

# DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA

# INFORME DE RESULTADOS DE ENCUESTA INSTITUCIONAL SOBRE CONTROL INTERNO

## COMISIÓN INSTITUCIONAL DE CONTROL INTERNO DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

San José, 18 de diciembre de 2019

# **INDICE**

I.	Índice	2
II.	Introducción	3
III.	Desarrollo de la encuesta	4
IV.	Conclusiones	. 15
V	Recomendaciones	16

## II. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones actuales se desempeñan en tiempos y contextos caracterizados por el cambio constante y por tanto, surgen también retos nuevos, dada la imperiosa necesidad de modernizarse, ajustarse y volverse más eficientes y eficaces en la prestación de sus servicios.

Las instituciones costarricenses no son la excepción a la afirmación anterior, y como respuesta a este cambio, se encuentra el control interno que debe existir a lo interno de dichas entidades, el cual ha pasado a ser un sistema enfocado en temas estratégicos, en aras de lograr que éstas alcancen sus objetivos específicos. Es por ello que éste se ha convertido en una básica herramienta vital para las organizaciones.

Para efectos de conceptualización, según **la Ley General de Control Interno Nº 8292 (en adelante Nº 8292)**, entrada en vigencia en el 2002, se entiende por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

La Defensoría de los Habitantes reconoce la importancia de desarrollar plenamente el sistema de control interno y sus componentes, a lo interno de la institución y las distintas unidades de trabajo que componen su estructura, de modo que la prestación de sus servicios se vuelva más eficiente y eficaz cada vez.

En consecuencia, la Comisión Institucional de Control Interno (CICI), conformada al efecto, consideró indispensable identificar una base o punto de partida, por lo que se encomendó a una subcomisión, en el seno de la Comisión, la elaboración de una encuesta sobre control interno, la cual fuera obligatoria responder para todo el personal institucional sin excepción, pues ésta podría proporcionar información valiosa e insumos interesantes para establecer esa base o punto de partida referido anteriormente.

Por ende, el presente informe expondrá los resultados y sistematización de la encuesta, cuyo análisis proporcionará insumos suficientes para plantear conclusiones y, a partir de éstas, algunas recomendaciones cuyo cumplimiento brindará orientación y mejoría al sistema de control interno institucional.

#### III. DESARROLLO DE LA ENCUESTA

Un primer resultado que se colige de la aplicación de la encuesta fue que, si bien se logró un porcentaje alto de participación del personal en su respuesta, no se alcanzó el cien por ciento.

### a. Cantidad de personal participante en la encuesta:

Total de empleados y empleadas en planilla en la institución	Total de formularios presentados	% de :
158	120	76%

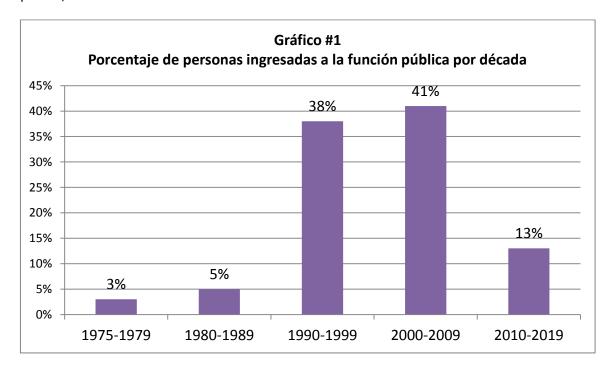
En los resultados de la encuesta de control interno se encuentran 120 respuestas, lo que quiere decir que de los 158 trabajadores y trabajadoras de la institución, un 76% respondió. Estadísticamente la cifra es significativa, pues la cantidad de las personas que respondieron es alta, tal y como se indicó con anterioridad.

Sin embargo, la encuesta era de carácter obligatorio, por lo que este resultado genera cierta incertidumbre al buscar las razones por el cual el otro 33% no contestó. Sería de relevancia realizar otro sondeo a futuro, en el cual se consideren estos aspectos, para saber por qué las personas que no contestaron se rehusaron a hacerlo, aunque se garantizó que la encuesta fue anónima para sus participantes.

No obstante, es necesario acotar que el concepto de control se relaciona directamente y de manera usual a la fiscalización, al dominio, al mando o a la preponderancia, por lo que sería lógico afirmar que una de las razones por las que el 33% no contestó fue por miedo al control interno o a algún tipo de represalia, en sentido de que pueda haber una inspección profunda de sus acciones al responder de cierta manera la encuesta.

