado por el funcionario responsable del Tribunal Supremo de Elecciones...”

En materia de capacitación, el Reglamento de la Sección de Capacitación, publicado en la Gaceta No. 176 del 13 de setiembre del 2005, indica en su artículo No. 2 “Sobre el Objetivo”, inciso No. 6, que a esta Sección le corresponde:

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

De igual manera, el artículo No. 7 “De la Sección de Capacitación”, inciso 14, señala que dentro de sus funciones le corresponde:

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

En relación con este punto, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos sujetos a su Fiscalización, publicado en La Gaceta No. 107 del 5 de junio del 2002, indica en la norma No. 2.4. Administración eficaz del potencial humano, lo siguiente:

“...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...”

El proceso de capacitación de estos funcionarios electorales no se desarrolló de conformidad con lo dispuesto por la Sección de Capacitación en “la Guía para Aplicar el Taller de Instrucción a los Auxiliares Electorales”. Según se señala en el citado informe de capacitación², sólo: *“...un 47.8% señaló que utilizó el Módulo Auto Formativo, un 31.3% uso la técnica expositiva y el 20.90% utilizó otras formas de instrucción, por ejemplo, combinación de las anteriores o relatos de experiencias...”*

Lo expuesto se corrobora con el siguiente cuadro, en el que puede apreciarse que un 65% de los funcionarios electorales encuestados, considera que dentro de los aspectos que se podrían mejorar está la capacitación, principalmente porque el día de las elecciones, al realizarse el cierre de las juntas electorales y la

² Ibid, p. 47.

transmisión de datos, se presentaron confusiones en el manejo de los formularios y el material. Por otra parte, indicaron no haber tenido claridad en sus competencias, ya que se daban instrucciones contradictorias entre los diferentes actores electorales.

Cuadro No. 5		
Aspectos que los Auxiliares Electorales proponen mejorar		
Aspecto	Respuestas	Porcentaje
Normativa	4	15
Capacitación	17	65
Comunicación	3	12
Remuneración	1	4
Otros (delimitación de las funciones de los delegados)	1	4
Total	26	100

Fuente: Cuestionarios aplicados a los Auxiliares Electorales, diciembre 2006.

2.2.2 Necesidad de implementar un Plan de Gestión para el Programa de Auxiliares Electorales, acorde con sus necesidades y características

Los planes de gestión son instrumentos que plasman los objetivos que se pretenden alcanzar en un determinado plazo por parte de una institución o programa. Esta selección de objetivos permite priorizar aquellas actividades que se deben lograr a corto, mediano y largo plazo, cuyo fin es mejorar la organización. En relación con el Plan de Gestión del Programa de Auxiliares Electorales, la Encargada señaló en el cuestionario aplicado que:

“Las necesidades de los recursos materiales y de personal no estaban contemplados dentro de las necesidades de las elecciones de

diciembre, se tomó como parámetros las necesidades presentadas en el programa electoral en el 2002.”

Además, al analizar el citado plan, el cual fue remitido por la Coordinación de Programas Electorales, se observaron los siguientes incumplimientos:

- ❖ En el punto No. 9 referido a la “entrega de material didáctico a los capacitadores”, se programó como fecha del 01 y hasta el 15 de agosto de 2006, sin embargo, según el “Informe de Evaluación de Capacitadores a Actores Electorales”, indica que el mismo se realizó hasta el 27 de octubre.
- ❖ El punto No. 8 indica que del 5 de julio y hasta el 31 de agosto del 2006, se gestionaría una póliza del Instituto Nacional de Seguros para estos funcionarios, lo cual no se materializó. Lo anterior, fue aprobado por el Superior en sesión ordinaria No. 188-2006 del 22 de noviembre de 2006 y comunicado mediante Oficio No. 7121- TSE-2006.
- ❖ El punto No. 16 se relaciona con la entrega de material virtual didáctico a los auxiliares, actividad que no se llevó a cabo.

Asimismo, dentro de las observaciones realizadas en el referido cuestionario, la encargada del programa también indicó:

“... El Programa de Auxiliares Electorales no fue dotado con los recursos adicionales en caso de imprevistos en recursos humanos y materiales –papelería, equipo de cómputo, equipo de oficina-.

Se hizo un plan de gestión... fue confeccionado entre el mes de junio y julio, no obstante, por la falta de experiencia, a este plan de gestión le hizo falta muchas actividades que se realizaron en el camino. En este momento se está confeccionando un manual de procedimientos y un nuevo plan de gestión para las próximas elecciones, con el fin de que la persona que se haga cargo de este programa, en caso de que sea diferente de la nombrada en este momento, tenga una

herramienta más sentada en la realidad para poder trabajar y realizar una buena planificación.”

El Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, indica en la norma 3.2 respecto al tema de la planificación, lo siguiente:

“...La identificación y evaluación de los riesgos, como componente del control interno, debe ser sustentado por un sistema participativo de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas y políticas establecidos con base en un conocimiento adecuado de los medios interno y externo en que la organización desarrolla sus operaciones...”

Respecto a este numeral, la declaración interpretativa señala que a pesar de que la planificación no es parte integral del sistema de control interno, la valoración de los riesgos, como componente del sistema sí tiene como necesidad previa un sistema de planificación que indique, en los planes estratégicos y los operativos divulgados y aceptados por el personal, cuáles son los objetivos que se intentan lograr y controlar mediante el sistema.

Otro aspecto a destacar según la declaración interpretativa de la citada norma se refiere a que:

En su faceta estratégica, el proceso planificador formula un estado futuro que resulta deseable, y define de manera general, medios y acciones idóneos para alcanzar plenamente ese estado. Para ello, efectúa un examen concienzudo de la situación actual, un análisis de las fuerzas que operan en el entorno y de las características internas más relevantes, y una evaluación de las disposiciones legales y de los aspectos vitales para una operación institucional exitosa. (el subrayado no es del original).

De igual manera, señala que el proceso de planificación operativa convierte los planes en prácticas específicas orientadas al cumplimiento de los objetivos

generales y la visión institucional. Por lo que se hace necesario establecer metas y objetivos específicos y de corto plazo que identifiquen, entre varios aspectos, los recursos materiales y humanos disponibles, así como las personas responsables de llevarlos a la práctica y, la coordinación que debe darse entre las unidades participantes y la identificación y el análisis de los riesgos pertinentes.

Con respecto a la divulgación de los planes, la norma 3.4 del citado manual señala que:

“Los planes deberán ser divulgados oportunamente entre el personal respectivo para procurar un conocimiento y una aceptación generales, así como el compromiso requerido para su cumplimiento.”

En este aspecto, la declaración interpretativa de esta norma cita que una vez que los planes han sido elaborados y están listos para entrar en vigencia, es necesario que se den a conocer al personal que de previo participó en su definición, para que cada uno asuma su responsabilidad. Estos deben presentarse al personal como instrumentos de gestión, y como herramientas para orientar las actividades organizacionales.

La planificación como proceso constante y repetitivo es un instrumento que permite identificar y corregir cualquier desviación en el logro de objetivos, lo cual le contribuye al replanteamiento o modificación de las estrategias que favorezcan el logro de las actividades. Al respecto la norma No. 3.6 menciona:

El jerarca respectivo, con el apoyo del resto del personal deberá revisar periódicamente los objetivos e introducirles las modificaciones requeridas para que continúen siendo guías claras para la conducción de la institución y proporcionen un sustento oportuno al control interno institucional.

Asimismo, en relación con la revisión periódica de los planes la norma No. 3.7 señala que:

Las premisas básicas que sustentan los procesos de planificación y, por ende, el desarrollo de las labores institucionales cotidianas, deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios ambientales internos y externos y asegurarse el cumplimiento de los objetivos y la misión institucionales.

El proceso de planificación del Programa de Auxiliares Electorales utilizado en la Elecciones Municipales, no fue acorde con sus necesidades y particularidades, ya que se excluyeron algunas actividades realizadas y se incluyeron otras no ejecutadas, esto en virtud de que el programa era relativamente nuevo, sus recursos humanos, materiales e infraestructura no estaban contemplados dentro de las necesidades de las elecciones y, además se tomó como parámetro los requerimientos presentados para el Programa Electoral del 2002.

Los inconvenientes en la planificación del Programa de Auxiliares Electorales, contribuyeron a que el Plan de Gestión utilizado no estuviera acorde con su realidad. Lo anterior propició la rotación del personal asignado, se afectó la coordinación y organización del mismo y la asignación de los recursos no fueron los idóneos.

2.2.3 Establecimiento de una adecuada ubicación física así como necesidad de mejora de los controles de acceso sobre la información lógica y física

Como parte de las condiciones que deben de existir para un adecuado y seguro desarrollo de las actividades y los objetivos de una organización, están la definición y el cumplimiento de las normas de acceso a los activos, los registros y las bases de datos por parte de los funcionarios autorizados, así como de terceras

personas. Igualmente, la ubicación física de un programa o departamento se constituye en un importante elemento para este logro.

a) Relativo a la Ubicación Física

En este aspecto, es importante mencionar que el Programa de Auxiliares Electorales estuvo ubicado físicamente en el segundo piso del Edificio Electoral a partir de julio y hasta el 30 de noviembre de 2006, del 01 y hasta el 08 de diciembre en el costado noroeste del parqueo institucional –sótano- y posteriormente en el tercer piso del citado edificio.

Respecto a los controles de acceso de la información se identificaron las siguientes debilidades:

b) Controles de acceso sobre la seguridad física de los datos

Se determinó que los mecanismos de control que impidieran el acceso físico al equipo de cómputo de personas no autorizadas fueron insuficientes, por cuanto fue sustraído hardware de las computadoras asignadas al Programa de Auxiliares Electorales.

Mediante oficio N° AE-056-2007 del 16 de mayo de 2007, suscrito por la entonces encargada del programa, Licda. Elizabeth Quirós Meza, indicó lo siguiente:

“...los acontecimientos se dieron entre el 08 de diciembre posterior a las 14:20 horas en que me retiré de la institución y el 11 de diciembre antes de las 9:00 horas, en que nos percatamos de los hechos. Ese 11 de diciembre, fuimos al espacio ubicado en el parqueo, lugar donde quedaron los equipos, a retirar una de las computadoras que no se habían terminado de respaldar, nos lo llevamos al tercer piso del Edificio de Elecciones y nos percatamos que le faltaba una fuente de poder, por lo que procedimos a llamar al Área de Soporte Técnico

para que nos revisara dicho equipo, con la sorpresa de que habían sustraído algunas otras partes adicional a la fuente de poder. A partir de ahí se le solicitó a dicha área que revisara los otros equipos, encontrando que fueron varias las computadoras saqueadas...”

En relación con las circunstancias que incidieron en la situación antes expuesta, la encargada del Programa de Auxiliares Electorales manifestó mediante el cuestionario aplicado:

“...Un problema importante es el no contar con un espacio físico permanente durante el período electoral, pues el programa en su fase de ejecución se tuvo que trasladar en dos ocasiones, en la primera el espacio asignado no contaba con las condiciones mínimas para trabajar, esto ayudó a que el personal a cargo se desmotivara, se enfermara y los niveles de eficiencia y eficacia disminuyeron.”

Adicional a ello, no se contaba con la seguridad mínima en los lugares donde estábamos ubicados, eso ayudó a que ultrajaran memorias, discos duros, quemadores, tarjetas de video, beeper, un hub, entre otras cosas. Eso ayudó a incrementar la desmotivación en el personal. Algo no muy bueno para un programa en ejecución y sobre todo porque a la fecha las investigaciones no avanzan mucho.

