

Jueves 11 de julio de 2019
AS 002-2019

Realizado por:

Bertha Sánchez López
Auditora Asistente

Aprobado por:

Mario Alberto Molina Bonilla
Auditor Interno

Asunto: Formulación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional -POI-, en concordancia al procedimiento 5P02-01, Planificación y control de gestión.

.....

1. INTRODUCCIÓN

En la asesoría “*Formulación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional -POI-, en concordancia al procedimiento 5P02-01, Planificación y control de gestión*”, se ha determinado que el procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión** hace referencia al instructivo “**5I08 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho**”, el cual no evidencia aplicabilidad acorde con las actividades contenidas en los formatos -matrices- utilizados actualmente. Determinándose que Planificación Institucional no ha estandarizado los instrumentos para la formulación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional, en adelante POI, con la normativa interna que regula dichos procesos.

La asesoría se focaliza en el análisis con respecto a la formulación, seguimiento y evaluación del POI que deben cumplimentar los órganos de la Dirección Administrativa Financiera -DAF- e instancias asesoras del Despacho, según instrucciones establecidas en los apartados “2.3.2 Formulación del Plan Operativo Institucional” y “2.4 Seguimiento del [...] Plan Operativo Institucional mediante informes”, del procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión**; donde se referencia el instructivo “**5I08 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho**”.

La asesoría no incluye análisis sobre la eficacia con la que opera Planificación Institucional ni el cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento de dicho órgano; sin embargo, cabe mencionar que Planificación

Institucional debe gestionar y asegurar los objetivos del control interno y demás disposiciones normativas que establece la Ley General de Control Interno N°8292:

[...]

“Artículo 8°—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

[...]

Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

[...]

Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa”.

[...]

Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

- b) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*
- i. *La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.*
 - ii. *La protección y conservación de todos los activos institucionales.*
 - iii. *El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.*
 - iv. *La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.*
 - v. *Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.*

[...]

2. CRITERIOS

La Ley General de Control Interno N°8292, con vigencia a partir del 31/07/2002. Publicada en La Gaceta N°169 del 04 de setiembre de 2002.

Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Noviembre 2007.

Normas de control interno para el Sector Público -N-2-2009-CO-DFOE-. Publicada en La Gaceta N°26 del 6 de febrero de 2009.

Procedimiento 5P02-01, Planificación y control de gestión; fecha de revisión R:03/08/2018, versión V.06. Publicado en el Sistema de Gestión del MAG <http://sistemas.mag.go.cr/sqmag/SG/5.%20Resp.Direccion/1%20Procedimientos/5P02-01.pdf>

Instrumento de seguimiento y evaluación, según intervenciones estratégicas del Plan Estratégico y del POI primer semestre 2019.

3. CONDICIÓN

La Ley General de Control Interno establece en el artículo 15 los deberes del jerarca y titulares subordinados, entre otros documentar, mantener actualizados y divulgar internamente las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la

prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público en el acápite 4.1, establece que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. // El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante”.

Asimismo, en la norma 4.2 de Normas de Control Interno para el Sector Público, se disponen los requisitos y características que deben cumplir las actividades de control tales como: a) Integración a la gestión, b) Respuesta a riesgos, c) Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable, d) Viabilidad, e) Documentación y f) Divulgación.

De conformidad con las normas mencionadas anteriormente y según señala el acápite 4.4 y específicamente la subnorma 4.4.2 que establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios”.

Ahora bien, la normativa interna vigente donde se establece los requerimientos para el acatamiento del proceso de formulación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional -POI-, se encuentra instituido en el procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión**, siendo Planificación Institucional líder del proceso. Cabe indicar, que la última fecha de revisión del procedimiento corresponde al 03 de agosto de 2018 y concierne a la versión #06, publicado en el Sistema de Gestión del MAG.

Formulación del Plan Operativo Institucional

El POI es un medio para ordenar, organizar y planificar las acciones, tareas, metas, objetivos, indicadores de cada instancia para el cumplimiento de las funciones y objetivos del área de trabajo y su alineamiento con los objetivos y metas institucionales incorporados en planes, programas, políticas.

Como se mencionó anteriormente la normativa interna vigente que rige el proceso para la formulación del POI es el procedimiento “**5P02-01, Planificación y control de gestión**”. Ahora bien, el procedimiento contiene el apartado “2.3.2 *Formulación del Plan Operativo Institucional*” y la instrucción que garantiza la formulación del POI según señala la instrucción 2.3.2.4:

*“El Jefe/a de Planificación Institucional remite electrónicamente los **5I04, Lineamiento y criterios de planificación para la formulación del POI a nivel nacional y regional** junto con **5I08 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho** avalados, para la utilización en la formulación de los planes”.*

Seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional

Respecto al seguimiento y evaluación del POI el procedimiento en mención contiene el apartado “2.4 *Seguimiento del [...] Plan Operativo Institucional mediante informes*”, donde se referencian los lineamientos orientadores a seguir como señala la instrucción 2.4.3:

*“El jefe/a de Planificación Institucional formula y remite electrónicamente al Director (a) DAF y Jefaturas de instancias Asesoras del Despacho los **5I08 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho para informes de seguimiento de POI institucional**”.*

Como resultado del análisis realizado con relación a la normativa interna vigente para la formulación, seguimiento y evaluación del POI, se determinó que el instructivo **5I08 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho** referenciado en el procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión**, no evidencia aplicabilidad acorde con las actividades que actualmente se llevan a cabo para que las instancias asesoras del Despacho y la DAF cumplan con la ejecución para la formulación, seguimiento y evaluación del POI.