#### b. Ingreso del personal participante a la función pública:

El siguiente gráfico muestra los períodos de ingreso del personal actual a la gestión pública, desde 1975 hasta 2019:



En cuestión de resultados de la encuesta, un 41% de los y las encuestadas entraron en la década en que la ley se publicó. Un 46% ingresaron antes de promulgarse la ley. Los demás encuestados (13%) entraron una década después. En aras de ilustrar la información anterior ver siguiente imagen en donde se expresan los porcentajes según fecha de ingreso a la institución:

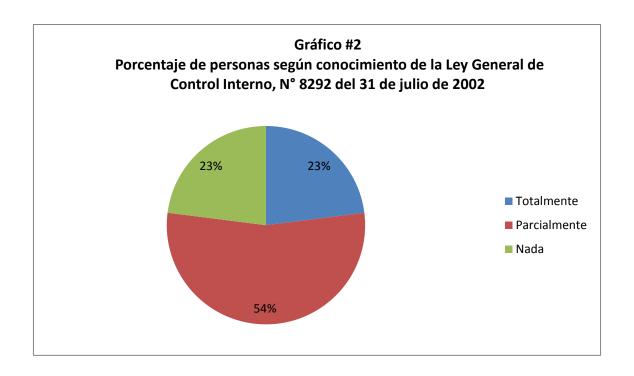


Estos datos permiten verificar que un 46% del personal ingresó con anterioridad a la vigencia de la **Ley Nº 8292**, por lo cual no estaría familiarizado con el sistema de control interno, sus componentes ni sus deberes o responsabilidades.

Ahora bien, alrededor de un 54% inició labores en la gestión pública al tiempo o con posterioridad a la aplicación de la ley de interés, lo que haría suponer que este porcentaje mayor sí tendría conocimiento sobre el sistema de control interno y su aplicación.

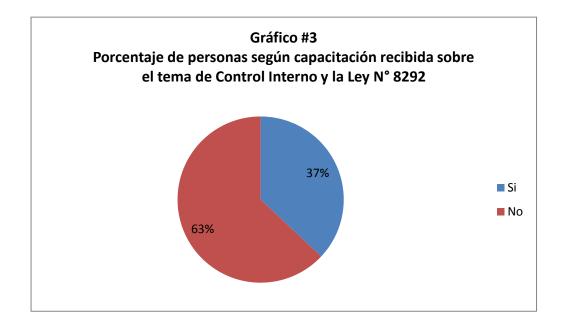
No obstante, si bien se supone que al ingresar a la institución, es un deber del trabajador o trabajadora informarse, entre otros, sobre el control interno, leyes y reglamentos incluidos, ya que no puede alegar desconocimiento de la ley; un 77% de las personas que respondieron la encuesta indicaron no haber leído la **Ley Nº 8292** o haberla leído parcialmente (ver Gráfico #2). Es relevante observar la relación que se presenta entre el dato indicado anteriormente (77%) y el 87% correspondiente a la fecha de ingreso antes y durante la promulgación de la ley. (46%+41%=87%).

Como primer hallazgo se observó una marcada deficiencia en la forma como el personal de la institución es informado acerca de temas tan esenciales como la **Ley N° 8292.** 

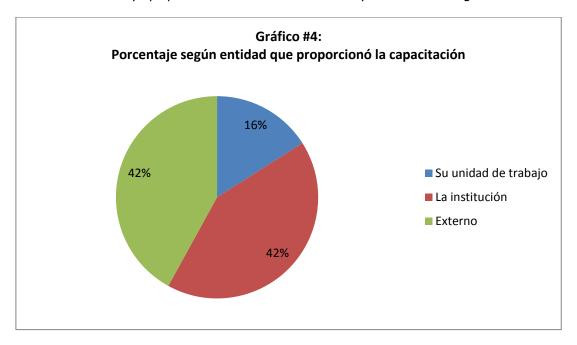


Al tener esta problemática, se deben adoptar decisiones para tratar de resolverla. Una de éstas puede ser la simple acción de capacitar sobre el tema, pues incide en el quehacer de toda la población institucional por igual. De seguido, se ubica un segundo hallazgo: solo un 37% de los y las encuestadas recibieron capacitaciones sobre el tema, por lo que el 63% sigue sin información al respecto. (Ver Gráfico #3). Siendo la **Ley Nº 8292** un instrumento técnico jurídico cuyo contenido debe ser conocido obligatoriamente por los y las trabajadoras, llama la atención que un 63% de las personas encuestadas indiquen no tener información al respecto, lo que representa un riesgo para la institución.