Se hicieron muchos cambios de espacio físico, lo que generaba inevitablemente un desorden y por lo tanto retraso (sic) en las funciones. Al ser reubicados en un espacio dentro del estacionamiento del edificio electoral, algunos funcionarios se enfermaron y se deprimieron, ya que en ese espacio había polvo y smock (sic) y hasta pulgas, esto hace que el recurso humano no trabaje con la eficacia y eficiencia. Por lo que Coordinación de Programas Electorales debería contar con un espacio fijo para cada programa electoral, sobre todo aquellos que duran casi durante todo el proceso electoral...”

El Manual Sobre Normas Técnicas de Control Interno Relativas a los Sistemas de Información Computadorizados establece en su norma No. 305.02.01, respecto a la seguridad física:

“El acceso físico a la sala del computador y a las áreas de equipo de soporte esencial, sólo se permitirá al personal autorizado.”

La declaración interpretativa de esta norma se refiere en términos generales, a que el ingreso a la sala donde se ubica equipo de cómputo sólo lo podrán hacer los usuarios de éste y que las personas ajenas que necesiten acceder a esa área lo podrán hacer bajo adecuados mecanismos de control y en compañía del encargado o personal a cargo. Además establece que estas limitaciones se deberán mantener para el acceso físico a instalaciones en donde se encuentra el almacenamiento de discos, tableros de control, aire acondicionado entre otros, para lo cual se utilizaran mecanismos como tarjetas de acceso, dispositivos de identificación, control en las puertas de acceso, las cuales deben poseer cerraduras y las paredes, suelos y similares construidas con un material apropiado.

En relación con las medidas de protección de hardware, del software y de los datos, la norma No. 305.02.02 del mismo manual indica que:

Se mantendrán procedimientos y medidas efectivas para la protección del hardware, del software y de los datos de los SIC.*

La declaración interpretativa de la norma anterior señala que:

“La seguridad física de los SIC, además del control del acceso físico indicado en la norma anterior, incluye también disponer de procedimientos y medidas que contrarresten los riesgos a los daños que puedan causar el fuego, el agua, los cortes o variaciones de la corriente eléctrica que alimenta a los equipos, así como por la presencia de químicos y otros elementos que afecten el ambiente normal de operación de las máquinas y del estado físico de los archivos magnéticos.

Recursos tan valiosos no sólo desde el punto de vista económico, sino también estratégico, como son los SIC, justifican el mantenimiento de sistemas de protección física que aseguren razonablemente la operación continua de tales sistemas. Se requieren, por lo tanto, procedimientos y dispositivos orientados a prevenir, detectar y combatir la presencia de los citados riesgos.

* SIC: Siglas referidas a Sistemas de Información Computadorizados.

En atención a lo anterior, deberá disponerse de dispositivos de detección de fuego y humedad, así como de extintores de fuego apropiados, todos los cuales deberán probarse periódicamente para asegurar su uso en el momento requerido, otorgándose el entrenamiento necesario al personal que garantice su adecuada utilización.

La sala del computador también deberá estar ubicada en un nivel alto, en una zona que no corra el riesgo de inundaciones y en donde no esté expuesta a derramamientos de agua, y se separará de las áreas adyacentes con paredes resistentes al fuego. Fuentes de poder alternativas, controladores y reguladores de las variaciones de la electricidad son también necesarias para procurar un procesamiento continuo y adecuado de los datos.”

Asimismo, se determinó la ausencia de un plan de contingencia que permitiera la continuidad de las operaciones en presencia de casos fortuitos.

En cuanto al respaldo de los archivos magnéticos la norma No. 305.06 del citado Manual Sobre Normas Técnicas indica:

“Se mantendrán respaldos actualizados de los archivos de datos, de los programas y del software de sistemas.”

La declaración interpretativa señala que debe mantenerse en un lugar externo o sitio remoto, el respaldo de los archivos críticos, el cual será de acceso restringido y controlado.

En relación con la seguridad física y operativa del equipo de cómputo, la norma No. 305.07 - Plan de contingencia- señala:

“Se elaborará un plan de contingencia que procure la continuidad de la operación normal de los SIC cuando se presenten eventualidades inesperadas que afecten su funcionamiento.”

La declaración interpretativa de la norma anterior indica que, dentro de los procedimientos de implantación y mantenimiento de la seguridad física y operativa del equipo de cómputo y de los archivos se debe instaurar un plan de contingencia ante casos fortuitos como robos, el fuego, las inundaciones,

terremotos, y otros riesgos presentes. Este plan lo conformará un plan de prevención de riesgos presentes y por un plan de recuperación referido a los procedimientos a seguir en caso de ocurrencia de un evento inesperado. Este deberá estar documentado, actualizado, aprobado por el máximo jerarca de la entidad u órgano y debe ser puesto a prueba.

Además, como parte de los objetivos del control interno citados en la norma No. 1.1 del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos sujetos a su Fiscalización, se indica que este comprende:

“... una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal...”

Por otra parte, se señala dentro de las normas generales relativas a las Actividades de Control, norma No. 4.12. Acceso a Activos y Registros, lo siguiente:

“El acceso a los activos y registros de la organización debe estar claramente definido y delimitado, de modo que sólo lo obtengan los funcionarios autorizados por razón de su cargo y de las labores correspondientes.”

La declaración interpretativa de esta norma señala que los controles deben considerar la posibilidad de que cada persona disponga de los activos adecuados, a la vez que evita el acceso a éstos por parte de otro personal no autorizado. Esto es primordial en relación con activos muy sensibles en virtud de su facilidad de sustracción o eventual abuso o uso inadecuado.

Asimismo, la norma No. 4.21 relativa a los Dispositivos de control y seguridad menciona que:

“Los equipos utilizados deberán contar con dispositivos de control y seguridad apropiados para garantizar su óptimo uso en las labores que corresponde cumplir a la institución.”

En cuanto a esta norma, la declaración interpretativa señala entre otros aspectos que las instituciones deben utilizar equipos y dispositivos que serán sometidos a las medidas de control correspondientes para asegurar, entre otras cosas, que sólo sean accedidos por personal previamente autorizado, que se instalen y almacenen tomando en cuenta las condiciones adecuadas para su seguridad y preservación, y que se utilicen de manera adecuada y exclusivamente para las funciones estrictamente referidas a la gestión corporativa.

La norma No. 5.4. Controles sobre sistemas de información, Capítulo V de las Normas Generales relativas a Información del manual en cita, establece que:

“Los sistemas de información deberán contar con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles.”

La declaración interpretativa de esta norma señala lo siguiente:

“La calidad de la información se verá parcialmente determinada por los controles de acceso que se apliquen a los sistemas de información. En el caso de sistemas computadorizados, debe tenerse presente la existencia de controles generales, de aplicación, de operación y otros de conformidad con la normativa vigente al efecto; respecto de éstos, debe crearse una estructura adecuada para asegurar el funcionamiento correcto y continuo de los sistemas, su seguridad física y su mantenimiento, así como la integridad, la confiabilidad y la exactitud de la información procesada y almacenada.”

c) Controles de acceso sobre la seguridad lógica de los datos

Al respecto se determinó que no prevalecieron adecuados controles de acceso sobre la información contenida en las bases de datos utilizadas por el Programa de Auxiliares Electorales, ya que al momento de la sustracción se dejó abierta la posibilidad de que se pudiera acceder dicha información relativa a estos actores electorales.

En relación con la investigación realizada en torno a la citada sustracción, mediante oficio N° AI-112-2007 del 11 de mayo del 2007 la Auditoría Interna solicitó al Lic. Jaime Garita Sánchez, Inspector Electoral, informar sobre el estado en que se encontraba la investigación.

Con oficio No. IE-277-2007 del 15 de mayo del año en curso, la Inspección Electoral indicó lo siguiente:

“Respetuosamente me permito informarle que a raíz de la denuncia presentada, se inició investigación administrativa bajo el expediente 214-1-2006, la cual ya está concluida. Actualmente está en proceso de revisión del informe final para su posterior remisión al Órgano Competente”.

El Programa de Auxiliares Electorales no contó durante el desarrollo de todas sus funciones, con un espacio físico idóneo, por cuanto éste estuvo ubicado en diferentes áreas del Edificio Electoral, incluyendo el parqueo. Asimismo, no se propiciaron favorables controles de acceso a las instalaciones, así como a la seguridad lógica y física de las bases de datos relacionadas con estos actores electorales.

2.2.4 Del Manual de Procedimientos y el Manual Descriptivo de Puestos de los funcionarios del Programa de Auxiliares Electorales

a. Manual de Procedimientos

El manual de procedimientos es el documento que describe las actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de un programa u organización, el cual también incluye otros puestos o unidades administrativas involucradas. Dentro de sus objetivos está el dar a conocer el funcionamiento de una organización a través de la descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución. En este aspecto, mediante consulta realizada a través del cuestionario aplicado a la encargada del Programa de Auxiliares Electorales indicó que aún no se ha concluido la confección y revisión del respectivo manual.

Al respecto indicó:

“...En este momento se está confeccionando un manual de procedimientos y un nuevo plan de gestión para las próximas elecciones, con el fin de que la persona que se haga cargo de este programa, en caso de que sea diferente de la nombrada en este momento, tenga una herramienta más sentada en la realidad para poder trabajar y realizar una buena planificación...”

b. Manual Descriptivo de Puestos:

Este documento contiene todas las especificaciones de las clases, las responsabilidades involucradas y los requisitos necesarios para una eficiente ejecución del trabajo, así como normas e instrucciones necesarias para un adecuado funcionamiento de la organización. En este punto, la Licenciada Elizabeth Quirós, Encargada del Programa de Auxiliares Electorales en ese momento, señaló en el citado cuestionario que:

“...No existe un perfil que defina los requisitos de un encargado de programa...”

Las necesidades de los recursos materiales y de personal no estaban contemplados dentro de las necesidades de las elecciones de diciembre...”

El Reglamento de Auxiliares Electorales establece en el artículo No. 5, que el Encargado del Programa de Auxiliares, entre otras funciones, es el responsable de elaborar manuales o cualquier otra metodología para ese fin.

Bittel y J. Ramsey, en la Enciclopedia del Management indican que:

“...Un Manual de procedimientos sirve para registrar las normas generales y/o específicas y los elementos y secuencias operacionales para fines indicativos y o de referencia. Habitualmente, se trata de documentos activos destinados a la utilización continuos. Normalmente, en estos manuales se incluyen, y con frecuencia se etiquetan, las siguientes materias: Política, operaciones, soporte, administración, organización y personal...”³

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 establece en la norma No. 4.8 que:

“Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso; asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación.”

La declaración interpretativa de esta norma señala que:

³ Bittel/J. Ramsey. *Enciclopedia del Management*. Grupo Editorial Océano, 1985, p. 669,670

*“... el primer requerimiento puede quedar satisfecho en los planes estratégicos y operativos de la organización y en la normativa interna vigente (**manuales de puestos y procedimientos**, circulares, disposiciones, acuerdos que consten en actas y se comuniquen a quien corresponda, etc.). El segundo tiene que ver con los documentos fuentes y los comprobantes de las transacciones y operaciones...” (el destacado no es del original).*

Sobre la delimitación de responsabilidades, la norma No. 4.4 indica que:

“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.”

La declaración interpretativa indica lo siguiente:

“La definición de la estructura organizativa conlleva realizar un análisis de las labores que se efectúan dentro de la institución y asignar la responsabilidad por su ejecución al puesto idóneo y, por ende, al individuo apropiado, indicando cuál será el alcance de su injerencia sobre los diversos procesos, actividades, operaciones, transacciones o acciones organizacionales, y los parámetros con base en los cuales se evaluará su desempeño.

