



**REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES
AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN
INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA
RICA**

2011

INFORME SOBRE LA REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

Señora

María del Rocío Aguilar Montoya

Contralora General de la República de Costa Rica

Se ha examinado el proceso de Planificación Institucional en la Contraloría General de la República de Costa Rica, en relación con el cumplimiento de los procedimientos y lineamientos establecidos para su proceso organizacional en los años 2011 y 2012.

Los criterios para evaluar el proceso de planificación se basaron en las normas y lineamientos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), así como en la normativa jurídica que rige a la CGR de Costa Rica.

El marco legal y normativo de la Contraloría incluye la estructura orgánica institucional, las normas y herramientas de control interno, como asimismo las políticas y procedimientos establecidos a nivel de gobierno corporativo.

La Unidad de Gobierno Corporativo es la encargada de la coordinación y cumplimiento del proceso de planificación institucional en todas las dependencias de la CGR. La responsabilidad del revisor es emitir una opinión respecto de si el sistema está adecuadamente diseñado y opera eficazmente en el logro de los objetivos estratégicos.

El examen se efectuó de conformidad con los principios de revisión entre pares generalmente aceptados y las Normas de INTOSAI.

El equipo revisor fue conformado por la Subcontralora de la Entidad Fiscalizadora Superior revisora y por especialistas en la práctica de planificación, programación, ejecución y seguimiento del control externo.

A través de la revisión se adquirió conocimiento sobre el desarrollo y aplicación del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), del modelo por procesos para los niveles estratégico, táctico y operativo de su planificación institucional y del cumplimiento de los lineamientos entregados a todas las dependencias de la CGR.

En opinión de la CGR de Chile, el marco legal y normativo orientado a asegurar los objetivos del control interno de la institución, como las políticas de buen gobierno corporativo, fueron diseñadas adecuadamente y operaron de manera eficaz durante el periodo de planificación institucional 2011-2012, para asegurar una gestión orientada a la generación de valor público que le permita satisfacer las necesidades de sus clientes y ser reconocida por su integridad, transparencia y responsabilidad.

Adjunto a este informe se encuentran las recomendaciones respecto del proceso de planificación institucional, incluyendo mejores prácticas y rubros que requieren especial atención en la ejecución de los planes o proyectos anuales operativos. Estas sugerencias no afectan la opinión manifestada, pero son parte integral del informe.



Ramiro Mendoza Zúñiga

Contralor General de la República de Chile

Diciembre de 2011.
Santiago de Chile.



CONTENIDO

INFORME SOBRE LA REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES AL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	2
---	----------

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y DE LA UNIDAD DE GOBIERNO CORPORATIVO.....	5
--	----------

2. INFORMACIÓN SOBRE LA REVISIÓN ENTRE PARES.....	5
--	----------

2.1. Objetivo de la revisión.....	5
-----------------------------------	---

2.2. Alcance de la revisión	5
-----------------------------------	---

2.3. Fuentes de evidencia.....	6
--------------------------------	---

3. NORMATIVAS DE INTOSAI.....	7
--------------------------------------	----------

4. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	9
---	----------

5. BUENAS PRÁCTICAS Y SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.....	9
--	----------

5.1. Buenas Prácticas.....	9
----------------------------	---

5.2. Sugerencias para el Fortalecimiento de la práctica de la Planificación Institucional.....	11
--	----

6. MIEMBROS DEL EQUIPO REVISOR.....	12
--	-----------

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y DE LA UNIDAD DE GOBIERNO CORPORATIVO.

En la Constitución Política de la Republica de Costa Rica se establece que es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. Está a cargo de un Contralor y un Sub-contralor, quienes son nombrados por la Asamblea Legislativa¹.

Debe fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación².

La Ley Orgánica de la CGR establece que sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley. Ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública y tiene potestad sobre las Auditorías Internas. Es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.

Conforme al Reglamento Orgánico de la CGR, que establece la estructura, organización, relaciones de jerarquía, y de coordinación interna, la Unidad de Gobierno Corporativo es la encargada de fortalecer la gestión interna con miras a direccionar la fiscalización integral al cumplimiento de las ideas rectoras institucionales. Para ello lidera los procesos de monitoreo del entorno, planificación institucional, diseño organizacional, mejora continua y gestión del aprendizaje organizacional; y participa en el proceso de asesoría interna en la materia de su competencia.

2. INFORMACIÓN SOBRE LA REVISIÓN ENTRE PARES.

2.1. Objetivo de la revisión.

Evaluar el cumplimiento de los procedimientos y lineamientos establecidos por la CGR de Costa Rica para su proceso organizacional o de apoyo de Planificación Institucional.

