

Universidad de Costa Rica
Sistema de Estudios de Posgrado

Propuesta de Mejora del Proceso de Control Interno en la Oficina de Asesoría y Control, Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad

Trabajo Final de Graduación aceptado por la Comisión del Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Magíster en Administración y Dirección de Empresas, con Énfasis en Gerencia.

Miguel Ángel Herrera González

Carné: 692620

Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”, Costa Rica

2007

DEDICATORIA

A Dios, nuestro Señor, por darme una oportunidad más y ser mi fortaleza.

A mis padres que confiaron en mí.

A mi esposa que siempre me ha apoyado y a mis hijos, hija y nietos.

A todas aquellas personas que a lo largo de mi vida me tendieron la mano y me dieron aliento.

AGRADECIMIENTOS

Cuando se culmina un trabajo como el presente, se tiene más conciencia de lo imprescindible del apoyo de quienes de alguna forma y por circunstancias distintas son parte de un proyecto personal. Por ello, deseo expresar mi agradecimiento a las siguientes personas:

- Al MBA. Otto Matarrita, por el respaldo dado para llevar a cabo este proyecto.
- Al Lic. José Luis Bonilla por su amplia colaboración.
- A la Sra. Aurora Monge y demás compañeros y compañeras de la oficina que me ayudaron para sacar adelante esta tarea.
- Al ingeniero Alberto Rojas, MBA., por sus valiosas y oportunas observaciones.
- Al profesor Roque Rodríguez, MBA., por su disposición de ayudar para la mejora de este trabajo.

HOJA DE APROBACIÓN

Este Trabajo Final de Graduación fue aceptado por la Comisión del Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Magíster con énfasis en Gerencia.

MSc. Aníbal Barquero Chacón
Director del Programa de Maestría

MBA Roque Rodríguez Chacón
Profesor Coordinador

MBA Alberto Rojas Rojas
Profesor Guía

MBA Otto Matarrita Moscarella
Supervisor Laboral

Bach. Miguel A. Herrera González
Estudiante

CONTENIDO

Propuesta de Mejora del Proceso de Control Interno en la Oficina de Asesoría y Control, Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Hoja de Aprobación.....	iv
Contenido.....	v
Índice de Anexos Complementarios.....	vii
Resumen.....	viii
Introducción.....	9
Capítulo I: El control en la organización.....	14
1.1 El control.....	14
1.1.1 Naturaleza e importancia del control.....	14
1.1.2 Control interno.....	15
1.2 Objetivos del control interno.....	16
1.3 Componentes del control interno.....	17
1.3.1 El ambiente de control.....	17
1.3.2 La valoración de los riesgos.....	20
1.3.3 Las actividades de control.....	23
1.3.4 La información y la comunicación.....	25
1.3.5 La evaluación.....	26
Capítulo II: Descripción del Sector de Telecomunicaciones, Subgerencia, y Oficina de Asesoría y Control.....	30
2.1 Sector de Telecomunicaciones.....	30
2.1.1 Creación y fines.....	30
2.1.2 Organización.....	33
2.2 Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones.....	35
2.2.1 Creación y cambios.....	35

2.2.2 Competencias.....	36
2.3 Oficina de Asesoría y Control.....	38
2.3.1 Creación y objetivos.....	38
2.3.2 Organización y actividades.....	40
Capítulo III: Análisis de la situación actual del control interno	44
3.1 Resultados cuantitativos generales de la encuesta realizada.....	44
3.2 Situación detectada en relación con los elementos del control interno.....	46
3.2.1 Sobre el ambiente de control.....	46
3.2.2 Valoración del riesgo.....	54
3.2.3 Actividades de control	62
3.2.4 Sistemas de información y comunicación.....	67
3.2.5 La evaluación.....	73
3.3 Análisis FODA.....	78
3.3.1 Fortalezas.....	78
3.3.2 Debilidades.....	79
3.3.3 Oportunidades y amenazas.....	80
Capítulo IV, Propuesta de mejora del proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control.....	83
4.1 Introducción.....	83
4.2 Contenido de la propuesta.....	84
4.2.1 En relación con el ambiente de control.....	84
4.2.2 En relación con la valoración del riesgo.....	89
4.2.3 En relación con las actividades de control.....	91
4.2.4 En relación con los sistemas de información y comunicación.....	93
4.2.5 En relación con la evaluación.....	93
Conclusiones generales.....	94
Bibliografía.....	96
Anexo Metodológico.....	99
Anexos Complementarios.....	107

INDICE DE ANEXOS COMPLEMENTARIOS

No. 1 Ficha bibliográfica.....	108
No. 2 Resumen de notas.....	109
No. 3 Cuestionario.....	112
No. 4 Esquema para entrevista.....	118
No. 5 Guía para observación participante.....	119
No. 6 Ficha de trabajo.....	120
No. 7 Organigrama del ICE.....	121

Resumen

Herrera González, Miguel Ángel

Propuesta de Mejora del Proceso de Control Interno en la Oficina de Asesoría y Control, Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad

Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, San José, C.R.:

Miguel A. Herrera G., 2007

122h.-19il.-35refs.

El objetivo general del trabajo es elaborar una propuesta de mejora del proceso de control interno y aspectos organizacionales relacionados, en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad.

La dependencia objeto de investigación se dedica a brindar apoyo inmediato a la gestión del Subgerente del Sector de Telecomunicaciones. Los principales instrumentos utilizados han sido el cuestionario, la entrevista estructurada y la observación participante.

Dentro de sus principales conclusiones se encuentra que se requiere fortalecer diversos aspectos de los elementos del proceso de control interno.

Con base en todo lo anterior se propone una serie de mejoras en los elementos constituyentes del proceso de control interno y en aspectos organizacionales relacionados.

Palabras clave:

Proceso de control interno, ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y comunicación, y evaluación.

Director de la investigación:

MBA Alberto Rojas Rojas

Unidad Académica:

Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas

Sistema de Estudios de Posgrado

INTRODUCCIÓN

El control es una de las funciones administrativas básicas mediante la cual las organizaciones, públicas y privadas, pueden determinar el grado de cumplimiento de sus planes, objetivos y metas, así como la observancia de la regulación general, de las políticas propias y su eficacia. Pero además es un asunto que cobra cada vez mayor interés de parte de las sociedades en general, preocupadas por el uso adecuado de los dineros y bienes públicos constituidos a través de los impuestos y tarifas que pagan las personas físicas y jurídicas.

La preocupación general por el buen uso de los dineros y bienes públicos ha repercutido en la creación de instituciones que, representando el legítimo derecho de los ciudadanos, ejercen funciones de control específicas como son los casos en nuestro país de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Normalmente, tanto las empresas privadas como las instituciones del Estado, además de la Auditoría Interna, como órgano de control especializado que a lo interno vela por la normal ejecución de las operaciones y el buen manejo del patrimonio, recurren a las Auditorías Externas para garantizarse la rectitud de las acciones de los administradores y empleados en general.

El Sector de Telecomunicaciones es una de las principales empresas del Grupo ICE, constituida por ley de la República en el año 1963, con la responsabilidad de desarrollar y operar los servicios de telecomunicaciones en el país, misión que ha venido cumpliendo de manera satisfactoria, pese a las limitaciones impuestas por las políticas macroeconómicas vigentes. Su complejidad ha crecido no sólo por el volumen de sus operaciones, si no también por la gestión de diversos negocios, a saber: telefonía fija o convencional, telefonía móvil, Internet, y redes globales, todos ligados a tecnología de punta.

Por tratarse de una institución del Estado, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) está sujeto a un creciente control institucional, reforzado por legislación relativamente reciente como la Ley de Control Interno, entre otras. El Sector de Telecomunicaciones es regido por la Subgerencia de Telecomunicaciones, a la que brinda un apoyo directo la Oficina de Asesoría y Control, dependencia donde se pretende llevar a cabo este proyecto.

El control que se lleva a cabo en la Oficina de Asesoría y Control, está relacionado con la calidad y oportunidad de la información que se recibe de otras unidades subordinadas a la Subgerencia, en materia de compras, informes técnicos para autoridades internas y externas, sobre lo cual debe decidir el Subgerente, y con el debido y oportuno cumplimiento de disposiciones legales tales como la citada Ley de Control Interno. El problema a resolver se concibe como la necesidad de mejora en el proceso de control que desarrolla esa dependencia, aprovechando la tecnología disponible y redefiniendo eventualmente tareas, procedimientos y otros aspectos de la organización.

Como objetivos de este estudio se han planteado los siguientes:

- Identificar deficiencias en el proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad, que puedan repercutir en la pérdida de fluidez y eficacia en la toma de decisiones por parte de la Subgerencia, así como en mayores costos económicos y de imagen, para diseñar una propuesta de mejora del proceso que optimice la utilización de los recursos humanos, tecnológicos y materiales, de manera que se logre la mayor sinergia y motivación dentro del equipo de trabajo y se minimice el riesgo.
- Aprovechar el conocimiento que en materia de control hay disponible, a fin de interpretar más adecuadamente la situación que se determine a través del estudio y desarrollar con la mayor propiedad el modelo de mejora.

- Describir el Sector de Telecomunicaciones como empresa del Grupo ICE, sus fines y organización, el papel rector de la Subgerencia, y las funciones de la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones.
- Realizar una amplia descripción de la situación actual en materia de control en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones (diagnóstico), y analizar las deficiencias detectadas para poder hacer las propuestas de mejora correspondientes.
- Elaborar una propuesta sobre las mejoras a introducir en materia de organización y procedimientos, así como en el uso de los recursos humanos y materiales, con la finalidad de fortalecer el control interno y el desempeño de la Oficina.

El estudio realizado se ha estructurado en cuatro capítulos que de manera sucinta se reseñan a continuación.

En el Capítulo I, “*El control en la organización*”, se analiza el control como un proceso fundamental de la organización y tan antiguo como ésta, y se estudia el modelo propuesto por “Committe Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission” (COSO), en el que se basa este trabajo.

El Capítulo II; “*Descripción de Sector de Telecomunicaciones, Subgerencia, y Oficina de Asesoría y Control*”, ubica al lector en el objeto de estudio: la citada oficina y su entorno, su historia y organización.

En el Capítulo III, “*Análisis de la situación actual del control interno*”, se presenta el diagnóstico acerca de la situación actual en materia de control interno, con el respectivo análisis de las fortalezas y debilidades detectadas en los elementos componentes de ese control.

Finalmente, en el Capítulo IV, ***“Propuesta de mejora del proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control”***, se plantean los cambios convenientes y su justificación en relación con los cinco elementos del control interno considerados en el análisis, como una contribución para fortalecer el desempeño de la dependencia, el ambiente de trabajo y la motivación del personal. El capítulo cierra con una conclusión general.

Las ilustraciones contenidas en este informe son de elaboración propia del autor.

CAPÍTULO I
EL CONTROL EN LA ORGANIZACIÓN

CAPÍTULO I

EL CONTROL EN LA ORGANIZACIÓN

1.1 El control

1.1.1 Naturaleza e importancia del control

El control coexiste con el hombre, la organización y la sociedad, para múltiples fines. Es el medio que permite conocer si se está logrando lo que se pretende y en qué medida, de manera que se puedan tomar acciones cuando se detecten anomalías o, simplemente, se ratifique la estrategia seguida, si los resultados son los que se esperan.

Según Anthony y Govindarajan (2003), los sistemas o procesos de control cuentan con al menos cuatro elementos, a saber: un detector o sensor que mide e indica lo que está ocurriendo, un evaluador que determina la relevancia de lo que sucede al cotejarlo con los estándares o expectativas de lo que debería darse, un ejecutor que retroalimenta e incide sobre el desempeño anormal, y un sistema de comunicación que transmite la información correspondiente entre los citados elementos.

De acuerdo con esos autores, el control asociado a la gestión o manejo de las organizaciones, genera el concepto de control de gestión o proceso, mediante el cual los dirigentes empresariales ejercen su influencia sobre los restantes miembros de la organización, para la implantación de las estrategias previamente formuladas; y, finalmente, el control de operaciones tiene que ver con la verificación de la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las tareas personales.

El control contribuye a hacer más eficiente la organización, en la medida en que es el medio de comprobación para el cumplimiento de los objetivos predefinidos, de retroalimentación a los diseñadores de la estrategia y de facilitación de la mejora continua en los productos o servicios ofrecidos, costos de producción y otros, lo que hace posible la mayor competitividad.

Con respecto a la organización, dichos autores (p. 1) manifiestan que:

“...debe ser controlada, esto es, deben establecerse indicaciones para asegurarse de que se consiguen los propósitos estratégicos.”

Se habla de control interno cuando se hace mención al control que se ejerce dentro de la propia organización o empresa, y de control externo cuando éste es realizado por una entidad ajena a aquella, como una forma de tener una mayor garantía sobre la razonabilidad de los estados financieros, por ejemplo. El presente estudio se ocupa del control interno.

1.1.2 Control interno

COSO (2000), en *“Control interno”*, define el control interno como un proceso que llevan a cabo tanto la junta directiva como la gerencia y los restantes funcionarios de una organización, y está diseñado para que brinde una razonable certeza con respecto al logro de los objetivos previstos en cuanto a la efectividad y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera, y el cumplimiento de las leyes y otra normativa aplicable.

El proceso de los negocios, realizado de acuerdo con las particularidades de la respectiva estructura organizativa, es gestionado mediante el procedimiento gerencial elemental de planeación, ejecución y seguimiento. El control interno forma parte de ese proceso; es una herramienta al servicio de la administración pero no su sustituto.

El sistema de control interno se interrelaciona con las actividades operativas de una organización y existe básicamente por razones de negocios. Es decir, no se concibe la actividad de negocios sin un sistema de control interno.

Por su parte la Contraloría General de la República define el control interno así:

“...comprende la 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; b) Confiabilidad y oportunidad de la información; c) Eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.” (Manual de normas generales, 2002, p. 1)

Aunque la anterior definición del control interno se enfoca a las instituciones del Estado, contempla los fines fundamentales de cualquier organización, sea pública o privada. En efecto, sin el debido control se corre el riesgo de perder el patrimonio; la información disponible para la toma de decisiones puede resultar insuficiente o de mala calidad con grave riesgo para la gerencia; el desempeño puede llegar a ser deficiente con serias consecuencias para las utilidades, el flujo de caja y el cumplimiento de las obligaciones; y, finalmente, se puede llegar al incumplimiento de la ley con las consecuencias de imagen, económicas y hasta de orden personal.

1.2 Objetivos del control interno

La confluencia de una serie de factores tales como el gran crecimiento de los mercados, los constantes cambios tecnológicos, los requerimientos de información útil a partir de volúmenes inmensos de datos, la legislación y el surgimiento de novedosas formas de amenaza del patrimonio, son condiciones que demandan acciones concretas para mejorar el control interno, de acuerdo con la citada entidad, que plantea en el mencionado manual los siguientes objetivos del control interno:

Lograr eficiencia y eficacia de las operaciones

Este propósito implica el adecuado manejo de las actividades de la organización, mediante un uso apropiado de los recursos disponibles, de acuerdo con las mejores prácticas que señalen la técnica y el ordenamiento jurídico, en procura del alcance de los objetivos al menor costo.

Contar con información oportuna y confiable

La confiabilidad de los informes depende de la precisión, veracidad y exactitud de la información relativa al asunto de que se trate, y su oportunidad, tiene que ver con la comunicación que de ellos se haga en el tiempo propicio.

Observar las regulaciones establecidas

Las regulaciones, de carácter jurídico, técnico y administrativo, tienen la finalidad de estandarizar el comportamiento de los individuos en cualquier tipo de organización, como un medio básico para lograr resultados que no se alcanzarían con el esfuerzo individual.

Proteger y preservar el patrimonio

Toda organización cuenta con una diversidad de activos que vienen a conformar su patrimonio y siempre estarán expuestos al riesgo; de manera que se requiere de los controles precisos para su preservación y protección.

Los objetivos antes citados son básicos en toda organización contemporánea, algo así como un estándar a observar en un entorno cada vez más complejo y riesgoso.

1.3 Componentes del control interno**1.3.1 El ambiente de control**

El ambiente de control, que incluye la integridad, los valores éticos y la competencia de la gente de la organización, entre otros aspectos, se tiene como el fundamento del resto de los componentes del control interno, pues ejerce influencia profunda en la forma como se estructuran las actividades de negocios, se fijan los objetivos y se valoran los riesgos. Es afectado por la historia y la cultura de la organización e influye en la gente en la toma de conciencia sobre la importancia del control.

Al respecto, COSO (2000, p.25), manifiesta que: *“El ambiente de control establece el tono de una organización, para influenciar la conciencia de control de su gente.”*

Se considera que las entidades con un efectivo control se esfuerzan por tener colaboradores competentes e inculcan en su gente las actitudes de integridad y conciencia acerca de él; asimismo, establecen las políticas y los procedimientos apropiados, que corrientemente incluyen un código de ética, para fomentar los valores y el trabajo en equipo.

Se parte de que los fines de una organización y la forma como se logran tienen como punto de arranque las preferencias, los juicios de valor y los estilos administrativos, y que esas preferencias y juicios de valor llevados a un estándar de comportamiento, vienen a reflejar la integridad de los administradores y su compromiso con los valores éticos.

Este punto de vista permite suponer la relevancia del liderazgo en la organización como un elemento patrocinador de un buen ambiente de control, lo cual resulta de importancia estratégica pues precisamente el riesgo al que se enfrenta la organización para el logro de sus objetivos, sólo puede ser razonablemente manejado mediante un adecuado sistema de control interno, cuya base es el ambiente de control que prevalezca.

Se considera que la efectividad de los controles internos está condicionada por la integridad y los valores éticos de la gente que los crea, administra y da seguimiento, pues éstos afectan el diseño y la gestión de los componentes del sistema. Sin embargo, el establecimiento de los valores éticos no siempre es fácil por diversas razones, toda vez que en ocasiones se debe alcanzar un equilibrio entre diversos intereses que incluyen los de la propia empresa y de la sociedad, como es el caso de la afectación ambiental.

Otro aspecto relevante en relación con el ambiente de control es la competencia, que se refiere al conocimiento y las habilidades necesarios para el buen desempeño de los puestos de trabajo. Este es un asunto medular en vista de que el logro de los objetivos de la organización depende de su gente y su desempeño, de manera que si el personal con que se cuenta no reúne las competencias requeridas para el puesto en que fue nombrado o no recibe la capacitación que complemente y actualice esas competencias, las probabilidades de productos defectuosos o servicios deficientes, por ejemplo, crecerán más allá de los estándares pudiendo ello ser desastroso para la competitividad y salud financiera.

Como otros aspectos importantes del ambiente de control en la organización, los autores de "*Control interno*" citan la estructura organizacional, la asignación de autoridad y responsabilidad, y las políticas y prácticas de recursos humanos.

En el primero de ellos los aspectos relevantes son la definición de las áreas claves de responsabilidad y autoridad, así como los canales adecuados de información, aunque la estructura organizacional depende de sus necesidades, naturaleza o tamaño. En cuando al segundo elemento, se hace mención de las estrategias de centralización de la autoridad y al "*empowerment*" o cesión de autoridad, con los riesgos que ello implica, lo cual guarda relación con las tradiciones y la cultura organizacional.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas y prácticas de recursos humanos, se considera su importante influencia en el personal cuando se plantean una serie de requerimientos, entre ellos el de integridad para la promoción a puestos de mayor responsabilidad y remuneración; asimismo las políticas de entrenamiento y las acciones disciplinarias también ejercen influencias en el ambiente de control, por un lado en el aspecto de la competencia para el desempeño, y por el otro en cuanto al mantenimiento del orden y la disciplina.

1.3.2 La valoración de los riesgos

La organización se ve enfrentada a riesgos diversos de orígenes internos y externos, que ha de valorar. Sin embargo, una condición previa para ello es el establecimiento de objetivos debida y consistentemente integrados en la estructura organizacional. La valoración de los riesgos consiste en la determinación y estudio de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, con el fin de establecer como se deben administrarse esos riesgos, según COSO.

Los objetivos o fines persiguen determinado desempeño, del cual depende el futuro de la organización; no obstante, como presupuestos que son están basados en la concurrencia de ciertas condiciones económicas, políticas, de la industria y naturales que en modo alguno está garantizada, precisamente por los riesgos que vienen a modificar esas condiciones.