*Normalmente, la comunicación de tales asuntos se hace mediante las **descripciones de puestos en manuales o compendios**, o por medio de instrucciones impartidas por escrito y en términos claros y específicos. Esos manuales de puestos, funciones, competencias u otros, deben estar a disposición de todo el personal para que pueda utilizarlos como referencia. Igualmente, deberían utilizarse como medio de capacitación—o como referencia para ésta—a fin de que los servidores de nuevo ingreso tengan un primer acercamiento con sus cargos y con las funciones respectivas”. (el destacado no es del original).*

La norma No. 4.6 relacionada con la separación de funciones incompatibles se refiere a:

“Deberán separarse y distribuirse entre los diferentes puestos, las funciones que, si se concentraran en una misma persona, podrían comprometer el equilibrio y la eficacia del control interno y de los objetivos y misión institucionales. Igualmente, las diversas fases que

integran un proceso, transacción u operación deben distribuirse adecuadamente, con base en su grado de incompatibilidad...”

En el ámbito de los recursos humanos, es importante considerar que como parte de una adecuada planificación, se debe definir la cantidad de personal necesario y sus competencias en el cumplimiento de los objetivos, ya que a este le corresponde la ejecución de los dispositivos y mecanismos de control de manera idónea. En ese aspecto la norma No. 2.4 señala:

“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” (el destacado no es del original).

La declaración interpretativa de la anterior norma se refiere a que el factor humano es el elemento que opera los sistemas de control interno y dependen de cuán adecuadamente ejecuten sus funciones dentro de una organización y de la comprensión de su papel en el cumplimiento de los objetivos. De ahí la importancia de disponer de un recurso humano de calidad, que ejecute de las medidas y el accionar de esos dispositivos y mecanismos de la mejor manera.

En este aspecto agrega:

“... el jerarca debe diseñar y poner a operar un proceso de administración de recurso humano que le garantice la adquisición y el mantenimiento de personal idóneo. En el primer caso, se contemplan actividades de planificación de necesidades, reclutamiento, selección y contratación técnicamente correctas y transparentes. En el otro, se agrupan, entre otros asuntos, la creación de condiciones laborales idóneas, la promoción de actividades de capacitación y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas, y la existencia de un sistema de evaluación del

desempeño, rendición de cuentas e incentivos que motiven la adhesión a los valores y controles institucionales.”

Para Barquero Corrales, el puesto es el eje central de una organización, es la suma de todos los puestos y de las tareas lo que le proporcionan sentido, en último término, la identidad y la razón de ser de la empresa⁴.

En ellos se indica para cada puesto: ¿Qué hace?, ¿Cómo lo hace? ¿Para qué lo hace? ¿Qué conocimientos y aptitudes son necesarios para hacerlo?

En torno a al proceso de análisis y valoración de puestos señala que:

*“...es provechoso, y en muchos casos imprescindible, que durante el proceso de análisis para clasificar y valorar puestos, se recurra a otros instrumentos adicionales que contribuirán a completar la información. Como los organigramas, los flujogramas, los manuales de organización, normas, procedimientos y reglamentos en general, las nóminas de personal, los presupuestos, los catálogos y los instructivos.”*⁵

Durante la operación del Programa de Auxiliares Electores se careció de un manual de procedimientos que permitiera, entre otros propósitos, orientar, analizar y replantear con exactitud las funciones que se desempeñaron. En cuanto a los manuales descriptivos de cargos, al no existir, no se pudo valorar si la gestión realizada en los puestos de la coordinación y los colaboradores fue la idónea de acuerdo a su preparación académica, experiencia, destrezas y otros.

La ausencia de un manual descriptivo de puestos y de procedimientos para el Programa de Auxiliares Electorales, provocó imprecisión en la definición de responsabilidades y funciones entre el personal asignado, en la adquisición y el

⁴ Barquero Corrales Alfredo. *Las especificaciones y clara descripción de las clases de puestos*. Costa Rica, 1987, p. 69

⁵ Ibid, p. 95

mantenimiento de personal idóneo, en la cantidad, las competencias y el grado académico, lo cual no contribuyó al proceso de inducción de los nuevos funcionarios al no disponer de estas herramientas. Asimismo, no existe la certeza de que se fortalecieran los controles de las actividades, mediante la adecuada segregación de funciones.

2.3 Cuerpo Nacional de Delegados

2.3.1 Capacitación brindada al Cuerpo Nacional de Delegados

a) En relación con el proceso electoral celebrado el 5 de febrero del 2006

En relación con el tema, el Lic. Carlos Rojas Smith, Jefe Nacional de Delegados, indicó a esta Auditoría en entrevista realizada el 6 de marzo del 2007, que la capacitación fue coordinada con la Oficina de Programas Electorales, se impartió a nivel nacional, y se enfocó sobre aspectos de apertura y cierre de los centros de votación.

No obstante, no se pudo comprobar dicha situación, ya que el Lic. Rojas Smith, señaló –en la entrevista arriba citada- que no se registró la asistencia de los participantes, ni medió evaluación de la actividad por parte de éstos. Dicha situación no permite evidenciar la cantidad y a cuáles Delegados se capacitó, actualizó y/o sensibilizó para dicho proceso electoral, de igual forma, al omitirse la evaluación no se pudo definir si las charlas impartidas cubrieron las expectativas fijadas.

b) En relación con el proceso electoral celebrado el 3 de diciembre del 2006

Al efecto se realizó una comparación de la lista de delegados juramentados, suministrada mediante oficio No. 897 C.P.E.-2006, de fecha 27 de noviembre del 2006, suscrito por el Lic. Francisco Rodríguez Siles, Subcoordinador de Programas Electorales, contra la lista de asistencia a los eventos programados, suministrada por la Sección de Capacitación mediante oficio No. 15-2007 S.C. de fecha 19 de enero del 2007, suscrito por el Lic. José Enrique Zamora Picado, con los siguientes resultados:

- El porcentaje de cobertura de la capacitación suministrada al Cuerpo Nacional de Delegados fue de un 35%, es decir, de 854 delegados juramentados, sólo 297 se capacitaron y/o actualizaron conocimientos, de lo que se desprende que 557 delegados no participaron en dichos eventos.
- En lugares como, Orotina, San Pedro de Poás, y Palmares, correspondientes a las zonas 3, 4 y 8 de la Provincia de Alajuela, no se capacitaron delegados, pese a tener a varios delegados inscritos y en otros cantones, como en Grecia (zona 5), de 20 personas convocadas solo un delegado, tuvo acceso a dicho proceso.

En el cuadro presentado a continuación se muestran los delegados inscritos por Región, en relación con los Delegados capacitados, de acuerdo con las listas que fueron suministradas:

Cuadro No. 6			
Delegados convocados vrs Delegados capacitados por Región-Elecciones Municipales			
Región	Cantidad de sesiones de capacitación^{1/}	Delegados inscritos / convocados^{2/}	Delegados capacitados^{3/}
San José	10	328	122
Alajuela	3	120	30
Cartago	6	161	43
Heredia	3	90	34
Guanacaste	3	29	8
Puntarenas	1	35	17
Limón	3	62	30
Región No. 8 ^{4/}	2	29	13
Totales	31	854	297
Nivel de cobertura	35%		

Fuentes:

^{1/} Información contenida en el informe de Sección Capacitación.

^{2/} Lista de Delegados suministrada por Coordinadora de Programas Electorales

^{3/} Información recopilada de las listas de asistencia.

^{4/} Esta Región incluye: San Juan Bosco, Mollejones, San Pablo, San Rafael de Platanares, Socorro, Pejibaye, Villa Ligia, Los Chiles, Buenos Aires, Golfito, Península de Osa, Corredores y Coto Brus.

Por otra parte, los datos mostrados por la Sección de Capacitación en relación con los niveles de cobertura, son de un 42%, lo que significa 336 Delegados capacitados, situación que difiere si se compara con los datos mostrados en el cuadro anterior.

En este caso, pese a la participación de la Sección de Capacitación y a la programación de treinta y un eventos de capacitación a nivel nacional, el logro en términos del nivel de cobertura se considera bastante bajo.

El Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, publicado en la Gaceta No. 201, del 19 de octubre del 2001, señala en el artículo 9 en cuanto a las responsabilidades asignadas al funcionario enlace con el Cuerpo Nacional de Delegados:

Artículo No. 9, “Del Funcionario enlace con el Cuerpo Nacional de Delegado”.

“...Deberá además coordinar lo relativo a la capacitación...”

Por otra parte el Manual de Operaciones del Cuerpo Nacional de Delegados, cita:

Aparte b “Perfil del Delegado”, punto No. 6 Conocimiento:

“...Tener la capacidad y adquirir el dominio de las normas, acuerdo reglamento y leyes que rigen sus funciones...”

Aparte f y h “Obligaciones y Atribuciones de las Jefaturas de la Región y de la Zona”, respectivamente.

“...Promoverá la capacitación necesaria para los Delegados a su cargo, a través de seminarios, charlas, boletines informativos, etc...”

En torno al tema, conviene recordar lo dictado por el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, publicado en La Gaceta No. 107 del 5 de junio del 2002, en su numeral No. 2.4. Administración eficaz del potencial humano, ya citado en otros apartes del presente informe.

En ese sentido, en torno a que los funcionarios reúnan competencias, (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneas para el desempeño de cada puesto, la declaración interpretativa de la norma, añade que se deben dar la

promoción de actividades de capacitación y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas.

Por su lado el Reglamento Autónomo de Servicios del Tribunal Supremo de Elecciones, en su artículo No. 77, señala:

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

Finalmente el Reglamento de la Sección de Capacitación, publicado en la Gaceta No. 176 del 13 de setiembre del 2005, en relación con el tema cita:

Artículo No. 2 “Sobre el Objetivo”, inciso No. 6.

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

Artículo No. 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...”

Por la importancia de dicho actor en la organización electoral que el Tribunal implementa, durante el desarrollo de los comicios presidenciales y municipales, es relevante que en su totalidad los miembros de nuevo ingreso, estén capacitados y los que han participado en procesos anteriores cuenten con una actualización de conocimientos, ya que con ello, los delegados aumentarán y perfeccionarán sus conocimientos y destrezas durante el proceso electoral y en especial el día de las elecciones.

Las situaciones comentadas, en ambos casos, obedecen principalmente a que la normativa vigente en dicha materia no obliga al delegado, previo acto de

nombramiento y juramentación, poseer como requisito, haber asistido a un proceso de capacitación y/o actualización.

Finalmente, la dificultad para definir el nivel de cobertura de la capacitación suministrada para el proceso electoral de febrero del 2006 y que en los Comicios Municipales de ese mismo año, se haya presentado un alto porcentaje de delegados no capacitados y/o actualizados, representa una debilidad importante en la ejecución de las funciones que esta figura debe realizar durante los procesos electorales, aspecto que de no corregirse puede representar un riesgo en la coordinación, supervisión, asistencia, asesoría y guía con otros programas y demás actores electorales en futuros comicios.

2.3.2. Registro de Incidencias

En consulta realizada al Lic. Carlos Rojas Smith, Jefe Nacional del Cuerpo de Delgados sobre el medio de registro o bitácora utilizado por los Delegados, en el que se deja constancia de las consultas atendidas y demás incidencias observadas en el ejercicio de ese cargo, durante los procesos electorales del 2006, mediante entrevista realizada el 6 de marzo del 2007, indicó lo siguiente:

En relación con el proceso electoral de febrero de 2006:

“...Para este proceso en específico no se les suministró ningún instrumento para tales efectos ya que se acostumbraba en ese momento a evacuar las consultas o incidencias directamente a la Jefatura de la Región y si esto no podía resolverse escalaba a la Jefatura Nacional para pronta respuesta...” (el subrayado es nuestro).

