
**INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE EL CONTROL Y
ELABORACIÓN DEL BOLETIN DIGITAL.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

Este estudio se desarrolla con base en el plan de trabajo actual de esta unidad.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Determinar y evaluar el procedimiento en la eficiencia, eficacia de las actividades relacionadas con la elaboración y publicación del boletín digital en cumplimiento al marco jurídico establecido.

1.3 Alcance del estudio.

Comprende el período entre enero de 2012 a diciembre de 2015, ampliándose en aquellos casos que se estime pertinente.

El trabajo se realizó con sujeción al Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

1.4 Marco de referencia.

- Ley 8204 Estupeficientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento.
- Ley 8292 General 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.
- Manual de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información de la CGR.

1.5 Exposición a la administración activa.

Según acta No. 012-2016 del 04 de marzo del año en curso, los resultados del presente estudio fueron de conocimiento al Director General Adjunto,

y Jefe de la Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, funcionarios de este Instituto.

1.6 Generalidades del estudio.

La Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas (UIE) se conforma de tres funcionarios profesionales en las áreas de estadística, ingeniería química y farmacia.

Los artículos 117, 118 de la Ley 8204¹ establecen el análisis sistemático, continuo y actualizado de la magnitud, las tendencias y la evolución del fenómeno de las drogas en el país; y el 119 enmarca las fuentes de información que son objeto de consulta por el ICD.

2. RESULTADOS.

De seguido se expondrán oportunidades de mejora para optimizar el sistema de control interno, cuya atención, ejecución, desarrollo y responsabilidad es única y exclusiva de la administración activa y particularmente de la unidad objeto de evaluación.

2.1 Emisión del boletín digital y sus requerimientos.

Bajo ese marco normativo el artículo 118, incisos e, i, k señala algunas de las funciones encomendadas a la UIE²:

- Participar en el intercambio de la información oficial disponible sobre drogas, con los organismos nacionales e internacionales.
- Apoyar al IAFA en la identificación de las zonas geográficas de mayor riesgo, poblaciones vulnerables y las principales tendencias de consumo de drogas, además de la confección y divulgación de informes periódicos sobre la situación actual del país en materia de drogas.

Consultado el jefe relativo al tema “población meta del boletín digital”, señala:

¹ Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

² Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas.

“...responde a la necesidad que tiene la opinión pública, medio de comunicaciones, instituciones públicas y privadas en cuanto a lo que está pasando sobre control de la oferta. Va dirigido a un interés social, no para un grupo en particular. Además la Ley nos lo exige.”³.

La UIE, recopila los datos remitidos por dependencias del Ministerio de Seguridad Pública tales como: Policía Control de Drogas(PCD), Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), Oficina de Planes y Operaciones del Poder Judicial (OPO), Laboratorio de Química Analítica, Centro de Emergencia 911 y del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). El proceso de la información se realiza en archivos excel.”.

El boletín digital comunica datos sobre la oferta de drogas, sin embargo el titular de la UIE pretende incorporar los datos del control de los pacientes en tratamiento remitidos al IAFA.

Con relación a la elaboración del boletín, participan dos colaboradores de la unidad, el funcionario que ocupa el puesto 501177 quien recibe la información, consolida y crea los cuadros y gráficos. Posteriormente la funcionaria con el puesto 504664 elabora, diseña e incorpora los datos, y procede a homologar la información reportada de los entes externos.

Según⁴ el funcionario encargado de las estadísticas de la UIE, todas aquellas variaciones superiores al diez por ciento (10%), del año anterior al presente se consultan la fuente primaria para verificar la validez de los datos.

De lo expuesto, no se ha definido políticas relativo a:

a) Oportunidad y estandarización de la información:
Conforme a las entrevistas, se tiene que las publicaciones del boletín digital se iniciaron en el 2012. Se han realizado de manera trimestral, donde usuarios internos y externos tienen la posibilidad de revisar datos sobre control de la oferta de drogas, relativos a:

- Decomiso de Drogas según tipo de droga.
- Personas detenidas por tráfico de drogas.
- Nacionalidad y Sexo de los detenidos.

³ Acta N° 001-2016 del 08 enero 2016.

⁴ Acta No. AI-002-2016 del 12 enero 2016.

- Armas de fuego decomisadas al narcotráfico.
- Cantidad de organizaciones delictivas desarticuladas.