Por consiguiente, la valoración de los riesgos es un componente del control interno cuya finalidad es velar porque se cumpla el plan de la organización y los objetivos que lo integran. Obviamente, ninguna organización puede subsistir, mucho menos descollar, si no desarrolla y mantiene un adecuado sistema de control interno, que le permita detectar y valorar sus riesgos.

Como lo expresa COSO (p. 39): *“Todas las entidades, sin hacer caso de tamaño, estructura, naturaleza o clase de industria, enfrentan riesgos en todos los niveles de sus organizaciones”*

Según ellos, se establecen tres categorías de objetivos en el enfoque de la valoración de los riesgos:

- a) Objetivos de operaciones, que se vinculan con el logro de la misión de la organización que es la razón de su existencia. Estos objetivos requieren

reflejar el ambiente particular de negocios, industria y economía en el que se desenvuelve la entidad. Por ejemplo, demandan tener relevancia ante las presiones de la competencia por calidad y ciclos de tiempo cortos para llevar el producto al mercado. Corresponde a la administración ver si esos objetivos tienen un sustento real y demandas del mercado, y se expresan de manera que sea posible conocer plenamente las mediciones de desempeño. Si los objetivos operacionales no tienen claridad o están mal concebidos, los recursos empleados para su consecución pueden perderse.

- b) Objetivos de información financiera, que persiguen la preparación de estados financieros confiables. Estos objetivos son necesarios para el cumplimiento de obligaciones externas. Por otra parte, los estados financieros confiables son una condición para obtener capital de parte de los inversionistas y,
- c) Objetivos de cumplimiento, que se relacionan con el cumplimiento de leyes y otra normativa aplicable, que establecen los niveles mínimos de conducta los cuales son incorporados por la organización en su cumplimiento de fines. Como ejemplo se puede citar el caso de las regulaciones sobre seguridad y salud ocupacional, que pueden llevar a una empresa a la definición de objetivos como embalar y etiquetar los productos químicos de conformidad con las regulaciones.

La identificación y análisis de los riesgos como un paso siguiente al establecimiento de los objetivos, es un proceso interactivo “sobre la marcha” y un componente crítico de un sistema de control interno efectivo. Se debe poner atención en los riesgos en todos los niveles de la entidad y llevar a cabo las acciones del caso para administrarlos.

El desempeño de una organización puede estar en riesgo por factores internos y externos que pueden afectar sus objetivos. Los riesgos aumentan en la medida en que los objetivos prevean un desempeño mayor que en el pasado.

Como factores externos que originan riesgos están los desarrollos tecnológicos, las necesidades o expectativas cambiantes de los clientes, la competencia y la legislación, entre otros, y como factores internos una falla en el procesamiento de los sistemas de información, la calidad del personal y los métodos de capacitación y motivación, y un cambio en las responsabilidades de la administración, entre otros.

En cuanto a la valoración de los riesgos, se han identificado muchas técnicas para este propósito; la mayoría de ellas hace uso de métodos cualitativos o cuantitativos, con el fin de priorizar e identificar las actividades muy riesgosas. Otros procedimientos contemplan revisiones periódicas de los factores económicos e industriales que afectan los negocios. Se considera importante que la administración estime con cuidado los factores que pueden contribuir a incrementar los riesgos, entre ellos experiencias sobre fallas en la consecución de los objetivos, la calidad del personal y complejidad de una actividad.

Luego de identificarse los riesgos globales de la organización y los riesgos de actividad, ha de realizarse su análisis. Aunque la metodología propuesta por los autores de "*Control interno*" para estudiar los riesgos puede variar de manera importante ya que muchos riesgos son difíciles de cuantificar, el proceso normalmente seguido incluye la estimación del significado de un riesgo, la valoración de la probabilidad de ocurrencia del riesgo y la consideración de cómo puede administrarse el riesgo.

Si un riesgo tiene un efecto no significativo en la organización y una baja probabilidad de ocurrencia, normalmente no justifica una atención importante.

1.3.3 Las actividades de control

Las actividades de control son orientadas por las políticas y procedimientos que se ponen en práctica con el propósito de lograr una mayor seguridad en relación con el manejo de los riesgos. Estas actividades se dan en toda la organización y en todas sus funciones, e incluyen una variedad de funciones tales como aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, revisión del desempeño, seguridad de activos y separación de responsabilidades, entre otras, de acuerdo con dichos autores.

Las revisiones que se llevan a cabo comparan el desempeño actual contra lo presupuestado, pronósticos, períodos anteriores y competidores, y la implementación de los planes es evaluada. Los administradores que dirigen las funciones o actividades, revisan informes de desempeño.

En cuanto al procesamiento de la información, los datos que ingresan son cotejados contra los archivos de control, y el desarrollo de los sistemas nuevos así como los cambios en los actuales es controlado en el acceso de datos, archivos y programas.

Dentro de las actividades de control se incluyen los inventarios físicos de equipos, valores y otros activos; casos típicos son el control de inventarios y los arqueos de fondos de dinero.

En relación con los indicadores del desempeño, a través de la investigación de resultados inesperados o de tendencias, los administradores pueden identificar situaciones en que el desarrollo de los objetivos corre peligro o no se está consiguiendo según lo previsto, de manera que se puedan tomar las acciones correspondientes oportunamente.

La división de responsabilidades entre el personal obedece al propósito de reducir el riesgo de equivocaciones o de acciones improcedentes; tal es el caso de las funciones de autorizar transacciones, registrarlas y manipular los activos correspondientes. Aquí se observa el sano principio de evitar el conflicto de intereses.

Las políticas y los procedimientos señalan los límites que tiene la acción de los funcionarios y los pasos que deben seguirse en determinada organización para el logro de los fines previstos por la gerencia. Las políticas pueden comunicarse de manera oral o por escrito. Sin embargo, se considera que la primera forma puede ser efectiva cuando corresponde a una práctica de vieja data y está bien encajada en la cultura de la organización; es más aplicable en el caso de las organizaciones pequeñas cuyos canales de comunicación son menores y se presenta una interacción más directa del personal.

En materia de políticas y procedimientos es fundamental su claridad, consistencia e integridad, pero ello puede resultar en un esfuerzo vano o al menos insuficiente, si no se realiza de manera sistemática el seguimiento y la evaluación respectivos.

Al tiempo que valora los riesgos, la administración debe de identificar y ejecutar las acciones requeridas para la gestión de esos riesgos. Tales acciones a su vez sirven como referente para las actividades de control a ejecutar con la finalidad de asegurarse que las primeras se llevan a cabo adecuada y oportunamente.

Se considera que los objetivos de control son en buena medida parte del proceso a través del cual una organización logra la consecución de sus fines de negocios. Es decir, las actividades de control no sirven "*per se*" sino que están en función de la visión, misión y objetivos estratégicos que orientan el rumbo de la organización.

Considerando la generalizada confianza que se deposita en los sistemas de información, se hace necesario implementar controles sobre estos. Tales sistemas pueden ser manuales, automatizados o semiautomatizados.

COSO plantea la posibilidad de utilizar dos grupos de actividades de control de sistemas de información; el primero de estos, los controles generales, se emplean prácticamente en todas las aplicaciones de sistemas y contribuyen a asegurar su continuidad y operación adecuados, en tanto que el segundo, los controles de aplicación, involucran el uso de “*software*” y manuales de procedimiento para controlar el procesamiento de diversos tipos de transacciones.

Al respecto, dichos autores expresan (p. 64) que: *“Una de las contribuciones más significativas que los computadores hacen al control es su capacidad para prevenir errores de entrada al sistema, así como su detección y corrección donde se encuentren”*

1.3.4 La información y la comunicación

La información pertinente para los fines y funciones de la organización debe ser identificada, aprehendida y comunicada oportunamente al personal para el cumplimiento de sus responsabilidades. El sistema de información de una organización es productor de documentos con información acerca de las operaciones, el cumplimiento de procesos, fines y metas, y otros aspectos relevantes, que posibilitan la planificación, la operación y el control del negocio.

Además, ha de darse una comunicación efectiva en un amplio sentido, que fluya en todos los ámbitos de la organización. Se considera que todo el personal debe recibir un mensaje claro por parte de la gerencia en el sentido de que las responsabilidades de control han de asumirse con toda seriedad.

El manejo de la información y la comunicación es crucial en toda organización, y según COSO (p. 72): *“Debe entregársele a la gente que la necesita, en una forma y oportunidad que le permita llevar a cabo su control y sus otras responsabilidades.”*

El acelerado desarrollo tecnológico no sólo contribuye al mejor ejercicio del control sino que, además, hace posible que la organización se vea inducida a lograrlo en atención a las demandas que recibe del entorno por mayor calidad de los productos y servicios y más transparencia en el desarrollo de la actividad de que se trate.

Los sistemas de información a menudo forman parte de las actividades operacionales, pues no solamente capturan la información indispensable para el control, sino que también y de acuerdo con su diseño pueden ejecutar iniciativas estratégicas. El uso estratégico de los sistemas de información ha resultado exitoso para múltiples organizaciones, por ejemplo, los sistemas de reservación de las aerolíneas y el acceso en línea de los hospitales con sus proveedores.

La información estaría huérfana si no hay comunicación. En efecto, de poco sirve información de valor para la gestión organizacional si no es comunicada a quienes corresponde, de manera clara y oportuna.

En la ejecución de sus funciones, los trabajadores deben tener claro, de parte de la gerencia, sobre su responsabilidad en materia de control interno y en esto es clave la buena comunicación.

1.3.5 La evaluación

Los sistemas de control interno requieren ser evaluados con el fin de valorar su desempeño a través del tiempo y esto puede hacerse mediante acciones sobre la marcha o separadas.

La primera modalidad se presenta en el curso de las operaciones y se trata de procedimientos ordinarios ligados con el cumplimiento de funciones de administración y supervisión; mientras que las evaluaciones separadas van a depender en su alcance y frecuencia de la valoración de los riesgos y la efectividad de las evaluaciones sobre la marcha. Las deficiencias detectadas en el control interno deben ser reportadas a los niveles superiores, comunicando los asuntos delicados a la gerencia y junta directiva.

Los sistemas de control interno se modifican con el tiempo, en vista de que los procedimientos aplicados en las operaciones pueden llegar a ser menos eficaces por variadas razones como el cambio de personal, la efectividad de la capacitación, el tipo de supervisión ejercido y otros.

Por consiguiente, para COSO (p. 83) la evaluación *“...asegura que el control interno continúa operando efectivamente. Este proceso implica la valoración, por parte del personal apropiado, del diseño y de la operación de los controles en una adecuada base de tiempo, y realizando las acciones necesaria.”*

Para realizar la evaluación debe de entenderse cada una de las actividades de la organización y cada uno de los componentes del respectivo sistema de control interno. Ha de determinarse cómo funciona el sistema actualmente, debido a las modificaciones que puede haberse introducido a través del tiempo cambiando el concepto o diseño original; ocurre en ocasiones que se introducen nuevos controles, pero no son hechos del conocimiento de quienes diseñaron el sistema y además no se registran en la documentación disponible.

En este procedimiento también conviene tomar en cuenta al personal a cargo de los controles y al que es afectado por estos. Otra tarea importante es el análisis del diseño del sistema junto al estudio de los resultados de las pruebas aplicadas.

En cuanto a metodología hay una variedad de herramientas, que incluyen listas de verificación, cuestionarios y técnicas de diagramas de flujo. También se presentan técnicas cuantitativas. El “*benchmarking*” es otro instrumento empleado para la evaluación y es útil cuando una organización se compara con otra que se distingue por tener un buen sistema de control interno.

De acuerdo con la teoría estudiada para los efectos del presente estudio, el control interno es un proceso vital para la supervivencia y desarrollo de la organización, pero es de una enorme complejidad por los diversos elementos de orden organizacional, legal, cultural, ético, tecnológico y político, entre otros, que se mezclan y lo afectan. Por otra parte, queda claro que el control no es simplemente una función administrativa, asociada generalmente a los administradores y auditores, ya que es inherente al quehacer del individuo tanto en su accionar particular como colectivo.

En el enfoque de COSO se hace una especie de disección del control interno, cuando se determinan y caracterizan sus componentes, a saber: el ambiente de control, la valoración de riesgos, las actividades de control, la información y la comunicación, y la evaluación; lo que permite tener una perspectiva sustancialmente mejorada de un antiquísimo instrumento de la gestión administrativa, que la organización contemporánea requiere utilizar para garantizarse el éxito de las estrategias a implementar, bajo el supuesto de que se está ante una gerencia eficiente y eficaz, pues sin este ingrediente es poco lo que puede contribuir el control al éxito de la organización.

CAPÍTULO II
DESCRIPCIÓN DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, SUBGERENCIA Y
OFICINA DE ASESORÍA Y CONTROL

CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, SUBGERENCIA, Y OFICINA DE ASESORÍA Y CONTROL

2.1 Sector de Telecomunicaciones

2.1.1 Creación y fines

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es una institución autónoma del Estado costarricense, cuyo gobierno está a cargo de un Consejo Directivo “...*el cual actuará conforme con su criterio y con apego a las leyes y reglamentos pertinentes y a los principios de la técnica y será responsable de su gestión en forma total e ineludible.*” (Artículo 8 de su Ley Constitutiva, N° 449 del 8 de abril de 1949).

El ICE, cuyo organigrama se incluye como Anexo N° 7, es el principal productor y comercializador de los servicios de electricidad que se brindan en el país, y es el único proveedor de los servicios de telefonía básica, local e internacional así como de telefonía móvil; también ofrece el servicio de Internet. Se ha estructurado en los Sectores de Electricidad, Telecomunicaciones y Gestión Administrativa, encargado de dar soporte a los dos primeros. Sus funciones básicas son el desarrollo, producción y comercialización de esos servicios.

Esta entidad cuenta con dos subsidiarias: la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL), adquirida por el ICE de conformidad con la Ley 4197 del 20 de setiembre de 1968, y Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), constituida de acuerdo con las disposiciones de la Ley 3293 del 18 de junio de 1964. La primera de ellas, productora y comercializadora de servicios de electricidad, concentra sus operaciones en la mayoría de los cantones del Área Metropolitana; entre ellos, San José, Desamparados, Goicoechea, Escazú, Santa Ana, Mora, Tibás, Moravia, Vázquez de Coronado, Alajuelita, Curridabat, Aserrí, San Antonio de Belén y Tres Ríos; y la segunda ofrece

una gama de servicios de telecomunicaciones, excluyendo la telefonía básica local e internacional y la telefonía celular o móvil.

Aunque la CNFL y RACSA son autónomas en su operación y tienen sus propias juntas directivas, éstas deben seguir las directrices del Consejo Directivo del ICE. La realidad empresarial antes descrita ha dado origen al concepto “**Grupo ICE**”, lo cual se refleja por ejemplo en el portal www.grupoice.com.

El Sector de Telecomunicaciones es la empresa más joven del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), creado mediante el Decreto-Ley N° 449 del 8 de abril de 1949 con el encargo de llevar a cabo “...*el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la nación posee, en especial los recursos hidráulicos.*” (Artículo 1)

Dicho sector se consolida a partir de la Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963 que adiciona el artículo 2 del Decreto-Ley N° 449 sobre los fines del ICE, con un nuevo inciso que reza: “*h) Procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas...*” (Artículo 1).

El Sector de Telecomunicaciones se inicia con la Oficina de Telecomunicaciones, establecida a finales de 1962 para que asuma a partir del año siguiente las funciones de planeamiento y diseño de la obra a realizar, según relata la Memoria ICE (1964). En el último año indicado y de acuerdo con el referido documento, esa oficina obtiene la categoría de Departamento, adscrito a la División de Desarrollo y responsable de las siguientes funciones:

- a) Planear y diseñar el Sistema Nacional de Telecomunicaciones.
- b) Preparar las especificaciones técnicas y recomendaciones de adjudicación de las licitaciones para la adquisición de materiales y equipos.
- c) Llevar a cabo la compra de terrenos para las instalaciones a utilizar.

- d) Realizar la construcción de edificios, instalación de redes, el montaje de las centrales telefónicas, instalación del sistema de radio-enlaces y la inspección de los contratos con terceros.
- e) Atender los asuntos administrativos, contables y financieros, así como las relaciones comerciales con los futuros clientes, y
- f) Asumir el mantenimiento del sistema de comunicación interna del ICE, y supervisar la operación y el mantenimiento del Sistema Telefónico Manual recientemente adquirido.

De acuerdo con la Memora ICE (1965), el Departamento de Telecomunicaciones adquiere en ese año el rango de Dirección de Telecomunicaciones, para “...*adecuar la organización a las crecientes responsabilidades derivadas de la ejecución y control de un proyecto de la envergadura del de Telecomunicaciones...*”

En lo que respecta a fines, el artículo 3 del Reglamento Autónomo de Organización del ICE, publicado en La Gaceta N° 196 del 11 de octubre del 2001, define los siguientes objetivos de la organización y por ende del Sector de Telecomunicaciones:

- a) Satisfacer las crecientes necesidades de los clientes actuales y futuros. (objetivo principal).
- b) Evaluar y optimizar sistemáticamente sus procesos con el fin de maximizar el servicio al cliente.
- c) Generar los recursos de capital necesarios para el desarrollo oportuno de la infraestructura requerida.
- d) Fomentar la capacidad de aprendizaje e innovación del personal y buscar la excelencia técnica y operacional para mejorar la posición competitiva de la empresa.
- e) Mantener el principio de unidad organizacional en pos de la creación y fortalecimiento de sinergias, el uso de las mejores prácticas institucionales y el logro de economías de escala, mediante acciones tales como compartir actividades o procesos, infraestructura y otros recursos cuando ello se estime conveniente;

intercambiar entre las UEN (Unidades Estratégicas de Negocios), las Direcciones Administrativas y las Subgerencias, los conocimientos, destrezas, habilidades, tecnologías y otros recursos que fortalecen las diversas actividades; lograr una acción institucional integrada en las actividades comunes de apoyo y desarrollar una cultura de trabajo en equipo.

2.1.2 Organización

De acuerdo con el citado reglamento, aprobado por el Consejo Directivo según el artículo 1 del acta de la Sesión 5335 celebrada el 25 de setiembre del 2001, el Sector de Telecomunicaciones está constituido por nueve Unidades Estratégicas de Negocios (UEN), a saber: Servicio al Cliente, Servicios Empresariales, Servicios Móviles, de Servicios Internacionales, Información y Valor Agregado, Gestión de Red y Mantenimiento, Desarrollo y Ejecución de Proyectos, Telefonía Pública, y Planificación y Mercadeo; a este grupo se agrega el Área de Gestión de Seguridad y la Oficina de Asesoría y Control. La Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones es el órgano rector.

Seguidamente se describen las actividades básicas de cada una de los órganos arriba citadas, salvo los casos de la Subgerencia y la Oficina de Asesoría y Control, a las cuales se les dedica sendos apartados.

- Corresponde a Servicio al Cliente brindar los servicios de telefonía básica residencial y comercial, así como de Internet, para lo cual administra una red de agencias en todo el país.
- Servicios Empresariales debe atender la demanda de una gama de servicios, tales como líneas dedicadas, Internet de banda ancha, videoconferencia, alquiler de centrales PABX y otros en el segmento empresarial.
- A Servicios Móviles le compete atender la demanda de los servicios de telefonía celular y velar por el desarrollo, la operación y el mantenimiento de los respectivos sistemas.

- En el caso de Servicios Internacionales, le corresponde brindar los servicios de telefonía internacional, bajo modalidades tales como el Servicio de Operadoras o la Marcación Internacional Directa de Abonado (MIDA), entre otras.
- Telefonía Pública tiene a cargo la operación y el mantenimiento de la red de teléfonos públicos con que cuenta el país.
- Por su parte, Información y Valor Agregado tiene a cargo la planificación, el diseño y la implementación de la red de Internet de banda ancha, y la gestión de los servicios IP (Protocolo Internet).
- Gestión de Red y Mantenimiento es la responsable de gestionar y mantener la infraestructura del sistema nacional de telecomunicaciones, con el fin de asegurar una red confiable, de calidad mundial y de bajo costo a las diferentes Unidades de Negocios, que requieren de su utilización para brindar sus servicios a los diferentes segmentos del mercado.
- EL diseño, desarrollo y construcción de la infraestructura y la obra civil que requiere el Sector de Telecomunicaciones, son actividades ejecutadas por Desarrollo y Ejecución de Proyectos.
- Le corresponde a Planificación y Mercadeo realizar de manera coordinada con las demás UEN y la Subgerencia, la planificación estratégica del Sector de Telecomunicaciones, el estudio y preparación de las propuestas de tarifas para los diversos servicios que se brindan a los clientes, y la elaboración del presupuesto del Sector, entre otras actividades.
- Por su parte, el Área de Gestión de Seguridad tiene como actividad principal detectar y denunciar las actividades ilícitas de terceros en la explotación de los servicios de telecomunicaciones.