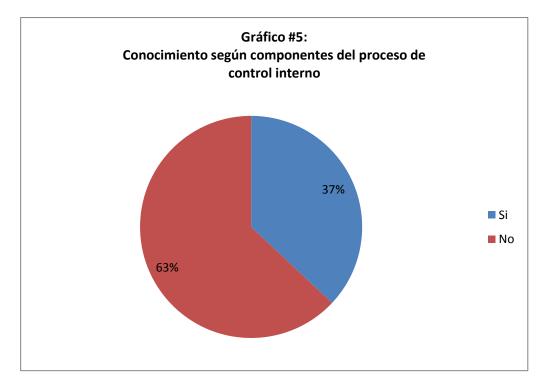
De las 45 personas funcionarias que respondieron positivamente a la pregunta referida a capacitación recibida, según el Gráfico #4 solo un 16% recibió la capacitación por su propia unidad de trabajo y en cifras iguales, 42% la recibió por parte de la institución y 42%, de una entidad externa.



La cifra que indicó que el 16% fue capacitado por parte de su propia unidad de trabajo, orienta necesariamente a reforzar la capacitación, lo cual debe ser competencia de las directoras y directores, jefas y jefes responsables de las unidades de trabajo. Además, esta realidad evidencia la necesidad de homogenizar la capacitación, de modo que todo el personal institucional conozca y aplique el sistema de control interno y su normativa regente.



Un tercer hallazgo que se relaciona con los anteriores, es que el 63% desconoce los componentes del sistema del control interno, por lo que apenas un 37% alega conocerlos. Esta situación sigue la línea del desconocimiento por parte de los y las trabajadoras de la institución acerca del control interno como un todo, como ese proceso complejo que, al ser desconocido por la mayoría, sigue representando un riesgo institucional. (Ver Gráfico #5).



Llama la atención que la respuesta a la pregunta de si conoce los componentes del control interno, el porcentaje es mayor al de los y las funcionarias que indicaron en la pregunta

correspondiente que sí conocen o han leído la ley completa. Se considera oportuno acotar que la probabilidad más alta es que las personas saben lo que es, pero no saben lo que conlleva realizar el control interno ni ninguno de sus componentes, por lo que los resultados de la encuesta no son los más prometedores. Tanto es así que, en la encuesta, todas las personas encuestadas lograron responder con facilidad los componentes de control interno y actividades de valoración de riesgos, por lo que la hipótesis es altamente probable, en comparación a afirmar que desconocen totalmente el sistema, el cual no se puede desconocer del todo, pues se realiza todos los días. Lo ideal sería que todos los y las trabajadoras de la institución se familiaricen con el control interno y sus componentes, con el ordenamiento jurídico correspondiente y con la valoración correspondiente, en aras de cumplir con los objetivos dispuestos en la Ley respectiva.

Los y las funcionarias hacen énfasis en 2 actividades de control interno (ver cuadro #1):

- a) Actividades de control.
- b) Evaluación de riesgos.

Esto es congruente con los elementos que han sido comentados o analizados en este documento, en cuanto a la relación directa que los y las funcionarias establecieron entre el sistema de control interno y la percepción de un mecanismo orientado a la vigilancia de las actividades y a la implementación de medidas que conducen a prevenir riesgos en el futuro.

Del 37% (44 personas funcionarias) que respondieron afirmativamente que sí en el gráfico anterior, se recibieron las siguientes 88 respuestas:

Componentes del proceso de control interno

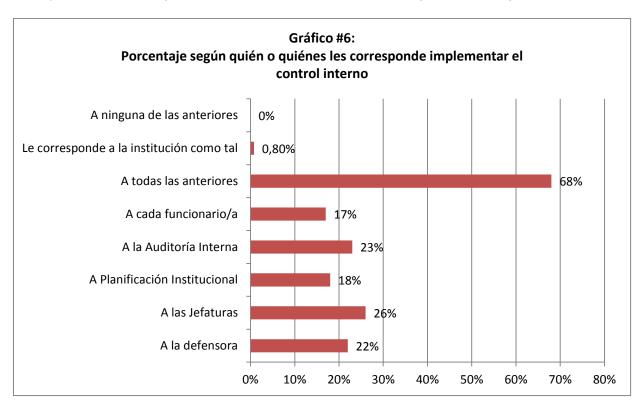
Componente	Número de respuestas sobre componentes	Porcentaje de respuestas sobre componentes
Actividades de	31	38%
control/ambiente de control		
Valoración/Evaluación de	31	38%
riesgo		
Monitoreo/Supervisión	7	8%
Sistemas de información	5	5%
Planificación/Programación	2	2%
Control de	2	2%
documentos/expedientes		
Registro/Seguimiento	2	2%
Auditoría interna	2	2%
Garantizar eficacia y eficiencia	2	2%
Jefaturas	1	1%
Delegación de	1	1%
responsabilidades		
Protocolización de procesos	1	1%
TOTAL DE RESPUESTAS <sup>1</sup>	<u>88</u>	<u>100%</u>

Como se puede apreciar en el Cuadro #1, de las 44 personas que respondieron afirmativamente sobre sí conocer los componentes de control interno, no todas identificaron correctamente las componentes del control interno, como las actividades de control, el ambiente de control, el monitoreo, supervisión o seguimiento, la valoración del riesgo y los

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> El total de respuestas incluye el mismo total de personas encuestadas que respondieron (44) pero al ser una pregunta con dos respuestas cada persona, el resultado es el doble (88).

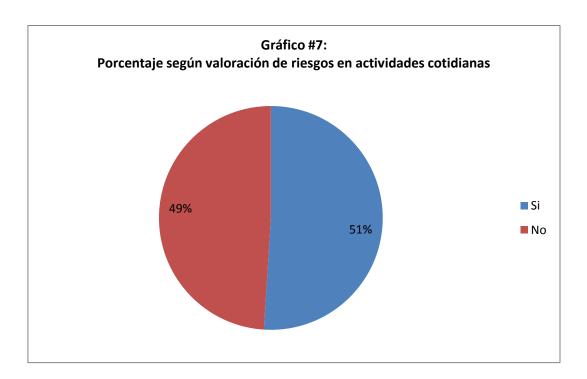
sistemas de información. De hecho, parte de estas confundieron los componentes con órganos o características del sistema de control interno.

A pesar del análisis que se ha dado, si existe una conciencia mayoritaria en cuanto a que el control interno es una responsabilidad de todos y todas, al tener un 68% de respuesta la opción "todas las anteriores", haciendo referencia que a implementar el control interno les corresponde a todas las opciones, lo cual es una afirmación certera. (Ver Gráfico #6).



QUIÉN CONTROLA
Profesional
Secretaria
Asistente Administrativa
Jefatura
Dirección
Persona encargada de enlace entre Asamblea Legislativa y Defensoría
Recursos Humanos
Defensora de los Habitantes
Profesional de prevención, funcionaria administrativa y Dirección Ejecutiva
Aprobadores y DTIC Hacienda
Cadena de aprobación según secuencia establecida a nivel interno y en los subsecuentes
procesos de análisis de ofertas y adjudicación final del bien o servicio.
Jefatura y Contabilidad Nacional

Al consultarse si la persona funcionaria realiza valoración de riesgos en sus actividades cotidianas, casi la mitad del personal (49%) respondió negativamente:



Por otra parte, al haber sido afirmativa la respuesta a la pregunta anterior para el 51%, se solicitó la mención de una actividad de valoración de riesgos, lo cual se recogió en las siguientes categorías semejantes<sup>2</sup>:

## MENCIÓN DE UNA ACTIVIDAD DE VALORACIÓN DE RIESGOS

Divulgación de manuales con las funciones del personal; directrices emitidas; acuerdos de Despacho.

Control y custodia de expedientes asignados. Jefaturas que hacen revisión mensual de los casos.

Control del plazo para la resolución de las solicitudes de intervención: análisis del tipo de intervención que se debe realizar ante las instituciones y tiempos de respuesta para lograr efectividad y eficacia. Revisión y lectura de los informes preparados, para minimizar errores.

Control de las notificaciones de las resoluciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes y su coordinación, para no lesionar derechos por no notificar a tiempo.