2.2. Alcance de la revisión

Para efectos de la revisión paritaria se decidió realizar las siguientes actividades:

¹ Art. 183 Constitución Política de la República de Costa Rica

² Art. 184 Constitución Política de la República de Costa Rica

- Verificación de cumplimiento de la normativa atinente al proceso de Planificación Institucional.
- Revisión de los planes institucionales y sectoriales de mediano y corto plazo y su alineamiento con los objetivos estratégicos institucionales.
- Revisión del cumplimiento de lineamientos sobre formulación general y detallada del Plan Anual Operativo (PAO) período 2011-2012.
- Revisión de la etapa de seguimiento a la ejecución del Plan Anual Operativo, al 30 de junio de 2011.
- Verificación del ingreso de la información a nivel estratégico, táctico y operativo en el Sistema de Gestión Institucional (SIGI), años 2011 y 2012.
- Revisión del cumplimiento de la normativa de la INTOSAI, respecto de materias relacionadas con la planificación institucional.

2.3. Fuentes de evidencia.

- Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de la INTOSAI.
- Marco jurídico.
 - Constitución Política de la República de Costa Rica.
 - Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica.
 - Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República de Costa Rica.
 - Ley General de Control Interno (LGCI N° 8292).
 - Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP N° 8131)
- Marco normativo y herramientas.
 - Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), 2008.
 - Normas de control interno para el Sector Público, 2009.
 - Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, de junio de 2007,
 - Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), 2005.
 - Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional de la Contraloría General de la República, 2008.
 - Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional

- Políticas de buen gobierno corporativo, 2009.
 - Código de Conducta, 2011.
 - Plan Nacional de Fiscalización y Control basado en riesgos 2010 – 2015.
 - Plan de Fiscalización de Mediano Plazo, para el periodo 2011 -2014 (Plan Táctico DFOE).
 - Plan Estratégico Institucional 2008-2012.
 - Plan Táctico Institucional 2009-2011.
 - Plan Anual Operativo, años 2011 y 2012.
 - Modelos de Identificación y Estructura de Riesgos.
 - Matrices de Análisis, Evaluación, Administración, Priorización y Revisión de Riesgos.
- Otras evidencias.
 - Revisión documental.
 - Entrevista a las Gerencias de División y funcionarios participantes en el proceso de planificación.
 - Encuestas a los Jefes de Área y Jefes de las Unidades de Apoyo.
 - Presentaciones formales de diferentes funcionarios de la CGR.
 - Revisión de datos ingresados, análisis y pruebas específicas en el Sistema de Gestión Institucional (SIGI).

3. NORMATIVAS DE INTOSAI.

Se consideró la normativa de INTOSAI que tiene alguna injerencia a nivel de los elementos que forman parte del proceso de planificación institucional.

ISSAI 1. Declaración de Lima.- En cumplimiento del Art. 5 sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la CGR goza de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones³.

Respecto del Art. 7 sobre Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, existe la posibilidad de restricción presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo, lo que podría atentar con el cumplimiento de las funciones que le incumben a la CGR.

ISSAI 10. Declaración de México sobre independencia.- En relación al Principio N° 8, respecto de la autonomía financiera, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de aprobar o rechazar los requerimientos de recursos

³ 1.1. Independencia jurídica. ISSAI 5600.

contenidos en el presupuesto de la Contraloría, lo que impide que la institución pueda apelar directamente al Poder Legislativo si los fondos resultan insuficientes.

ISSAI 30. Código de Ética.- En cumplimiento a las exigencias de esta Norma, la Contraloría implementó el Código de Conducta, que establece que la actuación o comportamiento de sus funcionarios debe estar guiado por las ideas rectoras institucionales y debe ser conocido por todo el personal, suscribiendo una Carta de compromiso para su cumplimiento.⁴

ISSAI 5600. Guía para revisiones entre pares.

El análisis de la Guía permitió apreciar que la CGR se acogió a varios capítulos señalados en el texto, citándose algunos a modo de ejemplo.

- Memorándum de Entendimiento. Acogiéndose a las mejores prácticas sugeridas en cada una de las partes del convenio⁵, se elaboró y firmó el memorándum entre la EFS revisada y EFS revisora.
- Estructura organizacional y responsabilidades. La Contraloría cuenta con una estructura organizacional, contenida en su Reglamento Orgánico, del año 2011, que le permite cumplir los objetivos y atribuciones encomendadas por la Constitución Política y las leyes de la República.⁶
- Independencia financiera. En complemento a la ISSAI 1 y 10, la independencia financiera no está garantizada a través de una norma legal, por lo tanto no hay seguridad de recibir los fondos suficientes para cumplir el mandato de la CGR.⁷
- Estrategia. La Contraloría cuenta con estrategias e indicadores de desempeño que le permiten cumplir sus funciones y efectuar evaluaciones de impacto.
- Normas fiscalizadoras. La CGR utiliza normas claras, verifica que se cumplan, se publican interna y externamente y también las cumple en sus propias revisiones.⁸
- Revisión interna. La Contraloría cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, que depende directamente del Despacho del Contralor y que ayuda al logro de los objetivos institucionales a través de sus revisiones periódicas.⁹

INTOSAI GOV 9100. Guía para las normas de control interno del sector público, considerando el modelo COSO.¹⁰

La CGR, basándose en esta Guía, elaboró en el año 2009 las Normas de control interno para el Sector Público, de acatamiento obligatorio tanto para

⁴ 1.7. Régimen interno ISSAI 5600.