Como competencias comunes a las UEN, se definen las siguientes:

- a) Formular y proponer ante la Subgerencia los planes empresariales, los planes anuales operativos y el presupuesto correspondiente, asegurando su congruencia con los lineamientos sectoriales e institucionales.
- b) Organizar, dirigir y evaluar sus respectivos procesos.
- c) Cumplir con las instrucciones que reciban de la Subgerencia y la Administración Superior (Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva, Gerencia General y Subgerencia).
- d) Ejecutar los planes, programas y proyectos que hayan sido aprobados por la Administración Superior.
- e) Velar porque en su ámbito se cumplan las directrices, disposiciones y procedimientos emanados de la Administración Superior y de la jerarquía de la UEN, y
- f) Ejecutar y controlar los presupuestos asignados a sus respectivas dependencias.

El nombramiento de director de UEN debe ser ratificado por el Consejo Directivo.

2.2 Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones

2.2.1 Creación y cambios

Desde que inicia funciones el Sector de Telecomunicaciones con la creación de la Oficina de Telecomunicaciones y hasta principios de la década de 1990, el liderazgo de la nueva empresa lo ejerce el ingeniero Antonio Cañas Mora, quien es designado como segundo Subgerente del ICE a partir del 15 de setiembre de 1969, según acuerdo del Consejo Directivo consignado en el acta de la Sesión Extraordinaria N° 2020, artículo único, celebrada el 2 de mayo de ese año.

Aunque en el acta respectiva no se hace referencia al Sector de Telecomunicaciones, es evidente que la creación del cargo tiene que ver con la importancia que se le confiere a la nueva actividad empresarial. Por tanto, puede suponerse que la creación de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones data de esa fecha.

Sin embargo, el 26 de marzo de 1973 el Consejo Directivo aprueba una reorganización de la Gerencia del ICE en la cual se establecen los cargos de Subgerente de Energía, Subgerente Administrativo y Subgerente de Telecomunicaciones, bajo la jerarquía del Gerente General. En realidad la nueva Subgerencia que se crea es la de Energía, puesto que ya existían las restantes aunque no denominadas de forma específica. (Sesión N° 2485, artículo 6, celebrada en la fecha indicada).

A través del tiempo la Subgerencia de Telecomunicaciones ha experimentado cambios en su papel de ente rector de este sector. Así, a principios de la década de 1990 y según acuerdo tomado por el Consejo Directivo en la Sesión 4346 celebrada el 30 de marzo de 1992, se constituyen la Subgerencia de Operaciones y la Subgerencia de Desarrollo; correspondiéndole a la primera la cuestión comercial y de servicio al cliente así como la operación y mantenimiento de los respectivos sistemas, en tanto que a la segunda lo relativo a la planificación, desarrollo y construcción de la infraestructura para satisfacer la demanda de los servicios. Es decir, la dirección y el liderazgo de la empresa son compartidos.

No obstante, a finales de esa misma década se reconstituye una sola Subgerencia, por acuerdo del Consejo Directivo tomado en la Sesión 5004 realizada el 1 de setiembre de 1998.

2.2.2 Competencias

El artículo 8 del citado Reglamento Autónomo de Organización del ICE establece las siguientes competencias de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones:

- a) Desarrollar y mantener la infraestructura necesaria para los productos y servicios de telecomunicaciones, de modo que se asegure un crecimiento y calidad acorde con el desarrollo de la industria; además, velar por la universalización de los servicios.
- b) Desarrollar y someter a consideración de la Presidencia Ejecutiva la estrategia sectorial, que debe ser consistente con la estrategia institucional.
- c) Asegurar el desarrollo de los planes empresariales, los planes y proyectos de desarrollo, operación y mantenimiento, así como los planes anuales operativos de las Unidades Estratégicas de Negocios, y su consistencia con la estrategia sectorial; además, coordinar con la Subgerencia de Gestión Administrativa la consolidación de la respectiva información para que sea aprobada por el Consejo Directivo y los entes externos.
- d) Proveer oportunamente la infraestructura requerida para la atención de la demanda insatisfecha, así como para el lanzamiento de nuevos productos y servicios.
- e) Identificar los posibles aliados estratégicos que complementen las ventajas competitivas del ICE para el desarrollo de la comercialización de servicios y la infraestructura.
- f) Identificar las necesidades financieras de acuerdo con el Plan Estratégico del Sector, la capacidad financiera y determinar las prioridades de inversión y gasto, evaluar la ejecución presupuestaria de las UEN, preparar los estados financieros consolidados a nivel de Subgerencia y controlar la gestión financiera de esas dependencias.
- g) Coordinar con la Subgerencia de Gestión Administrativa los aspectos relacionados con la prestación de servicios de apoyo administrativo que requiera el Sector de Telecomunicaciones para cumplir con sus fines estratégicos.
- h) Elaborar de manera coordinada con las subsidiarias Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Radiográfica Costarricense y Compañía Radiográfica Internacional, los planes de expansión de telecomunicaciones bajo un enfoque integral y de máxima optimización de las inversiones.
- i) Dirimir los conflictos de competencias entre las UEN.

- j) Dar seguimiento y tomar las medidas correctivas que correspondan en relación con los planes estratégicos de las UEN.
- k) Adjudicar las contrataciones administrativas y suscribir los contratos respectivos por los montos que defina el Consejo Directivo y la normativa vigente, y
- l) Resolver en primera instancia todos los asuntos de su competencia.

El cargo de subgerente es de nombramiento del Consejo Directivo y por un plazo de seis años, de acuerdo con la Ley de Integración de las Juntas Directivas y Gerencias de las Instituciones Autónomas, N° 4646 del 20 de octubre de 1970.

2.3 Oficina de Asesoría y Control

2.3.1 Creación y objetivos

Esta dependencia nace en el año 1977 con el nombre de Oficina de Asesoría Gerencial, a raíz de la necesidad de la Subgerencia de Telecomunicaciones de llevar a cabo el control de la calidad de los servicios y de la gestión. (Entrevista realizada el 19 de setiembre del 2006 al Ing. Oscar Rodríguez Castro, fundador de la oficina y Subgerente de Operaciones de Telecomunicaciones durante el período 1993-99). De acuerdo con esa inquietud, se promueve la creación y operación de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones.

Al efecto, se realizan encuestas de manera sistemática sobre la calidad de servicios tales como el de Marcación Directa Nacional, Marcación Internacional Directa (MIDA), Teletipo (123), Operadoras Nacionales (110), Operadoras Internacionales (116), Averías (119), y otros. Además, se genera un “Cuadro de Mando” que muestra el comportamiento periódico de los principales indicadores de gestión del Sector, tales como líneas instaladas, averías por línea, minutos MIDA, y otros.

También se ejecutan estudios especiales como el proyecto para la Automatización del Sistema de Asistencia a la Guía Telefónica (Servicio 113), proyecto de Plan de Mejoras Administrativas del Área de Desarrollo del Sector de Telecomunicaciones, y

el proyecto de Evaluación del Sistema de Información para la Toma de Decisiones de la Alta Administración en el Sector de Telecomunicaciones, entre otros.

Para la fecha de creación de esta oficina el Sector de Telecomunicaciones del ICE es una empresa muy joven, con apenas 14 años de trayectoria; sin embargo, ya la administración busca las herramientas que considera adecuadas para asegurarse de que se brinden servicios de calidad a sus clientes, lo cual se relaciona con uno de los objetivos básicos del control interno, según COSO: *“Efectividad y eficiencia de las operaciones.”*

El objetivo original de esta dependencia fue asesorar a la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones en el control de la calidad de los servicios y la gestión, para lo que se creó y operó un sistema de información gerencial y se trabajó en una serie de estudios especiales. Como manifiesta el Ing. Óscar Rodríguez: *“Se trató de una función más técnica que administrativa”*.

Como toda organización sometida al cambio, las actividades de la Oficina de Asesoría y Control han variado a través del tiempo, dándose ahora más énfasis a la actividad de control que en el pasado, sin dejar de darse la de asesoría, pero no en la forma original (téngase en cuenta aquí que estas afirmaciones hechas por el autor de este estudio obedecen al hecho de que es un observador participante, con más de ocho años de trabajar en la oficina cuyo sistema de control interno es objeto de análisis).

Conviene aclarar que para la elaboración del apartado correspondiente a la Oficina de Asesoría y Control no se ha contado con información escrita, pues no existe, salvo algunos documentos referidos a los estudios citados en los primeros párrafos de esta sección. Tal situación no se pudo prever en el momento de elaborar el proyecto.

Es más, en el aspecto formal no existe una dependencia en el Sector de Telecomunicaciones con el nombre de Oficina de Asesoría y Control si se observa el organigrama oficial, y el término “Oficina” no es usado en la nomenclatura relativa a

la estructura organizacional; sin embargo, el hecho es que existe una unidad de la organización adscrita a la Subgerencia desde 1977, como ya se indicó, con funciones específicas que le confieren un papel particular y relevante en el accionar del órgano rector del Sector de Telecomunicaciones del ICE.

El término *Oficina* acompañando a las funciones de *Asesoría y Control*, desempeñadas por la dependencia objeto de estudio, se utiliza a partir de la siguiente definición de *Oficina* de Osorio (1994, p. 672): “*Lugar de trabajo, especialmente el que se ocupa de organizar y dirigir actividades materiales, de tramitar asuntos o expedientes...*”

Puede afirmarse que el objetivo básico de esta dependencia es brindar un apoyo permanente y en “*primera línea*” al Subgerente del Sector de Telecomunicaciones en el ejercicio de sus funciones, ocupándose de que se cumplan una serie de actividades propias de la Subgerencia en relación con órganos superiores, homólogos e inferiores dentro del ICE y con entidades de gobierno, particulares y clientes, que generalmente implican decisiones de aquella comunicadas a través de cartas e informes.

2.3.2 Organización y actividades

Actualmente la Oficina de Asesoría y Control está compuesta por cuatro áreas, a saber: Técnica, Jurídica, Administrativa y de Proyectos Específicos, que llevan a cabo las actividades que seguidamente se describen.

Área Técnica: Tiene que ver con el seguimiento del desarrollo de la infraestructura y la ejecución de los respectivos proyectos, así como con el estudio y la preparación de informes técnicos.

Área Jurídica: Está a cargo del proceso de estudio de las recomendaciones de adjudicación de compras de bienes y servicios que son elevadas a resolución de la Subgerencia y de los asuntos que ésta debe someter a conocimiento y resolución del Consejo Directivo y la Gerencia General. Además, brinda asesoría legal al Subgerente.

Área Administrativa: Es la responsable de la coordinación general de la oficina, la organización del trabajo, la gestión de los recursos materiales, tecnológicos y humanos asignados y del apoyo logístico.

Área de Proyectos Específicos: Tiene bajo su responsabilidad el manejo de las relaciones con CITEL (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones), UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), y otros organismos internacionales relacionados con las telecomunicaciones; la atención de análisis financieros, asuntos presupuestarios, de costos, control interno, y otros.

Para cumplir con su papel de apoyo en “*primera línea*” al Subgerente, se realiza por parte de la oficina una intensa labor de coordinación con el resto de dependencias de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, y en menor grado con dependencias de las Subgerencias de Gestión Administrativa y del Sector de Electricidad, Secretaría del Consejo Directivo, Gerencia General y Presidencia Ejecutiva.

También resulta fundamental la función de control que se ejecuta no sólo para asegurarse la observancia de plazos de ley en la atención de determinados asuntos, sino además para el cumplimiento de los fines y las competencias de la Subgerencia así como el resguardo de su buena imagen.

Para llevar a cabo sus funciones esta oficina cuenta con un “equipo de trabajo” multidisciplinario: administradores de empresas, abogados, ingenieros, financista, especialistas en contratación administrativa, profesionales de ciencias sociales y personal técnico; la mayoría con amplia experiencia en su campo específico y en las actividades de telecomunicaciones.

Dada la importancia del control interno en toda empresa o entidad, como un medio de la gestión para lograr una “seguridad razonable” en cuanto al cumplimiento de los objetivos de efectividad y eficiencia en la ejecución de las operaciones, de confiabilidad

en la información financiera y de la marcha del negocio en general, así como de la observancia de las regulaciones correspondientes, según COSO, es que en el capítulo siguiente se ha previsto presentar un diagnóstico sobre la situación del control interno que se da en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad.

Precisamente es objetivo de este estudio identificar deficiencias en lo que respecta al proceso de control interno que se lleva a cabo en la citada dependencia, con el fin de elaborar una propuesta de mejoras en todos los aspectos atinentes, que contribuya con la disminución de los riesgos para la consecución de los objetivos de la oficina, y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles.

Para concluir, conviene indicar que se vienen gestando modificaciones en la organización del Sector de Telecomunicaciones, por lo que es muy probable que la organización descrita a la fecha presente algunas variantes al finalizar este estudio.

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL
DEL CONTROL INTERNO

CAPITULO III
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL INTERNO

3.1 Resultados cuantitativos generales de la encuesta realizada

Tal como se plantea en el aparte metodológico, para realizar el diagnóstico sobre la situación actual del control interno en la Oficina de Asesoría y Control, se ha utilizado como técnica la encuesta y como instrumento el cuestionario, dirigido éste a una muestra intencional de nueve personas, que ocupan posiciones clave (especialistas o encargados) en las diferentes áreas de trabajo de esa oficina y cuyas características demográficas y laborales se detallan en la Tabla No. 1.

Tabla No. 1
Características demográficas y laborales de la muestra

SEXO		AÑOS SERVICIO		FUNCIONES PRINCIPALES		ALCANCE TRABAJO	
M	F	ICE	OFICINA	EJECUCION	COORDINACION	OFICINA	SECTOR TELECOM
1		40	20	X	X	X	X
1		32	1.5	X	X	X	X
1		27	2	X	X	X	X
	1	21	10	X	X	X	X
1		23	6	X	X	X	X
	1	14	6	X	X	X	X
1		13	6	X	X	X	X
	1	12	5	X	X	X	X
1		16	1.5	X	X	X	X
6	3	-	-	-	-	-	-

Según estos datos las mujeres constituyen un 33% de la muestra y son las que tienen en promedio un mayor número de años al servicio de la oficina: 7 contra 6 de los hombres; sin embargo, en el promedio de años de trabajar para el ICE, los hombres superan a las

mujeres: 25 contra 16. En todos los casos se dan funciones de ejecución y coordinación; trabajo que tiene un alcance en toda la dependencia y el Sector de Telecomunicaciones. El grupo al que se dirigió la encuesta representa un 33% de la población total y está integrado por personal profesional y técnico.

El cuestionario utilizado, Anexo N° 3, se estructura sobre la base de los cinco elementos constitutivos de todo sistema de control interno, según COSO, a saber:

- El ambiente de control,
- Los riesgos que se enfrentan,
- Las actividades (políticas y procedimientos diseñados) para la atención de esos riesgos,
- Los sistemas de información y comunicación utilizados para llevar a cabo las tareas por parte del personal respectivo, y
- La evaluación aplicada al sistema de control interno.

El 89% de la muestra (8 de 9 personas), responde el cuestionario entregado.

El análisis de los resultados que se describe en la siguiente sección es de carácter cuantitativo y cualitativo, dada la naturaleza combinada de los tipos de respuesta previstos en el instrumento utilizado.

3.2 Situación detectada en relación con los elementos del control interno

3.2.1 Sobre el ambiente de control

Para el estudio del ambiente de control, considerado el elemento fundamental de los cinco componentes del sistema de control interno, según COSO, se hizo 9 preguntas sobre funciones y responsabilidades comunicadas, capacitación recibida y su contribución al mejor desempeño, autoridad y responsabilidad conferidos, evaluación del desempeño, contribución de las políticas aplicadas en la oficina al mejor desempeño y sobre la relación entre la estructura organizacional de la dependencia y sus fines.

Conviene aclarar que el conjunto de cuestiones incluidas, no agota los factores contemplados en la teoría acerca del ambiente de control, sobre los cuales cabría indagar. Sin embargo se tomaron en cuenta aquellos que son básicos para llegar a conocer, a partir de la realidad que percibe y comunica el personal encuestado, como es este ambiente.

Como bien aceptan los autores de *“Control interno”* (p. 36) al referirse a los factores considerados para la evaluación del ambiente de control, *“La lista no es completa, no todos los ítems se aplican a todas las entidades, pero sirven como punto de partida”*.

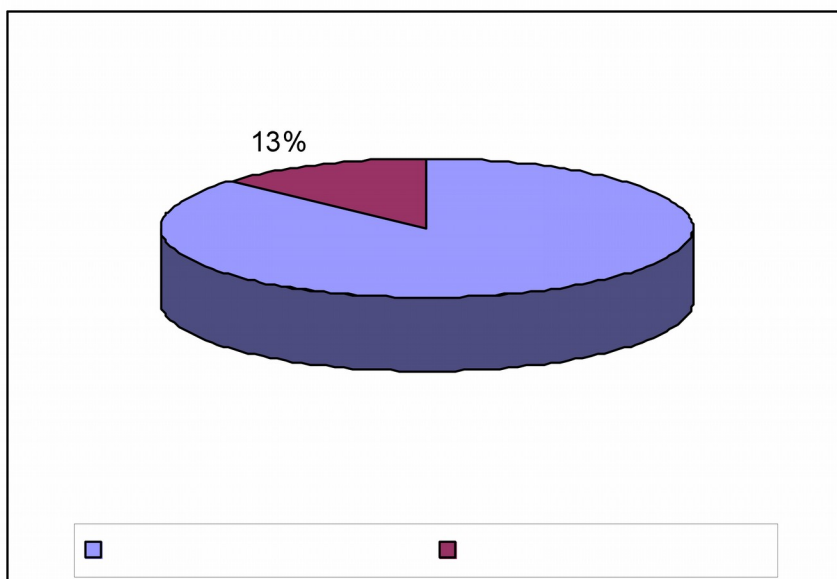
En toda organización resulta esencial la debida asignación y comunicación de las funciones y responsabilidades al personal, para que éste contribuya efectivamente al logro de los objetivos de aquella, con los cuales han de estar alineadas esas funciones y responsabilidades. Por otra parte, pese que se reclute a los individuos con las calidades o competencias adecuadas, con el fin de llevar a cabo determinada labor, la capacitación necesaria para el nivel de conocimiento requerido en función de los estándares de desempeño deseados, es una condición básica a cumplir por la organización para alcanzar sus objetivos. Es decir, el conocimiento adquirido en la respectiva formación académica debe ser complementado a través de la capacitación, que brinde el conocimiento adicional necesario o que actualice aquel conocimiento.

Los aspectos anteriores son abordados en la obra citada, cuando desarrolla los temas “*Compromisos para la competencia*” y “*Políticas y prácticas sobre recursos humanos*”. En el primer caso se expresa que la competencia ha de reflejar las habilidades y el conocimiento requeridos para ejecutar las tareas asignadas a cada uno de los trabajadores, y lo bien que se requiere que éstas se hagan es algo que depende normalmente de la administración (p. 29) que “*considerará los objetivos de la entidad, las estrategias y planes para la consecución de los objetivos.*”

En el segundo caso, referente a la capacitación, se manifiesta (p. 34) que: “*Las políticas de entrenamiento que comunican funciones y responsabilidades prospectivas y que incluyen prácticas tales como cursos de entrenamiento y seminarios, estudio de casos simulados y ejercicios prácticos, ilustran los niveles esperados de desempeño y comportamiento.*”

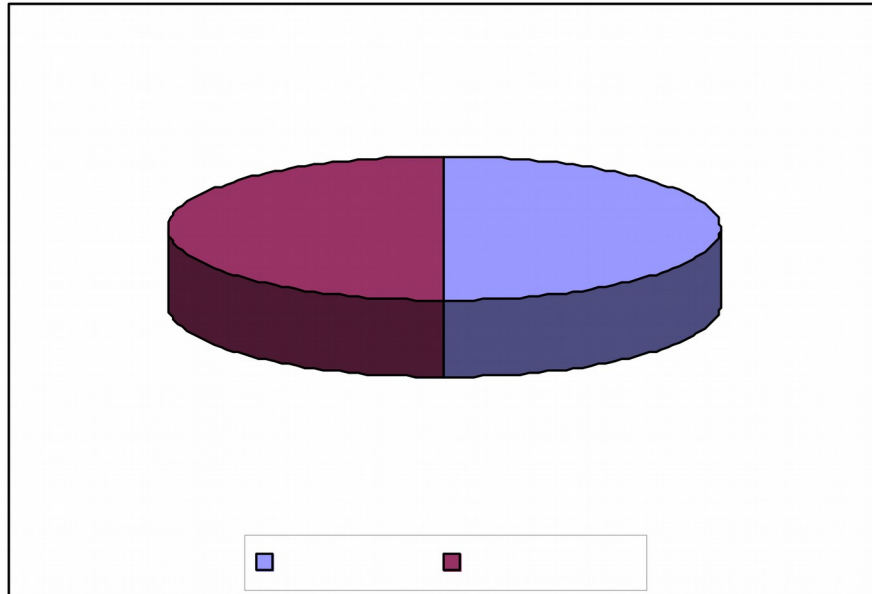
Gráfico No. 1

Descripción formal de funciones y responsabilidades



A la pregunta ¿En su caso, se le ha suministrado una descripción formal de sus funciones y responsabilidades?, el 13% de los encuestados responde que sí en tanto que el 87% restante manifiesta que no, según se refleja en el Gráfico No. 1.