Plazos para la entrega de productos específicos. Riesgo que representan actividades no planificadas que van surgiendo de la actividad diaria. Lectura del entorno. Determinar prioridades para la gestión y resolución de casos.

Inspecciones: falta de disponibilidad de chofer o vehículo para realizar inspecciones y de un protocolo de actuación que se aplique en su realización; planes sustitutivos para cumplir con las metas de trabajo en caso de que no se puedan realizar las inspecciones; verificación de convocatoria antes de una gira.

Monitoreo

Que no se puedan cumplir las metas

Asegurar la conectividad cuando se está de teletrabajo

Libro de Actas de casos confidenciales

Revisión de las cargas de trabajo del personal

Informes Mensuales

Revisión de los objetivos y metas establecidos en el PE y en el PAO.

Compras institucionales

Cualquier aparato que la funcionaria maneja y esté en mal estado, se dañe o provoque un daño que pueda afectarle, al personal de la institución o a las personas visitantes.

Presupuesto

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Hay 60 respuestas, no 61, pues un o una encuestada que respondió "sí" no contestó esta pregunta.

Recursos Informáticos

Conducción de vehículos

Autorización de transferencias de pago a los proveedores

Poco más de la mitad del funcionariado (51%) respondió que sí efectúa valoración de riesgos en sus quehaceres habituales, pero al analizar sus respuestas se evidencia que muy pocos servidores y servidoras tienen claro en qué se considera cuáles actividades son riesgos y cuáles permiten realizar esta valoración.

A la solicitud de enumerar las actividades que se realizan de forma ordinaria en el trabajo y que cuentan con algún mecanismo de control, se sistematizaron las siguientes respuestas:

ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN FORMA ORDINARIA QUE CUENTAN COI	Ν
ALGÚN MECANISMO DE CONTROL	

Control de Asistencia

Ingreso y control de entrega de Correspondencia

Control de notificaciones

Control de asignación y trámite de oficios y expedientes (revisión SOL)

Atención del correo institucional

Borrador de documentos varios

Elaboración de Informes de las Solicitudes de Intervención

Control de documentos firmados

Informes Mensuales sobre cierre de expedientes y actividades realizadas.

Seguimiento de recomendaciones

Sistema de monitoreo de centros

Control de casos confidenciales

Control de atención al público (personal o vía telefónica)

Control de seguimiento de las tareas del Despacho

Sistema de cómputo

Cuentas de correo institucional y creación de usuarios nuevos con acceso al sistema

Presupuesto – Confección de estados financieros

Control de uso de vehículos

Estudios técnicos de análisis de puestos

Compras institucionales

Control de pago a proveedores

Atención de medios de prensa

Cumplimiento con las comisiones y productos previstos en el PAO

Revisión de proyectos de ley

Gestión de vacaciones

Planilla

Relaciones con instituciones externas

Monitoreo de metas individuales

Reporte de aparatos en mal estado

Capacitaciones

MEDIOS E	DE (	CONTROL	<b>DE LA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
----------	------	---------	--------------	------------------

lo hay

Registro físico (Libro de Actas)

Registro digital (Tabla de Excel)

STCOD

Sistema electrónico de datos

Sistema de Información Documental (SOL)

Sistema INTEGRA

Cuadro de monitoreo

## Reuniones periódicas

QUIÉN CONTROLA
Profesional
Secretaria
Asistente Administrativa
Jefatura
Dirección
Persona encargada de enlace entre Asamblea Legislativa y Defensoría
Recursos Humanos
Defensora de los Habitantes
Profesional de prevención, funcionaria administrativa y Dirección Ejecutiva
Aprobadores y DTIC Hacienda
Cadena de aprobación según secuencia establecida a nivel interno y en los subsecuentes
procesos de análisis de ofertas y adjudicación final del bien o servicio.
Jefatura y Contabilidad Nacional

Al consultar al personal con cuáles de las siguientes afirmaciones se identifica mejor o está de acuerdo, se obtuvieron los siguientes resultados:

Indique con cuáles de las siguientes afirmaciones se identifica mejor o			
está de acuerdo			
<u>Afirmación</u>	<u>Respuesta</u>	<u>Porcentaje<sup>3</sup></u>	
-			
a. Con tantos años de experiencia y de	4	3%	
trabajar en la institución, no ocupo que me controlen.			
	<u> </u>	71%	
b. El control interno proporciona seguridad	03	/1%	
i. Que no me sancionen.	31	26%	
ii. Garantizar eficiencia y eficacia de	108	90%	
las operaciones que realizo.			
iii. Proteger los bienes	94	78%	
institucionales y evitar el uso			
indebido o irregularidades.		2001	
iv. Tener una buena calificación en	47	39%	
la evaluación de desempeño.	92	77%	
v. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.	92	7770	
vi. Contar con información confiable	85	71%	
y oportuna.			
c .Mi jefatura nos brinda confianza y no	36	30%	
está encima nuestro controlándonos.			
d. El control demanda mucho tiempo.	9	8%	
e. El objetivo del control interno es mejorar la gestión institucional.	105	88%	

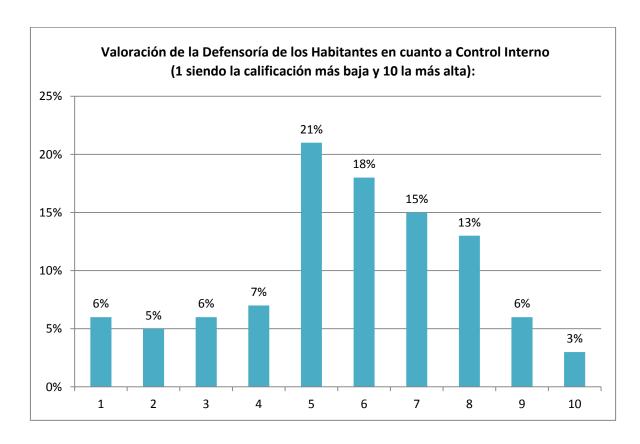
El mayor porcentaje de respuestas (108 o 90% y 105 u 88%) se concentraron en garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones que realiza que realiza cada persona funcionaria y en cuanto a que el objetivo del control interno es mejorar la gestión institucional.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El porcentaje total no será 100% pues es una pregunta con respuesta múltiple. Cada porcentaje es el por ciento del total de personas encuestadas (120).

También un porcentaje importante (94 o 78%) respondió que el control interno se aplica para proteger los bienes institucionales y evitar el uso indebido o irregularidades, cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico (92% o 77%), proporciona seguridad y brinda información confiable y oportuna (cada una con 85, para un 71%).

No obstante, porcentajes significativos respondieron que el control interno se aplica para tener una buena calificación en la evaluación de desempeño (47 o 39%) o bien, para evitar sanciones (31 o 26%). Es decir, estos segmentos identifican los fines del sistema de control interno con propósitos sancionatorios o recompensables.

A la instrucción de indicar la valoración que cada quien considera tiene la Defensoría de los Habitantes en cuanto a control interno (1 la más baja y 10 la más alta), las respuestas recibidas se reagruparon en las siguientes categorías semejantes:



Finalmente, se consultó con respecto a lo mejor que cada quien considera que se tiene en cuanto a control interno (especifique si es en su unidad de trabajo o a nivel institucional). La multiplicidad de respuestas se reagrupó como se consigna a continuación:

ACTIVIDAD CONTROLADA
Elaboración de manuales
Atención al habitante (debe ser en recepción)
Atención telefónica y atención personal
Asistencia
Control de Correspondencia
Gestión de documentos
Gestión de expedientes
Informes Mensuales
Seguimiento de Recomendaciones
Redacción de informes de inspección
Asistencia a Reuniones y Comisiones
Emisión de órdenes de compra
Actualización informativa del sitio web
Reuniones de seguimiento con el personal
Vacaciones
Registro de viáticos
Manejo de la agenda de la Defensora
Criterios sobre Proyectos de Ley
Desarrollo de talleres
Horario de Trabajo
Solicitud de equipo y de vehículos
Archivo SICERE – CCSS
Combustible y kilometraje de los vehículos
Requisiciones
Ejecución Presupuestaria
Corrección de fallos en el proceso de creación de oficios, acceso, desbloqueos, formularios, IMB NOTES
PAO
Registro de Solicitudes de Pedido
Sistema de Control Interno
Sistema de Condoi Interno

Los insumos recabados en el presente informe permiten alcanzar las conclusiones y plantear las recomendaciones que se detallarán en los apartados siguientes.