⁵ 4. ISSAI 5600.

⁶ 3.1.1. ISSAI 5600.

⁷ 1.2. ISSAI 5600.

⁸ 2.2. ISSAI 5600.

⁹ 2.4 ISSAI 5600.

¹⁰ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

la Contraloría como para las instituciones y órganos sujetos a su fiscalización.

4. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.

La CGR tiene un modelo por procesos para su planificación institucional, que es integrado, sistemático, uniforme y participativo. Está definido en tres niveles: estratégico, táctico y operativo. Para su cumplimiento, la CGR se apoya en el Sistema de Gestión Institucional (SIGI).

El nivel estratégico está conformado por el Despacho del Contralor y el Consejo Consultivo, con el apoyo de la Unidad de Gobierno Corporativo. En este nivel se considera como prioridad el logro de la misión y visión institucionales, a través de los objetivos estratégicos, indicadores, estrategias y factores claves de éxito. La CGR emitió el Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2008-2012.

El nivel táctico lo componen una comisión institucional integrada por los Enlaces de todas las divisiones, coordinada por la Unidad de Gobierno Corporativo y que cuenta con la retroalimentación de las Gerencias de División. En esta instancia se desarrollan los objetivos y estrategias del PEI, en objetivos y acciones más puntuales, que faciliten el alineamiento de la planificación estratégica con la operativa. La CGR emitió el Plan Táctico Institucional (PTI) para el período 2009-2011.

El nivel operativo está representado por todas las unidades ejecutoras de la institución, que programan anualmente los procesos, proyectos y requerimientos presupuestarios respectivos, para el cumplimiento de las atribuciones otorgadas a las diferentes dependencias. En el SIGI se debe indicar si el proceso o proyecto se incorpora como Cumplimiento de Desempeño, que constituye un insumo para la calificación anual de funcionarios.

Cabe agregar que el proceso de formulación del Plan Anual Operativo se inicia a partir de la emisión de los lineamientos propuestos por la Unidad de Gobierno Corporativo (UGC), encargada de liderar el proceso a nivel institucional.

5. BUENAS PRÁCTICAS Y SUGERENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.

5.1. Buenas Prácticas.

Unidad de Gobierno Corporativo.- Para dirigir el proceso de planificación institucional, la Unidad apoya en las decisiones a nivel estratégico y táctico, entrega los lineamientos que regulan el proceso y las herramientas para llevarlos a cabo, vincula los proyectos y procesos de todas las dependencias de la institución con las prioridades institucionales formuladas en el PEI y PTI y asesora permanentemente a las unidades que

lo requieran, todo ello para fortalecer la gestión interna con miras a direccionar la fiscalización integral al cumplimiento de las ideas rectoras institucionales.

Alineamiento de la Planificación Institucional.- De acuerdo a su Normativa Jurídica ¹¹ y al Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), la CGR clasifica la planificación en estratégica, táctica y operativa.

Los objetivos estratégicos institucionales con los factores claves de éxito definidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008-2012, se concretan en objetivos tácticos con acciones específicas a desarrollar en el Plan Táctico Institucional (PTI) 2009-2011, facilitando el alineamiento de la planificación estratégica y operativa para la elaboración del Plan Anual Operativo. Este sistema delimita las competencias de las diversas instancias involucradas en la planificación, que aunando sus esfuerzos permiten alcanzar los objetivos estratégicos y el logro de su misión y visión institucionales.

Proceso de Planificación.- La CGR en su Macroproceso de Gobierno Corporativo, ha definido una secuencia de pasos lógicos y funcionales debidamente codificados, que permiten diferenciar claramente las entradas o insumos, del proceso y de las salidas o productos del Proceso Planificación Institucional, en su ámbito estratégico, táctico y operativo, permitiéndole a los ejecutores una mayor fluidez y oportunidad en la elaboración del Plan Anual Operativo.