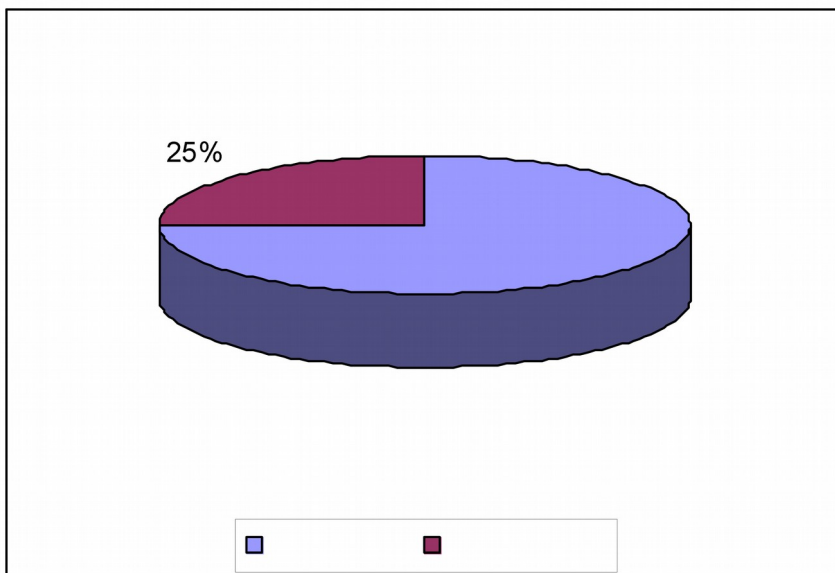
Gráfico No. 2
Capacitación recibida



En respuesta a la pregunta ¿Recibe usted capacitación?, el 50% de los encuestados afirma que sí y el otro 50% afirma que no.

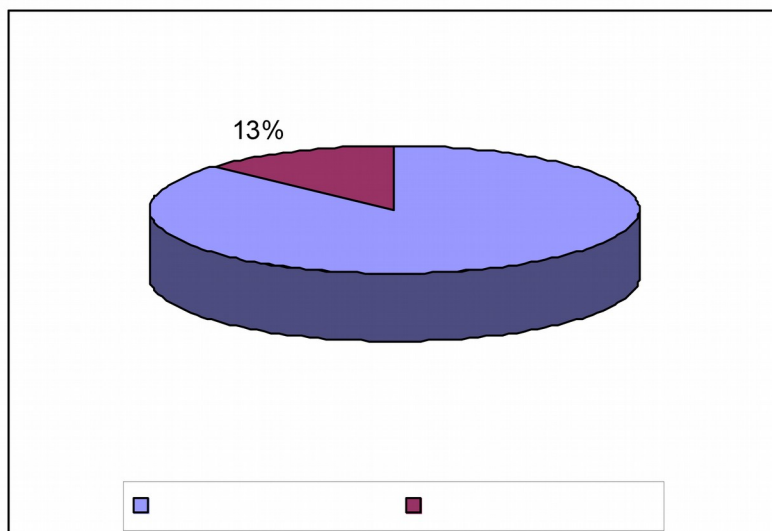
Aunque el 100% de quienes manifiestan recibir capacitación admite que ésta contribuye al mejor desempeño de sus funciones, el 75% de ellos, sin embargo, expresa que la capacitación recibida es insuficiente.

Gráfico No. 3
Relación directa entre responsabilidad y autoridad



Cuando se cuestiona si hay una relación directa entre las responsabilidades asignadas y la autoridad otorgada, el 75% de la muestra responde de manera afirmativa y el 25% restante se manifiesta negativamente.

Gráfico No. 4
Evaluación del desempeño

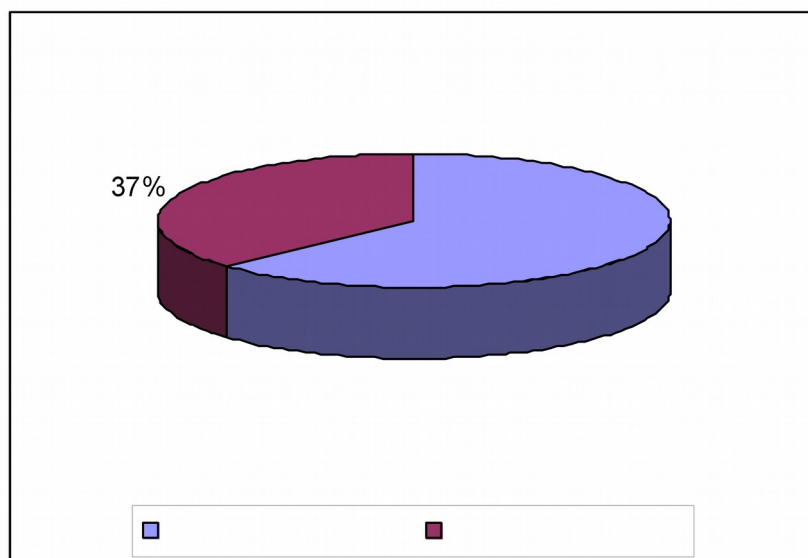


Acercas de la evaluación formal del desempeño, el 87% de los encuestados responde que nunca es evaluado, mientras que el 13% de ellos afirma que sí lo es de manera periódica.

A la pregunta de ¿Cómo es evaluado su desempeño y el de sus compañeros?, la única persona que responde ser evaluada junto con sus compañeros de manera periódica, afirma que la evaluación es “*Por resultados, calidad y tiempos de respuesta*”. Sin embargo, el 29% de quienes manifiestan que su desempeño y el de sus compañeros nunca es evaluado de manera formal, afirman ello ocurre “*Sólo cuando se cometen errores*”, y el 14 % de ese mismo grupo admite, no obstante, que hay un “*Seguimiento ocasional en el SACI*” (Sistema de Administración de Correspondencia Institucional).

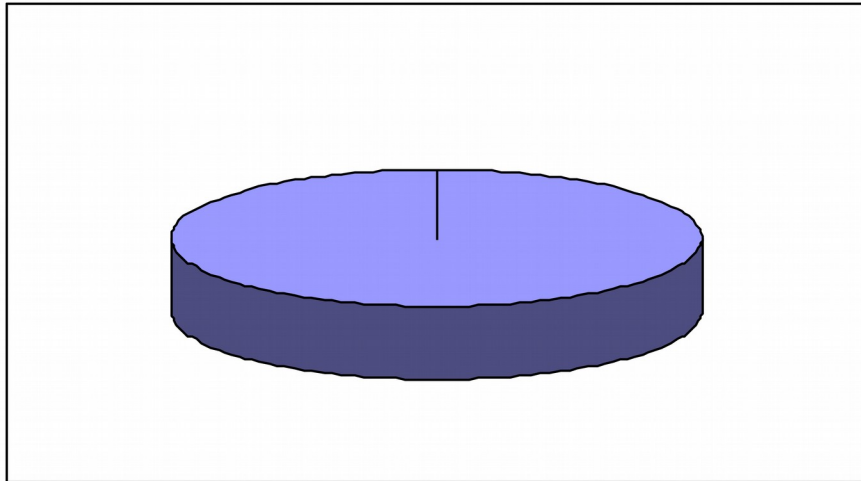
Gráfico No. 5

Contribución efectiva al desempeño de las políticas aplicadas



Con respecto a la cuestión de si se está de acuerdo con que las políticas aplicadas en la Oficina de Asesoría y Control son herramientas que contribuyen efectivamente al mejor desempeño, el 63% responde que no y el 37% dice que sí.

Gráfico No. 6
**Adecuada estructura organizacional para
brindar el mejor soporte a la Subgerencia**



Finalmente, a la pregunta ¿Considera que la estructura organizacional de la Oficina es adecuada para dar el mejor soporte a la Subgerencia?, el 100% manifiestan que no.

Al efectuar un análisis sobre la percepción que se tiene del ambiente de control, hecha a través de las nueve preguntas antes descritas, se observa un predominio de criterios negativos acerca de este ambiente. En efecto, cinco respuestas arrojan criterios de ese tipo, en tanto que dos revelan criterios positivos.

De acuerdo con lo anterior, si se hace un balance de fortalezas y debilidades en relación con el ambiente de control, habría que admitir que este elemento debe ser fortalecido en el caso concreto de la Oficina de Asesoría y Control, máxime si se considera que según COSO (p. 25) el ambiente de control “...establece el tono de una organización, para influenciar la conciencia de control de su gente. Es el fundamento de todos los demás componentes del control interno...”

La descripción o asignación formal de funciones y responsabilidades es necesaria dentro de una estrategia que busque optimizar la gestión del recurso humano, articulando tal descripción con los objetivos de la organización y con la evaluación del desempeño, pues si bien es cierto que existe un manual descriptivo de puestos y que puede aducirse que en él se contemplan las funciones y responsabilidades para el tipo de cargo que se desempeña, es sabido que el manual como modelo que es, no puede reflejar las características específicas de los puestos de trabajo, aparte de que corrientemente son instrumentos que se encuentran desfasados de la realidad.

En relación con lo anterior, cuando se toca el tema de compromisos para la competencia, los referidos autores expresan (p. 29) que: *“La administración necesita especificar los niveles de competencia para los trabajos particulares...”*, y dentro de los aspectos a tomar en cuenta con el fin de evaluar el ambiente de control, uno de los puntos a considerar (p. 36) son *“las descripciones formales o informales de trabajo u otras maneras de definir tareas...”*

Pese a que en el rubro de la capacitación podría considerarse que el balance no es negativo, si se toma en cuenta que la cantidad de gente que la recibe es igual al número de personas que no la recibe, ha de tenerse presente que la capacitación recibida se tiene como insuficiente para la mayoría de quienes han tenido acceso a ella.

Por consiguiente, es necesaria una revisión de este tema por parte de la administración, considerando que la capacitación es básica para efectos de las competencias que se requieren del personal para lograr su mejor desempeño, especialmente en el caso de un equipo de trabajo que está en la primera línea de apoyo a la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones.

No obstante que en lo relativo a la concordancia entre autoridad y responsabilidad la opinión ampliamente mayoritaria es positiva, conviene tener presente y revisar los casos en que no se dé esta relación, pues una regla fundamental en la gestión, es que

ha de haber una relación positiva entre esas dos variables. Por otra parte, debe tenerse en cuenta el hecho de que la organización contemporánea propende a darle más autoridad al funcionario (“empowerment”), en un proceso de relativa desconcentración del poder de decisión y dentro de estrategias que buscan la mayor competitividad de la empresa.

En lo relativo a la evaluación del desempeño, la situación que se percibe por el 87% de quienes responden la cuestión planteada, es que no hay tal evaluación.

Lo anterior se considera una práctica que no favorece el razonable estímulo al buen desempeño y más bien, eventualmente, lleva sólo al señalamiento del error cometido, en una política negativa en la gestión del recurso humano, que da origen a respuestas como la obtenida a través de la encuesta de que la evaluación ocurre *“Sólo cuando se cometen errores.”*

Dicha circunstancia ha de tomarse en cuenta para hacer los cambios apropiados, pues tiene incidencia no sólo en lo concerniente al ámbito de control.

En cuanto a la contribución de las políticas de la oficina al mejor desempeño de las labores encomendadas, la percepción negativa que al respecto tiene el 63% de quienes responden sobre este tema, debe ser una llamada de atención para efectuar las revisiones y ajustes pertinentes.

Finalmente, el hecho de que la totalidad de quienes responden la encuesta perciba la estructura organizacional de la Oficina de Asesoría y Control como inadecuada para dar el mejor soporte a la Subgerencia, también debe llevar a realizar las revisiones y ajustes del caso, teniendo en cuenta la estrategia que defina la autoridad correspondiente, el modelo que más se ajuste a esa estrategia y lo que al respecto expresa COSO (p. 31): *“La estructura organizacional de una entidad proporciona la estructura conceptual mediante la cual se planean, ejecutan, controlan y monitorean sus actividades para la consecución de los objetivos globales”*.

3.2.2 Valoración del riesgo

Por las mismas razones que en el caso del “*Ambiente de Control*”, para el diagnóstico sobre este otro elemento del control se tomó en cuenta sólo los factores que se han considerado de mayor relevancia.

De acuerdo con este criterio, el cuestionario utilizado incluye los siguientes tópicos:

- Descripción de los objetivos definidos para el Área donde labora el funcionario.
- En qué medida se considera que los objetivos definidos para la respectiva Área de trabajo orientan adecuadamente con respecto a lo que se desea lograr.
- Principales riesgos para el cumplimiento de los objetivos del Área de trabajo.
- Medidas o previsiones existentes para enfrentar los riesgos percibidos, y,
- Si hay acuerdo con las medidas citadas y las razones en caso de desacuerdo.

Ya que se contrata al personal para que contribuya a la consecución de los objetivos de la organización, resulta básico su pleno conocimiento por parte de éste para que pueda orientar su desempeño en la dirección correcta. En sentido contrario, la ignorancia o confusión acerca de los fines en función de los cuales se ha de cumplir determinadas funciones o responsabilidades, introduce desorientación en los funcionarios, el riesgo de ser ineficaces pese a ser eficientes y otras complicaciones más para la organización.

Por ello los autores de “*Control interno*” manifiestan que:

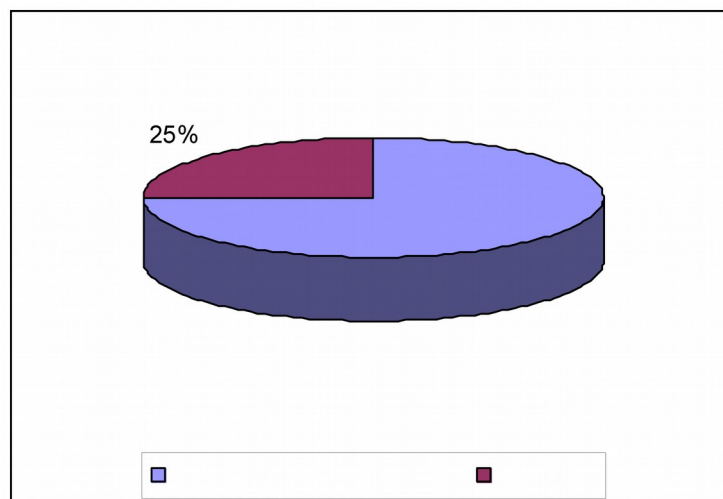
“La definición de objetivos es una condición previa para la valoración de riesgos. Primero que todo, deben definirse los objetivos con el fin de que la administración pueda identificar los riesgos y tomar las acciones necesarias para administrarlos. La definición de objetivos, entonces, es una parte clave del proceso administrativo. No es un componente del control interno, pero es un prerrequisito para hacer posible el control interno.”
(pág. 39).

La definición de objetivos según el criterio que se transcribe, es por tanto una responsabilidad básica de la administración, que conduce el proceso administrativo.

Ello implica una unicidad en la definición, además de claridad y consistencia, de manera que puedan ser igualmente entendidos por todos los funcionarios y no exista la posibilidad de interpretaciones subjetivas que, a la larga introduzcan confusión y eventualmente vengan a justificar incumplimientos y a dificultar la debida valoración de los riesgos. En resumen, la adecuada valoración de los riesgos se sustenta en una adecuada definición de los objetivos, en todos los niveles de la organización o empresa.

A continuación se efectúa un análisis cuantitativo y cualitativo de las respuestas recibidas o percepciones en relación con este segundo elemento del control interno.

Gráfico No. 7
Objetivos definidos para el Área donde se labora



A la pregunta sobre los objetivos definidos para el área donde se labora, el 75% de quienes responden hace una descripción al respecto y el 25% restante, que no corresponde a una misma área, manifiesta que no los hay en las áreas respectivas.

Como fines establecidos para las áreas en las que se labora se citan seguidamente los descritos por los encuestados:

- Manejar las relaciones con los organismos internacionales del sector de telecomunicaciones, con énfasis en la cooperación técnica para el ICE.

- La calidad del trabajo debe reflejar que el resultado del mismo sea positivo en todos los casos.
- Asesorar y contribuir a controlar en materia relacionada a asuntos financieros y presupuestarios.
- Analizar y tramitar la documentación enviada por las UEN, para los diversos trámites relacionados con el área que requieren autorización del Subgerente.
- Preparar toda la documentación para los diversos trámites relacionados con el área que cada colaborador de la dependencia requiere.
- Control y seguimiento de la gestión.
- Desarrollar proyectos estratégicos.
- Atención eficiente e inmediata a los requerimientos del señor Subgerente.
- Atención oportuna de toda clase de llamadas telefónicas (quejas, solicitud de información de trámites en proceso, localización de funcionarios, etc.).
- Atención de tareas en el SACI.
- Atención de las tareas encomendadas por correo electrónico.
- Revisión correo electrónico del señor Subgerente.
- Coordinación de agenda del señor Subgerente.
- Preparar notas salientes. , y,
- Selección y archivo de documentos entrantes y salientes en la Subgerencia.

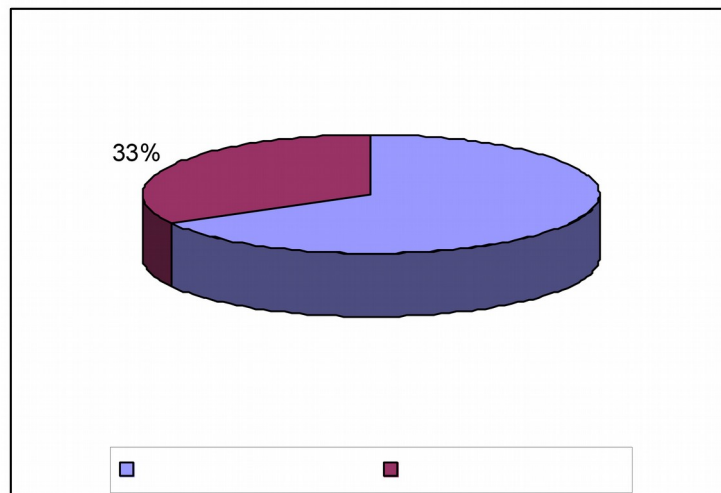
En cuanto a las respuestas a la primera pregunta, llama la atención en primer lugar el hecho de que para el 25% no hay propósitos definidos en sus áreas de trabajo. Incluso, al comparar la información, pueden apreciarse criterios contradictorios entre funcionarios que trabajan en una misma dependencia, en el sentido de que mientras uno de ellos describe lo que considera son los objetivos correspondientes, otro percibe que no se han establecido.

Por otra parte, si se analizan los objetivos descritos por quienes responden la pregunta, se observa que en la mayoría de los casos se trata más de una descripción de tareas

personales, que de fines de una área de trabajo particular; por consiguiente, no es posible observar una articulación de propósitos entre las distintas dependencias, que reflejen los de la Oficina de Asesoría y Control como un todo y los integren a su vez con los del Sector de Telecomunicaciones, regido por la Subgerencia a la cual brinda soporte.

Lo anterior pone en evidencia que se carece de una definición adecuada de propósitos para la Oficina de Asesoría y Control por parte de la administración. Este criterio viene a ser reforzado por los datos resultantes de la encuesta que se comentan a continuación.