Referente a los comicios municipales, el Lic. Rojas Smith, mediante oficio No. 139-OCND-2006 de fecha 12 de diciembre del 2006 manifestó:

“...El medio de registro utilizado por los Delegados en los Comicios del 03 de diciembre fue la hoja de incidencias, la cual se repartió a cada Delegado y ellos a su vez debían entregarla a sus respectivos jefes de zonas o de región según sea el caso para que cada jefe regional, con base en dicha información puede elaborar el reporte de incidencias del día de las elecciones, el cual será enviado a esta Jefatura con el informe de labores de estas elecciones.”

A efectos de verificar dichos registros, mediante oficio No. 256-A.I.-2006 del 22 de diciembre del 2006 se solicitó al Lic. Rojas Smith, remitir copia del informe de labores de cada región acompañado de las respectivas hojas o reportes de incidencias aportados por los delegados.

Al respecto, con oficio No. 005-OCND-2007 del 19 de enero de 2007, expresó lo siguiente:

“...hemos procedido a pedir a todos los jefes regionales de Costa Rica las hojas de incidencias a fin de evaluar las diferentes situaciones que se hayan podido presentar en el presente proceso Electoral; para proceder a su respectivo análisis y una vez recibida procederemos a enviarles una copia de dichas hojas de incidencias.”

No obstante, a la fecha de presentación de este informe, este aspecto no ha podido ser verificado.

Entre las funciones encomendadas a las Jefaturas de Zonas, Región y la Jefatura Nacional del Cuerpo Nacional de Delegados, mediante el Manual de Operaciones, se señala:

Capítulo II.

Aparte h “Obligaciones y Atribuciones de la Zona”

“...Preparará un informe final para la Jefatura Regional a efecto de comunicarle todo lo acontecido en la campaña electoral el día de las

elecciones y la vez realizar una evaluación de los Delegados de su zona...”

Aparte f “Obligaciones y Atribuciones de la Región”

“...Preparará un informe final un informe final para la Jefatura Regional a efecto de comunicarle todo lo acontecido en la campaña electoral el día de las elecciones y la vez realizar una evaluación de los Delegados...”

Aparte d “Obligaciones y Atribuciones de la Jefatura Nacional”

“...La Jefatura debe preparar un informe final para los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, a efectos de comunicarle sobre todo lo acontecido durante la campaña electoral y en el día de las elecciones...”

En relación con el registro de acontecimientos, 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 IV. Normas generales relativas a las actividades de control, norma No. 4.8 “Documentación de procesos y transacciones”, lo siguiente:

“...Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso; asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación...”

Norma No. 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...”

Con respecto a las Elecciones Presidenciales, se observa una falta de previsión, en lo referente a la estructuración, implementación y uso de un registro de

incidencias que le permitiera al Delegado registrar los hechos que se presentaron durante su gestión.

En relación con los Comicios Municipales, se presentó una distribución tardía de las “Hojas de Incidencias”, según se pudo constatar en la documentación solicitada a la Jefatura Nacional de Delegados, ya que el domingo 3 de diciembre del 2006, a las 9:26 a.m. la Srta. Betty Carvajal Corea, funcionaria de la Oficina del Cuerpo Nacional de Delegados, remitió a diferentes direcciones electrónicas el siguiente mensaje:

“Les remito reporte de incidencias para que lo apliquen en cada una de sus zonas.”

Nótese que dicho registro se remitió el mismo día en que se celebraron las Elecciones Municipales y una vez iniciado el proceso, cuando ya los Delegados estaban abocados al ejercicio de su labor de campo, ubicación desde la que les resultaba difícil tener acceso a un equipo de cómputo para verificar un correo electrónico y poder acceder esa herramienta para el desempeño de su función.

Otro elemento a considerar, según se desprende del citado oficio No. 139-OCND-2006, en relación con el Registro de Incidencias, es que durante el proceso de capacitación suministrado a éstos, como parte de los materiales entregados, no figuró dicho registro.

En general, la ausencia de una regulación que obligue al uso de un instrumento de esta naturaleza, tanto a nivel de Reglamento, como del Manual de Operaciones, propició que este importante instrumento de control no se utilizara durante los comicios celebrados en febrero y que se hiciera en forma parcial durante las Elecciones Municipales -en el mejor de los casos-, ya que no se ha podido verificar su utilización, pese a las múltiples gestiones de este Despacho.

Las situaciones presentadas a los Delegados durante el desarrollo de sus funciones –en este caso el día de las elecciones- debieron ser registradas y documentadas adecuadamente, ya que de estos registros se obtiene:

- Un insumo para la formulación de los informes que a nivel de zona, región y Jefatura Nacional se deben presentar.
- Se convierten en una herramienta de capacitación en lo referente a la exposición y análisis de casos, experiencias vividas y criterio utilizado por el Delegado en la resolución de problemas, permitiendo con ello medir elementos como el nivel de conocimiento o la falta de capacitación en un tema en especial.
- Agrega valor durante el proceso de escrutinio, ya que le permite al Tribunal, conocer de previo al desarrollo de esa importante labor, situaciones atípicas presentadas en las Juntas de Votación.

El hecho de no evidenciarse la existencia de los registros en estudio, representa una debilidad de control importante que no permite contar con información precisa, confiable y oportuna, a efecto de valorar las incidencias presentadas a los Delegados el día de las elecciones.

Lo anterior se evidenció en relación con las situaciones ocurridas durante las Elecciones Municipales de diciembre 2006, en lo que se refiere al envío erróneo de papeletas a varias Juntas Receptoras de Votos, cuyos resultados constan en informe ICI-01/2007, denominado “Situación presentada en algunas Juntas Receptoras de Votos durante los Comicios del 5 de febrero del 2006”, remitido a las señoras y señor Magistrado.

2.3.3 Proceso de juramentación de los Delegados

En cuanto a la revisión del libro de juramentación de los Delegados que a los efectos mantiene la institución, correspondiente al periodo de 07 de junio del 2004 al 01 de diciembre del 2006, se determinó lo siguiente:

1. Se trata de un libro en el cual se registran las juramentaciones tanto de los funcionarios del Tribunal como de los Delegados.
2. Los hechos no se registran de forma continua, ya que existen espacios o líneas en blanco entre un registro y otro (folios No_s 02, 04, 09, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57).
3. De los noventa y nueve actos de juramentación –de Delegados- consignados en el libro en estudio, la juramentación fue delegada en un tercero, sea que no la realizó el Tribunal, no pudiéndose identificar –con la información que consta en el libro- el nombre del (los) funcionario (s) que las llevaron a cabo, ni las autorizaciones correspondientes.

El Manual de Normas Generales de Control Interno de repetida cita señala en cuanto a las normas relativas a los sistemas de información, concretamente en su norma 5.2-Calidad y suficiencia de la Información- lo siguiente:

“...El control interno debe contemplar los mecanismos necesarios que permitan asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genere y comunique...”

Por otra parte, el Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, en su artículo sexto, “Del nombramiento y juramentación”, a la letra dicta:

“...Una vez que haya sido acordado su nombramiento por parte del Tribunal, los Delegados deberán prestar ante éste o ante el Magistrado que el Tribunal comisionare, el juramento que señala el Artículo 194 de la Constitución Política. En casos excepcionales, previa autorización del Tribunal Supremo de Elecciones, podrán los Jefes de oficina regionales o el funcionario que se designe tomar el juramento...” (el subrayado no es del original).

En relación con la primera condición, mediante oficio No. TSE-2156-2007 del 11 de mayo del 2007, el Lic. Alejandro Bermúdez Mora, Secretario del Tribunal, informó, que ese Despacho estima que los delegados propiamente dichos, al ser nombrados y juramentados se les inviste con un nombramiento que les otorga la condición de funcionarios públicos.

En lo que se refiere a los aspectos de forma antes indicados, se desprende que dicha situación obedece a la falta de atención por parte del funcionario encargado de ejecutar los registros de juramentaciones correspondientes, de igual forma, debido a la falta de información consignada en el libro, se imposibilita la identificación de los servidores que llevaron a cabo las juramentaciones.

Con respecto al tercer aspecto, señala el Lic. Bermúdez Mora, en el oficio indicado anteriormente, que los servidores Héctor Fernández Masís, Francisco Rodríguez Siles y Carmen Lilia Zumbado Guerrero, fueron autorizados por los Señores Magistrados, tratándose en varios casos de juramentaciones realizadas en diferentes lugares del país, a las cuales los señores Magistrados no pudieron desplazarse.

En ese orden de ideas, agrega el Señor Secretario del Tribunal, que debe tenerse en cuenta que el Cuerpo Nacional de Delegados, por disposición del Tribunal, a partir del proceso de febrero del 2006 se constituyó en forma permanente, lo que

implica que no existió una juramentación masiva, como ocurría en otros procesos, y que eran efectuadas por los señores Magistrados.

La falta de información en los textos que se suscriben al momento de ejecutar las juramentaciones, tal es el caso de las calidades del servidor (nombre, cargo, número de cédula, entre otros), la referencia al lugar donde se realiza el acto en mención (más aún si el acto no se ejecuta siempre en un lugar determinado), tiende a debilitar la validez de la información contenida en el registro, aspecto que desde la perspectiva de una sana práctica no debe presentarse.

Es preciso indicar que un registro de esta naturaleza tiene como objetivo principal proporcionar una garantía razonable de que la información que consta en éste viene a ser un elemento coadyuvante en el fortalecimiento del sistema de control interno, por lo cual, la información que en él se consigne, debe ser clara y suficiente, de tal manera que contribuya a una fácil verificación de los hechos.

2.3.4 Informes de labores

Mediante oficio No. OCND-12-2007 del 9 de marzo del 2007, el Lic. Carlos Rojas Smith, Jefe Nacional del CND, remite a esta Auditoría copia del documento denominado “**Informe Día E**” del 10 de mayo del 2006, mediante el cual dicho Cuerpo, comunica al Tribunal los acontecimientos relacionados con el proceso electoral de febrero del 2006.

No obstante, al consultarle al Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, quien además funge como enlace entre el Tribunal y el Cuerpo Nacional, las gestiones realizadas en cuanto a la remisión del informe

citado a esa Coordinación, indicó mediante oficio CPE 134-2007 del 26 de marzo de 2007, lo siguiente:

“...Según se desprende del control de la correspondencia recibida durante los meses de mayo y junio del año 2006”, cuya copia adjunto, en este despacho nunca se ha presentado oficialmente el informe del Cuerpo Nacional de Delegados...”

De lo anterior se infiere, que a marzo del 2007 el informe en mención no había sido puesto en conocimiento del Superior. Este aspecto fue reafirmado por el Sr. Rojas Smith en su oficio No. OCND-15-2007 del 10 de abril del 2007, al indicar que el documento citado fue remitido al Coordinador de Programas Electorales el 12 de marzo del presente año, quien a su vez, de acuerdo con el oficio No. CPE-150-2007, remitió al Tribunal el precitado informe el 9 de abril del 2007.

En torno al tema, el Manual de Operaciones del Cuerpo de Delegados, en su Capítulo II “Organización del Cuerpo Nacional de Delegados”, inciso b) “Obligaciones y Atribuciones de la Jefatura Nacional”, punto décimo, señala:

“...La Jefatura debe preparar un informe final para los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones a efecto de comunicar sobre todo lo acontecido durante la campaña electoral y en el día de las elecciones...”

