

AUDITORÍA INTERNA



Informe N° AI 05-2023

**Evaluación de la implementación del
modelo de gestión para resultados en la
Oficina Nacional de Semillas**

Agosto 2023



Contenido

Contenido.....	1
Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	5
1.1 Origen del servicio	5
1.2 Objetivo.....	5
1.3 Alcance.....	5
1.4 Criterios de auditoría.....	5
1.5 Metodología aplicada.....	6
1.6 Valor agregado del estudio.....	6
1.7 Generalidades acerca del objeto auditado.....	6
1.8 Comunicación preliminar de los resultados de esta auditoría.....	7
2. Resultados	8
Gobernanza en la implementación de la gestión para resultados	8
2.1 Necesidad de definir la ruta estratégica con enfoque en resultados y articular esfuerzos para implementar la Gestión por Resultados	8
Planificación para resultados	9
2.2 Mejoras a la Planificación Institucional para impulsar la gestión para resultados	9
Presupuestos por resultados	10
2.3 Mejoras en el proceso presupuestario de la ONS para alinearlo con la gestión para resultados	10
Gestión financiera y adquisiciones.....	13
2.4 Integración de los procesos de gestión financiera y su vinculación con la planificación para resultados	13
Gestión programas y proyectos	15
2.5 Debilidades en la gestión de programas y proyectos	15
Seguimiento y evaluación.....	17
2.6 Ausencia de acciones básicas en el seguimiento y evaluación de la gestión institucional orientada a resultados	17
3. Conclusiones	20
4. Recomendaciones	21
4.1 Dirección Ejecutiva.....	21

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ SE EXAMINÓ?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar si la gestión realizada por la Oficina Nacional de Semillas para el cumplimiento de sus fines se realiza bajo el enfoque del modelo de gestión para resultados, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo y prácticas aplicables.

Se analizaron las acciones desarrolladas por la institución en las siguientes áreas:

1. Gobernanza en la implementación de la gestión para resultados
2. Planificación para resultados
3. Presupuesto por resultados
4. Gestión financiera y adquisiciones
5. Gestión de programas y proyectos
6. Seguimiento y evaluación.

El periodo analizado comprendió del 1 de enero de 2022 al 30 de junio 2023, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ SE CONSIDERA IMPORTANTE?

La implementación del modelo de gestión para resultados pretende orientar a las instituciones hacia una dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público con el fin permitir atender de mejor forma las necesidades de las demandas sociales generadas por el usuario final como actor principal del quehacer institucional.

La implementación de este modelo requiere un compromiso integral de la institución y que la gestión se centre en atender de forma efectiva de las problemáticas y necesidades de los usuarios por lo que se requiere el conocimiento y participación tanto de la Junta Directiva como de todos los funcionarios, fortaleciendo sus capacidades e integrando a las partes interesadas.

¿QUÉ SE ENCONTRÓ?

Con base en los resultados obtenidos se concluye que aun cuando la Oficina Nacional de Semillas cuenta con una participación en el Plan Nacional de Desarrollo, definió el Plan Estratégico Institucional 2022-2027, genera el Plan Operativo Institucional considerando la planificación estratégica y elabora el

presupuesto para operativizar su gestión, no cumple en todos sus aspectos significativos, con el marco regulatorio y prácticas aplicables al modelo de gestión para resultados.

Con respecto a la gobernanza, se determinó que la institución no ha generado un plan de trabajo para desarrollar a nivel institucional la implementación del modelo de gestión para resultados, por lo tanto, tampoco ha establecido los elementos de gobernanza necesarios para la implementación de este modelo.

En cuanto a la planificación y el presupuesto por resultados, se determinó que a pesar de que la institución cuenta con el Plan estratégico 2022-2027, no existen mecanismos para garantizar la vinculación de este con la planificación operativa de forma detallada y no se cuenta con indicadores de cumplimiento considerando los resultados que se esperan generar sobre la población objetivo, lo mismo ocurre con el proceso presupuestario que en su presentación plurianual tampoco considera la ejecución del Plan Estratégico Institucional enfocado en resultados.

Sobre la gestión financiera y adquisiciones se identificaron debilidades que evidencian la necesidad de una mayor integración en el funcionamiento y toma de decisiones coordinadas entre las unidades de presupuesto, contabilidad y proveeduría. Asimismo, se requiere de acciones articuladas para fortalecer las competencias técnicas del personal, fomentar la cultura de la gestión para resultados, avanzar en la valoración de los riesgos de los procesos financieros y en la integración de los planes de adquisiciones en respuesta a la planeación institucional.

Adicionalmente, la gestión de los programas y proyectos carece de elementos básicos definidos en la normativa y el marco de referencia técnico, para formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluarlos; aumentándose la probabilidad de materialización de riesgos en cuanto a que se desarrollen en respuesta al objetivo y fines por los cuales se decide ejecutarlos.

Por último, en la gestión de la Oficina Nacional de Semillas, no se visualizan acciones integrales y consolidadas para el seguimiento y la evaluación de los procesos, considerando la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos, con base en indicadores enfocados en resultados. Sumado a que no se ha incorporado el seguimiento y la evaluación en la toma de decisiones, con el objetivo de implementar los ajustes necesarios para alcanzar los resultados planificados.