Gráfico No. 8
Objetivos orientan adecuadamente con
respecto a lo que se desea



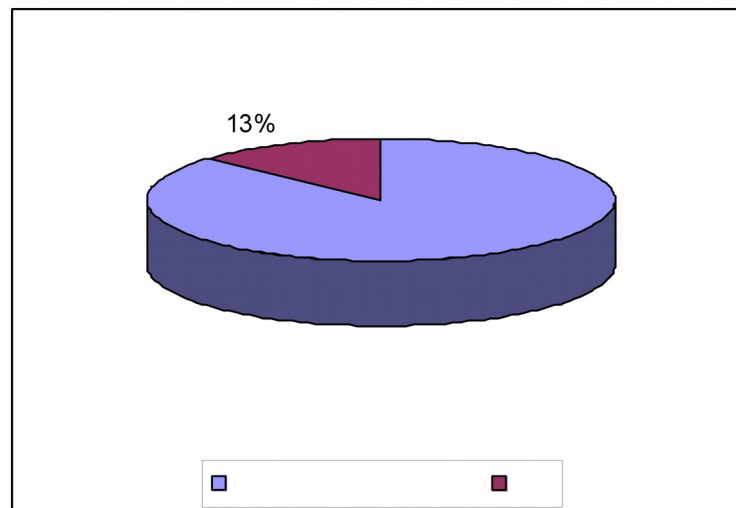
Como se observa en el Gráfico N° 8, del grupo que hace una descripción de los objetivos, el 67% expresa que éstos orientan adecuadamente hacia lo que se desea en buena medida, pero para el 33% ello ocurre en poca medida. Si se suma el criterio de estos últimos con quienes perciben que no hay objetivos definidos, entonces se tiene que la función de los fines de la organización en estudio, como guías para el desempeño sólo es relevante para el 50%.

Según lo analizado en relación con los objetivos de la Oficina de Asesoría y Control, se desprende que hay una tarea pendiente en esta materia, que debería de ser acometida con prioridad, ya que los objetivos de la organización, debidamente definidos, brindan las siguientes ventajas:

- Son guías para la toma de decisiones.
- Orientan con respecto a la eficiente utilización de los recursos humanos y materiales.
- Contribuyen a la coherencia del accionar de todos los miembros de la organización, y,
- son guías para la evaluación del desempeño.

Además, como ya se ha dicho, los objetivos son condiciones necesarias para que se dé el control interno.

Gráfico No. 9
Identificación de los principales riesgos para cumplir los objetivos en las áreas de trabajo



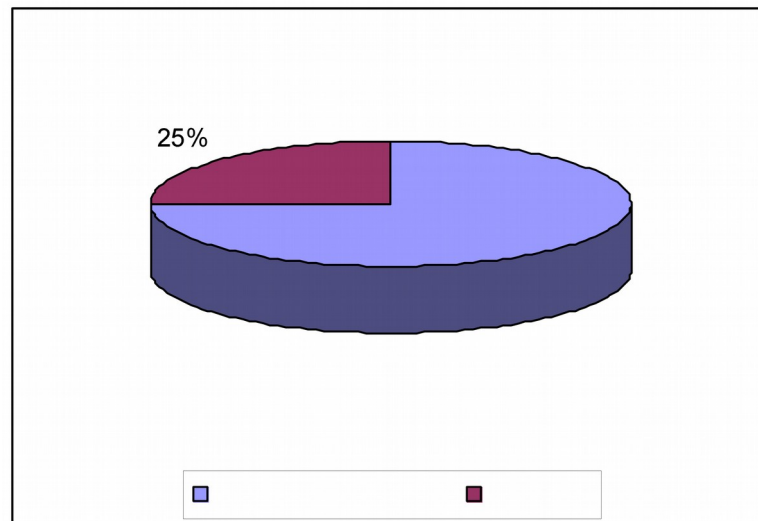
Al referirse a los principales riesgos, el 87% los mencionan, mientras que el 13% restante considera que no se han determinado.

Los principales riesgos percibidos por la mayor parte de la muestra se citan a continuación:

- Problemas de relaciones internacionales si se cometen errores o imprudencias.
- Comprometer fondos del ICE.
- Que la información proporcionada sea inexacta.
- El incumplimiento de plazos por la atención demorada de asuntos.
- Riesgo de control pues no hay mecanismo para controlar actividades.
- Riesgo informático, pues se carece de adecuados respaldos.
- Como riesgo externo la apertura de mercados por la lenta contratación de servicios que se realiza.
- No observancia de las regulaciones al realizar determinados trámites.
- Falta de procedimientos.
- No actualizar conocimientos.
- Obsolescencia en tecnología.
- Falta de comunicación y de herramientas necesarias por fallas en sistemas, y,
- Falta de personal por incapacidades, vacaciones u otra causa.

No obstante que la información anterior denota una serie de riesgos, que efectivamente pueden corresponder a la realidad, dado que la definición adecuada de objetivos es una condición necesaria para la identificación, valoración y gestión de los riesgos, según se ha dicho antes en este informe y que tal condición no se cumple en el caso de la dependencia estudiada, se requiere avocarse, como primer paso en la dirección correcta, a la definición de los fines de la dependencia para luego identificar y jerarquizar los riesgos para su apropiada gestión.

Gráfico No. 10
Medidas o previsiones percibidas para enfrentar los riesgos



En lo referente a las medidas o previsiones existentes para enfrentar los riesgos percibidos, un 75% las citan y el restante 25% no lo hace, bajo los criterios de que “*No se han determinado los principales riesgos*” y de que “*No existe un programa sistemático de mitigación de riesgos.*”

Como medidas ante los riesgos se mencionan las siguientes:

- Cuidado al tratar los asuntos. Demanda conocer las instituciones internacionales y experiencia en el trato con ellas.
- Mucha precaución antes de formalizar el uso de fondos, de modo que se cumpla la normativa aplicable.
- Estudio de los expedientes que sirven de base para un resultado final.
- Conversaciones directas con los responsables de los trámites.
- Control de entrada y salida de documentos a través del Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI) y el correo electrónico.

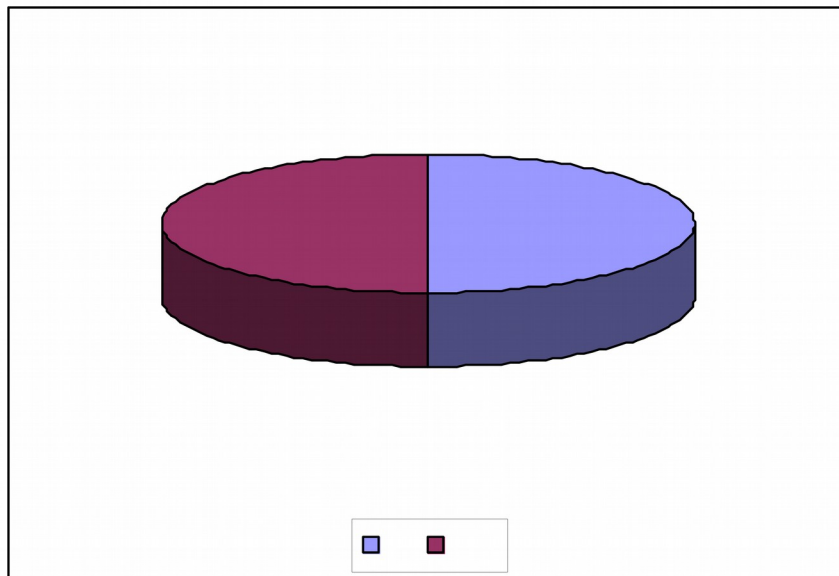
- Mejoramiento de procedimientos para disminuir tiempos de respuesta en el proceso de compras.
- Revisar la documentación correspondiente.

Como se observa en la lista anterior, buena parte de las medidas citadas para enfrentar los riesgos obedece más a criterios personales sobre precauciones básicas, que deben tenerse en el cumplimiento de funciones y responsabilidades, que a procedimientos estandarizados.

La cautela, el sentido común y otras previsiones de similar naturaleza, son desde luego importantes para reducir el riesgo en el momento de ejecutar determinadas funciones, tareas u operaciones en el ejercicio de una responsabilidad; sin embargo, es obvio que no son suficientes.

Gráfico No. 11

Acuerdo con las medidas percibidas para enfrentar los riesgos



Finalmente, a la pregunta de si se está de acuerdo con las medidas percibidas para enfrentar los riesgos, el 50% responde afirmativamente mientras que el otro 50% lo hace de manera negativa. Se puede apreciar entonces que hay un claro desacuerdo con respecto a este importante tema.

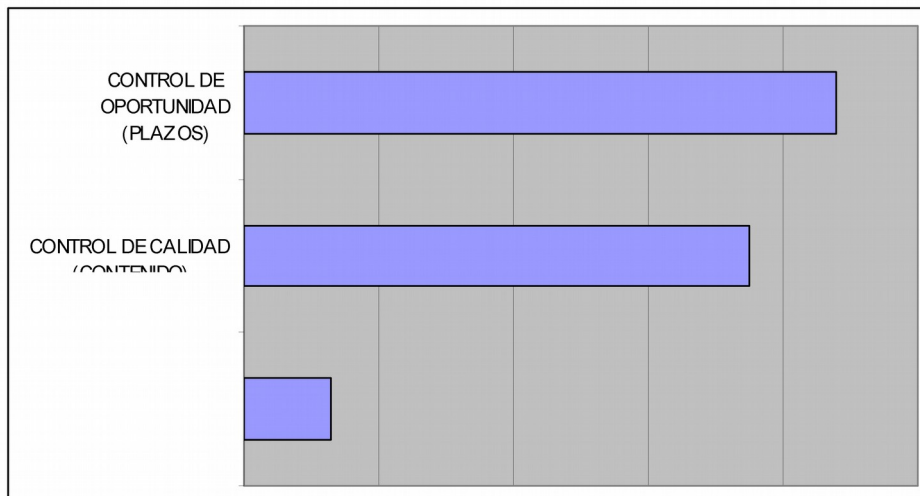
Pese a que es normal que haya desacuerdos entre el personal de una dependencia en torno a la definición de políticas, procedimientos y otras previsiones de la organización, destinadas a procurar el mayor nivel de seguridad en sus operaciones y en la consecución de las metas contempladas en su estrategia, lo cual en modo alguno significa que se va a estar en contra de aquellas –ni ello sería aceptable-, sí ha de ser motivo de preocupación que el desacuerdo sea de las proporciones indicadas.

Es más, si se suma los que están en desacuerdo con las medidas con quienes no las citaron por las razones que ya se dieron, resulta que un 63% de quienes responden la encuesta está en desacuerdo con las medidas para enfrentar los riesgos. Este dato refuerza más el criterio sobre la prioridad que debe darse a la definición de los objetivos de la Oficina de Asesoría y Control, como paso previo a la identificación y tratamiento de los riesgos.

3.2.3 Actividades de control

Para efectos de evaluar este elemento del control se preguntó a la población encuestada acerca de las actividades de control realizadas en las diversas áreas de trabajo; sobre el sistema de referencias (archivo) existente y acerca del procedimiento para llevar a cabo las actividades de control. Los resultados se describen a continuación.

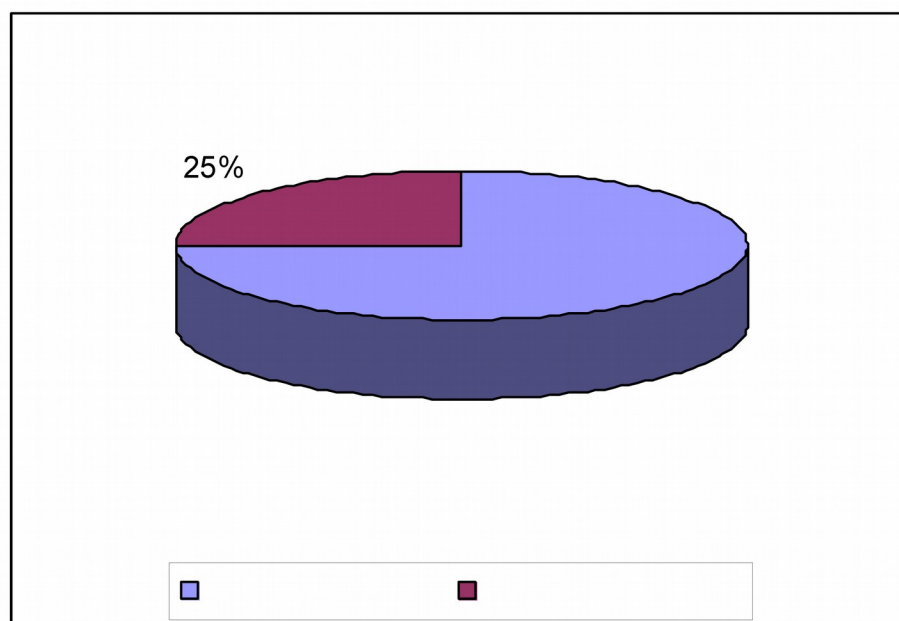
Gráfico No. 12 Principales actividades de control



Según las respuestas recibidas, el control de oportunidad o cumplimiento de plazos y el control de calidad o contenido, son las principales actividades de control que se ejecutan en las diversas áreas para un 88% y un 75% de la población que responde, respectivamente. También se cita el autocontrol con un 13%.

Gráfico No. 13

Contribución del sistema de archivo a las actividades de control



En cuanto al sistema de archivo, el 75% percibe que éste contribuye con las actividades de control antes citadas, en tanto que para el 25% la percepción es de que no.

Finalmente, quienes responden la respectiva pregunta (100%) describen así los procedimientos utilizados para realizar las actividades de control:

- Revisar el registro de asuntos pendientes y los plazos establecidos para enviar avisos a las dependencias que tienen esos asuntos pendientes.
- A través del SACI se conoce el estado del trámite de cada asunto y se ejecuta un control empírico sobre el estado de las cosas.
- El cumplimiento de plazos se controla mediante el cotejo de fechas de entrada y salida de documentos. Lo relativo al control de calidad o contenido, se realiza a través de la aprobación de los superiores o entes externos a los documentos (informes, respuestas) elaborados.
- Mediante el uso del Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI).
- Usando cuatro sistemas electrónicos diferentes que no interactúan entre sí y no son “amigables”.
- Se hace revisión del SACI y el archivo para verificar las cartas e informes que deben recibirse en determinado plazo, con el fin de velar para que éste se cumpla, y se procura que los contenidos de las cartas e informes, que finalmente se despachen, estén acorde con lo requerido.
- Mediante el seguimiento de las tareas asignadas (normalmente a través del SACI).
- A través del SACI o del correo electrónico se controla los asuntos pendientes.

Al analizar la información anterior sobre las actividades de control se observa que en la mayoría de los casos, 75%, se hace referencia a un control de oportunidad o de plazos, mientras que en una minoría, 25%, se alude a un control de calidad o contenido. Sin embargo, de lo anterior no puede deducirse que sea de menor importancia el aspecto de la calidad o contenido que el cumplimiento de plazos.

El cumplimiento de plazos en la entrega de respuestas a clientes internos y externos por parte de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, órgano jerárquico al cual está adscrita y brinda un apoyo directo e inmediato la Oficina de Asesoría y Control, es un asunto que reviste la mayor importancia tanto por aspectos de legalidad como de imagen, según se pasa a explicar.

En el primer caso, diversa legislación e instituciones del sector público que de acuerdo con el ordenamiento jurídico ejercen algún grado de fiscalización, control o influencia sobre el ICE, tales como la Contraloría General de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Defensoría de los Habitantes, y los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, obliga a cumplir con plazos perentorios en la entrega de respuestas para clientes externos y esas entidades.

Por ejemplo, si un cliente, que ha planteado una solicitud, inconformidad o recurso por escrito ante el ICE, no recibe respuesta dentro del término de diez días hábiles que fija la Ley General de la Administración Pública, puede presentar un recurso de amparo a la Sala Constitucional del Poder Judicial que, por haberlo acogido, le fija un plazo improrrogable de tres días hábiles al representante del Instituto que corresponda, normalmente el presidente ejecutivo, gerente general o subgerente, para que se haga el respectivo descargo mediante un amplio informe escrito. Eventualmente, la resolución que dicte esa instancia jurisdiccional puede ser condenatoria para el funcionario responsable e implicar el pago de costas e indemnización a quien presentó el recurso.

Pero el cumplimiento de plazos no solo es relevante con motivo de las consecuencias legales y pecuniarias que podrían darse a raíz de no haberse observado los términos de ley, pues también está el aspecto de imagen, prestigio o credibilidad de los clientes a quienes se venden los servicios producidos, que es de igual o mayor relevancia en un contexto de globalización en el cual, cualquier operador de servicios públicos remunerados, está expuesto a la comparación real o “virtual” con sus homólogos de cualquier latitud. Y el resultado de esa comparación va a influir en la mayor o menor satisfacción de los clientes que, eventualmente, se traduce en fidelidad o deserción.

También es importante la respuesta pronta y oportuna hacia los clientes internos en general, lo que incluye a todas las dependencias y funcionarios del ICE y sus subsidiarias ya nombradas, en vista de que normalmente se trata de un flujo de información que agrega valor ya sea al proceso de toma de decisiones en los distintos niveles de la organización o al conocimiento empresarial de los funcionarios, indispensable para la buena marcha y desarrollo del sector o subsidiaria de que se trate.

En el segundo caso, referido a la calidad o contenido de las respuestas (cartas e informes) que comunican decisiones, rebaten o defienden tesis de naturaleza técnica, jurídica, administrativa o de otro tipo, planteadas en función del logro de objetivos operativos y estratégicos o que comunican información diversa, pedida por las entidades que ejercen fiscalización, control e influencia sobre el ICE, o por los clientes internos, externos y usuarios o que contienen propuestas diversas para autoridades superiores, incluyendo el Consejo Directivo, es fundamental el control que se hace en los aspectos formales y de fondo, principalmente por razones de imagen pero también de riesgo, en el logro de aprobaciones o autorizaciones requeridas para efectos de compras, aplicación de nuevas tarifas o ajustes de las existentes y cualesquiera otras acciones requeridas para el desarrollo operativo y estratégico del Sector de Telecomunicaciones.

El hecho de que las actividades de control predominantes en la Oficina de Asesoría y Control sean las relativas al control de oportunidad o cumplimiento de plazos y al control de calidad o contenido (de cartas e informes que deben rendirse), según la percepción predominante del personal encuestado, no excluye otras actividades de control necesarias, de acuerdo con las revisiones y ajustes que a lo largo del presente informe se ha señalado como requeridas para la mejora general del control interno.

En cuanto al tema del sistema de referencias o archivo de gestión, se percibe como adecuado y que contribuye con las actividades de control; no obstante, demanda de algunas definiciones básicas en aspectos de seguridad y operación, que bien pueden ser

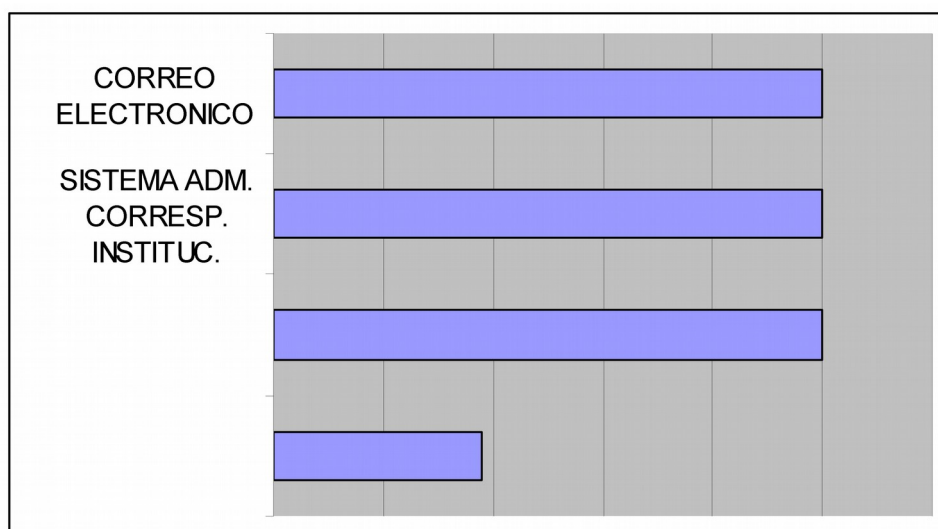
parte de un procedimiento a observar y sobre las cuales habrá de referirse en la parte final sobre recomendaciones.