Ante la situación comentada, al consultarle al Lic. Carlos Rojas S. Jefe del CND, mediante oficio No. AI-076-2007 del 09 de marzo del 2007, sobre las razones por las cuales no se presentó de forma oportuna el documento en análisis, dicho funcionario no precisa las razones por las cuales se presentó esa situación.

Una de las características de los informes de esta naturaleza, en el que se exponen los resultados de una actividad concreta, es que permite evaluar si las acciones ejecutadas se ajustaron a lo planeado, y de esta forma detectar

fortalezas, debilidades, inconsistencias y otros acontecimientos relevantes que se suscitaron durante el desarrollo del evento.

El hecho de que el informe haya sido conocido por el Tribunal catorce meses después de la fecha de celebración del proceso electoral de febrero del 2006, no le permite contar con información oportuna, fiable, pertinente y suficiente con el fin de conocer con el detalle requerido la gestión del Cuerpo Nacional de Delegados y por ende dirigir los esfuerzos hacia la toma de decisiones y/o acciones correctivas ante situaciones que afecten el accionar del Cuerpo Nacional de Delegados. Por otra parte, dicha situación debilita el sistema de control interno institucional.

2.3.5. Situaciones señaladas por los Delegados durante el Día de Elecciones

- A pesar que los Señores Delegados, son conocedores que su función es ad-honorem, manifiestan que sería de gran ayuda en el cumplimiento de su deber, contar con los recursos mínimos, tales como:
 1. En el caso de los Delegados que poseen vehículo, el suministro de al menos un cupón de combustible y cuando este no lo posee, proveerles los recursos (pasajes) para su traslado durante el día de las elecciones. Ejemplo de esta situación fue comentada por la Señora Nidia Solís Quirós, Encargada de la zona de Grecia, al comentar que sólo pudo retirar tres cupones, para trece Delegados distribuidos en toda la zona. Hechos similares ocurrieron en Naranjo, Palmares y San Ramón.

2. Dotar a las regiones y zonas de mayor cantidad de implementos de comunicación (radios de comunicación, teléfonos celulares, beepers, entre otros), ya que hubo lugares (zonas) en los que sólo se contó con un dispositivo de este tipo. Al igual que en el punto anterior, en Grecia se pudo notar que para un total de trece Delegados sólo se suministró un radio de comunicación, aspecto que puede afectar la comunicación por la falta de estos instrumentos de trabajo.

Cabe señalar que situaciones similares a las descritas fueron comentadas en el “Informe del Día E”, del Cuerpo Nacional de Delegados, suscrito por el Jefe Nacional de Delegados, Lic. Carlos Rojas Smith, a que se hizo referencia en el aparte 2.3.4.

2.4 Contabilización de Costos de Procesos Electorales

2.4.1 Cuentas generales durante el registro de los gastos de los procesos electorales, celebrados durante el 2006

En la actualidad la Coordinadora de Programas Electorales, registra y distribuye los gastos atribuibles a los Programas Electorales que intervienen en los diferentes comicios que la Institución lleva a cabo.

Al respecto se determinó que se presentan rubros en los que se contabilizan en un solo programa y no son distribuidos, tal es el caso de los ítems de “Compras Electorales, Salarios de Servicios Especiales y Pago por Servicios de Telecomunicaciones”, cuyos costos se registran en el programa denominado “Programas Electorales”.

En consulta sobre el particular realizada al Lic. Héctor Fernández Masís, Coordinador de dicha dependencia, mediante oficio No. 013-C.P.E.-2007, indica que el rubro de Servicios Especiales se cataloga como un costo general debido a la estructura, funcionamiento y dinámica de los programas electorales y por la imposibilidad práctica de asociar el costo específico que genera este rubro en cada programa, y que el costo de llevar el cálculo, control y registro de estos costos bien podría sobrepasar el beneficio recibido.

En relación con el ítem correspondiente a Compras Electorales, se indicó que son contabilizados como un costo general debido a que por su naturaleza son insumos comunes a varios programas.

Con respecto a los gastos por Servicios de Telecomunicaciones, mediante oficio No. CPE-205-2007 del 15 de mayo del 2007, el Lic. Fernández Masís, señala que fue hasta en las elecciones de febrero del 2006 que se decidió que la Coordinación llevara el control de dichos servicios y por la manera que se ingresaba la información, ya se había decidido llevar un informe general. No obstante, para las elecciones municipales, los gastos por dicho servicio ya se asocian con cada programa.

De acuerdo con lo señalado por el Lic. Fernández Masís, pareciera desprenderse una imposibilidad práctica de asociar los rubros en mención entre los programas electorales, no obstante, consideramos que dicha situación no debería presentarse ya que en ambos casos su distribución resulta factible. Ejemplo de lo anterior es el hecho que el pago por concepto de telecomunicaciones durante los comicios municipales se identificaron con cada programa, lo que evidencia voluntad por parte de la CPE de mejorar una situación que no satisfacía y una distribución más detallada de los costos, tal como lo indicó el Coordinador de la CPE en el oficio No. CPE-205-2007 del 15 de mayo del 2007.

En ese sentido, un aspecto que ha incidido en la situación comentada es la ausencia de un “Sistema de Costeo”, entendiéndolo como una metodología que le permita determinar costos y asignar gastos según la técnica y la práctica aprobada en esa materia, ya que a la fecha, tal como lo señala el Coordinador de Programas Electorales, el medio de control mediante el cual se realiza el registro de los costos, es básicamente mediante hojas electrónicas de Excel y a través de Microsoft Word.

Entre los objetivos del control interno definidos en el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, el numeral No. 1.2 señala:

“...El control Interno tiene como fin coadyuvar con la organización en el cumplimiento de sus objetivos fundamentalmente en las siguientes categorías:

- Eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- Confiabilidad y oportunidad de la información.*
- Cumplimiento de la normativa vigente.*
- Protección y conservación del patrimonio contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregular o acto ilegal.*

Uno de los objetivos de un sistema de costeo es conocer de forma detallada y precisar los costos y gastos en que se incurre durante la ejecución de una determinada actividad, proyecto, etc. Al generarse un registro en el que los diferentes conceptos de costos y gastos no se identifiquen o asocien con un centro de costos en particular –tal como se ha explicado-, dicho objetivo se desvirtúa, aún cuando durante el proceso de registro y distribución de los demás rubros sean costeados de manera correcta.

Los rubros en estudio, al incorporarse de forma global al programa denominado “Programas Electorales y no distribuirse a los programas correspondientes”, no sólo distorsionan el costo real e individual de los demás programas electorales, sino que no permite conocer el detalle efectivo de las compras electorales, salarios de servicios especiales y pago por servicios de telecomunicaciones de los programas en general, aspecto que puede inducir a error en el proceso de toma de decisiones.

2.4.2 Carencia de reglamentación interna

Reconocimiento de jornada extraordinaria

No obstante que la materia relacionada con el reconocimiento de la jornada extraordinaria se encuentra regulada expresamente por el Código de Trabajo y la institución ha emitido directrices en torno a dicho reconocimiento, el Tribunal no cuenta a nivel interno con un instrumento que regule lo referente a la gestión, tramitación y pago de dicho sobresueldo.

En ese sentido, en consulta realizada al Lic. Ricardo Carías Mora, Jefe del Departamento de Recursos Humanos, sobre la existencia de un reglamento interno en relación con el tiempo extraordinario, indicó mediante oficio No. RH-638-2007 del 28 de febrero del 2007, que no se cuenta con un instrumento con tales características, no obstante se refirió al marco normativo bajo el cual se hace efectivo el reconocimiento de la jornada extraordinaria.

Equipo de comunicación

No obstante que la Coordinadora de Programas Electorales giró instrucciones en relación con el uso de los teléfonos celulares, tarjetas SIM y radiolocalizadores asignados a los diferentes actores que intervinieron durante el proceso electoral del 2006, a través de la firma de un documento que detalla los lineamientos para el uso eficiente del mismo—previa entrega del activo—, no se cuenta con un reglamento que rijan a lo interno de la institución esa materia, a pesar que dichos equipos, como lo reconoce el propio Lic. Fernández Masis, constituyen una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos.

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 norma No. 4.1, “Prácticas y medidas de control”, lo siguiente:

“La administración debe diseñar y adoptar las medidas y las prácticas de control interno que mejor se adapten a los procesos organizacionales...”

Por otra parte, la norma No. 4.2, indica:

“Las medidas y las prácticas de control interno diseñadas por la administración deberán establecerse para ejercer control previo, concomitante y posterior...”

En ese sentido, la implementación de reglamentos internos como medida de control previo, se constituye en una sana práctica que las organizaciones adoptan con el fin de que sus funcionarios procuren un conocimiento y compromiso general de la normativa interna.

La situación comentada (ausencia de este mecanismo) no obedece a una razón en particular.

Al respecto, la ausencia de una herramienta de esta naturaleza puede generar error al momento de la asignación, trámite y cancelación de los conceptos apuntados, aspecto que generaría situaciones inconvenientes tanto para la administración como para sus funcionarios.

2.5 Plan de Seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales

2.5.1 Bitácoras de los Programas Electorales

De acuerdo con una revisión general de las bitácoras que entrega la Oficina de Coordinación de Programas Electorales a los Encargados de los Programas, para llevar el registro de las incidencias de los diferentes Programas, se determinó que éstas no disponen de algunos elementos de control y adolecen de información relevante.

Al respecto se pueden citar:

- a. Omisión de datos generales del Programa
- b. Ausencia de foliado de las hojas
- c. No se lleva un registro consecutivo de los hechos descritos, sin dejar espacios en blanco o inhabilitados
- d. Se omite la firma de la persona que hace constar el hecho
- e. Falta de razón de apertura de la bitácora
- f. Falta de razón de cierre de la bitácora

Los detalles al efecto se presentan en el **Anexo No. 7**.

Asimismo, se apreció que en algunas bitácoras se consignaron los hechos de las elecciones de febrero 2006, no así los relativos a las de diciembre 2006. Asimismo, no fue posible tener acceso a la bitácora correspondiente al Programa “Plazas Públicas” y dos bitácoras se consignaron en formato diferente al establecido.

Otro aspecto que llama la atención a esta Auditoría Interna es que al aplicar un cuestionario a los Encargados de los Programas Electorales para recabar información sobre diversos aspectos de los procesos electorales de febrero y de diciembre del 2006, en cuanto a la pregunta en el sentido de que si como constancia del monitoreo recibido por parte de la OCPE, se procedió a firmar la bitácora respectiva por parte del funcionario competente para ello, un total de cinco Encargados manifestaron que sí, catorce que no y cuatro no respondieron. De nuestra revisión concluimos que la mayor parte de las bitácoras no estaban firmadas por parte de algún funcionario de la OCPE y por consiguiente tampoco se pudo constatar datos sobre este monitoreo efectuado tal como la fecha, nombre y firma de quien efectuó este monitoreo.

En relación con el registro debido de los procesos, operaciones y transacciones de una organización, el Manual de Normas Generales de Control Interno indica:

Norma No. 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...”

Declaración Interpretativa

“...Los datos sobre transacciones realizadas por la organización y sobre hechos que la afecten, deben clasificarse y registrarse adecuadamente para garantizar que continuamente se produzca y

transmita a la dirección información fiable, útil y relevante para el control de las operaciones y para la toma de decisiones...”

Norma No. 4.8 Documentación de procesos y transacciones

“...Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso; asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación...”

Declaración Interpretativa

Para que se considere útil y adecuada, la documentación, en general, debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener un propósito claro.*
- b) Ser apropiada para alcanzar los objetivos de la organización.*
- c) Servir a los directivos para controlar sus operaciones*
- d) Servir a los fiscalizadores u otras personas para analizar las operaciones.*
- e) Estar disponible y ser accesible para que el personal apropiado y los auditores la verifiquen cuando corresponda.*

Una posible causa de no obtener el 100% de respuestas de manera positiva a esta pregunta podría ser que no se aclaró el uso de esta bitácora para estos efectos, con el objetivo de uniformar su uso para todos los Programas Electorales.