#### IV. CONCLUSIONES

Algunas de las conclusiones obtenidas a partir de la información recabada en este ejercicio, se detallan a continuación:

- 1. Pese a que cumplimentar la encuesta era una tarea obligatoria que todo el personal debía realizar, se recibieron 120 respuestas de 158 posibles, lo cual permite presumir que, aproximadamente, la cuarta parte del personal desconoce, desconfía o no tiene interés en la materia. Esto representa un importante reto para la jerarca, los titulares subordinados y esta Comisión, en cuanto a las labores de comunicación y concienciación que se deben efectuar, para que la totalidad del personal conozca, asuma y normalice sus responsabilidades en materia de control interno.
- 2. La percepción anterior se refuerza con el hallazgo de que, aproximadamente un 37% del personal que sí contestó la encuesta, considera que el control interno es para procurar una buena calificación en la evaluación del desempeño o para evitar sanciones, es decir, no logra o no cuenta con la información suficiente, a fin de conocer y comprender los objetivos del control interno y las responsabilidades de los diferentes actores institucionales.
- 3. Los requerimientos de una amplia divulgación y concienciación en la materia, también se desprenden del hallazgo de que el 77% del personal que sí contestó la encuesta, indicó no haber leído la Ley General de Control Interno o haberlo hecho de manera parcial, dato que, a su vez, revela una falencia histórica institucional en cuanto a la adopción de acciones para socializar una ley que data de hace más de 17 años, e incidir en la comprensión colectiva de las obligaciones y bondades de las actividades de control interno. Nótese además que solo 45 personas dijeron haber recibido capacitación en la materia y, de ellas, únicamente 25 lo hicieron mediante espacios proporcionados por la institución (aquí se suma tanto las iniciativas de la unidad de trabajo como las institucionales).
- **4.** Para la institución representa un alto riesgo el alto porcentaje de funcionarias y funcionarios que desconoce la materia, en particular, las debilidades o carencias que al respecto puedan tener quienes no contestaron la encuesta —como se reitera, un 25%—, lo cual podría significar que sea mayor el porcentaje del personal que urge de información y capacitación en control interno. Esto significa que deberá priorizarse la ejecución de actividades de formación básica para nivelar, en la medida de lo posible, los conocimientos esenciales con los que todo el personal requiere contar y, posteriormente, ir escalando en las especificidades, considerando que, aún entre quienes indicaron conocer los componentes del control interno, al momento de detallarlos, se presentaron imprecisiones al enunciar como componentes otras características u órganos del sistema de control interno.
- **5.** Un resultado que se puede calificar como positivo es que, a pesar de la percepción aparentemente negativa de lo que implica el control interno, más de las dos terceras partes del personal que contestó la encuesta indicó que la responsabilidad de dichas tareas es de todas y todos, lo que permite considerar que existe disposición para aprender y asumir con mayor conciencia las diversas actividades, con lo cual se abre una importante disposición para la capacitación que, por las manifestaciones dadas, se presenta como impostergable.
- **6.** En línea con lo anterior, los hallazgos que en general se obtuvieron, también alertan sobre el amplio margen de oportunidades de mejora que representa para el personal que contestó la encuesta y se dedica a labores de defensa o educación en derechos humanos, pero no ha leído, o solo parcialmente, la Ley General de Control Interno, es decir, no es una materia que domina y, por tanto, de conocerla más a fondo, proveería de mayor eficiencia y eficacia el ejercicio de sus funciones.

#### V. RECOMENDACIONES

Las anteriores conclusiones permiten formular las siguientes recomendaciones:

- **1.** Realizar, por parte de todo el personal de la institución, el curso en línea sobre control interno que brinda la Contraloría General de la República y obtener su respectiva certificación.
- **2.** Desarrollar frecuentemente, por parte de la Comisión, actividades de concienciación e información sobre la importancia del control interno y las responsabilidades de los diferentes actores institucionales, con el involucramiento activo de las jefaturas y direcciones como titulares subordinados.
- **3.** Crear una base de datos o compendio que esté al alcance de todo el personal de la institución, que sirva como fuente de consulta para adquirir conocimientos nuevos o enriguecer los que ya se tienen.
- **4.** Fortalecer el sistema de control interno institucional, mediante un proceso participativo liderado por la jerarca con el apoyo de la Comisión, que involucre no solo a las jefaturas como titulares subordinados, sino también a sus colaboradoras y colaboradores.
- **5.** Evaluar periódicamente el sistema de control interno institucional, conforme las disposiciones legales en la materia, así como las directrices de la Contraloría General de la República.