3.2.4 Sistemas de información y comunicación

En relación con este elemento del control, se preguntó a los encuestados sobre los sistemas de información, a partir de los cuales reciben y comunican información para ejecutar el trabajo, el porcentaje estimado de información que reciben a través de esos medios, y las ventajas y desventajas que perciben en cada uno de ellos. Las respuestas fueron las siguientes.

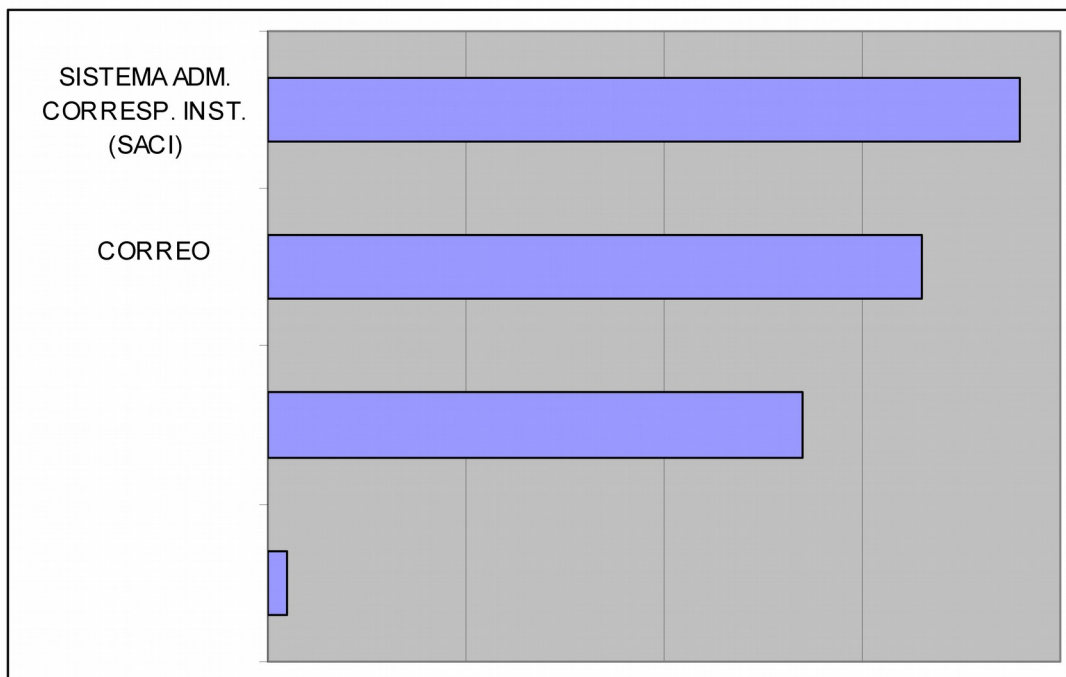
Gráfico No. 14

Principales sistemas de información utilizados, según percepción



El 100% de los encuestados manifiesta que los sistemas de información utilizados son el correo electrónico, el Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI) y las instrucciones o relaciones personales directas. Sólo un 38% de ellos admite usar otros medios, a saber: el teléfono y la teleconferencia.

Gráfico No. 15
Porcentaje promedio de información que se
recibe y comunica a través de los sistemas utilizados



El porcentaje promedio de información que se recibe y comunica a través de dichos medios, muestra que el SACI es el de mayor importancia relativa con un 38%, seguido del correo electrónico con un 33%, las instrucciones directas con un 27% y otros (teléfono y teleconferencia) un 1%.

Por último, la percepción que se tiene de las ventajas y desventajas de dichos sistemas o medios de información ubica al correo electrónico y al SACI en un primer lugar con 8 ventajas y 8 desventajas, en cada caso y a las instrucciones o relaciones directas en un segundo lugar con 5 ventajas y 6 desventajas. El detalle de las ventajas y desventajas de esos instrumentos es el siguiente.

Tabla No. 2

	Ventajas	Desventajas
Correo electrónico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rápido y práctico ➤ Flexible e informal ➤ Inmediato ➤ Se puede obtener comunicación rápida y dar seguimiento de atención y recibo ➤ Comunicación rápida y queda registro de lo que se recibe (resguardo) ➤ Útil para situaciones muy urgentes que requieren un trámite ágil ➤ Oportunidad y rapidez ➤ La mayoría de funcionarios dispone de él, es efectivo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No cumple el papel legal de una carta ➤ Cuesta controlar lo sucedido y su archivo no tiene carácter formal ➤ La información suministrada no tiene carácter formal ➤ No tiene la formalidad de la correspondencia impresa ➤ Demanda atención constante ➤ Inseguridad porque no hay firma responsable y tampoco certeza de haya sido enviado por el titular de la respectiva dirección electrónica ➤ Impersonal ➤ Cuando se “cae” el sistema hay incomunicación
SACI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rápido y práctico ➤ Ordenado, permite seguimiento y archivo ➤ Contiene suficiente información ➤ Tiene las formalidades del sistema oficial de archivo ➤ Quedan documentos de respaldo ➤ Permite obtener 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mal control del pendiente ➤ Poco flexible para situaciones no previstas ➤ Se debe buscar información complementaria por otros medios ➤ Tiene limitaciones para efectos de comunicación entre varias personas ➤ Lerdo, tieso, no reúne las necesidades de información que

	Ventajas	Desventajas
	<p>antecedentes y documentos relacionados con un caso</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Orden y coordinación ➤ Cuando se pueda oficializar en todo el ICE permitiría agilidad y economías de tiempo y papel 	<p>se requieren</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A veces es lento ➤ Impersonal ➤ Cuando se “cae” el sistema no hay un mecanismo alternativo para acceder a la información
Instrucciones directas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Relación personal ➤ Se aclaran dudas de inmediato y se toman decisiones ➤ Mayor comunicación y fácil entendimiento ➤ Se conoce directamente de la jefatura qué hacer y cómo hacerlo ➤ Es excelente vía 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dificultad de acceder al jefe cuando se necesita ➤ Implica una mayor labor de búsqueda de información ➤ No se tiene respaldo ➤ Se puede olvidar algo importante ➤ Eventualmente se duplican las instrucciones ➤ Riesgo de mal interpretar una instrucción si no es clara

Los datos anteriores revelan la importancia de dos sistemas electrónicos, el correo electrónico y el Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI), en las operaciones diarias de la Oficina de Asesoría y Control, pues son los canales formales a través de los que se trasiega en doble vía la mayor parte de la información utilizada para realizar las funciones por parte del personal.

Del correo electrónico, que es un instrumento hoy día muy conocido y utilizado en este país, sin embargo, no se aprovecha todo su potencial en razón de las limitaciones legales que tienen las comunicaciones que se reciben y cursan por su medio, como bien

se señala en las desventajas que se le achacan según los resultados de la encuesta, entre ellas que *“No cumple el papel legal de una carta”*.

Si el elemento del control interno que se está analizando, de acuerdo con COSO (p. 71) ha de servir para identificar, capturar y comunicar *“...información pertinente en una forma y oportunidad que facilite a la gente cumplir sus responsabilidades.”* podría aducirse que efectivamente el correo cumple con todas menos una de esas condiciones, la de la forma, en el sentido de que el mensaje que se recibe y transmite por esa vía no es un documento firmado por un responsable.

No obstante, en la práctica y de acuerdo con la observación participante realizada, se comprueba la importancia del correo electrónico como medio de información para ejecutar el trabajo. Además de la rapidez con que se puede recibir y transmitir información, que en muchas ocasiones es urgente, está la necesidad de incluir en informes y respuestas variada información no textual como gráficos, tablas, mapas y otros, que cuando se recibe de manera impresa y se debe corregir o adicionar, el archivo electrónico es el medio ideal para hacerlo por el ahorro en tiempo y en las operaciones a realizar por el personal encargado de hacer los ajustes, al evitarse reelaborar totalmente determinada información.

La eventual implementación de la firma electrónica, ya aprobada por ley de la república, vendría a darle al sistema de correo electrónico un mayor protagonismo como sistema de información formal para la ejecución del trabajo; sin embargo, es necesario elaborar un procedimiento para garantizar una óptima utilización de este medio.

El Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI), por su parte, es el principal medio de información para ejecutar el trabajo, según los datos de la encuesta citados anteriormente. Como su nombre lo indica, es un sistema para gestionar la correspondencia convencional que se recibe y despacha. Actualmente está en uso únicamente en la Presidencia Ejecutiva, Gerencia, Subgerencias y algunas

Unidades Estratégicas de Negocios, pero se tiene previsto universalizarlo en el corto plazo. El proceso que se sigue en el SACI es así:

- La correspondencia llega a recepción de la oficina, donde se le imprime la fecha de recibo, se registra su ingreso al sistema, se captura la imagen del documento mediante escáner y se transfiere electrónicamente a los distribuidores (incluyendo normalmente los antecedentes del caso), quienes, previo estudio de la documentación, la asignan como información o tarea a ejecutar al funcionario que corresponda.
- Si es un analista el que recibe la asignación como tarea a ejecutar, estudia la documentación y revisa la forma y el contenido de los informes o cartas de respuesta que se están proponiendo por las diferentes dependencias a las que se ha encargado el asunto, a efecto de asegurarse que cumplan con los respectivos requerimientos y hace los arreglos pertinentes, previa coordinación con la fuente de la información o de acuerdo con los conocimientos y experiencia que tenga en la materia. Una vez cumplido las anteriores operaciones, traslada el borrador final de carta o de informe a alguna de las secretarías para que se mecanografíe la carta o informe. Si el documento recibido por el analista es informativo, normalmente se envía al archivo luego de conocerlo. Las anteriores operaciones se consignan en el respectivo módulo del SACI.
- La secretaria que recibe la asignación mecanografía la carta o informe, coordinando, cuando sea necesario, con la fuente de la información, el envío de los archivos electrónicos sobre los cuales se ha de trabajar (el sistema de imágenes del SACI no permite trabajar sobre la información contenida en los documentos que se han “escaneado”), o con el analista que le asignó el trabajo. Una vez concluida la edición del documento, lo pasa a la firma del responsable (Subgerente o Asistente Ejecutivo) y le da seguimiento hasta que se despache; además, registra todas las anteriores operaciones en el respectivo módulo del SACI.

- Con base en las copias de las respuestas despachadas que le trasladan las secretarías, la encargada de la recepción de la correspondencia, hace un cotejo contra los documentos que le dieron origen, a efecto de asegurarse que no se queden casos sin la respuesta correspondiente.

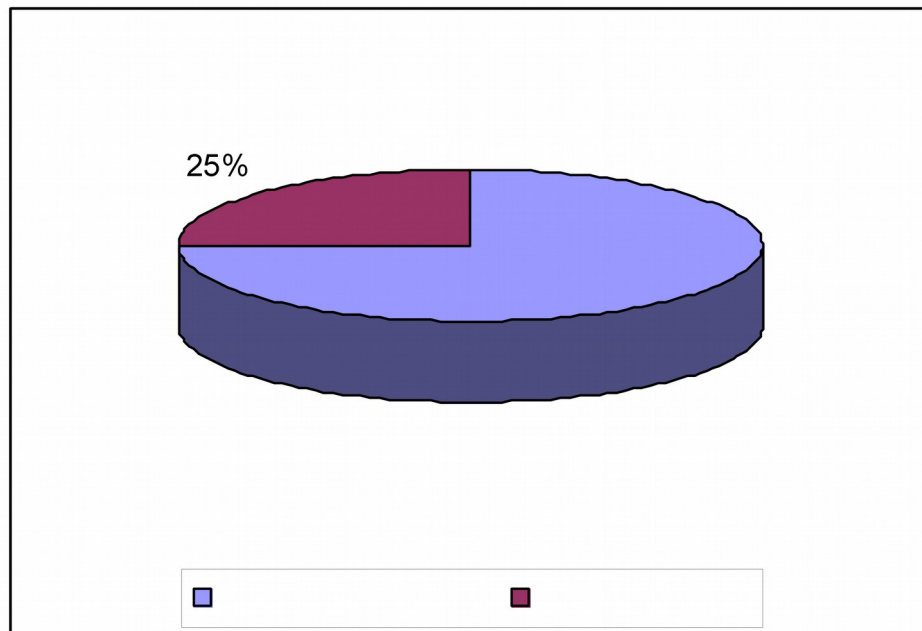
Pese a las objeciones que se hacen, de acuerdo con la descripción anterior y la observación participante efectuada, es evidente que el SACI es un medio de información para el trabajo importante que contribuye al sistema de control interno. Su eventual universalización será un gran avance en el proceso de ejecución de tareas y toma de decisiones, por la mayor fluidez que tendrían los trámites a partir de un trasiego mucho más rápido de la información, sumado a importantes economías en el gasto de papel y tareas que ahora se hacen pero que en tal caso serían innecesarias.

Lo relativo a las instrucciones directas como parte del sistema global de información, que están en un segundo lugar en importancia, según los datos de la encuesta ya comentados, podría tomarse como una situación normal, si se considera el tipo de trabajo realizado y el nivel profesional o técnico del personal; no obstante, al examinarse las desventajas que se le achacan a este medio, parece conveniente estudiar la circunstancia más a fondo.

3.2.5 La evaluación

Acerca de este último elemento del control interno, se plantean tres temas a los encuestados. Primeramente, se les consulta si están de acuerdo con el sistema de control interno que opera en la Oficina de Asesoría y Control; en segundo lugar se pide dar las razones en caso de no estarlo y, por último, se solicita citar las medidas que consideran apropiadas para mejorar el sistema de control interno. Los resultados son los siguientes.

Gráfico No. 16
Aceptación del sistema de control interno



Un 25% manifiesta estar de acuerdo con el sistema de control interno, en tanto que el 75% restante dice no estarlo.

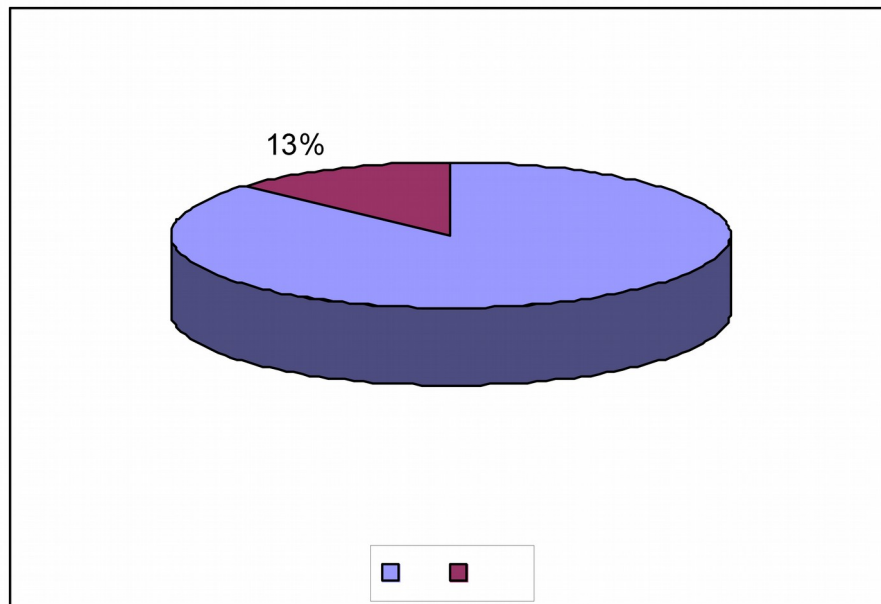
En cuanto a las razones para no estar conformes con el sistema de control interno, el 100% opinan lo siguiente:

- Se considera que debe ser automatizado, que el SACI no sirve.
- Se dice ignorar cual es el sistema de control interno.
- Se afirma que no existe un sistema de control interno.
- Se percibe que el personal no es valorado ni controlado de manera equitativa.
- Se afirma que el sistema de control interno debe mejorarse, y,
- Se percibe que hay una mala distribución de las cargas de trabajo y mucho documento en el archivo.

En términos relativos, para un 33% de quienes responden estar en desacuerdo con el sistema de control interno de la Oficina de Asesoría y Control, en realidad se carece de un sistema de control interno, mientras que para el restante 67% éste debe mejorarse

(porque expresamente así lo indican unos y porque otros señalan defectos o carencias del sistema).

Gráfico No. 17
Sugerencias de medidas apropiadas para
mejorar el sistema de control interno



Finalmente, en lo que a medidas que se estima son apropiadas para mejorar el sistema de control interno, un 87% hace las siguientes sugerencias:

- Que se sustituya el SACI por un sistema más flexible.
- Retroalimentación para confirmar la salida de trabajos ejecutados (mediante el conocimiento de ya han sido firmados y despachados las cartas e informes que se preparó).
- Que el SACI sea un sistema mediante el cual se pueda interactuar con otros funcionarios del Sector de Telecomunicaciones y no solo con los de la propia oficina; es decir, algo similar al correo electrónico.
- Buscar una plataforma o sistema de correspondencia que de manera automática emita alertas, en relación con los plazos por expirar y expirados en la atención de los trabajos que han sido asignados.

- Exigir el cumplimiento de toda la normativa existente y aplicar las medidas correctivas.
- Reuniones periódicas.
- Mejora de procedimientos.
- Autoevaluaciones semestrales.
- Valorar riesgos, y,
- Estudio integral de las funciones que realiza cada persona, para que se haga una apropiada distribución de tareas.

De conformidad con los resultados cuantitativos que arroja la evaluación hecha del sistema de control interno de la Oficina de Asesoría y Control, se observa que son mayores sus debilidades que sus fortalezas. En primer término y como ya se ha indicado, un 75% afirma no estar de acuerdo con él; pero en realidad, un tercio de esta proporción percibe que no hay un sistema de control interno.

Tal como se expresa en el Capítulo I de este estudio, la evaluación de todo sistema de control interno puede llevarse a cabo de dos maneras: a) Evaluaciones sobre la marcha (“*ongoing*”), y b) Evaluaciones separadas. En el primer caso se refiere a las que se realizan de manera cotidiana, por ejemplo, cuando se verifica un procedimiento, o se aprueba un pago, o se realiza un arqueo de caja chica o un inventario de productos terminados; también la división del trabajo que opera en toda organización cae dentro de esta categoría de acuerdo con COSO.

En el segundo caso, se trata de una revisión integral de la efectividad del sistema de control interno que, según esos autores (p. 86) a la vez, permite “...*considerar la continua efectividad de los procedimientos de monitoreo ongoing.*”

La evaluación que en este estudio se hace del sistema de control interno de la Oficina de Asesoría y Control, puede considerarse, según lo antes expuesto, como una del segundo tipo que permite a la vez conocer deficiencias del “*monitoreo ongoing*”. En efecto, ello es así si se parte de varias de las razones dadas por el personal entrevistado para su

desacuerdo con el sistema de control interno y algunas de las sugerencias hechas por ese mismo personal para mejorarlo.

Varias de las razones para el desacuerdo con el sistema de control interno son:

- Se percibe que el personal no es valorado ni controlado de manera equitativa.
- Se percibe que hay una mala distribución de las cargas de trabajo.
- Se afirma que no existe un sistema de control interno.

Algunas de las sugerencias dadas para mejorar el sistema de control interno:

- Exigir el cumplimiento de toda la normativa existente y aplicar las medidas correctivas.
- Estudio integral de las funciones que realiza cada persona, para que se haga una adecuada distribución de tareas.
- Mejora de procedimientos.

Los criterios anteriores son relevantes no solo por su contenido sino también por el hecho de que provienen de personas distintas que, además, laboran en áreas de trabajo diversas. Por tanto, desde el punto de vista de los enfoques cuantitativo y cualitativo se evidencia que el sistema de control interno de la dependencia objeto de estudio, adolece de importantes debilidades que deben ser subsanadas.

Pero parte de las medidas a aplicar al respecto van más allá del tema del control, desde el punto de vista de sus efectos, si se toma en cuenta que hay involucrados aspectos que pueden estar incidiendo en la motivación y productividad del personal.

Por ejemplo, cuando se expresa que “...*el personal no es valorado ni controlado de manera equitativa*”, o se dice que “...*hay una mala distribución de las cargas de trabajo*”, la adecuada respuesta a los defectos del control soluciona el problema específico, pero a la vez sus efectos coadyuvan a solventar potenciales o reales inconvenientes de otro orden; en este caso concreto vinculados con gestión y motivación del recurso humano.