Si el registro de los hechos relevantes en las bitácoras correspondientes no contienen aspectos mínimos y generales de control, no estaría claro su objetivo y la información consignada podría no tener el mismo valor para el monitoreo y la toma de decisiones.

2.5.2 Entrevista personalizada aplicada por la Coordinación de Programas Electorales a los Encargados y Asistentes de los Programas Electorales, entre el 29 de junio y el 7 de julio de 2006.

Como resultado de la aplicación de un cuestionario a los encargados de los Programas Electorales por parte de esta Auditoría Interna, el 9 de febrero de 2007, específicamente en cuanto a la pregunta No. 15 en la que se consultó sobre la participación en la entrevista efectuada a los Encargados de los Programas Electorales entre el 29 de junio y el 7 de julio con el propósito de efectuar una evaluación de los Programas Electorales, se obtuvo el siguiente resultado:

Respuesta	Cantidad
a. Sí	14
b. No	3
c. No responde	6
Total	23

Fuente: Cuestionario aplicado a los Encargados de Programas Electorales.

Los detalles al efecto se presentan en los **Anexos Nos. 8 y 9.**

Al cotejar dicha asistencia con la participación consignada en oficio de la Coordinación de Programas, No. CPE-121-2007 del 13 de marzo de 2007, remitido a esta Auditoría Interna con fotocopia de notas tomadas en las entrevistas practicadas y en relación con los que no respondieron, uno de ellos sí aparece como presente en la citada entrevista, asimismo, en cuanto a los seis que no respondieron todos aparecen como presentes en estas entrevistas.

Sin embargo, es importante recalcar que las entrevistas realizadas por la OCPE, según consta en los documentos remitidos a esta Auditoría Interna, no poseen firmas de los participantes al pie de la hoja de la Entrevista, para dejar constancia de su efectiva asistencia y participación y aceptación de los puntos tratados.

Asimismo, como aspecto de control interno es importante rescatar que según lo indica la Oficina de Coordinación de Programas Electorales en su oficio No. CPE-121-2007 del 13 de marzo, dirigido a esta Auditoría Interna, a partir de la Convocatoria para Elecciones Presidenciales, se efectuaron semanalmente reuniones con la participación de la señora y señores magistrados, en las que se analizó el avance de los Programas y de las unidades administrativas vinculadas con los Comicios, no obstante, los informes presentados a los jefes fueron principalmente en forma verbal.

Según lo señala el Manual de Normas Generales de Control Interno en la norma No. 4.10 referente al “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...”

Una posible causa es la inexistencia de un procedimiento definido para la aplicación de entrevistas para dejar evidencia de su realización y de los aspectos que en ellas se tratan.

Es preciso indicar que un documento que carece de la firma de los participantes, corre el riesgo de no ser aceptado posteriormente por los participantes. Una prueba de este riesgo es que seis de los entrevistados manifestaron no recordar haber participado en la entrevista mencionada.

2.6 Valoración del Riesgo en el Proceso Electoral

En relación con la Identificación y Valoración del Riesgo en el Proceso Electoral, la Coordinación de Programas Electorales desarrolló en el “Plan para el Seguimiento de los Programas Electorales Elecciones Nacionales 2006”, una propuesta para el análisis de riesgos, el cual pretendía detectar los riesgos más relevantes en cada Programa Electoral, señalar los efectos y probabilidad de que estos riesgos ocurrieran y definir las medidas alternas a implementar con el propósito de minimizar el efecto de tales riesgos.

En relación con dicha propuesta esta Auditoría Interna le consultó al Lic. Hernández Masis acerca del resultado obtenido de este análisis, el cual entre otros aspectos indicó en oficio No. CPE-223-2007 del 18 de mayo de los corrientes, que la Metodología para la Identificación y Valoración de Riesgos que se propuso por parte de la Comisión de Administración del Riesgo era muy diferente a lo que la OCPE estaba planteando, por lo que se decidió que dicha identificación y valoración de riesgos se ejecutara con posterioridad a los procesos electorales 2006, para aplicar la metodología en forma adecuada.

El artículo 19 de la Ley General de Control Interno establece que el jerarca y los titulares subordinados son responsables por el funcionamiento del SEVRI y que el incumplimiento de este deber será causal de responsabilidad administrativa y civil.

Asimismo, el Manual de Normas Generales de Control Interno, en su norma No. 3.1, en relación con la Identificación y Valoración de los riesgos dispone:

“...la administración deberá identificar y evaluar los riesgos derivados de los factores ambientales que afectan a la institución, así como emprender las medidas pertinentes para que ésta sea capaz de afrontar exitosamente tales riesgos”...“...la valoración de los riesgos es más que un esfuerzo teórico y de reflexión que se lleva a cabo una

sola vez; en realidad, constituye un proceso activo, continuo, diario y repetitivo que realizan, con la ayuda de un sistema de información adecuado, las personas que toman decisiones en todos los niveles de la institución, como base para emprender medidas congruentes con la estrategia institucional y con las condiciones imperantes en un momento dado. Así, más que el conocimiento de los riesgos propiamente dicho, lo importante de la evaluación radica en que permite:

- a) Identificar los factores que elevar el riesgo o a que éste se materialice...*
- b) Empezar acciones adecuadas para enfrentar el riesgo y reducir su impacto...*
- c) Permanecer alerta ante cambios eventuales que podrían aumentar o disminuir la incidencia del riesgo sobre las actividades institucionales...*

Por otra parte, en la Gaceta No. 134 del 12 de julio del 2005 entraron en vigencia las “Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE, en el cual la Contraloría General de la República define los criterios y directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI.

El aparte 4.7 de dichas Directrices, indica en relación con la documentación de riesgos:

“Se deberá documentar la información sobre los riesgos y las medidas para la administración de riesgos que se genere en cada actividad de la valoración del riesgo (identificación, análisis, evaluación, administración y revisión). Deberá establecerse registros de riesgos que incluyan, como mínimo, la información sobre su probabilidad, consecuencia, nivel de riesgo asociado y medidas seleccionadas para su administración. En relación con las medidas para la administración de riesgos deberá documentarse como mínimo su descripción, sus resultados esperados en tiempo y espacio, los recursos necesarios y responsables para llevarlas a cabo. ”

“Se deberá velar porque los registros sean accesibles, comprensibles y completos y que la documentación se realice de forma continua, oportuna y confiable.”

*“Toda esta información deberá servir de base para la elaboración de los reportes del SEVRI dirigidos a los sujetos interesados **y podrá ser requerida por la Contraloría General de la República o la auditoría interna, por lo que deberá estar actualizada en todo momento**”.* (el destacado es nuestro).

“Artículo 4.8 La comunicación deberá darse en ambas direcciones, mediante informes de seguimiento y de resultados del SEVRI que se elaboran periódicamente y mediante la operación de mecanismos de consulta a disposición de los sujetos interesados. La información que se comuniqué deberá ajustarse a los requerimientos de los grupos a los cuales va dirigida y servir de base para el proceso de rendición de cuentas institucional.”

Como se indicó en párrafos anteriores, la razón por la que no se efectuó el análisis y valoración de riesgo para el proceso electoral 2006 radica en que la Metodología que se propuso por parte de la Comisión de Administración del Riesgo era muy diferente a la que la OCPE estaba planteando, por lo que se decidió que la identificación y valoración de los riesgos se realizaría posteriormente a los procesos electorales, no obstante tratándose del proceso electoral municipal de diciembre 2006 las referidas normas emanadas de la Contraloría General de la República tenían carácter obligatorio ya que estaban vigentes desde el 1º de marzo del mismo año y su implementación sería gradual y programada por las Administraciones y en el caso del Tribunal rige a partir del 1 de julio de 2006.

Un posible efecto que la Institución podría enfrentar es el no identificar a tiempo riesgos que se podrían materializar, produciéndose consecuencias que no facilitarían el desarrollo del Proceso Electoral con la más alta eficiencia y efectividad.

3. CONCLUSIONES

3.1 Evaluación al Programa de Asesores Electorales

3.1.1 El Programa de Asesores Electorales se caracteriza por tener un papel protagónico en el importante escenario del desarrollo de los comicios del país.

Cada Asesor se constituye en el representante del Tribunal Supremo de Elecciones ante cada Junta Cantonal y las Juntas electorales en el país. Luego de tener un contacto importante con la logística y personal de este programa, se puede comprender ampliamente que sus labores son trascendentales, su desempeño ha sido excelente, satisfactorio y determinante en el desarrollo de las Elecciones Nacionales.

Sin embargo, notamos un posible riesgo antes las grandes necesidades de recursos que posee el Programa, según se evidencia de las manifestaciones reiteradas de sus participantes en cuanto a la urgencia de cubrir estos recursos. Este riesgo podría incidir en el deterioro de la motivación de los funcionarios que poseen amplia experiencia como miembros de este Programa y por ende dificultar la consolidación de una estructura que le permita al Tribunal Supremo de Elecciones, contar en forma permanente con ese importante recurso ante los retos que el país y sus ciudadanos le proponen a nuestra Institución, sobre todo ante los cambios que en los últimos años han surgido en el país en materia electoral y más reciente en cuanto a la celebración de referéndum.

Por otra parte, en el momento en que el Tribunal requiera la conformación del Programa de Asesores Electorales existe el riesgo de que al trasladar funcionarios de diversas oficinas u otros programas a éste, se limite el recurso humano de las oficinas que facilitan personal, lo cual podría ir en detrimento de la satisfacción de

las funciones sustantivas de esas oficinas, lo que además podría generar eventualmente retrasos y desacuerdos por parte de las jefaturas.

3.1.2 Como resultado de las entrevistas llevadas a cabo y el trabajo de campo realizado, pudimos notar una alta desmotivación para continuar participando en este Programa por parte de los funcionarios, siendo éste un Programa de alta importancia dentro del Tribunal Supremo de Elecciones y en el que el tema del reclutamiento conviene ser analizado para futuros procesos electorales. Es importante analizar esta situación y valorar que las características de estos funcionarios que laboran como Asesores deben tener un perfil especial y disponer dentro de sus características las siguientes:

- a) Poseer capacidad de liderazgo.
- b) Tener facilidad de palabra y habilidades sociales para efectuar una buena comunicación.
- c) Tener amplio conocimiento sobre la materia electoral.
- d) Tener la habilidad de resolver problemas y tomar decisiones.
- e) Capacidad de laborar bajo presión.
- f) Capacidad de adaptarse a diferentes condiciones laborales, sean de logística y al trato con diferentes personas.
- g) Tener una salud aceptable.
- h) Tener habilidades mínimas para capacitar a otros funcionarios.

- i) Capacitado y dispuesto para efectuar labores de oficina de gran variedad.
- j) Capacitado para efectuar labores de revisión de calidad de diferentes procesos, debido cuidado profesional en el desarrollo de sus labores.
- k) Capacitado para efectuar labores de coordinación entre diferentes actores del Proceso Electoral tales como, Juntas Cantonales, Juntas Receptoras, Fuerza Pública, Auxiliares Electorales y Delegados.

3.2 En relación con el Programa de Auxiliares Electorales

3.2.1 Durante el proceso de enseñanza, algunos Asesores Electorales no utilizaron los recursos sugeridos por la Sección de Capacitación para desarrollar el *“Taller de Instrucción a los Auxiliares Electorales”*, los cuales indicaban entre otros: video-bean, Módulo Auto Formativo, Manual para Juntas Receptoras de Votos, Código Electoral, Reglamento de Auxiliares Electorales⁶. Debe tomarse en cuenta que respecto al equipo propuesto para impartir la instrucción, no todos los centros de votación disponían de éste.