A partir de lo expuesto, la Administración debe emprender acciones para alinear los diferentes procesos con un enfoque de gestión para resultados, de manera que se fomente la responsabilidad por los resultados en todas las áreas de la Institución y se cuente con insumos para dar seguimiento, evaluar y mejorar la gestión de los procesos, bajo una visión integral y sistémica direccionada a la atención efectiva de las necesidades prioritarias del sector agropecuario en cuanto a la gestión de

semillas, con miras a lograr mejoras tangibles para la población en términos de calidad de vida.

¿QUÉ SIGUE?

Le corresponde a la administración atender las recomendaciones generadas por la Unidad de Auditoría Interna relacionados con la mejora a la implementación de la gestión para resultados en la institución, enfocados principalmente en:

- 1) Definición de responsable y plan de acción para implementar el modelo de gestión para resultados.
- 2) Aplicar ampliaciones en el Plan Estratégico Institucional para que el mismo responda a las necesidades de las poblaciones objetivo y atienda los riesgos correspondientes.
- 3) Integrar la planificación de corto, mediano y largo plazo y buscar el enfoque para resultados.
- 4) Fortalecer las competencias de los funcionarios en materia de gestión para resultados.
- 5) Generar mecanismos para atender el seguimiento a toda la planificación institucional.

Informe N° AI 05-2023

Evaluación de la implementación del modelo de gestión para resultados en la Oficina Nacional de Semillas Oficina Nacional de Semillas

1. Introducción

1.1 Origen del servicio

El informe se prepara en atención a la solicitud de colaboración realizada por la Contraloría General de la República.

El servicio preventivo de asesoría es una función otorgada a las Auditoría Internas en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno N° 8292; consiste en asesorar oportunamente al jerarca (en materia de su competencia) para fortalecer el sistema de control interno; sin perjuicio de las asesorías que, a criterio del Auditor Interno, correspondan dirigir a otros niveles de la organización

1.2 Objetivo

Determinar si la gestión realizada por la Oficina Nacional de Semillas para el cumplimiento de sus fines se realiza bajo el enfoque para resultados conforme a lo dispuesto en el marco normativo y prácticas aplicables.

1.3 Alcance

El estudio abarcará el análisis de la implementación de prácticas de gobernanza, planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera y adquisiciones, gestión de programas y proyectos y seguimiento y evaluación, para el fortalecimiento de la gestión institucional y en cumplimiento del marco normativo y sanas prácticas. Comprende el periodo entre el 1 de enero 2022 y el 30 de junio de 2023, el cual se ampliará cuando se considere necesario.

1.4 Criterios de auditoría

Las labores de la Auditoría Interna se realizan en apego a la normativa legal y técnica vigente y en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público,



además considera la normativa comunicada a la administración por medio del oficio AI 08-2023 fechado y comunicado el 06 de julio de 2023.

1.5 Metodología aplicada

El servicio de asesoría se realiza aplicando la Metodología para la fiscalización de la Gestión para Resultados suministrada por la Contraloría General de la República para evaluar la implementación de este enfoque de gestión en la institución.

1.6 Valor agregado del estudio

Con el presente estudio la Auditoría Interna pretende coadyuvar en el fortalecimiento de la gestión institucional y la implementación del enfoque por resultados para mejorar la eficiencia y eficacia de su gestión.

1.7 Generalidades acerca del objeto auditado

El Modelo de gestión para resultados establece un enfoque del accionar del Estado, que está orientado a que las instituciones públicas generen valor para la población meta a la que se dirigen sus acciones, mediante la atención oportuna de las prioridades y necesidades de esos beneficiarios por medio de la provisión de bienes y servicios oportunos y de calidad.

Dicho modelo tiene su justificación legal en los artículos 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y su propuesta de implementación en el Sector Público del mes octubre de 2017 con la emisión de la Directriz Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público, N° 093-P, en la que se establece el modelo de la gestión pública en concordancia con los lineamientos generales establecidos por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de sus funciones rectoras.

Este modelo presenta un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las instituciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados, dirigiendo el trabajo institucional hacia los usuarios como eje primordial de la labor institucional, así como el establecimiento de una cultura para resultados que permita la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población, considerando la relevancia del talento humano para la implementación de dicha estrategia y el establecimiento de una gestión de procesos para desarrollar las acciones de una manera sistemática, ordenada e integral.

Dicho modelo consta de 6 pilares, a saber:

Gestión para Resultados en el Desarrollo



1/ Elaboración CGR, con base en el "Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados"

En ese sentido, para que ese modelo de gestión sea viable, es necesario el compromiso de la jerarquía institucional, así como de todos los funcionarios que integran la administración, mediante la creación de una cultura institucional de gestión enfocada en resultados, transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de la Oficina Nacional de Semillas, este tema es sumamente relevante, debido a las dificultades que generalmente enfrenta el sector agrícola con relación a la actividad semillerista por lo que en la actualidad se visualiza la necesidad de un fortalecimiento y acercamiento con el usuario para aumentar el valor público generado, lo cual logrará al fortalecer sus esquemas de gestión.

1.8 Comunicación preliminar de los resultados de esta auditoría

Los resultados consignados en el presente informe fueron expuestos verbalmente el lunes 28 de agosto a la señora Tania López Lee, directora ejecutiva de la Oficina Nacional de Semillas.

Se deja constancia de la amplia disposición de la administración, para atender oportunamente los requerimientos de información formulados durante la auditoría y se dispone una ampliación sobre el tema para los interesados.