Concluido el estudio (diagnóstico) de la situación del control interno en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad, teniendo como principal orientación teórica el libro “*Control interno*” (COSO, 2000), y como primordial fuente de información primaria una muestra intencional del personal de esa dependencia, complementada con la observación directa, se dispone de resultados que aconsejan ocuparse, en el corto plazo, de realizar las mejoras necesarias en relación con los componentes básicos del control interno, a saber: el ambiente de control, la valoración de riesgos, las actividades de control, la información y la comunicación, y la evaluación o “monitoreo”.

Seguidamente y como un complemento al estudio descrito anteriormente, se realiza un análisis FODA, tomando en cuenta algunos de los aspectos sugeridos por Jofré (“*Enfoques gerenciales modernos*”, 2005). Se trata de una técnica utilizada por la planificación estratégica, para diagnosticar las fortalezas y debilidades de una empresa u organización, así como las amenazas y oportunidades que presenta el entorno.

3.3 Análisis FODA

3.3.1 Fortalezas:

- ***Idoneidad del personal disponible.*** Se cuenta con funcionarios de sólida formación profesional, técnica y ética que, además, tienen una gran experiencia de trabajo en el apoyo al nivel gerencial y conocimiento del ICE y el Sector de Telecomunicaciones.
- ***Prestigio o reconocimiento de la dependencia en el medio.*** Por la posición estratégica que ocupa como unidad de apoyo inmediato a la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones y el nivel de su personal, ya indicado, la Oficina tiene prestigio y reconocimiento en el medio.
- ***Tecnología de punta disponible.*** La tecnología informática y de telecomunicaciones con que se cuenta es de vanguardia. En efecto, para realizar

su trabajo cada funcionario dispone de una moderna computadora de gran capacidad, Internet de banda ancha, correo electrónico y está integrado al Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI).

- ***Identificación y relación de la dependencia con sus clientes y proveedores.*** Por tratarse de una entidad no comercial, sus clientes son principalmente internos; en primera instancia y por la frecuencia de la relación, el señor Subgerente de Telecomunicaciones, Presidente Ejecutivo, Gerente General y demás Subgerentes así como su respectivo personal asistente; directores de división, directores de UEN, directores de Dirección Administrativa, Dirección Jurídica Institucional, Secretaría del Consejo Directivo y su correspondiente personal de apoyo, y, finalmente, Gerentes de las subsidiarias y su personal auxiliar (en menor grado por la frecuencia). Como proveedores se tiene principalmente a las Divisiones, UEN, Dirección Jurídica Institucional, Direcciones Administrativas y Secretaría del Consejo Directivo, que proveen insumos (información) para trámites diversos y la toma de decisiones. La identificación y relación con dichos grupos es estrecha.

3.3.2 Debilidades:

- ***En aspectos de la organización y procedimientos de trabajo.*** En lo que respecta a la estructura organizacional, según el estudio efectuado sobre el sistema de control interno, para el 100% la organización actual no es la adecuada para dar el mejor soporte a la Subgerencia.
- ***En el estilo de dirección predominantes.*** Dentro de este tópico se puede citar lo referente a la evaluación del desempeño que, de acuerdo con los resultados del análisis antes mencionado, no se realiza salvo cuando se cometen errores. En efecto, el 87% responden que su trabajo nunca es evaluado.

- ***En políticas y prácticas de la organización.*** Dentro de las prácticas de la organización detectadas a través del estudio sobre el sistema de control interno, que también pueden incluirse como debilidades, está la de que no hay una descripción formal de funciones y responsabilidades (87%); si bien es cierto que se cuenta con un Manual Descriptivo de Puestos Institucional, éste es insuficiente y no responde a la realidad de los puestos de trabajo. Además, en lo que atañe a las políticas aplicadas en la oficina y su contribución efectiva al desempeño, para el 63% no se da esta contribución.

3.3.3 Oportunidades y amenazas:

- Para hablar de oportunidades y de amenazas ha de tomarse en cuenta el entorno. Si se hace una analogía con la empresa industrial, el entorno inmediato de la Oficina es el conjunto de funcionarios y dependencias citados en el último punto de las fortalezas, en tanto que el entorno mediato es el constituido por los clientes externos de los servicios de telecomunicaciones y todas las entidades públicas o privadas y sus funcionarios que demandan algún tipo de información o resolución de parte de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones.
- Si por una parte se considera el énfasis en el servicio al cliente que debe caracterizar a la empresa u organización contemporánea, tanto por razones comerciales como éticas y legales, y por la otra se fortalece sistemáticamente el sistema de control interno y de paso se mejora la organización, las políticas y los procedimientos, entonces se podrán aprovechar mejor las oportunidades al estar en capacidad de responder de manera más apropiada con las exigencias de un ambiente cada vez más competitivo.
- Las amenazas van a depender de su capacidad de respuesta ante las demandas de su entorno. En la medida en que se aprovechen las fortalezas y se corrijan las debilidades, se podrá aprovechar mejor las oportunidades y enfrentar las amenazas con éxito.

El capítulo que se desarrolla a continuación se ocupa de presentar las propuestas de mejora del sistema de control interno estudiado, en un esfuerzo por contribuir con el mejoramiento de la gestión en la dependencia objeto de análisis. Al final se incluyen las conclusiones generales.

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE CONTROL INTERNO EN LA
OFICINA DE ASESORÍA Y CONTROL

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MEJORA DEL PROCESO DE CONTROL EN LA OFICINA DE ASESORÍA Y CONTROL

4.1 Introducción

Como se ha dicho al inicio de este informe, la dependencia objeto de este estudio brinda un apoyo directo e inmediato al señor Subgerente de Telecomunicaciones, que tiene como competencia la conducción de este estratégico sector del ICE; por tal motivo es responsabilidad del equipo de trabajo de la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia, estar en condición de satisfacer en todo momento una serie de requerimientos de información, de coordinación, operativos y logísticos que faciliten el desempeño del jerarca y de paso contribuyan a mantener la mejor imagen de la Subgerencia.

En ese sentido es necesario establecer y fomentar una organización y procedimientos que minimicen el riesgo de incumplir con los fines propios de la dependencia.

De acuerdo con el objetivo de este estudio, de detectar deficiencias en el proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad, que puedan incidir en el buen desempeño de la Subgerencia, para diseñar una propuesta de mejora que optimice la utilización de los recursos tecnológicos, materiales y humanos destinados a esa función y en general al accionar de esa dependencia, de manera que se logre la mayor sinergia y motivación dentro del equipo de trabajo y se minimice el riesgo, seguidamente se presenta una iniciativa de mejoramiento estructurada a partir de los cinco elementos del control interno considerados en el diagnóstico realizado, que procura fortalecer este proceso así como mejorar la gestión de los recursos disponibles, la organización y el desempeño de dicha oficina.

4.2 Contenido de la propuesta

4.2.1 En relación con el ambiente de control

- **Elaborar una descripción de funciones y responsabilidades.** Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que no se dispone de este medio según los resultados de la encuesta realizada. Por otra parte, de acuerdo con COSO, el compromiso por la competencia implica descripciones de los trabajos particulares.

Lo anterior permite cumplir varios propósitos: Se formaliza la división del trabajo como un principio del control, facilita la detección de duplicidades de funciones así como la eventual evaluación del desempeño y la administración de los salarios, y permite alinear la ejecución del trabajo particular con los objetivos de la organización, lo que implica en principio minimizar el riesgo operativo.

El plan en este caso consiste en hacer una descripción de funciones y responsabilidades del personal de la oficina contando con su colaboración. No se trata de una descripción detallada de tareas, sino más bien de un perfil de deberes y atribuciones del conjunto de puestos de la dependencia, en procura de lograr las mayores sinergias.

Para hacer este trabajo se propone nombrar un grupo ad-hoc de la propia oficina, o pedir la colaboración de algún especialista en la materia.

- **Diseñar y ejecutar sistemáticamente el plan de capacitación.** Esta iniciativa surge de los resultados del estudio que muestran que se requiere fortalecer la política de capacitación. En efecto, sólo el 50% del personal recibe capacitación y el adiestramiento dado se considera insuficiente según el 75% de quienes manifiestan recibirlo.

El plan de capacitación es un instrumento fundamental para alcanzar el estándar de desempeño previsto y el debido cumplimiento de las competencias. Como aspectos importantes a considerar, aparte de los requerimientos específicos que se determinen anualmente en **función del logro de los fines de la dependencia**, está la necesidad de conocer y manejar cuestiones básicas del derecho público por la mayoría de los (as) funcionarios (as), de acuerdo con la naturaleza del ICE; también de la normativa aplicable a los servicios que se ofrecen a los clientes y los trámites que se generan al respecto, y el manejo de un segundo idioma, el inglés, en atención al acelerado avance del proceso de globalización.

Se propone por consiguiente adoptar una política de capacitación que contemple las condiciones arriba apuntadas.

- **Fortalecer la autoridad.** Esta propuesta parte del hecho de que según el 25% del personal encuestado que responde, no hay una relación directa entre autoridad y responsabilidad, con lo cual se estaría incumpliendo un principio básico de la gestión.

Precisamente, la descripción de funciones y responsabilidades es un punto de partida para clarificar y adecuar la situación en esta materia.

Por otra parte, la ejecución sistemática de un plan de capacitación fortalece las competencias de los funcionarios y da confianza a la administración para aplicar modelos como el *“empowerment”*, que gana adeptos en la organización contemporánea.

Además, se sugiere fortalecer la autoridad especialmente para el trabajo en equipo, de manera que en su momento se aprovechen mejor las capacidades de las personas en su área de especialidad o conocimiento para liderar la ejecución de determinados proyectos.

- **Evaluar el desempeño.** Esta iniciativa es consecuencia de la situación detectada sobre el particular. De acuerdo con el 87% de quienes responden la encuesta realizada, no hay una evaluación sistemática del desempeño. Además, la condición de administrar eficazmente el potencial humano, incluye según el *“Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización”*, ya citado (p. 13): *“...la existencia de un sistema de evaluación del desempeño, rendición de cuentas e incentivos que motiven la adhesión a los valores y controles institucionales.”*

Este tema siempre se ha visto como uno complicado, puesto que se asocia con la necesidad de establecer indicadores que permitan algún tipo de medición de la productividad de los trabajadores, lo que efectivamente puede ser difícil. Sin embargo, es parte del principio de la *“rendición de cuentas”* a observar en toda organización y especialmente en una de naturaleza pública.

La metodología a utilizar puede ser más o menos compleja. Sin embargo, si se cuenta con la adecuada definición de los objetivos de la dependencia y la descripción de las funciones y responsabilidades de sus funcionarios, se dispone de un punto de partida importante para realizar una evaluación periódica de resultados. Esto permite a la administración y al funcionario entrar en un diálogo fructífero por la retroalimentación que puede significar para las partes.

Se plantea por tanto un modelo simple a seguir, el cual consiste en que cada funcionario presente un “*Informe semestral de desempeño*” que incluya los siguientes aspectos:

- a) Los principales aportes dados al logro de los objetivos de la oficina en los últimos seis meses.
- b) Función que más le complació realizar y por qué.
- c) Función que menos le complació realizar y por qué.
- d) Función que le demandó más tiempo de la jornada (%).
- e) Función que le demandó menos tiempo de la jornada (%).
- f) Detalle de tareas pendientes (más de una semana de asignadas) y los motivos.
- g) Dificultades para cumplir con las responsabilidades encomendadas, y,
- h) Propuestas para mejorar el desempeño personal y del equipo de trabajo.

A partir de este informe la administración realiza un análisis integral del desempeño en la dependencia, verifica, compara y hace los ajustes necesarios en la distribución de cargas de trabajo y en procedimientos, planes de capacitación y, eventualmente, en la asignación de funciones. Puede negociar con los trabajadores metas de desempeño y, finalmente, hacer formal reconocimiento por el trabajo realizado y las necesarias observaciones para que el funcionario haga las correcciones del caso en su desempeño, que se verificarán en la siguiente evaluación salvo que se trate de situaciones apremiantes.

- **Revisar y adecuar las políticas de la oficina.** Este planteamiento se justifica por la percepción que en la materia tiene el personal encuestado: el 63% manifiesta que las políticas aplicadas en la oficina no contribuyen efectivamente al desempeño. Además, el citado manual de control interno dispone como un requisito del ambiente de control (p. 13) la “...*definición de políticas y procedimientos*

adecuados para que se ejecuten correctamente todas las tareas referentes a la...conducción y desarrollo del personal...”

Las políticas, como herramientas de la administración que orientan al personal en el cumplimiento de los fines de la organización y le definen sus deberes y atribuciones, son fundamentales tanto por su contenido como por su aplicación; es decir, desde el momento en que se haga algún tipo de discriminación o inadecuada aplicación surge el lógico malestar de los afectados. También puede ocurrir que la política no se comunique debidamente, dando lugar a malas interpretaciones de parte del personal.

Por consiguiente, se propone en primer lugar revisar las políticas que tengan que ver más directamente con la motivación, como es la relativa a la administración de los salarios, y la de escogencia de funcionarios para participar en eventos de capacitación en general, lo que en buena medida se estaría logrando a través de la implementación del plan de capacitación.

- **Revisar y adecuar la estructura de la dependencia.** Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que el 100% del personal encuestado que responde la respectiva cuestión, percibe que la estructura organizacional vigente no es la adecuada, en la observación participante realizada y en el *“Manual de normas generales de control interno de la Contraloría General de la República”*, según el cual la estructura organizativa debe apoyar el logro de los objetivos institucionales, lo cual contempla definir las actividades y procesos así como las labores a realizar por cada uno de los funcionarios con la concomitante autoridad y responsabilidad; además, ha de definirse la relación jerárquica entre los puestos y los medios de comunicación, coordinación e información formal que se utilizará.

Como habrá observado el lector, buena parte de los requerimientos indicados en el párrafo que antecede se lograrán con las propuestas ya indicadas. Sin embargo, adicionalmente se propone necesario revisar, adecuar y formalizar la nomenclatura de las áreas de trabajo “definidas” actualmente, a efecto de que respondan a la realidad de la organización, así como ratificar o modificar la denominación de la dependencia estudiada y otorgarle el grado jerárquico que corresponde al “rol” que desempeña, e incluirla en el organigrama oficial.

4.2.2. En relación con la valoración del riesgo

- **Definir los objetivos de la oficina.** Esta propuesta se justifica por los resultados del estudio efectuado, según los cuales para el 25% de quienes responden la encuesta no hay objetivos definidos, y que en la percepción del 33% de aquellos que sí aceptan que hay fines preestablecidos éstos orientan en poca medida con respecto a lo que se desea en la dependencia; además de que los objetivos descritos por el personal en su mayoría tienen la característica de tareas personales.

Adicionalmente, el citado manual señala (p. 27) que: *“El propósito general del control interno consiste en brindar una seguridad razonable de que la organización alcance sus objetivos de corto y largo plazos.”*

Obviamente, la consecución de los objetivos por parte de una organización es una actividad riesgosa, y para valorar la importancia de los riesgos que se enfrentan es necesario planificar los propósitos que se pretende alcanzar.

Para definir los objetivos de la oficina, que son la suma de los objetivos de sus diferentes áreas, se propone: a) participar al personal en el procedimiento, b) tomar en cuenta los cuatro objetivos básicos que en materia de control interno especifica la Contraloría General de la República, citados en el primer capítulo de este estudio; asimismo, los objetivos estratégicos del Sector de Telecomunicaciones, descritos en

el segundo capítulo de este informe, y c) incorporar en su formulación la filosofía del servicio al cliente.

- **Precisar y valorar los principales riesgos de la oficina.** Se justifica en el hecho detectado a través del estudio de una inadecuada definición de objetivos.

Consecuentemente, requiere como condición previa realizar el trabajo del punto anterior, sin dejar de tomar en consideración los riesgos percibidos por el personal encuestado, que se detallan en el capítulo tercero de este análisis. Para depurar los criterios en esta materia y tomar conciencia de su importancia en el desarrollo de las actividades de la dependencia, se propone que esta tarea sea llevada a cabo por un equipo conformado por el responsable de la oficina y los encargados de las áreas que la integran.

- **Establecer las medidas o previsiones apropiadas ante los riesgos.** Esta propuesta se fundamenta en la situación detectada. En efecto, según los resultados de la encuesta realizada hay un total desacuerdo en relación con las medidas percibidas para enfrentar los riesgos: un 50% responde afirmativamente la pregunta respectiva y el 50% restante lo hace de manera contraria.

Para este efecto, que tiene como requisito previo cumplir con el propósito del punto anterior, se sugiere la participación del mismo grupo ad-hoc al que se le encargaría la valoración de los riesgos, tomando en consideración los criterios dados en relación con este tema por el personal encuestado (capítulo tercero).

4.2.3 En relación con las actividades de control.

- **Actualizar los procedimientos.** Todo procedimiento que utilice la organización requiere ser actualizado periódicamente, a fin de incorporarle los cambios que demandan las nuevas circunstancias que se dan en materia de organización, de normativa y otros requerimientos internos y externos. De acuerdo con la observación participante realizada en este estudio, se justifica esta iniciativa a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la labor de apoyo a la Subgerencia.

Además, se tiene en cuenta que la administración ha de diseñar y poner en práctica los procedimientos de control interno que mejor se ajusten a los procesos de la organización, a los recursos disponibles y a las estrategias que se hayan definido para el enfrentamiento de los riesgos, según el referido manual.

Por consiguiente, se propone adecuar los procedimientos que tienen que ver con las principales actividades de control, según el estudio realizado, a saber: control de oportunidad (plazos) y control de calidad (forma y contenido), redefiniendo por un lado el concepto del “*pendiente*”, el método de su control y el proceso de coordinación con las dependencias internas y entidades externas que brindan la información requerida por la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones para resolver y comunicar; y por otro lado estableciendo formalmente ciertas reglas básicas para la presentación de informes o proyectos de respuesta.

La redefinición del “*pendiente*”, su método de control y el proceso de coordinación con las dependencias internas y externas, son aspectos fundamentales de la propuesta de mejora que se viene estructurando en este capítulo, junto con las referentes al ambiente de control, valoración y atención de los riesgos, los sistemas de información y la evaluación o “monitoreo”.

En efecto, hasta ahora el “*pendiente*” se define como el conjunto de asuntos normalmente tramitados por escrito y elevados por clientes, órganos del Estado, proveedores, funcionarios del ICE, entidades internacionales y otros interesados a consideración y resolución de la Subgerencia, la cual requiere principalmente del aporte o “insumo” de sus propias dependencias para evacuarlos oportunamente. Esta concepción deja por fuera las peticiones de información o de resolución de algún tema por parte de la Subgerencia, que se dirigen a otras entidades, principalmente del sector público y cuya respuesta se requiere oportunamente.

Con respecto al método de control del “*pendiente*” actualmente es de tipo manual, con la intervención de varias personas, más propenso al error y por tanto arcaico, máxime si se considera un sistema automatizado que es lo deseable.

Lo relativo a la coordinación, que es de gran relevancia para contar con los “insumos” en el plazo requerido, se ha venido manejando básicamente a “control remoto” (correo electrónico, teléfono y carta), dejándose en un segundo plano el contacto personal directo.

- **Optimizar el uso del archivo de gestión.** La propuesta, basada en la observación participante realizada, que detectó la conveniencia de disponer de una mejor manera los documentos en tránsito al archivo o por despacharse y de provisiones de seguridad en el acceso y uso de éste, a fin de garantizarse de contar oportunamente con los antecedentes necesarios para los casos en estudio sobre los cuales se va a resolver y a comunicar, evitar el extravío de documentación y el eventual acceso de terceros a información no autorizada.

En consecuencia, se plantea dictar una serie de medidas que regulen el manejo de la documentación por archivarse o ser despachada y el acceso a ésta. Por otra parte, se propone utilizar al máximo el archivo electrónico como una forma de aprovechar mejor el espacio físico disponible. Además, se sugiere definir y poner en práctica

los tiempos máximos de disponibilidad de la documentación en papel, así como mantener debidamente actualizado el archivo electrónico con la normativa aplicable en materia de políticas y procedimientos.

4.2.4 En relación con los sistemas de información y comunicación

- **Universalizar el Sistema de Administración de Correspondencia Institucional (SACI).** De acuerdo con la observación participante realizada, se hace esta propuesta que consiste en interconectar dicho sistema con otras dependencias del Sector de Telecomunicaciones, especialmente con las que reportan directamente a la Subgerencia, con lo cual se agilizan los procedimientos, se economiza papel y operaciones del personal de secretariado. Se cuenta con la infraestructura y la tecnología para tal efecto.