Sobre la estandarización de la información que se recibe, indica el funcionario estadístico de la UIE según acta No. AI-002-2016:

“Se debe mejorar el tema de las conversiones de medidas, estandarizar de alguna forma las bases de datos, para disminuir las fuentes de error en el procesamiento de la información.”

Todos aquellos datos que ingresen a la institución, representan un insumo para el desarrollo de los objetivos institucionales, en donde se debe contemplar estándares de calidad, lenguaje y sobre todo de razonabilidad; por tanto, se debe insistir en iniciativas que motiven el beneficio común entre las instituciones; de ahí la conveniencia de promover una estructura que especifique las medidas que deberán adoptar las entidades externas en el momento de remitir las cifras sobre decomisos de drogas.

De lo expuesto, es importante que se valore la posibilidad de contar con datos actualizados, maximizando los alcances de la institución en la materia que le compete, asumiendo un papel beligerante y manteniendo informada a la sociedad con datos actualizados; tomando las medidas necesarias para que ese contenido refleje certeza, consistencia, transparencia y razonabilidad.

b) Recopilación de datos: UIE PORTAL PENSTAT software desarrollado por la unidad de Tecnologías de Información⁵ con la finalidad de automatizar el proceso objeto de evaluación. Representa el portal en línea, permite la entrega segura de la información entre el Instituto Costarricense sobre Drogas y las entidades colaboradoras; además, facilita capturar información sobre hallazgos, decomisos y otras actividades relacionadas con el tema de drogas.

Para la recopilación de datos el encargado de las estadísticas, solicita por medio de correo electrónico y telefónicamente información a los entes policiales externos, y posterior a ello es procesada al formato de impresión⁶.

Es evidente que el portal Penstat no ha sido proyectado a todos los usuarios externos, por cuanto de las seis fuentes, solamente la Policía

⁵ Tecnologías de Información.

⁶ Acta No. AI-002-2016 del 12 enero 2016.

Municipal está ingresando los datos, información consignada en la entrevista planteada por esta auditoría al jefe de ese cuerpo policial. Si se cuenta con dicho software, deberían los entes externos tener acceso, para que puedan suministrar de forma segura y oportuna todo lo referente a control de la oferta y atención a pacientes inmersos en dicho flagelo.

Corresponde a la administración activa de este Instituto, velar por el aprovechamiento de los recursos tecnológicos disponibles que asegure la efectiva recopilación de datos mediante el sistema y facilitar a las fuentes primarias el uso del portal⁷ para la inclusión de los mismos, o en su efecto, que los entes externos desde sus puestos de trabajo alimente el sistema.

Las Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información en su norma 1.4.6 Seguridad en la implementación y mantenimiento de software e infraestructura tecnológica establecen:

“La organización debe mantener la integridad de los procesos de implementación y mantenimiento de software e infraestructura tecnológica y evitar el acceso no autorizado, daño o pérdida de información. Para ello: a) Definir requerimientos de seguridad, procedimientos claramente definidos.../b) Mantener acceso restringido y controles necesarios.../c) Controlar acceso a programas fuente y datos de prueba.”.

También la norma 3.2 del citado manual refiere sobre la implementación de software que la administración debe implementar, que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y brinde un soporte efectivo a los procesos.

c) Frecuencia de la publicación: Otro de los temas a analizar se refiere a la frecuencia con que se llevan a cabo la publicación del boletín, sustentado en: recopilación de datos, referido a la efectividad de los mecanismos para compilar la información de las fuentes; análisis y procesamiento de los datos y el interés que muestran los usuarios por el contenido del boletín digital.

Conforme a las entrevistas planteadas por esta auditoría se evidencia que no existen análisis para medir la efectividad del boletín en la

⁷ UIE Portal Penstat

población, es decir, la administración no ha estimado por ejemplo, cuantas personas ingresan al Portal institucional a consultar el boletín, o, cuanto tiempo transcurre entre la solicitud de la información por parte del ICD versus la respuesta de las diferentes fuentes de información.

Según las entrevistas formuladas a los funcionarios de la unidad evaluada, indican que para el primer semestre del presente año, pretenden iniciar con la emisión digital del boletín de forma mensual,⁸ por lo que es importante valorar la integridad y calidad de la información que debe estar expuesta a los usuarios.

La norma 4.3 análisis de costo/beneficio⁹ indica:

“La implantación de cualquier medida, práctica o procedimiento de control debe ser precedida por un análisis de costo/beneficio para determinar su viabilidad, su conveniencia y su contribución al logro de los objetivos.”