2. Resultados

Gobernanza en la implementación de la gestión para resultados

2.1 Necesidad de definir la ruta estratégica con enfoque en resultados y articular esfuerzos para implementar la Gestión por Resultados

La gobernanza considera la definición de mecanismos para la implementación del modelo en las instituciones públicas, tales como: definir una estrategia y plan de acción, articular los componentes institucionales y establecer los elementos de supervisión y transparencia. Estos mecanismos permiten orientar a los servidores públicos en sus labores de operativizar la Gestión para resultados, al mismo tiempo, promueven la integración organizativa, la comunicación fluida entre los niveles de mando y guían la cultura institucional hacia la generación de valor público¹.

Al respecto, se identificó que la Oficina Nacional de Semillas (ONS) no cuenta con la definición oficial de responsabilidad para implementar la gestión para resultados, con esto se determina que la administración no ha generado un plan de trabajo para que su labor y cultura respondan a un modelo de gestión para resultados, por lo que, tampoco ha establecido los elementos de gobernanza para la puesta en práctica del modelo, lo que incluye: 1) la generación de conocimiento y capacidades en el personal sobre las técnicas de la gestión para resultados 2) los mecanismos de comunicación, coordinación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y gestión de riesgos del proceso de implementación².

Este enfoque de gestión se fundamenta en los artículos 11, 50 y 176 de la Constitución Política, que señalan la obligación de la Administración Pública de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y de cumplir con los principios de evaluación de resultados y de rendición de cuentas.

Además, la Ley General de Control Interno (LGCI), indica en su artículo 13 que un deber del jerarca y los titulares subordinados es el desarrollo de una filosofía en conjunto con un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno. Este mismo artículo define que se debe asignar la responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación para que los procesos se lleven a cabo, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Lo expuesto en párrafos anteriores se presenta debido a que la administración no cuenta con un plan que le permita implementar el modelo de gestión para resultados.

¹ Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en Costa Rica, páginas 52 y 53

² Únicamente se logró evidencia de capacitación para dos funcionarias del modelo de gestión para resultados en la institución

Esta situación limita la capacidad institucional para la consecución de resultados concretos y medibles que atiendan las necesidades de la población meta, fin último que persigue el modelo de gestión para resultados.

Planificación para resultados

2.2 Mejoras a la Planificación Institucional para impulsar la gestión para resultados

El proceso de planificación para resultados tiene el propósito de fortalecer la gestión institucional con el fin de brindar servicios mediante los cuales se logre generar valor público en la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Ante esto, se requiere que la Administración determine y caracterice su población objetivo para priorizar sus necesidades con el fin de planificar la intervención institucional que se requiera.

La ONS cuenta con tres instrumentos de planificación que son de acceso Público y participa en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026:

- Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2023-2026
- Plan Estratégico Institucional 2022-2027
- Plan Operativo Institucional anual

En el Plan Estratégico se define la misión, visión, objetivos, metas estratégicas y anuales, indicadores de productos y en su elaboración se incorporó la participación de las áreas internas y considera el valor público dentro de su planteamiento general, no obstante, se determinaron algunos elementos de mejora en dicho documento, ya que el mismo presenta las siguientes debilidades:

- No incorpora los efectos esperados de las estrategias ejecutadas sobre la población meta.
- No contempla la implementación de mecanismos de ajuste y mejora continua en respuesta al seguimiento realizado.
- No incorpora la valoración de riesgos con el propósito de definir medidas de adaptación y mitigación en dicha planificación y para administrar los riesgos asociados al cumplimiento de los servicios establecidos para alcanzar los objetivos estratégicos.
- No define mecanismos para integrar las necesidades de la población objetivo al proceso de planificación.
- Las estrategias, metas e indicadores de los instrumentos actuales de planificación no están vinculados explícitamente con las necesidades a solventar en la población meta.

En relación con la valoración de riesgos, tanto la Ley General de control interno, como las Normas de control interno para el Sector Público (NCISP)³, disponen identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo, y analizar el efecto posible efecto de los riesgos identificados.

Sobre la caracterización de la población objetivo el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación⁴, la Administración realiza un diagnóstico y caracterización de la población objetivo, mediante la implementación de mecanismos formales (metodologías, directrices, procedimientos, políticas, plantillas, entre otros).

Asimismo, tanto la Ley General de control interno, como las Normas de control interno para el Sector Público, establecen la necesidad de evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales.

Las situaciones comentadas, obedecen principalmente a la ausencia formal de una cultura de gestión con visión de valor público, en donde todos los funcionarios conozcan y trabajen en función para resultados e impactos esperados de la gestión de las entidades en la población objetivo y en la prevención de eventuales crisis nacionales.

El tener una planificación estratégica que no incluya todos los elementos necesarios que direccionan el accionar institucional, según lo comentado en los párrafos anteriores, limita la ejecución estratégica para lograr un enfoque efectivo en el valor público y alinee a toda la entidad hacia una dirección que facilite conocer sus competencias y funciones asignadas legalmente, su capacidad instalada para atender las necesidades de la población objetivo y la mejora continua de sus procesos.

Presupuestos por resultados

2.3 Mejoras en el proceso presupuestario de la ONS para alinearlo con la gestión para resultados

El enfoque de gestión para resultados considera que la planificación operativa se desprende de las orientaciones estratégicas, de manera que los planes anuales incluyan los programas y proyectos, o las intervenciones institucionales, con las que

³ Ley General de control interno N° 8292: Artículo 13 inciso c), 14 incisos a) b) c), 18 y Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N° R-CO-64-2005, N° R-CO-26-2007, N° R-CO-10-2007: normas 3.1 y 3.2.