4.2.5 En relación con la evaluación (“monitoreo”).

- **Fortalecer la evaluación sobre la marcha (“on-going”).** Según la observación participante realizada, para este propósito se sugiere explotar aún más el sistema SACI. También se considera que puede contribuir a él la adecuación de los procedimientos sobre las actividades de control, propuestos antes.
- **Fortalecer la evaluación periódica.** A este fin puede coadyuvar la propuesta hecha sobre la evaluación del desempeño. Además, se plantea elaborar un instrumento (tipo cuestionario) para evaluar anualmente el sistema o proceso de control interno, como una sana práctica administrativa y de acuerdo con el susodicho “*Manuel de control interno*”, el cual prescribe (p.68) que: “*Deberá observarse y evaluarse el funcionamiento de los diversos controles, con el fin de determinar la vigencia y la calidad del control interno...*”

CONCLUSIONES GENERALES

Aunque el tema del control interno no es un asunto nuevo, tradicionalmente se ha considerado como más del resorte de las auditorías internas que de la administración activa; por otra parte, en la cultura de las organizaciones públicas de nuestro medio no ha calado la cuestión de la rendición de cuentas que, no obstante, viene siendo fuertemente impulsada en los últimos tiempos por nueva legislación como la ***“Ley de control interno”***.

El control interno es un indispensable medio de la gestión para mejorar el desempeño y la competitividad de la empresa, pública y privada, pero hasta ahora y al menos en el sector público es un punto débil en la estrategia organizacional.

El estudio realizado sobre el proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad, ha revelado algunas debilidades en los elementos de este proceso que se ha propuesto subsanar mediante las acciones que se especifican en este capítulo, las cuales vendrían a constituir un cambio fundamental en la estrategia de la dependencia. Buena parte de las mismas se podrán incluir en un ***“Manual de organización y procedimientos.”***

La organización estudiada tiene como fortalezas el contar con funcionarios de sólida formación profesional, técnica y ética; ocupar una posición estratégica como unidad de apoyo inmediato a la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, y contar con tecnología de punta para llevar a cabo sus funciones. Estos factores y las propuestas de avance formuladas en presente estudio, le permitirán a la Oficina de Asesoría y Control aprovechar mejor las oportunidades y enfrentar con mayor acierto las amenazas de su entorno.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Libros consultados:

Anthony, Robert N. y Govindarajan, Vijay. *Sistemas de control de gestión*. 10ª. Edición. Mc Graw Hill. Madrid, España, 2003.

Comitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Control interno*. 2ª. Edición. Ecoe Ediciones. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000.

Jofré, Arturo. *Enfoques gerenciales modernos*. 2ª Edición. Ediciones Delphi. San José, Costa Rica, 2000.

Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 21ª. Edición. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1994.

Leyes y otra normativa consultada:

Decreto-ley N° 449 del 8 de abril de 1949, constitución del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963, que faculta al ICE para establecer y operar servicios de telecomunicaciones.

Ley N° 8292, de control interno.

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 107 del 5 de junio del 2002.

Memorias consultadas:

Memoria ICE 1964.

Memoria ICE 1965.

Fuentes de Internet consultadas:

Instituto Costarricense de Electricidad

www.grupoice.com . 2006

Tesis consultadas:

Alfaro, K y otros. *Evaluación del sistema de control interno administrativo en el proceso de nacionalización de mercancías en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica.

Zúñiga, U. *Los procesos del control de la gestión en el Proyecto Hidroeléctrico Ventanas Garita del Instituto Costarricense de Electricidad*. Universidad de Costa Rica.

Alfaro, D y otros. *Sistema de control interno de la función de compras del Instituto Nacional de Aprendizaje*. Universidad de Costa Rica.

Jiménez, N. y otros. *Mecanismos de control que utiliza el director de las instituciones públicas en el I y II ciclo para lograr el incremento de la calidad en los procesos educativos*. Universidad de Costa Rica.

Beckford, I y otros. *Diseño de un manual de procedimientos para el control interno y contable para la Sociedad Kupia Kumi de Tortuguero, S.A.* Universidad de Costa Rica.

Entrevistas realizadas:

MBA. Óscar Rodríguez Castro, exsubgerente de Telecomunicaciones del ICE, el 19 de setiembre del 2006.

ANEXO METODOLOGICO

ANEXO METODOLÓGICO

Objetivo 1

Conocer y familiarizarse con los enfoques teóricos relativos al proceso de control administrativo en la organización empresarial contemporánea, a fin de desarrollar el marco teórico de este estudio.

Tipo de investigación

La investigación es **exploratoria** pues se trata de ubicar el tema en su perspectiva teórica, lo cual implica ahondar en el conocimiento científico desarrollado hasta ahora, mediante la consulta y estudio de la bibliografía.

Método

El método a emplear es el **deductivo**, porque la pretensión que se tiene es la de conocer e interpretar adecuadamente la situación actual del proceso de control que se da en la Oficina de Asesoría y Control, como una condición necesaria para poder hacer propuestas de mejora, lo cual implica obtener un conocimiento general sobre el tema, es decir, estudiar la teoría sobre el control administrativo.

Técnicas

La técnica a utilizar es la **consulta de libros** y eventualmente la **Internet**, que es la manera usual de obtener el conocimiento sistematizado que se busca; en este caso, acerca de la teoría sobre el control administrativo y sus fines.

Instrumentos

El instrumento a aplicar es la **ficha bibliográfica**, utilizado normalmente en análisis de esta naturaleza. En el anexo N° 1 se presenta el respectivo modelo.

Fuentes

Las fuentes a utilizar, tales como libros especializados y la Internet para obtener el conocimiento teórico necesario, son **secundarias**.

Indicadores

De acuerdo con la naturaleza del estudio, los indicadores son **cualitativos** y se refieren al adecuado manejo de **conceptos y definiciones**, de manera que el informe a presentar tenga la debida claridad y consistencia.

Objetivo 2

Describir los orígenes, fines, servicios, organización, competencias y funciones del Sector de Telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad, Subgerencia y Oficina de Asesoría y Control.

Tipo de investigación

La investigación a llevar a cabo en relación con este objetivo es **descriptiva**, toda vez que lo que se persigue es familiarizar al lector con las particularidades de la empresa donde se realiza la Práctica Profesional; es decir, se trata de dar a conocer sus orígenes, fines, organización, negocios y servicios, así como la organización, objetivos y funciones de la unidad administrativa donde se enfoca el estudio: la Oficina de Asesoría y Control.

Método

El método a utilizar para este objetivo es el de **observación**, ya que lo que se pretende es el conocimiento sistemático de la entidad donde se realiza la investigación (el Sector de Telecomunicaciones del ICE, Subgerencia y la Oficina de Asesoría y Control), sus rasgos o características, a fin de plasmarlo en el informe para la mejor comprensión del estudio y sus resultados.

Técnicas

La información a recopilar para los efectos de este objetivo se encuentra en diversos documentos como leyes, transcripciones de acuerdos del Consejo Directivo, organigramas, memorias y notas. Por consiguiente, la técnica a utilizar es **la observación no estructurada**.

Instrumentos

El instrumento correspondiente es **el resumen de notas**, ya que permite organizar debidamente la información recopilada. En el Anexo N° 2 se incluye el respectivo modelo.

Fuentes

Las fuentes de la información son **secundarias**, tales como leyes, circulares, transcripciones de acuerdos del Consejo Directivo, organigramas, memorias y notas.

Indicadores

Los indicadores, de naturaleza cualitativa, son la **misión, visión, valores, objetivos, estructura, funciones y servicios** de la organización objeto de estudio.

Objetivo 3

Realizar un diagnóstico sobre la situación actual en materia de control en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad.

Tipo de investigación

Dado que la información a obtener sobre tema indicado ha de ser extraída principalmente de una muestra intencional de los funcionarios involucrados y de la observación de las relaciones funcionales, internas y externas, el tipo de investigación es de **campo**. La muestra es del tipo indicado en vista de que necesariamente se debe recurrir a información de determinados funcionarios que, por su posición en la organización, son quienes están posibilitados para suministrarla.

Métodos

Se consideran como método apropiado para este tipo de investigación la **encuesta por cuestionario**, en vista de que se requiere obtener información relevante de funcionarios clave de la dependencia (Oficina de Asesoría y Control) donde se lleva a cabo el estudio, quienes por sus funciones y responsabilidades pueden aportar criterios e información que contribuya a la ejecución del diagnóstico que se pretende sobre el ambiente de control, el grado de riesgo de las actividades o funciones realizadas, las actividades de control ejecutadas, los sistemas de información y comunicación y la evaluación.

Técnicas

Como se trata de obtener información acerca de la situación actual del proceso de control en la Oficina de Asesoría y Control de la Subgerencia del Sector de Telecomunicaciones, de parte del personal de esa dependencia que por sus funciones y responsabilidades puede suministrar, y determinar las relaciones funcionales internas y externas que por su naturaleza conllevan un nivel de riesgo por el cual se hace necesario el control, la técnica a utilizar es la **encuesta**.

Instrumentos

El instrumento a emplear es el **cuestionario** porque es un medio idóneo de recabar información acerca de la situación actual de los elementos del proceso de control interno en la Oficina de Asesoría y Control, a saber: ambiente de control, valoración de riesgos, actividades de control, sistemas de comunicación e información, y la evaluación, de aquellas personas que por sus responsabilidades y funciones en la citada oficina están en capacidad de proveer. En el Anexo N° 3 se incluye el modelo del instrumento.

Fuentes

Las fuentes de información en este caso son **primarias**, pues se trata de funcionarios de la Oficina de Asesoría y Control que por sus funciones, responsabilidades y conocimientos, están en capacidad de brindar criterios e información relevante acerca de la situación del control en ésta.

Los funcionarios a quienes se les va a aplicar el cuestionario son los siguientes:

- a) El responsable de la oficina.
- b) El encargado del área de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y otros organismos internacionales relacionados con las Telecomunicaciones.
- c) El coordinador de contratación administrativa.
- d) El asesor de finanzas.
- e) La encargada de los asuntos relacionados con el Consejo Directivo.
- f) El responsable de control de proyectos.
- g) La encargada de los asuntos de recursos humanos.
- h) El coordinador de control interno del Sector de Telecomunicaciones.
- i) La coordinadora del grupo de secretarías.

Indicadores

Los indicadores, de **naturaleza cualitativa**, son tanto los **riesgos** y las **debilidades** como las **fortalezas** que se detecten en el diagnóstico sobre la situación actual del control.

Objetivo 4

Analizar y explicar los resultados del diagnóstico relativo al proceso de control en la Oficina de Asesoría y Control, Subgerencia de Telecomunicaciones, Instituto Costarricense de Electricidad.

Tipo de investigación

En vista de que este objetivo implica una explicación de la situación actual en materia de control detectada previamente en la citada oficina, la investigación por realizarse es **explicativa e interpretativa** de las relaciones y efectos observados en dicha situación.

Método

Como se pretende estudiar la situación actual del control en la oficina seleccionada, para lo cual es necesario considerar los componentes del control interno ya citados; y explicar los resultados obtenidos a partir de las relaciones y efectos observados, el método a emplear es el de **análisis**.

Técnicas

En cuanto a las técnicas a utilizar se tiene la **entrevista dirigida** y la **observación participante**. Mediante ambas se procura ahondar en el conocimiento de la situación prevaleciente y las relaciones causa- efecto, lo cual hace posible una mejor explicación de la problemática identificada.

Instrumentos

Como instrumentos se utilizan **el esquema para la entrevista y la guía para la observación participante**, a realizarse la primera al responsable de la Oficina de Asesoría y Control, quien puede aportar importante información para los fines analíticos y explicativos que se persiguen. El segundo instrumento se utiliza para complementar el enfoque analítico e interpretativo, mediante la toma de notas de hechos y prácticas en relación con el proceso de control interno en la referida oficina. En los Anexos N° 4 y N° 5 se incluyen sendos ejemplares de los instrumentos aludidos.

Fuentes

Las fuentes en este caso son **primarias**, ya que se recurre a un funcionario de la Oficina para obtener información mediante entrevista y, por otra parte, el autor de este estudio participa observando situaciones y prácticas que se dan en relación con el control interno.

Indicadores

La naturaleza de los indicadores es también **cualitativa**, e incluye las **relaciones y explicaciones** de la situación del control.

Objetivo 5

Proponer un plan de mejoras en el proceso de control y en aspectos atinentes a la organización, funciones y estrategia de la Oficina de Asesoría y Control.

Tipo de investigación

De acuerdo con este objetivo la investigación es **explicativa**, en vista de que una propuesta de cambios y mejoras, realizada a partir del estudio y comprensión de un determinado fenómeno, en este caso un proceso de control interno, requiere de la debida justificación y consistencia acerca de aspectos básicos como las diferencias entre la situación real

detectada y la situación ideal a alcanzar, que llevan a la necesidad de determinados cambios y mejoras.

Método

El método a emplear es el de **análisis** y **síntesis**, en vista de que lo que se pretende es contribuir con propuestas de cambio y mejora para un desempeño más eficiente y eficaz de la Oficina de Asesoría y Control, a partir de la investigación y determinación de la realidad del proceso de control que allí se realiza y a la luz del conocimiento teórico adquirido, que permite una mejor elaboración de lo que se considera como el modelo adecuado a adoptar.

Técnicas

La técnica a utilizar es la **consulta de libros especializados**, a fin de poder elaborar y concretar dichas propuestas de mejoras a partir del estudio de modelos y experiencias reconocidos.

Instrumentos

Se emplea la **ficha de trabajo** por ser el instrumento de uso común cuando se recaba información de libros especializados (Ver anexo N° 6).

Fuentes

Según las técnicas arriba indicadas las fuentes son **secundarias**, tales como libros sobre la gestión y el control, modelos de control y otros pertinentes.

Indicadores

Los indicadores, de tipo **cualitativo**, son las **propuestas de cambio y mejoras** tanto en el proceso de control como en aspectos de la organización, funciones y estrategia de la Oficina de Asesoría y Control.

ANEXOS COMPLEMENTARIOS

ANEXO N° 1

FICHA BIBLIOGRAFICA

Apellidos y nombre del autor	Tema o materia
Título del libro o revista	

RESUMEN DE NOTAS

(Acerca de la creación, fines, visión, misión, organización, funciones y servicios del Sector de Telecomunicaciones, Subgerencia y Oficina de Asesoría y Control)

1. Sector de Telecomunicaciones

1.1. Creación y fines

Ley N°....del.....

1.2. Visión, misión y objetivos estratégicos

Acuerdos Consejo Directivo...del...

1.3. Organización y funciones

Acuerdos Consejo Directivo...del...

1.4. Servicios producidos

Página Web www.grupoice.com

2. Subgerencia

2.1. Antecedentes, creación y competencias

Memoria....

Acuerdos Consejo Directivo...del...

3. Oficina de Asesoría y Control

3.1. Antecedentes y creación

3.2. Misión, visión y objetivos estratégicos

3.3. Actividades o funciones

Notas y circulares....

1.7. ¿Cómo es evaluado su desempeño y el de sus compañeros?

1.8. ¿Está de acuerdo con que las políticas aplicadas en la Oficina son herramientas que efectivamente contribuyen al mejor desempeño?

Sí No

1.9. ¿Considera que la estructura organizacional de la Oficina es la adecuada para dar el mejor soporte a la Subgerencia?

Sí No

II – Valoración del riesgo

Instrucciones: *Por favor, responda llenando los espacios en blanco o marcando con X la casilla correspondiente.*

2.1. Describa los objetivos definidos para el Área donde usted labora.

2.2. ¿En qué medida considera usted que los objetivos definidos para su Área orientan adecuadamente con respecto a lo que se desea lograr?

En ninguna medida En poca medida En buena medida

2.3. Cite los principales riesgos para el cumplimiento de los objetivos del Área donde usted labora:

2.4. Por favor, cite las medidas o previsiones existentes para enfrentar los riesgos antes citados.

2.5. ¿Está usted de acuerdo con dichas medidas?

¿Por qué? / / Sí / / No

III – Actividades de control

Instrucciones: *Por favor, responda marcando con X la casilla o casillas respectiva(s) y llenando los espacios previstos.*

3.1. Las actividades de control en el Área donde usted labora se refieren a:

/ / Control de oportunidad (cumplimiento de plazos)

/ / Control de calidad o contenido

/ / Otro tipo de control (especifique) _____

3.2. ¿Se cuenta con un adecuado sistema de referencias (Archivo) que contribuya con las actividades indicadas en el punto anterior?

/ / Sí / / No

3.3. Describa de manera breve el procedimiento utilizado para realizar las actividades de control en su caso:

IV – Sistemas de información y comunicación

Instrucciones: *Por favor, conteste marcando con X las casillas correspondientes y llenando los espacios en blanco.*

4.1. Los sistemas de información a partir de los cuales recibe y comunica información (insumos) para llevar a cabo el trabajo son:

/ Correo electrónico / Sistema de correspondencia (SACI)

/ Instrucciones directas / Otros (especifique)

4.2. Por favor, indique el porcentaje estimado de información (insumos) que recibe a través de:

a) Correo electrónico _____% b) SACI _____%
 c) Instruc. Directas _____% c) Otro _____%

4.3. Cite las ventajas y desventajas que a su juicio tienen:

a) El correo electrónico

Ventajas _____

Deventajas _____

b) El SACI

Ventajas _____

Deventajas _____

c) Instrucciones directas

Ventajas _____

Desventajas _____

d) Otros

Ventajas _____

Desventajas _____

V – La evaluación

Instrucciones: *Por favor, responda marcando con X la casilla correspondiente y llenando los espacios en blanco.*

5.1. ¿Está de acuerdo con el sistema de control interno que opera en la Oficina?

Sí No

5.2. En caso de no estar de acuerdo, por favor cite las razones:

5.3. Cite las medidas que considera apropiadas para mejorar el sistema de control interno:

ESQUEMA PARA ENTREVISTA DIRIGIDA
(Al responsable de la Oficina de Asesoría y Control)

- 1) ¿Cuál es el origen del nombre de la Oficina?
- 2) ¿Cuáles fueron sus objetivos originales?
- 3) ¿Cuáles son los principales cambios que al respecto se han dado hasta ahora?
- 4) ¿En algún momento se estableció un manual de organización y funciones para esta dependencia?
- 5) De no ser así, ¿cuáles han sido los motivos?
- 6) ¿Cuál de las dos áreas de actividad (Asesoría y Control), se considera de mayor relevancia como apoyo para el funcionamiento de la Subgerencia y por qué?
- 7) ¿Qué aspectos considera deben mejorarse en el proceso de control que se realiza en la Oficina?
- 8) ¿Cuáles son las políticas y procedimientos aplicados actualmente en el proceso de control de la Oficina?
- 9) ¿Considera que dichos instrumentos contribuyen efectivamente a dicho proceso y por qué?
- 10) ¿Cuáles cambios requiere el actual sistema de información de la Oficina para contribuir eficazmente al proceso de control?

ANEXO N° 5

GUÍA PARA LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE
(Sobre prácticas e inquietudes en materia de control en la Oficina de Asesoría y Control)

1. Observar si los procedimientos y políticas en la materia se mantienen actualizados.
2. Observar las prácticas que se siguen en lo referente a la clasificación y custodia de la información que se recibe y se genera.
3. Observar los mecanismos de retroalimentación que operan como apoyo al control y recoger las observaciones e inquietudes que haya con respecto a su mejora.
4. Recoger las observaciones y críticas que haya acerca de los sistemas de información utilizados.
5. Observar el funcionamiento del sistema de administración de correspondencia (SACI) como apoyo al proceso de control.
6. Observar el uso del correo electrónico como respaldo al proceso de control.
7. Observar la aplicación de las políticas y procedimientos en materia de control
8. Observar el conocimiento del personal en relación con esas políticas y procedimientos y otras disposiciones aplicables.

ANEXO N° 6

FICHA DE TRABAJO

Apellidos y nombre del autor	Tema o materia
Título del libro o revista	
Número de página	
Citas “.....”	
Sinopsis	
Criterios del investigador	

ORGANIGRAMA DEL ICE



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

VISION

“Empresa propiedad del Estado, competitiva de clase mundial, líder en el mercado de las telecomunicaciones e información, con la mejor tecnología y recurso humano al servicio del cliente y de la sociedad costarricense.”

MISION

“Satisfacer las necesidades y expectativas evolutivas de los clientes y la sociedad costarricense, mediante el suministro oportuno de servicios y aplicaciones de telecomunicaciones e información de calidad, a precios y tarifas competitivos, con la tecnología adecuada y el mejor recurso humano.”