



Auditoría Interna

San José, 24 de abril 2019
JD-INTA-085-2019
Auditoría Interna

Señores (as)
Junta Directiva
INTA



Asunto: Respuesta MIDEPLAN sobre reorganización administrativa del INTA.

Estimados señores (as):

La Auditoría Interna, de acuerdo con las competencias que le establece el inciso d) del artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, procede asesorar a la Junta Directiva a solicitud de ese órgano colegiado en relación a la preocupación de los miembros sobre el estado de la reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN de octubre 2017, preocupación externada en acuerdos 06 y 03 de las Sesiones Ordinarias 424 y 429 celebradas el 01 de octubre y 03 de diciembre 2018 respectivamente.

La falta de implementación de la reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-689-17 del 11 de octubre del 2017, se presenta por las siguientes causas:

- a- El nombramiento de cargos (que podrían implicar reasignaciones de puestos) fue realizado por el anterior Director Ejecutivo del INTA, señor Carlos Araya Fernández, y no por la señora Viceministra del MAG (quien tiene la competencia para efectuar dicho acto administrativo- acuerdo Ministerial 002-2018); por otra parte no hubo participación de la Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG con el propósito de corroborar la formación académica y la experiencia de las personas recomendadas a ocupar un determinado cargo.
- b- Posterior al nombramiento de cargos, el estudio de reasignación de puestos fue solicitado por el anterior Director Ejecutivo del INTA al Despacho de la Viceministra con fecha 01 de junio 2018, sin embargo en respuesta a dicha solicitud, el 22 de junio 2018 ese despacho indica que para realizar el estudio de puestos es necesario que la nueva estructura organizativa del INTA aprobada por MIDEPLAN sea publicada en el Diario Oficial la Gaceta, además que debe tomarse en cuenta las restricciones establecidas en el artículo N°1 del Decreto Ejecutivo 41162-H en cuanto a las limitaciones a las reestructuraciones organizacionales y el artículo N°20 de la Directriz 98-H en cuanto a lo que resta del 2018 y 2019 no se podrán iniciar nuevos procesos de reasignación.
- c- La reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN fue previamente avalada por el anterior Ministro Rector, sin embargo la actual Administración decidió iniciar la revisión y análisis de la nueva estructura, cabe destacar que el plazo de un año brindado al INTA para la respectiva implementación ya se encuentra vencido.
- d- Debido a las medidas de contención del gasto a razón del déficit fiscal que enfrenta el país, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, han emitido una serie de decretos y directrices para frenar procesos de reasignaciones de puestos,

Auditoria Interna

creación de nuevas plazas, limitación a la creación de reestructuraciones dentro de ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

- e- El personal del INTA es pagado con presupuesto ordinario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y por tanto las reservas presupuestarias de las posibles reasignaciones de puestos que requiera la implementación de la reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN, deben ser coordinadas y contempladas por el MAG en la partida presupuestaria correspondiente.

Las situaciones anteriores y una serie de consultas fueron expuestas al señor Jorge Alberto Ortega Vindas, Jefe de la Unidad de Reforma Institucional de MIDEPLAN, mediante oficio JD-INTA-014-2019, del 30 de enero 2019, quien mediante oficio AME-URI-005-19 del 10 de abril 2019, emite el siguiente criterio:

- 1- ¿Podría la actual Administración dejar sin efecto la reorganización administrativa ya aprobada por MIDEPLAN? En caso afirmativo, ¿cuál sería el procedimiento administrativo para solicitar a MIDEPLAN la suspensión de la implementación de la reorganización aprobada?

Resumen respuesta de MIDEPLAN: (textualmente de oficio AME-URI-005-19)

La propuesta de reorganización administrativa del INTA fue aprobada mediante el oficio DM-689-17 del 11 de octubre del 2017 y notificada al INTA el 20 de octubre del mismo año, a partir de esa fecha el INTA contaba con un año para implementarla o bien el jerarca institucional podría solicitar una prórroga de hasta 6 meses para ese proceso (*Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) -componente de Normativa, inciso 7.c*); sin embargo de acuerdo a registros de MIDEPLAN, el INTA nunca solicitó dicha prórroga.

El plazo de un año para implementar la propuesta de reorganización administrativa integral del INTA venció el pasado 21 de octubre del 2018 (hace más de 5 meses), sin embargo, de acuerdo a PGR (C-164-2015-25/06/2015) ese plazo es de carácter ordenatorio y no perentorio, (...)“por lo que su incumplimiento no implica, per se, la nulidad o ineficacia de los cambios implementados, ni de los actos administrativos reglamentos, normativa interna, contrataciones administrativas, etc., emitidos en virtud de esas modificaciones. Lo anterior, siempre y cuando los cambios se implementen dentro de un plazo razonable, proporcional y en atención al fin público perseguido con la reorganización.” (...)

Los LGRA en el Componente de Normativa, inciso 8 establecen:

“8. Toda reorganización administrativa deberá ser implementada en estricto cumplimiento de la propuesta aprobada. En caso de que la institución interesada desee dejar sin efecto dicha aprobación, el jerarca institucional podrá plantear una nueva propuesta, debidamente justificada, que se ajuste a los requerimientos y necesidades propias de la organización. Asimismo, se deberá informar a MIDEPLAN en caso de suspenderse la implementación de la reorganización aprobada.



Auditoria Interna

Cualquier modificación realizada durante el proceso de implementación una reorganización administrativa integral aprobada por MIDEPLAN será considerada como una reorganización administrativa parcial, que deberá cumplir con el procedimiento establecido y le corresponderán los plazos establecidos en los incisos b y c del numeral 7 anterior.”