⁴ Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (SNP), N° 37735-PLAN. En su artículo 19, inciso k.

se espera alcanzar los efectos e impactos en la población objetivo de la institución, con sus respectivos responsables, insumos requeridos y productos.

Por su parte, en un presupuesto por resultados no solo interesa la asignación de recursos, sino contar con condiciones que permitan, brindar información adicional con respecto a los resultados generados con la prestación de los servicios brindados, los montos estimados necesarios y los efectivamente destinados.

Aun cuando en la ONS se cuenta con mecanismos formales de formulación de presupuesto como procedimientos y matrices el proceso presupuestario carece de un enfoque orientado a resultados, pues en la elaboración del mismo no se define para cada programa presupuestario elementos como: la población objetivo, los productos y resultados esperados, las metas de gestión y los indicadores de desempeño, alineados con los productos y resultados de la planificación institucional.

También, se identificó que la institución cuenta con varias versiones de presupuestos para dar respuesta a las necesidades de diferentes entes fiscalizadores, generándose una inadecuada percepción del presupuesto oficial institucional.

Además, el seguimiento realizado a la ejecución presupuestaria se limita al análisis de los porcentajes de ejecución de los recursos y no desde la perspectiva del valor público generado por la Institución. Aparte de lo ya comentado, en el proceso no se logró evidenciar lo siguiente:

- No se han desarrollado acciones concretas para actualizar y capacitar a los funcionarios de la institución en materia de presupuesto por resultados.
- No se genera una rendición de cuentas enfocada en los resultados y productos vinculados con la planificación estratégica
- No se cuenta con mecanismos oficiales de mejora continua sistematizados para el proceso presupuestario
- Se analiza el presupuesto plurianual y se determina que el mismo no considera en su planteamiento el Plan Estratégico Institucional

Las debilidades en el proceso presupuestario no se ajustan totalmente a lo establecido en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), que disponen que todo presupuesto público debe responder a la planificación institucional y expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo⁵.

Particularmente, la norma 3.2 de las NTPP señala que el proceso presupuestario debe apoyarse en la planificación de corto plazo que se realiza de manera

⁵ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE), 2.2.3 y 2.1.4

participativa a nivel interno, con base en las orientaciones y regulaciones establecidas para el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la ciencia, la técnica y el marco jurídico y jurisprudencial aplicable.

El Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados destaca que, en el ámbito del presupuesto, es esencial que la previsión de los gastos se realice en función de las prioridades para el desarrollo definidas en la planificación para resultados y que el análisis de la ejecución sea mediante los impactos generados con las acciones realizadas para atender a la población objetivo; es decir, que no se limite a la simple contabilización de gastos.

Asimismo, la Administración tiene la obligación de promover un ambiente propicio para el desarrollo del proceso presupuestario, mediante el cual se permita una adecuada coordinación, vinculación y el uso racional de los recursos⁶. Lo anterior, se refleja en distintos elementos que deben estar presentes en el proceso presupuestario, a saber:

- * Definición y divulgación sobre los productos, población objetivo y sus requerimientos, efectos e impactos esperados y alcanzados de la gestión.
- * Implementación de la normativa legal y técnica para el proceso presupuestario.
- * Mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados.

Considerando que una de las herramientas que contribuye a esa gestión es el marco de presupuestación plurianual, el cual robustece la toma de decisiones en aras de la sostenibilidad y la continuidad de los servicios, la Ley N° 9696⁷, que está vigente desde el mes de agosto de 2019, se dio rango constitucional a los principios de sostenibilidad y de plurianualidad en la gestión institucional.

Asimismo, las NTPP y los lineamientos para la formulación del presupuesto institucional, refieren a la obligación de realizar proyecciones plurianuales como un instrumento que complementa y fortalece el presupuesto que se formula, y que permite⁸ :

- Vincular el aporte anual de la ejecución del presupuesto al logro de los resultados definidos en la planificación de mediano y largo plazo y la estabilidad financiera institucional.

⁶ Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, DE 32988, artículo 36; Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto en el marco de la gestión para resultados, punto 3 formulación de las estructuras programáticas.

⁷ Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad).

⁸ Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 176; Ley N° 8131, artículo 5 inciso b); Normas técnicas sobre Presupuesto Público, norma 2.2.5

- Graduar la previsión de recursos al contexto institucional. Incentivar la toma de decisiones para prevenir y corregir comportamientos que trascienden la coyuntura anual.

Ante esto, se determinó que la ONS no incorpora el marco de presupuestación plurianual como una herramienta de gestión de uso continuo para estimar, priorizar y gestionar los recursos requeridos, considerando de forma prospectiva las necesidades de la población objetivo en el mediano y largo plazo.

Las acciones de la ONS se circunscriben a la elaboración de proyecciones de los ingresos y gastos para la toma de decisiones puntuales como los ajustes a la estructura organizacional y para la presentación de la información plurianual solicitada como requisito para la aprobación presupuestaria que realiza la Contraloría General de la República; dichas acciones son realizadas a criterio y conocimiento de los funcionarios que han asumido esta labor en la Institución.