Es decir, ningún control, procedimiento o norma, debería implicar un costo mayor que el beneficio que pueda rendir. Se habla, entonces, de la viabilidad y la conveniencia como las dos consideraciones esenciales como una medida de control, un ajuste a las condiciones normales o presentes será útil para la institución.

La viabilidad corresponde a la capacidad que tenga la administración de implantar y aplicar los cambios eficazmente, debe considerar para ello la disponibilidad de recursos. Por su parte la conveniencia se relaciona con los beneficios esperados en comparación con los recursos invertidos y lógicamente con la necesidad que tenga la unidad de aplicar los cambios de estructura, de tiempo y de volúmenes de trabajo.

2.2 Control sobre las fuentes de información incluidas en Portal Penstat.

Esta oportunidad de mejora, lo que quiere dar a conocer es la efectividad del contenido de las fuentes contempladas y divulgadas de forma

⁸ Acta No. AI-001-2016 al Jefe de unidad de Información y Estadística.

⁹ Manual de Normas Generales de Control Interno.

confiable, para evitar sesgos que hagan incurrir a la institución en errores sobre la información que se comunica.

Otro punto, es el hecho que el portal disponible para procesar la información esté siendo utilizado por los usuarios externos que remiten datos al ICD. Según información suministrada por la unidad de T.I., actualmente el Portal PENSTAT mantiene en sus registros la cantidad de cuatro usuarios: OIJ, Policía Municipal, Policía Penitenciaria y PCD.

Esta auditoría aplicó entrevista a los entes relacionados con la remisión de información al ICD, entre ellas, Policía Control Drogas, Oficina de Planes y Operaciones del OIJ¹⁰, 911, IAFA y Policía Municipal, quedo pendiente la Dirección de Inteligencia Policial, pues no fue posible concretar una entrevista.

De esas entrevistas esta oficina concluye, que no todos los usuarios externos están utilizando el Portal Penstat, diseñado para el procesamiento de la información relativa a control de la oferta. Debe valorarse entonces, el motivo principal de esa actuación, en vista que se puede estar subutilizando la herramienta.

Se consultó a los entrevistados sobre la existencia de un software para análisis y recopilación de datos, obteniendo las siguientes respuestas:

- ✓ “Todos los datos se procesan en exce.”.
- ✓ “No lo tenemos, no es necesario, solo manejamos como base de datos.”.
- ✓ “Para análisis no, únicamente para el tema de base de datos.”.
- ✓ “Sí, nosotros utilizamos software estadístico interno (SPPS)...”.
- ✓ “Tenemos acceso el línea al software del ICD, se recibió capacitación...”.

Es oportuno que la administración determine las causas principales que afectan la cobertura externa en el uso de PENSTAT, facilitando los accesos requeridos a todos los entes involucrados en el proceso y desarrolle en tiempo y forma razonable, estrategias para divulgar los diferentes mecanismos con los que cuentan las instituciones en el presente proceso, para realizar un trabajo más automatizado.

¹⁰ Organismo de Investigación Judicial.

Es pertinente que la administración activa coordine canales fluidos de comunicación con los entes externos, de manera que trabajen con una metodología estándar de programas tecnológicos; por tanto, es conveniente que se verifique si los servicios y herramientas a disposición por la unidad de T.I. están siendo maximizados por los usuarios internos y asegurar el correcto cumplimiento de los objetivos institucionales.

En función de la herramienta, es responsabilidad de la Unidad de Información y Estadística solicitar a las dependencias externas un único canal (portal PENSTAT), para la remisión y procesamiento de los datos, para minimizar el uso de tablas “Excel”.

Al respecto la norma 5.2 Calidad y suficiencia de la información, del Manual de Normas Generales de Control Interno indican:

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

Considera esta unidad que la información es fundamental para la toma de decisiones, la dirección de las operaciones y en general, para la administración de cualquier organización. Todo sistema de información entre instituciones, debe contemplar mecanismos y procedimientos coherentes con el fin de asegurar que los datos recopilados y generados presenten un alto grado de calidad.

2.3 Coordinación externa.

Es tema trascendental en las organizaciones, por tal motivo esta auditoría evalúa, analiza y expone lo evidenciado en cada una de las entrevistas realizadas a las diferentes entidades que interactúan en este procedimiento.