El instrumento que se utiliza actualmente en la formulación del POI para las instancias asesoras del Despacho y de la DAF, corresponde a una matriz la cual al ser compara con la matriz referenciada en el instructivo **5I08** del procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión**, se evidencia que las variables son heterogéneas o no presentan uniformidad.

Por otra parte, se toma conocimiento que, a partir del año 2017, Planificación Institucional, cuenta con el documento denominado **“Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)”**, donde establece el marco orientador y metodológico de trabajo en relación con el proceso de planificación operativa. Cabe señalar que en el cuerpo del documento establece dos apartados a saber:

- El instrumental para la Planificación en los niveles asesores y de la DAF: el cual se refiere a la matriz para la formulación del POI.
- El instrumental para el seguimiento y la evaluación en los niveles de Staff y de la DAF: concerniente a la matriz para el seguimiento y evaluación del POI.

Se determinó que la matriz utilizada actualmente para la formulación del POI corresponde a la señalada en el apartado El instrumental para la Planificación en los niveles asesores y de la DAF de las **“Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)”**, sin embargo, el documento no se encuentra oficializado ni referenciado en el procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión.**

A continuación, se detalla las variables establecidas en el instrumento para la formulación del POI según instructivo **-5108-** y los instrumentos utilizados actualmente:

Instrumento	Variables según instrumento para la formulación del POI	Instructivo
5108 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho para informes de seguimiento de POI institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo estratégico • Indicador • Meta Anual • Estimación de recursos presupuestarios • Responsable • Fuente de datos del indicador 	 5108.pdf Referenciado en el procedimiento 5P02-01
Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del ministerio de agricultura y Ganadería (MAG)	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo departamento y/o unidad • Resultados esperados • Actividades • Cuantificación de las actividades -Unidad de medida- • Responsable • Cronograma • Riesgos • Medios de verificación 	 Orientaciones POI MAG 2018 Instancia Noviembre 2017

Ahora bien, con relación al seguimiento y evaluación del POI para las instancias asesoras del Despacho y de la DAF se identificó que el instrumento referenciado en la normativa interna -procedimiento 5P02-01- no corresponde al “Instrumento de seguimiento y evaluación, según intervenciones estratégicas del Plan Estratégico y del POI primer semestre 2019”, utilizado actualmente, el cual fue remitido por la jefatura de Planificación Institucional mediante correo electrónico de fecha 21/06/19.

Por otra parte, la matriz referenciada en el apartado El instrumental para el seguimiento y la evaluación en los niveles de Staff y de la DAF de las “Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)”, no corresponde a la utilizada actualmente para ejecutar el seguimiento y evaluación del POI.

Evidenciándose que la documentación utilizada no presenta uniformidad en cuanto a las variables que contienen las matrices del instrumento para el seguimiento y evaluación del POI, al realizar la comparación con la matrices referenciadas en los documentos **5108 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho**, Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la matriz utilizada actualmente en concordancia al “Instrumento de seguimiento y evaluación, según intervenciones estratégicas del Plan Estratégico y del POI primer semestre 2019”,

En el siguiente cuadro se indican las variables comprendidas en el instrumento para el seguimiento y evaluación del POI según instructivo:

Nombre del instructivo	Variables según instrumento para el seguimiento del POI	Instructivo
5108 Lineamientos orientados a DAF e instancias asesoras del Despacho para informes de seguimiento de POI institucional	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo estratégico Indicador Meta Anual Estimación de recursos presupuestarios Responsable Fuente de datos del indicador 	 5108.pdf Referenciado en el procedimiento 5P02-01
Orientaciones metodológicas para la formulación del POI del ministerio de agricultura y Ganadería (MAG)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de la actividad Actividades desarrolladas (programada, ejecutada) Unidad de medida Responsable Resultados Logros y beneficios alcanzados Medios de verificación 	 Orientaciones POI MAG 2018 Instancia Noviembre 2017

Nombre del instructivo	Variables según instrumento para el seguimiento del POI	Instructivo
Instrumento de seguimiento y evaluación, según intervenciones estratégicas del Plan Estratégico y del POI. I semestre 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones o actividades • Cantidad Programada • Cantidad Ejecutada • % de ejecución • Medio de verificación • Población Meta (hombre, mujer, jóvenes, otros) • Responsable • Observaciones 	 <p>Inf I sem 2019 Auditoría.pdf</p> <p>Enviado mediante correo electrónico 21/06/2019</p>

En concordancia al análisis realizado existen situaciones que deben ser atendidas con el fin de mejorar la gestión que realiza Planificación Institucional.

Entre ellas, el fortalecimiento en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación del POI, la estandarización y congruencia de la información emitida por la unidad, la actualización permanente de su normativa interna, con el fin de guiar la ejecución de las actividades que realiza para cumplir con sus competencias y fortalecer el control interno.

4. Asesoría

Se asesora a fin de que se valore revisar, ajustar y oficializar las mejoras al procedimiento **5P02-01, Planificación y control de gestión**, con la normativa interna vigente que rige la actividad formulación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional -POI-, que permita guiar de manera eficaz a los órganos del MAG el cumplimiento con respecto a las actividades relacionadas con el POI; asegurando razonablemente la estandarización y calidad de los productos, subsanando aspectos como los comentados en esta asesoría y que aseguren razonablemente una gestión eficiente, eficaz y ajustada al ordenamiento legal y técnico aplicable.