Las debilidades identificadas en el proceso presupuestario se generan debido a que la ONS no ha revisado, ni mejorado las herramientas que se utilizan en el proceso, a efectos de asegurar la vinculación plan-presupuesto con un enfoque orientado al cumplimiento de los resultados esperados para atender las necesidades de la población objetivo.

Todo lo indicado anteriormente, dificulta la toma de decisiones informada y oportuna para garantizar la calidad del gasto. Del mismo modo, trae consigo el riesgo de que los recursos se destinen a objetivos no prioritarios para la atención de las necesidades de la población objetivo.

Gestión financiera y adquisiciones

2.4 Integración de los procesos de gestión financiera y su vinculación con la planificación para resultados

En lo concerniente a la Gestión Financiera, se identifica que, aún y cuando todos los procesos financieros y de adquisiciones se encuentran integrados bajo el mismo departamento aún es necesario realizar una mayor integración entre los diferentes procesos partiendo de una base de planificación coordinada para el logro de los objetivos y metas institucionales con criterios de eficiencia, eficacia y economía minimizando el riesgo de error en la información, así como atrasos en los diferentes registros y riesgos de incumplimiento.

Por otra parte, en la gestión de programas y proyectos para resultados carece de herramientas para seleccionar objetivamente los proyectos e inclusión de éstos en la planeación anual, generándose riesgos de eficiencia en cuanto a ejecución y resultados obtenidos.

En la gestión de la ONS no se visualizan acciones integrales y consolidadas para el seguimiento y la evaluación de sus procesos, considerando la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos, con base en indicadores predefinidos basados en resultados.

Además, no se han ejecutado acciones para fortalecer las competencias técnicas y las habilidades del personal involucrado en estas actividades, ni para fomentar el liderazgo y la cultura institucional en esta materia.

De la misma manera, las acciones de seguimiento y evaluación realizadas no han sido un instrumento efectivo para la rendición de cuentas hacia las partes interesadas sobre el desempeño y el logro de los objetivos planteados.

La ONS realiza seguimiento a la ejecución del presupuesto y presenta informes periódicos de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las acciones realizadas, pero estas prácticas carecen de métricas e indicadores referidos a los productos, desempeño (eficacia, eficiencia y economía), así como a los efectos e impactos generados y su correspondiente vinculación con las orientaciones estratégicas de la Institución y los resultados de la gestión realizada por la institución enfocada en los resultados obtenidos por la población objetivo de la institución. Sin embargo no se cuenta con informes de seguimiento en cuanto a la ejecución de la estrategia institucional.

Al respecto, las Normas de control interno para el Sector Público (2.4 y 5.7), establecen que el personal debe reunir las competencias requeridas para la operación de las actividades de control respectivas y que es un deber del jerarca y los titulares subordinados establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.

Asimismo, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (apartado 4.5) definen que en la evaluación presupuestaria se valora cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario en relación con los esperados. Además, se analiza la contribución de esos resultados al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo.

Sobre este tema, el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados refiere a que el seguimiento es un proceso para conocer el avance en la utilización de los recursos y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste; mientras que, la evaluación es una valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos, para apoyar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública.

Para la ejecución de estos procesos se deben considerar los productos logrados y los efectos e impactos generados en los beneficiarios, lo cual implica definir indicadores precisos y confiables, cuyos resultados permitan tomar decisiones.

Adicionalmente, se requiere disponer de sistemas de recolección y procesamiento de información actualizada, metodologías de evaluación y funcionarios con capacidad para analizar los datos, jerarcas y directores comprometidos con la adopción de mejoras y articulación con otros entes públicos. De igual forma, el seguimiento y la evaluación deben ser instrumentos para el mejoramiento y aprendizaje en la gestión pública, la rendición de cuentas y la transparencia.

En este mismo sentido, el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas y el Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional mencionan que la gestión para resultados se centra en el logro de resultados; por tanto, una consideración esencial es la selección y la utilización de mediciones o indicadores que representen una base clara para alinear todas las actividades con los objetivos de la organización.

Considerando lo indicado se determina que el proceso de planificación institucional no se encuentra totalmente vinculadas ni se genera informes de cumplimiento, seguimiento y evaluación, lo cual dificulta contar con información integrada para la toma de decisiones y la rendición de cuentas hacia las partes interesadas internas y externas sobre la efectividad de los planes y estrategias que guían el quehacer institucional y las actividades a las cuales se destinan los recursos.

Gestión programas y proyectos

2.5 Debilidades en la gestión de programas y proyectos

De acuerdo con el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados, los programas y proyectos deben estar alineados con las prioridades de desarrollo pues su propósito es dar una solución efectiva a las necesidades de la población y crear valor público. En su gestión se deben establecer indicadores y metas con los resultados previstos de producto, efecto e impacto, así como las distintas actividades necesarias para su desarrollo, con plazos y responsables de su cumplimiento y supervisión⁹.

El desarrollo de estas inversiones va desde la generación de una idea hasta el aprovechamiento de los bienes y servicios, según el tipo y naturaleza de la intervención y se desarrolla por fases y sus correspondientes etapas¹⁰. Para su administración se requiere que las entidades elaboren guías, procedimientos y herramientas que orienten su desarrollo y propicien una gestión eficiente, previsiva y coordinada.

⁹ Páginas 15, 19 y 20.

¹⁰ Preinversión (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad), inversión (elaboración del diseño y especificaciones, financiamiento, licitación y contratación, pre ejecución, y ejecución física y financiera) y postinversión (preoperación y operación).