Por otra parte, pese a que el documento denominado “Actas de Juramentación e Instalación de Miembros de Juntas Receptoras de Votos” según la Coordinación de Programas Electorales se utilizó como registro de la capacitación y juramentación de los Auxiliares, esta situación no se pudo constatar en el documento al momento de revisarlos físicamente. Además, no se llevan registros referentes a la evaluación de la instrucción recibida, de manera que contribuyan a mejoras en este proceso.

⁶ Ibid. p. 2

Además, consideramos que existen oportunidades de mejora en el material impreso entregado a estos funcionarios electorales las cuales deben ser valoradas por la Sección de Capacitación y la Coordinación de Programas Electorales, en el sentido de que este sirva de guía realmente práctica que incida de manera más positiva en la importante labor de estos actores electorales.

3.2.2 A pesar de los esfuerzos realizados por la institución, el Programa de Auxiliares Electorales no fue dotado de los recursos humanos y materiales idóneos para llevar a cabo el mejor desempeño de sus funciones durante el proceso electoral municipal, en virtud de que no se estructuró un proceso de planificación acorde con las necesidades de ese proceso, sino que se basó en datos y experiencias del proceso electoral del 2002. Esta situación provocó inconvenientes en la ejecución de sus funciones a nivel operativo y de coordinación.

3.2.3 La falta de definición de adecuadas normas de acceso a los activos, los registros y a las bases de datos del Programa de Auxiliares Electorales, así como el no contar con una adecuada ubicación física, incidió negativamente en el personal y en la ejecución de sus funciones normales.

3.2.4 La falta de los manuales de procedimientos y descriptivos de puestos para el Programa de Auxiliares Electorales, privó de útiles herramientas de gestión y análisis de las funciones y los puestos involucrados, lo cual contribuiría a un mejor desempeño, así como al fortalecimiento del control interno sobre las actividades que se ejecutan.

3.3 Sobre el Cuerpo Nacional de Delegados

3.3.1 En virtud de que no existen registros de asistencia a las actividades de capacitación, no fue factible medir la cobertura del proceso de capacitación del Cuerpo Nacional de Delegados en las elecciones celebradas en febrero del 2006.

A pesar de la participación de la Sección de Capacitación para realizar el proceso de capacitación de los miembros del Cuerpo Nacional de Delegados, con miras a los Comicios Municipales, el nivel de respuesta de los eventos fue muy bajo, ya que alrededor de un 65% de los Delegados que ejercieron en los Comicios Municipales, no participaron de la capacitación, aspecto que representa una debilidad y un riesgo al considerar que los Delegados son uno de los actores electorales más reconocidos durante los procesos de elección, situación que obliga a sus miembros a contar con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias en el desempeño de su función.

3.3.2 Con respecto a las Elecciones para la escogencia de Presidente y Vicepresidentes de la República, de Diputados para la Asamblea Legislativa y Regidores, no se le suministró a los Delegados un instrumento que permitiera registrar las consultas atendidas y demás incidencias observadas en el ejercicio de ese cargo.

En lo que concierne al Proceso Electoral Municipal, no se tiene evidencia que los Delegados hayan utilizado las “Hojas de Incidencias” como medio de registro de los hechos e incidentes ocurridos, ya que estos no fue posible verificarlos pues no fueron aportados por el Cuerpo Nacional de Delegados, pese a las gestiones realizadas por esta Auditoría, aspecto que representa una debilidad significativa en el sistema de control interno.

3.3.3 En relación con el libro segundo de juramentaciones de funcionarios y delegados, a partir de los hallazgos detectados, se evidencian situaciones que de no corregirse en el futuro, podrían representar una debilidad en el control interno.

No obstante que el Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados prevé que el acto de juramentación puede ser delegado a terceros, la norma prevé esta posibilidad por vía de la excepción, sin embargo, se presentó la situación contraria, es decir, las juramentaciones en su totalidad fueron efectuadas por funcionarios autorizados.

3.3.4 No obstante la trascendencia que tiene el Cuerpo Nacional de Delegados dentro de los procesos que desarrolla el Tribunal, consideramos preocupante el hecho que transcurridos catorce meses de la celebración del proceso electoral de febrero del 2006 el Tribunal desconocía de manera oficial el informe denominado “Informe Día E”, emitido por la Jefatura del Cuerpo Nacional de Delegados.

3.3.5 Pese a los esfuerzos que ha realizado el Tribunal Supremo de Elecciones en lo referente a solventar algunas necesidades del Cuerpo Nacional de Delegados, tal es el caso de la dotación a ese órgano de una frecuencia de radio propia para cada región y otros materiales como: credenciales y distintivos (placas para vehículos, gorras y brazaletes), de la evaluación realizada se desprende que existen necesidades no cubiertas (cupones de combustibles, pasajes, mayor número de radios de comunicación y demás implementos de este tipo), todo lo cual pueden afectar el desempeño de las funciones que corresponde a dicho Cuerpo.

3.4 En relación con el registro de costos de los procesos electorales

3.4.1 No obstante que la Coordinación de Programas Electorales ha realizado esfuerzos tendientes a contabilizar los recursos invertidos en los procesos electorales de forma ordenada y eficiente y en general de consolidar en la institución un sistema de costeo, la ausencia de una metodología de esta naturaleza, en el caso de los Programas Electorales, ha permitido que se presenten “Cuentas Generales”, en la que los recursos registrados en ésta no se asocian a un rubro en particular, lo cual incide en una distorsión de la información relativa a los costos en que incurren los diferentes programas electorales.

3.4.2 Consideramos inconveniente desde el punto de vista de una adecuada gestión de recursos y administración de los bienes institucionales, la falta de reglamentación interna que regule lo referente a la gestión, tramitación y cancelación de la jornada extraordinaria, así como lo relativo a la asignación, uso, control y pago por concepto de servicios teléfonos celulares, tarjetas SIM y radiolocalizadores.

3.5 Plan de Seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales

3.5.1 No obstante la importancia que tiene el uso de la bitácora como medio de registro de los hechos que se presentan durante una actividad, en el caso que nos ocupa, para evidenciar el seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales, consideramos que no está clara la utilidad que tiene ese instrumento, por cuanto los diferentes Encargados la utilizaron de manera diversa y no se consideraron aspectos mínimos de control interno que deben quedar integrados dentro de las mencionadas bitácoras, tal como se explicó en el aparte correspondiente.

3.5.2 En relación con las entrevistas de monitoreo y seguimiento efectuadas a los Encargados de los Programas Electorales entre el 29 de junio y el 7 de julio de 2006, en las que no se incorporan las firmas de los funcionarios como evidencia de su participación y una forma de ratificar expresamente los hechos que se hacen constar, constituye una debilidad de control interno y le resta eficacia a dichos documentos.

3.6 Valoración del Riesgo Institucional

3.6.1 La identificación y valoración de los riesgos como componente de control interno y como un proceso más que teórico y de reflexión que se lleva a cabo una sola vez, debe constituirse en un proceso activo, continuo, diario y repetitivo que le permita a la Institución mantener debidamente actualizado y administrado su portafolio de riesgos.

En ese sentido, el jerarca y los titulares subordinados son responsables del funcionamiento del SEVRI y del cumplimiento de las directrices generales para el establecimiento de este sistema. Si bien es cierto que estas Directrices rigen a partir del 1 de marzo del 2006 y que su implementación ha sido gradual y programada de acuerdo con los parámetros que al efecto definió la Contraloría General de la República, a partir del 1 de julio tiene carácter obligatorio para el Tribunal, por lo que es importante que el jerarca esté al tanto del grado de avance que mantenga la Administración en su desarrollo e implementación, especialmente en lo relativo a la función primaria de la Institución, tal es el caso del desarrollo de Comicios.

Lo anterior por cuanto este proceso no se efectuó para las Elecciones del 2006, por las razones expuestas en el punto 2.6.

4. RECOMENDACIONES

A la Señora y Señores Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones:

Disponer las acciones necesarias con el propósito de que se giren las instrucciones correspondientes a los funcionarios que se indican, de tal manera que para futuros procesos electorales y para el próximo referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (u otros similares a futuro), en lo que resulte aplicable, se implementen las recomendaciones que de seguido se detallan:

4.1 Asesores Electorales

4.1.1 Que el Coordinador de Programas Electorales y el de Servicios Regionales, analicen, valoren y documenten la utilización de los recursos y la logística con que cuentan las oficinas Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, para activar la participación de estas Regionales y la utilización de sus recursos.

Dicha situación obedece a la necesidad de maximizar la utilización de los recursos que se otorgan a estas oficinas del Tribunal y una forma de disminuir los riesgos y las dificultades que enfrenta la sede central de la institución en el desplazamiento de personal a zonas alejadas.

4.1.2 Como resultado de los problemas que se visualizan para el reclutamiento de Asesores para los periodos de elecciones, de manera muy respetuosa, esta Auditoría Interna sugiere que el Coordinador de Programas Electorales en conjunto con el jefe de la Oficina de Recursos Humanos efectúen un estudio donde se valore:

a) Mantener un cuerpo permanente de Asesores Electorales y de otros funcionarios, donde se asigne directamente vía Manual de Puestos este perfil dentro de la categoría que se estime apropiada, de tal manera que los funcionarios destacados en un puesto específico sepan desde su contratación que serán responsables de fungir como Asesores Electorales para los procesos de elecciones que se desarrollen en el Tribunal. Lo anterior le brindaría al Tribunal la posibilidad de mantener activa la estructura de organización de las Elecciones, sobre todo ante posibles futuros procesos de referéndum que podrían surgir en el país.

b) Otra opción podría ser, separar plazas en una categoría específica como la señalada por el Encargado de Asesores Electorales "Coordinador de Apoyo", que sean utilizadas durante el desarrollo del Programa en sí. Esto con el fin de contar siempre con el personal dispuesto para desarrollar esta tarea, sin que se tenga que pasar apuros para llenar la cuota de Asesores en dicho Programa.

Dicha propuesta facilitaría una Administración de Recursos Humanos que tome en cuenta el perfil del personal requerido para las diferentes actividades, tendría asimismo, una incidencia positiva sobre el costo de la planilla en cuanto a la estimación de tiempo extraordinario a laborar. Por ejemplo, se podría analizar el costo de cada hora extra de un funcionario de cierto nivel jerárquico, con respecto al costo de un funcionario de menor nivel, que esté capacitado o pueda capacitarse para llevar a cabo determinada función o tarea.

4.2 Auxiliares Electorales

4.2.1. Que dentro del marco del convenio interinstitucional entre la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y el Tribunal Supremo de Elecciones, se valore la

posibilidad de involucrar a la Sección de Capacitación en la realización de un diagnóstico sobre los manuales utilizados en las capacitaciones que se les imparte a los diferentes actores electorales, así como de otro material complementario. Posteriormente a este proceso se podría ampliar el objeto de este convenio de manera que permita a este centro de enseñanza capacitar y certificar al Cuerpo Nacional de Delegados y a los Asesores Electorales, siendo estos últimos los responsable en capacitar y certificar conjuntamente con la Sección de Capacitación y la UNED, a los Auxiliares Electorales, Miembros de Mesa o Delegados del Tribunal. Finalmente sería conveniente instaurar durante el proceso electoral, un centro de atención de llamadas que permita a estos actores, en caso de ser necesario, afinar su aprendizaje sin tener limitaciones de distancia.