Al ser consultado el jefe de la UIE relativo a las limitaciones en la preparación de los boletines, señala¹¹:

“La información no llegue a tiempo, la información no llegue en forma, incidiendo en que eventualmente no se pueda sacar el

¹¹ Acta No. AI-001-2016 del 08 de enero 2016.

boletín a tiempo. Desde el punto de vista de calidad del producto, que la información venga con errores.”

En relación con estos elementos mencionados de tiempo, forma y calidad, es de esperar que existan riesgos inherentes que afecten directa o indirectamente la elaboración del boletín con los mejores estándares de calidad, oportunidad y estructura que se requieren, de ahí la importancia que el ICD asuma un papel predominante ante las entidades externas y pueda marcar los lineamientos de recepción, recopilación, preparación y remisión de la información. Considera esta unidad que la institución debe liderar todas las iniciativas que contribuyan con el mejoramiento en la integridad de la información que expone al público en general.

En las entrevistas formuladas a titulares externos de las entidades represivas y preventivas, sobre las limitaciones en el proceso objeto de estudio, señalan:

- ✓ *“Falta de liderazgo, el ICD debe fijar estándares, debe ser más proactivo. El ICD debe ser más acucioso en cuanto a la falta de estándares de conceptos, para poder analizar la información.”*
- ✓ *“Realmente no son limitaciones, quizás lo que hemos tenido son malos entendidos en el trasiego de los datos, especialmente con los tiempo de entrega....”*

Si bien es cierto, los comentarios emitidos por esos funcionarios, no son base para el criterio de esta auditoría, porque pueden omitir objetividad, si son parámetros importantes que eventualmente puede contemplar la administración activa, para subsanar aquellas acciones que limitan un acercamiento entre la institución y los actores externos; no obstante, por lo señalado falta liderazgo por parte de autoridades del ICD para marcar la pauta como eje central en materia de divulgación de los datos relativos a drogas, enfocados a medir la percepción e imagen de usuarios internos y externos; así como criterios claros que indiquen que la institución es fuente primaria de información para los medios de comunicación a nivel nacional e internacional.

Es importante que la administración considere, que el funcionamiento eficaz del sistema de control interno requiere la existencia de canales que posibiliten e incentiven la comunicación abierta, correcta y oportuna entre los funcionarios internos y externos. Dichos canales deben ser oficiales, para

que permitan la circulación expedita de la información, de modo que esta sea trasladada al funcionario competente para su análisis y de esta forma contribuir a la toma de decisiones institucionales o a nivel nacional.

Al respecto la norma 5.5 Canales de Comunicación abiertos del Manual de Normas Generales de Control Interno indica:

“Deberán establecerse canales de comunicación abiertos, que permitan trasladar la información de manera segura, correcta y oportunamente a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución.”.

Por tanto, debe elaborarse herramientas, metodologías y planes para aumentar la confianza de los usuarios y mejorar la percepción sobre el trabajo que realiza la institución relativa a divulgación, administración y análisis en el tema de control de la oferta.

Es conveniente que la jefatura de la UIE mediante acciones concretas, asegure una comunicación más fluida y efectiva entre el ICD y las instituciones fuentes primarias de información, por cuanto es responsabilidad de la institución dirigir lo relativo a temas de oferta y trasiego de drogas, además de otras que impone la Ley 8204¹².

2.4 Manual de procedimientos.

Dentro del marco jurídico, toda institución debe actualizar los procesos, mediante manuales de procedimientos debidamente autorizados y evaluados, pues las responsabilidades de los funcionarios está en función de las actividades que realicen, contenidos en un instrumento uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria; simplificando la responsabilidad en las labores que desarrollan.

La omisión de manuales aprobados por el órgano rector, encarece la posibilidad de ejecutar los procesos más eficientes y controlados, donde prevalezca el sentido común y los elementos principales de un eficaz control interno.

¹² Ley sobre Estupeficientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

La unidad objeto de estudio, no posee un manual para el presente proceso, aseveración confirmada por la jefatura que dice:

“No hay un manual aprobado específico para el boletín. Hay una serie de procedimientos que el consejo directivo aprobó en el 2012, pero es sobre todo para generalidades de consolidación de información. Yo he tratado de mover la unidad a proyectos específicos y que cada proyecto tenga su manual. Los manuales que hay responden a lo que los muchachos del TEC realizaron y que fue de previo a que yo entrara a trabajar a la unidad, pero no son la realidad de la unidad en este momento ya que nos hemos movido a trabajar a proyectos específicos”¹³.