En relación con este tema, se determinó que la gestión de programas y proyectos carece de los siguientes elementos básicos definidos en la normativa y el marco de referencia técnico ¹¹:

Figura 1
Oportunidades de mejora para la gestión de proyectos

Formulación y aprobación	Ejecución	Control	Evaluación
Planificación de proyectos en respuesta a la estrategia institucional y con el valor público	Mecanismos formales para la ejecución y seguimiento en el cumplimiento de proyectos que considere coordinación entre las partes ejecutoras	Definición de criterios de control de calidad y producción	Establecimiento de metodología para evaluación considerando las normas técnicas y mejores prácticas
Definición y priorización de proyectos		Establecimiento de indicadores de eficiencia y eficacia	Establecimiento de mecanismos de control para que se evalúen los resultados
Mecanismos con criterios formales para la factibilidad de proyectos		Mecanismos de seguimiento para asegurar cumplimiento de plazos	Realización de retroalimentación en cada proyecto ejecutado
Mecanismos para aprobación de proyectos			

En complemento a lo indicado, las Normas técnicas sobre Presupuesto Público definen que los proyectos de inversión pública son un conjunto de procedimientos y actividades planificadas y relacionadas entre sí, con un inicio y un fin, que permiten ejecutar una inversión pública. Se incluyen dentro de estos proyectos tanto los de desarrollo como los de obra pública, que se caracterizan por no ser recurrentes en el corto plazo. Por su parte, los programas corresponden a un conjunto de proyectos interrelacionados dirigidos al logro de objetivos específicos comunes.

También, las Normas de control interno para el Sector Público (normas 1.9, 4.1, 4.5, 5.7) señalan la obligación de contar con actividades de control para la ejecución eficiente y eficaz, el cumplimiento del bloque de legalidad, la comunicación y la mejora continua.

En cuanto a la gestión de los proyectos (norma 4.5.2), las actividades de control para una adecuada planificación y gestión de proyectos deben contemplar al menos:

- La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

¹¹ Normas Técnicas de Inversión Pública, DOCPLAN-03372, normas 1.12, 1.17, 1.21, 1.26, 1.3, 1.4; Lineamiento metodológico para la definición y gestión del portafolio de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública, disposiciones 1.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.4, 1.4, 2.1, 2.2, 2.4.1.2, 2.4.2.2.

- b) La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.
- c) La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones y la ejecución de las acciones pertinentes.
- d) Establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.
- e) La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

Las debilidades descritas en la gestión de los programas y proyectos se presentan debido a que la Administración no ha realizado las acciones pertinentes para contar con mecanismos que regulen y a la vez generen claridad sobre las sanas prácticas administrativas y los elementos básicos que deben prevalecer en la gestión de los programas y proyectos.

Las limitaciones señaladas podrían ocasionar la falta de recursos para la ejecución de los programas y proyectos, sobrecostos, retrasos, entre otras consecuencias, e incidir en la entrega de valor público asociado a la escogencia de proyectos con bajo impacto en la comunidad y al desconocimiento de los objetivos y los resultados esperados y alcanzados en la población objetivo.

Seguimiento y evaluación

2.6 Ausencia de acciones básicas en el seguimiento y evaluación de la gestión institucional orientada a resultados

El marco de la gestión para resultados refiere que el Sistema de Seguimiento y Evaluación consiste en medir los resultados en función del valor público. Por lo que es necesario contar con indicadores precisos y confiables, cuyos resultados permitan tomar decisiones oportunas sobre la implementación de las intervenciones públicas (planes, políticas, programas y proyectos), teniendo en cuenta los resultados referidos al producto logrado y a los efectos e impactos generados con el fin de decidir si se debe o no continuar con un programa, si los recursos públicos se han ejecutado apropiadamente, si se requieren realizar ajustes y en cuáles áreas, y si contribuye al mejoramiento de la gestión pública, la rendición de cuentas y la transparencia en beneficio de los ciudadanos.

La ONS cuenta con herramientas como evaluaciones del plan anual operativo y de la ejecución de presupuesto generando informes donde comunica los avances en ejecución de los mismos.

Realizando la evaluación correspondiente se evidencia en la Gestión Seguimiento y Evaluación para Resultados presenta las siguientes debilidades:

a) En cuanto al proceso de seguimiento, a pesar de que la ONS tiene establecido que el Departamento Administrativo Financiero efectúe la revisión de los planes de trabajo de los diferentes departamentos los mismos no responden a un enfoque por resultados; no se promueven actividades de capacitación dirigidas a fortalecer la cultura institucional de seguimiento y tampoco se implementan mecanismos de mejoramiento continuo de forma sistematizada en cuanto a la evaluación de la gestión institucional. Lo anterior, limita la gestión para resultados por cuanto no permite verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los planes de trabajo de cada departamento.

b) En relación con el proceso de evaluación, pese a que la ONS generó un plan estratégico para el periodo 2022-2027 aún no se ha cuantificado el porcentaje de cumplimiento correspondiente y el mismo carece de indicadores que midan el impacto de las acciones institucionales en respuesta de las necesidades cubiertas sobre la población objetivo.

Las debilidades descritas en párrafos anteriores ocurren a pesar de la existencia de diversa normativa¹² que regula los temas mencionados, sin embargo, aún falta el paso de establecer la gestión con enfoque para resultados.