A la Comisión de Productos Gráficos

4.2.2. Diseñar e implementar con la Coordinación de Programas Electorales formularios/actas de: Juramentación e Instalación de Miembros de Juntas Receptoras de Votos de forma separada al del registro del proceso de juramentación y capacitación de los Auxiliares Electorales, de tal manera que estos procesos no se consignen en un solo documento. En estos formularios se recomienda consignar toda la información que se considere necesaria como el nombre del Asesor que juramenta y en caso de que se omita este acto, indicar las razones por las que no se realiza.

4.2.3. Actualizar con la Coordinación de Programas Electorales el material impreso entregado a estos funcionarios electorales -Modelo Auto Formativo para los Auxiliares Electores, Manual Didáctico para Miembros de las Juntas Receptoras de Votos y Auxiliares Electorales y otro que se estime pertinente, lo cual contribuiría a optimizar el proceso de aprendizaje.

A la Coordinación de Programas Electorales

4.2.4. a. Instaurar con el Encargado del Programa de Auxiliares Electorales, un Plan de Gestión basado en conocimientos realistas del ambiente interno y externo, identificando y evaluando los riesgos inherentes en la ejecución de sus operaciones. Entre varios aspectos deberá considerar la misión y la visión institucionales, los objetivos, las metas, las políticas establecidas, los recursos materiales y humanos requeridos, así como las personas responsables de llevarlos a la práctica.

b. Paralelamente a lo expuesto en la recomendación anterior, que el Coordinador de Programas Electorales, el Encargado del Programa de Auxiliares Electorales y la Sección de Capacitación, desarrollen adecuados y oportunos mecanismos de divulgación del Plan de Gestión del Programa de Auxiliares Electorales, entre el personal designado en el Programa y los Programas Electorales complementarios, con el fin de determinar el nivel de aceptación de los objetivos y mostrar el nivel de compromiso existente a corto, mediano y largo plazo.

4.2.5. Establecer y divulgar políticas de acceso a los registros y bases de datos utilizados por el Programa de Auxiliares, de modo que sólo los obtengan los funcionarios autorizados por razón de su cargo y de las funciones correspondientes. Lo anterior en coordinación con el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

4.2.6. Que el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el Coordinador del Programas Electorales elaboren un plan de contingencia que procure la continuidad de las operaciones normales del Programa en estudio, en presencia de eventualidades inesperadas que podrían incidir en la continuidad de su operación.

4.2.7. Que en colaboración con el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación se realicen y mantengan respaldos actualizados de los archivos de datos de los programas utilizados como el de “Miembros de Mesa”, así como de otras bases de datos utilizadas, en un sitio restringido, controlado y remoto.

4.2.8. Gestionar oportunamente ante quien corresponda, el establecimiento de un espacio físico que reúna las condiciones de seguridad mínimas necesarias, que contribuyan a un adecuado desempeño de sus funciones y al procesamiento continuo y adecuado de los datos.

4.2.9. Implementar y divulgar a corto plazo en conjunto con el encargado del Programa de Auxiliares Electorales, un Manual de Procedimientos que contribuya al análisis, el mejoramiento de sus funciones y que se constituya como una herramienta de consulta e inducción a nuevos empleados.

4.2.10. Incluir con el Jefe de Recursos Humanos en el Manual Descriptivo de Puestos Institucional, los requisitos mínimos deseables entre los cuales estarían: los conocimientos prácticos, los académicos, los valores, las aptitudes y las habilidades personales, así como el grado de responsabilidad en las actividades. Asimismo, deberá de contemplarse una adecuada segregación de funciones. En ese sentido resulta pertinente tomar en consideración la recomendación del Informe de Evaluación de Programas Electorales rendido con oficio No. 033-C.P.E.-2007 del 16 de enero de 2007 y conocido en Sesión Ordinaria No. 11-2007 del 25 de enero de 2007, mediante el cual la Coordinación propuso lo siguiente:

Revisar los manuales de procedimientos del Cuerpo Nacional de Delegados y definir claramente las competencias de los Delegados y de los Asesores Electorales y los Auxiliares...”⁷

⁷ Coordinación de Programas Electorales, Tribunal Supremo de Elecciones. *Informe de Evaluación de Programas Electorales, Capítulo N.º VIII, Recomendaciones*. Enero 2007, p.p. 137.

A la Sección de Seguridad Integral

4.2.11. Establecer con el Coordinador de Programas Electorales adecuados mecanismos de control relacionados con el acceso físico a las instalaciones en donde se encuentran las computadoras, discos, quemadores, fuentes de poder, archivos del Programa de Auxiliares entre otros, utilizándose mecanismos tales como: vigilancia directa realizada por un oficial de seguridad, controles de acceso en las puertas, tarjetas o dispositivos de identificación etc.

4.3 Cuerpo Nacional de Delegados

4.3.1 Que el Coordinador de Programas Electorales con el criterio del Jefe del Cuerpo Nacional de delegados valoren la necesidad de modificar el Manual de Operaciones y Reglamento de ese Cuerpo, en el sentido de que previo al acto de nombramiento y juramentación de los delegados, se fije como requisito el que se haya cumplido con el proceso de capacitación y/o actualización de conocimientos y destrezas necesario para estos efectos.

4.3.2 Que para futuros procesos de elección la Jefatura del Cuerpo Nacional de Delegados, como parte de los materiales a suplir a sus miembros durante el proceso de capacitación, suministre una bitácora como medio de registro de incidencias y que su uso sea de carácter obligatorio para todos los procesos.

4.3.3 Que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales con el criterio del Jefe del Cuerpo Nacional de Delegados valoren la conveniencia de establecer:

a) Que el Delegado en un periodo perentorio, posterior a la jornada electoral, remita al coordinador de la zona a que pertenece, un informe de los hechos acontecidos, utilizando el formato previamente definido.

b) Que el Jefe de Zona una vez concluido el plazo previsto en el inciso anterior, remita a la Jefatura de Región correspondiente, en la fecha que se defina, el informe de su sector o zona, adjuntando los reportes de incidencias presentadas por los Delegados.

c) La Jefatura de Región, cumplido el tiempo previsto para que los Coordinadores de Zonas entreguen sus reportes, presenten en el lapso fijado, a la Jefatura Nacional del Cuerpo de Delegados, el informe de su región, el cual deberá contener los registros (hojas de incidencias) aportados por los Delegados debidamente llenos y firmados.

d) Que la Jefatura del Cuerpo Nacional de Delegados, una vez que cuente con la información necesaria, exponga –en el plazo establecido- al Tribunal, los resultados, reflexiones y demás valoraciones sobre el desempeño de ese órgano.

e) Que el funcionario que el Superior designe como enlace entre el Tribunal y el CND, como parte de sus funciones ejerza un seguimiento con el propósito que el CND, presente en la fecha definida el informe correspondiente.

4.3.4 Que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales valore la conveniencia de que las juramentaciones de los miembros del Cuerpo Nacional de delegados, se consignen en un libro destinado únicamente para ese fin expreso.

Por otra parte, se sugiere que el Tribunal valore desde una perspectiva de funcionabilidad, relevancia y oportunidad, que ese Órgano Colegiado continúe ejerciendo dicha función, o en su defecto, modificar el Reglamento para que la juramentación de los Delegados la ejecute de forma definitiva el (los) funcionario (s) que el Tribunal designe. Lo anterior sin perjuicio de que este último pueda reservarse dicha competencia.

Asimismo, en caso de delegación de este acto, es conveniente que incorpore como parte del texto de la juramentación, el nombre del funcionario que lleva a cabo dicho acto, así como la referencia del acuerdo, oficio, sesión, etc., con el cual se otorgó la autorización.

4.3.5 Solicitar a la Jefatura Nacional del Cuerpo de Delegados, en coordinación con la Coordinación de Programas Electorales, la definición de un programa de necesidades para dichos actores, a efecto de que en los próximos comicios y referendo (s) para que en la medida de las posibilidades presupuestarias de la Institución, dichas necesidades sean cubiertas.

4.4 Costos de Procesos Electorales

4.4.1 Que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales y demás dependencias que correspondan, realicen las gestiones necesarias a efecto de que en los próximos comicios electorales y demás actividades de similar naturaleza, se cuente con una metodología de costeo que permita no sólo su registro, sino su adecuada identificación y clasificación de los costos, de tal manera que se elimine el uso de cuentas generales o globales que impiden visualizar de manera exacta el uso de los recursos por parte de los diferentes programas.

4.4.2 Que el Departamento de Recursos Humanos proceda a elaborar una reglamentación interna en lo referente a la regulación del tiempo extraordinario. Asimismo, en lo que corresponde a la asignación y uso de teléfonos celulares, tarjetas SIM y radiolocalizadores, es preciso que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales en coordinación con la Dirección Ejecutiva defina un reglamento en esta materia.

4.4.3 Que en un plazo prudencial el Comité Gerencial de Informática (CGI) o a quien corresponda, informe a las Señoras y Señor Magistrado y a esta Auditoría Interna el grado de avance y los motivos que no han permitido la oportuna implementación del Sistema Gerencial de Costos de Proyectos y Actividades Sustantivas.

4.5 Plan de Seguimiento y Monitoreo de los Programas Electorales

4.5.1 Que la Oficina de Coordinación de Programas Electorales proceda a:

a) Formalizar el uso de la bitácora para el seguimiento y monitoreo de los Programas Electorales, mediante la emisión de un procedimiento que contenga los elementos que carecen las bitácoras examinadas por esta Auditoría, según se comentó en el aparte N° 2.5.1 del presente informe, cuyos detalles se presentan en el Anexo No. 7.

b) Dejar en la bitácora evidencia escrita y firmada de las labores de monitoreo y seguimiento que efectúan los funcionarios asignados por la OCPE.

c) Que todos los Programas Electorales utilicen la misma bitácora, sea en forma manual o digital, pero que se estandarice su uso y en caso de ser digital que ésta se imprima en hojas debidamente foliadas y que consten las firmas respectivas una vez impreso el documento.

4.5.2 Que la OCPE defina un procedimiento con el cual las entrevistas y las diferentes reuniones mediante las cuales se realice el monitoreo u otras actividades, queden debidamente evidenciadas con la firmas de los funcionarios participantes, de tal manera que el documento posea carácter formal para la toma de decisiones y eventuales revisiones que se estimen necesarias.

4.6 Recomendaciones Valoración del Riesgo Institucional

4.6.1 Que para efectos del próximo referéndum se retome el Plan elaborado por la Oficina de Coordinación de Programas Electorales para identificar los posibles riesgos que podrían tener los Programas Electorales en el proceso, analizarlos y proponer medidas de mitigación.

4.6.2 Que la Oficina de Control Interno del Tribunal Supremo de Elecciones promueva una cultura que le facilite a la Institución desarrollar y mantener el Sistema Específico de Valoración de Riesgo en forma permanente, tal como lo indica la Directriz de la Contraloría General de la República, de manera que la Institución pueda contar con una herramienta que le permita al jerarca, a la Coordinación de Programas Electorales, a cada Encargado de Programa y a toda la Institución en general, lograr administrar el riesgo de una manera permanente, oportuna y eficiente.

Asimismo, que la citada Oficina desarrolle los mecanismos de seguimiento y monitoreo para que el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás interesados puedan contar con este análisis debidamente documentado en forma oportuna, para los efectos pertinentes.

Licda. Alejandra Sobrado Barquero
Auditora Fiscalizadora

Lic. José Andrés Blanco Chaves
Auditor Fiscalizador

Lic. Franklin Mora González
Auditor Fiscalizador

Lic. Allan Acevedo Rodríguez
Auditor TI