Además asevera en la entrevista documentada en el acta N° AI-001-2016: *“Nosotros no estamos utilizando los manuales que están autorizados por el consejo ya que los mismos no responden a la realidad de la unidad y esto se le hizo saber a la Unidad de Planificación y la Dirección General en su momento”.*

Esta Auditoría se ha pronunciado sobre la importancia que revisten los manuales de procedimientos, como guías de trabajo para la elaboración de las funciones, actividades y deberes de todos los funcionarios, concretamente el año pasado se presentó a la Dirección General el oficio N° AI-034-2015 con fecha 24 de junio de 2015, donde se insta para que en el segundo semestre del 2016 se actualicen y estandaricen los procesos con la participación de las jefaturas y colaboradores

Con el propósito de fortalecer este punto, se reitera el oficio 1015 del 6 de febrero de 2007, emitido por la Contraloría General de la República, en donde establece que la *“...competencia para la aprobación de manuales de procedimiento le corresponde al Consejo Directivo, toda vez que si bien no se trata de disposiciones con rango reglamentario, esos instrumentos mantiene importantes similitudes con ese tipo de normativa...”*.

Por otra parte, la Ley 8204, establece en el artículo 107, incisos g) y h), que al Consejo Directivo le corresponde dictar, reformar e interpretar los reglamentos internos, así como la creación de la estructura administrativa que considere necesaria para el desempeño eficiente del Instituto; aspectos que deben atenderse en pro de mejorar y estandarizar las actividades que se desarrollan en el área evaluada.

¹³ AI No AI-001-2016 del 08 enero 2016.

Conviene entonces, que la administración activa de este ICD, tome las medidas pertinentes, para que la unidad objeto de estudio presente en tiempo y forma prudencial y razonable las propuestas de los manuales que deben estar justificando las labores de UIE para su debida aprobación.

3. CONCLUSIONES.

De lo expuesto en el presente informe se concluye aspectos relacionados con la oportunidad y estandarización de la información, recopilación de datos, frecuencia de la publicación, pues no son uniformes entre todas las entidades que proveen la información; y además con algunos entes la comunicación es distante, obstaculizando la recepción, recopilación, preparación y remisión de la información contenida en el boletín.

Para la recopilación de datos, los usuarios externos utilizan el sistema denominado Portal Penstat, diseñado para el procesamiento de la información relativa a control de la oferta, lo que implica que no el recurso tecnológico sea limitado. Producto de ello, la ausencia de uniformidad en los datos que se reciben de los entes externos, propicie que eventualmente la información no se ajuste a la realidad.

Por último, la unidad evaluada no cuenta con manuales de procedimientos autorizados por el jerarca, factor que podría afectar el cumplimiento de objetivos y metas de esa unidad.

4. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCIÓN GENERAL.

1. Que la Unidad de Información y Estadística disponga de datos que maximicen los alcances de la institución en la materia, asumiendo un papel beligerante y mantener informada a la sociedad. Léase lo expuesto en el punto 2.1 de este informe.

2. Que la Dirección de este Instituto, en coordinación con la jefatura de la unidad evaluada proponga a los entes externos esquemas idóneos relativos a

métricas y homologación de información sobre control de la oferta. Véase lo indicado en el punto 2.1 de este informe.

3. Que la Dirección General en coordinación con TI y la unidad evaluada, promuevan el aprovechamiento de los recursos tecnológicos existentes, de manera que asegure la efectiva recopilación de datos y facilite a las fuentes primarias desde sus puestos de trabajo la inclusión de datos. Remítase al punto 2.1 de este informe.

4. Que el Jefe de la Unidad de Estadística, determine en coordinación con TI, las causas principales que afectan la cobertura externa en el uso de Penstat, y analizar los accesos a los entes involucrados en el proceso. Léase el punto 2.2 de este informe.

5. Girar instrucciones al Jefe de UEI, el diseño de herramientas que aumente la confianza y percepción de los usuarios externos sobre el quehacer de la institución, fortaleciendo una imagen positiva que debe prevalecer ante la opinión pública. Ver punto 2.3 de este informe.

6. Girar instrucciones a la jefatura de la UEI, presente en tiempo y forma los manuales que justifiquen cada uno de los procesos de la unidad. Véase el punto 2.4 de este informe.