Así este cuerpo normativo establece que:

a) Cada institución deberá formular su estrategia, la que deberá estar orientada a lograr el mayor impacto en la misión de la institución. Esa definición del valor público que ha de crearse para el período que se está definiendo la estrategia. Página 98 punto 5.1.3.

b) Se deberá aplicar los estándares de calidad que les permita apreciar las mejoras de gestión y las mediciones de los niveles de calidad existentes en los servicios y el desarrollo e implementación de procesos de mejoramiento continuo e innovación que incrementen de forma progresiva, permanente y constante la calidad de los servicios que prestan, considerando las necesidades y expectativas de los ciudadanos o personas usuarias. Página 15.

c) Las instituciones públicas en forma anual deben elaborar una planificación operativa, la que se constituye en la herramienta adecuada para desarrollar las estrategias institucionales definidas. En dicha planificación se detallan entre otros las metas anuales necesarias para alcanzar los servicios o productos, estándares de calidad e indicadores –cualitativos y cuantitativos- y riesgos, página 99.

Las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) establecen la identificación de riesgos se deberá realizar por áreas (Norma 4.2.), la evaluación de éstos deberán

¹² Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional. Emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, julio 2017.

ser priorizados (Norma 4.4), se deberá brindar información a los sujetos externos en relación con los riesgos institucionales (Norma 4.8) y que deberá servir de base para la elaboración de los reportes del SEVRI dirigidos a los sujetos interesados. (Norma 4.7).

La norma 4.5 de las NCI, establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control, tomando en cuenta, los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados.

Respecto de la situación descrita anteriormente, se identifican factores que básicamente han afectado, de alguna manera, la implementación del modelo de Gestión para Resultado del Desarrollo en la ONS. En ese sentido:

a) Se carece de un análisis de la capacidad institucional para determinar si se cuenta con el recurso humano, físico, financiero y tecnológico suficiente, que coadyuven en la implementación del modelo de gestión para resultados, y faciliten la generación de productos de valor para población objetivo, de manera que pueda atender las necesidades de la población en el largo y mediano plazo.

b) Falta de capacitación y nombramiento de los responsables de orientar e implementar el modelo de gestión para resultados en temas esenciales para aplicación del modelo como lo son la cadena de resultados gestión con enfoque a los usuarios, gestión por procesos, evaluación y seguimiento de lo programado en el corto, mediano y largo plazo mediante indicadores de desempeño, identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión, entre otros.

c) Los esfuerzos realizados para integrar los subcomponentes de contabilidad, tesorería y presupuesto del Sistema de Administración Financiera no han sido suficientes, por lo tanto, no han rendido los resultados esperados en relación con la emisión de reportes automatizados que permitan la integración y coherencia entre ellos, de forma que se dé una gestión financiera orientada a los resultados.

d) Se carece de un manual de procedimientos para la Gestión de Proyectos que incluya los procesos y actividades de los mismos, así como la herramienta para seleccionarlos y priorizarlos objetivamente, lo cual termina dificultando una gestión eficiente y controlada de éstos.

e) La administración no ha desarrollado instrumentos de control que regulen el seguimiento y evaluación de los planes corto, mediano y largo plazo, en el marco de la gestión para resultados, que contengan los responsables, objetivos e indicadores, plazos, acciones de seguimiento y evaluación, así como la periodicidad e información a incluir en los informes producto de los seguimientos y evaluaciones de esos planes y su vínculo con la planificación institucional en sus diversos instrumentos, así como la determinación de los efectos sobre la población objetivo.

Ante la ausencia de instrumentos de planificación integrados, se afecta el control y seguimiento de la gestión de la ONS, en la consecución de bienes y servicios que se pretenden brindar, y se dificulta la toma de decisiones y rendición de cuentas, en cuanto a los efectos, impactos y el valor público que facilitan los instrumentos en beneficio de la sociedad y poder brindar una completa rendición de cuentas que coadyuve a la transparencia para el fortalecimiento institucional.

3. Conclusiones

Con base en los resultados obtenidos se concluye que aun cuando la Oficina Nacional de Semillas cuenta con una participación en el Plan Nacional de Desarrollo, definió el Plan Estratégico Institucional 2022-2027, genera el Plan Operativo Institucional considerando la planificación estratégica y elabora el presupuesto para operativizar su gestión, no cumple en todos sus aspectos significativos, con el marco regulatorio y prácticas aplicables al modelo de gestión para resultados.

Con respecto a la gobernanza, se determinó que la institución no ha generado un plan de trabajo para desarrollar a nivel institucional la implementación del modelo de gestión para resultados, por lo tanto, tampoco ha establecido los elementos de gobernanza necesarios para la implementación de este modelo.

En cuanto a la planificación y el presupuesto por resultados, se determinó que a pesar de que la institución cuenta con el Plan estratégico 2022-2027, no existen mecanismos para garantizar la vinculación de este con la planificación operativa de forma detallada y no se cuenta con indicadores de cumplimiento considerando los resultados que se esperan generar sobre la población objetivo, lo mismo ocurre con el proceso presupuestario que en su presentación plurianual tampoco considera la ejecución del Plan Estratégico Institucional enfocado en resultados.