Diagrama Estratégico-Táctico.- La CGR instauró un diagrama que permite clarificar y revisar los objetivos estratégicos y tácticos institucionales de manera coherente, integrada y sistemática, logrando visualizar la cadena de relaciones causa – efecto que conecta ambos niveles de planificación y suministrar un insumo importante respecto de los requerimientos de los factores de éxito establecidos en el PEI, para ser considerados en el PAO anual.¹²

Sistema de Gestión Institucional.- La CGR para su gestión tiene el apoyo del sistema SIGI, que permite entre otras opciones, controlar los proyectos y procesos ingresados y alineados a los Planes Estratégicos y Tácticos, el presupuesto asociado a cada uno de ellos, la reformulación si ha sido necesario, su monitoreo y seguimiento on line.

El SIGI además está relacionado con el Sistema Integrado de Gestión y documentos (SIGYD) que controla todos los documentos de la CGR, al sistema Módulo para Toma de Decisiones (MTD) que muestra información de todas las unidades de la institución y al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que permite calificar al personal que asumió compromisos de desempeño.

Manual de Gestión y Fiscalización Integral (MAGEFI).- La CGR emitió el instrumento normativo de mayor jerarquía respecto de la regulación y

¹¹ Arts. 176 - 182 Constitución Política, Art. 33 LAFRPP N° 8131 y Art. 14, inciso a. LGCI N° 8292.

¹² Plan Táctico Institucional 2009-2011.

descripción de los procesos que se aplican en la CGR, considerado como base para el desarrollo de la documentación de los procedimientos y registros de las actividades de los procesos primarios y de apoyo en la institución.

Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI).- La CGR elaboró las Directrices Generales y el Marco Orientador del SEVRI, sistema con que todo organismo debe contar para identificar su nivel de riesgo y poder administrarlo. El producto del establecimiento, evaluación y mantenimiento del sistema, es un insumo importante para la planificación institucional.

Políticas de buen gobierno corporativo.- La CGR emitió estas políticas para que sean adoptadas por la institución con el fin de realizar su gestión de manera íntegra, transparente y responsable, basadas en su direccionamiento estratégico. Estas políticas son divulgadas y se verifica periódicamente su cumplimiento.

Código de conducta.- La CGR emitió este código con el objetivo de actuar en congruencia con la misión, visión y valores institucionales de la Contraloría General, que debe ser un pilar en la ciudad costarricense. El Código está dirigido hacia las relaciones entre los miembros de la organización, a los conflictos de intereses, las relaciones con los clientes, el uso de recursos, manejo de la información como asimismo la seguridad, salud y medio ambiente.

Transparencia.- Toda la información correspondiente a la Planificación Institucional, vale decir, Plan Estratégico Institucional, Plan Táctico Institucional y Planes Operativos de los últimos años, como asimismo las Políticas Institucionales, como son las Políticas de Buen Gobierno Corporativo y el Código de Conducta de los funcionarios de la CGR, se encuentran a disposición de la ciudadanía en la página web institucional, demostrando la transparencia de las actividades.

5.2. Sugerencias para el Fortalecimiento de la práctica de la Planificación Institucional.

- Efectuar actividades complementarias a los instructivos para el seguimiento a la ejecución del PAO, de modo de concientizar nuevamente sobre la importancia del resultado de esta evaluación, no solo para el Plan Estratégico Institucional, sino además para el Informe de Gestión del Despacho Contralor, lo que ayudaría a respetar los plazos estipulados. Se sugiere charlas informativas o capacitaciones breves.
- Desarrollar una metodología de asignación de horas que considere las materias y la complejidad del trabajo a realizar para los procesos y proyectos del Plan Anual Operativo, con el objetivo de complementar la modalidad del juicio de experto.

- Recopilar e integrar en los sistemas que ya se encuentran en producción, aquellos instrumentos que actualmente permiten obtener insumos para la planificación y que aún se mantienen en planillas de cálculo. (Por ejemplo, el SEVRI)
- Continuar con los esfuerzos que sean necesarios para lograr que el Poder Legislativo tenga la potestad de aprobar o rechazar la solicitud de recursos que se indican en el presupuesto de la CGR, a objeto que se le garantice legalmente la independencia financiera.
- Reiterar a todas las dependencias que participan en la elaboración del Plan Anual Operativo, sobre la importancia de cooperar con la respuesta a los cuestionarios anuales de autoevaluación del sistema de control interno que prepara la Unidad de Gobierno Corporativo, a fin de ayudar al fortalecimiento de los procesos internos, que permitan a la CGR la generación de valor público para la sociedad costarricense.

6. MIEMBROS DEL EQUIPO REVISOR.

La representación del equipo de trabajo de la EFS de Chile, estuvo a cargo de la Subcontralora de la Contraloría General de la República de Chile, Srta. Patricia Arriagada Villouta.

El equipo fue integrado por los fiscalizadores:

- Elvira Sepúlveda Videla, Especialista en la práctica de Ejecución y Seguimiento en el proceso de control externo.
- Mauricio Valdés Zavala, Especialista en la práctica de Planificación y Programación, en el proceso de control externo.