Sobre la gestión financiera y adquisiciones se identificaron debilidades que evidencian la necesidad de una mayor integración en el funcionamiento y toma de decisiones coordinadas entre las unidades de presupuesto, contabilidad y proveeduría. Asimismo, se requiere de acciones articuladas para fortalecer las competencias técnicas del personal, fomentar la cultura de la gestión para resultados, avanzar en la valoración de los riesgos de los procesos financieros y en la integración de los planes de adquisiciones en respuesta a la planeación institucional.

Adicionalmente, la gestión de los programas y proyectos carece de elementos básicos definidos en la normativa y el marco de referencia técnico, para formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluarlos; aumentándose la probabilidad de materialización de riesgos en cuanto a que se desarrollen en respuesta al objetivo y fines por los cuales se decide ejecutarlos.

Por último, en la gestión de la Oficina Nacional de Semillas, no se visualizan acciones integrales y consolidadas para el seguimiento y la evaluación de los procesos, considerando la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos, con base en indicadores enfocados en resultados. Sumado a que no se ha incorporado el seguimiento y la evaluación en la toma de decisiones, con el objetivo de implementar los ajustes necesarios para alcanzar los resultados planificados.

A partir de lo expuesto, la Administración debe emprender acciones para alinear los diferentes procesos con un enfoque de gestión para resultados, de manera que se fomente la responsabilidad por los resultados en todas las áreas de la Institución y se cuente con insumos para dar seguimiento, evaluar y mejorar la gestión de los procesos, bajo una visión integral y sistémica direccionada a la atención efectiva de las necesidades prioritarias del sector agropecuario en cuanto a la gestión de semillas, con miras a lograr mejoras tangibles para la población en términos de calidad de vida.

4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.1 Dirección Ejecutiva

1. Establecer formalmente la definición oficial de responsabilidad para implementar el de lo de gestión para resultados dentro de la Oficina Nacional de Semillas.
2. Definir un plan de acción para lograr la implementación del modelo de gestión para resultados, articulando los componentes institucionales y estableciendo los elementos de supervisión y transparencia, considerando al menos, detalle de tareas, tiempos de ejecución, responsables, indicadores de cumplimiento, mecanismos de seguimiento y declaración de cuentas.
3. Ampliar el Plan Estratégico Institucional incorporando la definición de las poblaciones objetivo, sus necesidades y los efectos esperados (valor público) de las estrategias ejecutadas sobre estos actores para la atención de las mismas, adicionalmente incorporar la responsabilidad de la ejecución, así

como los indicadores de cumplimiento para poder aplicar un seguimiento adecuado.

4. Establecer formalmente mecanismos de ajuste y mejora continua en respuesta al seguimiento que se realiza sobre toda la planificación institucional.
5. Valorar los riesgos relacionados con los objetivos y la planificación institucionales para mitigarlos.
6. Incorporar dentro del presupuesto institucional la definición de las poblaciones objetivo, los productos y resultados esperados, las metas de gestión y desempeño alineadas con la planificación para resultados establecida en la institución.
7. Generar un documento oficial de presupuesto que compile los diferentes requerimientos que realizan los entes fiscalizadores para ser oficializado u divulgado y que permita generar una trazabilidad de cumplimiento sobre los indicadores incorporados para el cumplimiento de los objetivos institucionales en respuesta a las necesidades de las poblaciones objetivo.
8. Desarrollar acciones concretas para fortalecer las competencias técnicas y actualizar las habilidades de los funcionarios de la institución en materia de gestión para resultados para que sea incorporado de manera integral en el quehacer institucional.
9. Ampliar el presupuesto plurianual de la institución incorporando la proyección de ejecución del Plan Estratégico Institucional.
10. Generar mecanismos formales para la rendición de cuentas considerando la implementación de indicadores que permitan informar de forma objetiva los resultados alcanzados a la luz de la planificación para resultados atendiendo las necesidades de la población objetivo.
11. Definir formalmente la integración de la gestión financiera con la planificación institucional incorporando criterios de eficiencia, eficacia y economía, minimizando riesgos de errores en la información generada e incumplimientos.
12. Ampliar el plan de adquisiciones con la priorización de los proyectos y compras en respuesta a la planificación para resultados generada en la institución e incluyendo indicadores predefinidos basados en resultados.
13. Generar una planificación formal de proyectos en respuesta a la estrategia institucional, priorizada, que considere al menos: análisis de factibilidad, detalle de tareas, tiempos de ejecución, responsables, indicadores de cumplimiento, incorporación de criterios de eficiencia y eficacia,

mecanismos de seguimiento y declaración de cuentas, retroalimentación para la mejora continua de cada nuevo proyecto y que se encuentre debidamente aprobado por la autoridad competente.

14. Incorporar dentro de los seguimientos realizados por la administración a una verificación de enfoque para resultados.
15. Desarrollar actividades para promover y fortalecer la cultura institucional de seguimiento y mejora continua
16. Implementar mecanismos sistematizados para integrar todo el proceso de seguimiento institucional
17. Generar mecanismos para atender la ejecución, avance y declaración de cuentas sobre todos los procesos que se implemente dentro de la institución y que existen para las respuestas a las necesidades de las diferentes poblaciones objetivo a corto, mediano y largo plazo.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Unidad de Auditoría Interna, a más tardar el 30 de setiembre de 2023, un oficio en el que nombre oficialmente al responsable de implementar cada una de las recomendaciones indicadas con su respectivo plazo de ejecución y el documento respaldo que se entregará para acreditar la ejecución correspondiente.

Licda. Karen Pérez Rojas
Auditora Interna