Conclusión:

Los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (**LGRA**), **permiten dejar sin efecto la reorganización administrativa ya aprobada, sin embargo esto implica plantear una nueva propuesta de reorganización administrativa.**

No es válido, regresar a la anterior estructura, ya que inicialmente **la nueva estructura respondía a un mejoramiento del esquema anterior,** siendo que se podría volver a replicar las limitaciones organizacionales que dieron origen a la reorganización en cuestión, por ello se deberían considerar las justificaciones brindadas en su momento y externadas en el oficio DM-689-17.

El INTA deberá valorar cuales unidades organizacionales sí fueron implementadas conforme a lo aprobado por MIDEPLAN, considerando que lo referente a la reasignación de puestos –en principio- no es una justificación válida para desechar la reorganización, aunque sí es cierto que deberá prescindirse o readecuarse aquellas unidades que no cuenten con el personal suficiente e idóneo, para realizar las funciones y cumplir los objetivos que les estaban previstas en su nuevo marco organizativo; para lo cual **deberá presentarse un nuevo proceso de reorganización administrativa, parcial o integral en el cual se valore que ajustes son necesarios realizar en la estructura organizacional, conforme a las necesidades y recursos humanos con que se cuente y de cara a las expectativas de los usuarios y el sector actualmente.**

En la consideración de que **se determine dejar sin efecto la reorganización en cuestión, deberán justificar como subsanarán con el esquema organizacional anterior las limitaciones que dieron origen a la propuesta de reorganización administrativa integral,** ya que las instituciones deben orientarse a la mejora continua en su gestión.

- 2- A pesar de que ya se encuentra vencido el plazo de un año brindado al INTA para implementar la reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN, la Procuraduría General de la República ha establecido que dicho plazo es de carácter ordenatorio y no perentorio (C-164-2015 del 25 de junio 2015), por tanto ¿podría la Administración continuar con el proceso de implementación de la reorganización administrativa, una vez levantadas las medidas de contención del gasto y brinde el contenido económico respectivo?

Auditoria Interna

Resumen respuesta de MIDEPLAN: Resumen respuesta de MIDEPLAN: (textualmente de oficio AME-URI-005-19)

Considerando que la falta de implementación de la propuesta se asocia a un tema más propio de reasignación de puestos y no propiamente a la prestación de los servicios públicos, se considera que esperar a que se “levanten” las medidas de contención del gasto es irracional, desproporcionado e injustificado, ya que la mejora, innovación y gestión en la prestación de los bienes y servicios institucionales no debería estar supeditada a temas propios de gestión de recursos humanos institucionales, ya que lo primero responde al valor público que debe brindar el Instituto y lo segundo es un tema propio de gestión.

En este momento debe valorarse que no hay certeza de cuándo es que se van a levantar las medidas de contención del gasto, siendo que la mejora de los servicios institucionales sí es un valor constante y hasta exigido por parte de los usuarios, considerando que el Estado siempre debe trabajar con recursos limitados y por ende, debe orientarse a la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios.

Por lo anterior, es que esta dependencia considera que lo más conveniente al interés público, es que se promueva de parte del INTA, una nueva propuesta de reorganización que considere la situación actual de la institución –incluida la disposición de su recurso humano- de frente a una eficiente y eficaz prestación del servicio público que idealmente debe brindarse.

Conclusión:

Actualmente **no se tiene certeza de cuando se levantarán las medidas de control del gasto público**, por lo que **esperar el levantamiento de esas medidas para implementar la reorganización administrativa en el INTA sería injustificado**, considerando la necesidad de mejora, innovación y gestión en la prestación de servicios y que el Estado debe trabajar con recursos limitados, sin dejar de lado la eficiencia y eficacia en los servicios que presta; por lo tanto, **la recomendación emitida por MIDEPLAN, es que el INTA promueva una nueva propuesta de reorganización que se ajuste a la situación actual de la institución, tomando en consideración la falta de recurso humano sin dejar de lado la prestación de servicios en forma eficaz y eficiente.**

Para ello, **el jerarca institucional podrá plantear una nueva propuesta debidamente justificada e informar a MIDEPLAN en caso de suspenderse** la implementación de la reorganización aprobada. (LGRA inciso 8).

- 3- Debido a las situaciones que se nombraron en los párrafos anteriores, actualmente la organización administrativa vigente en el INTA es la detallada en el Decreto Ejecutivo N° 31857-MAG (Gaceta N° 146 del 27 de julio 2014), ¿en caso de que a futuro se levanten las medidas de contención del gasto a razón del déficit fiscal, y el INTA opte por solicitar una nueva reorganización administrativa, la solicitud del estudio a MIDEPLAN se basaría en la estructura del Decreto Ejecutivo N° 31857-MAG o la aprobada por MIDEPLAN según oficio DM-689-2017 del 11 de octubre 2017.



Auditoria Interna

Resumen respuesta de MIDEPLAN: Resumen respuesta de MIDEPLAN: (textualmente de oficio AME-URI-005-19)

Tal y como se ha indicado anteriormente, para efectos de MIDEPLAN, la estructura organizacional vigente es la aprobada en el oficio DM-689-17, esto en apego a lo indicado en los LGRA, Componente de Normativa, de esta forma, aunque el Instituto aún no haya realizado los trámites para actualizar el Reglamento de Organización, esto no invalida la aprobación dada por MIDEPLAN,

Conclusión:

Aunque el INTA no haya realizado la publicación de la nueva estructura, para MIDEPLAN la estructura organizacional vigente es la aprobada en el oficio DM-689-17 del 11 de octubre de 2017.

Nota: MIDEPLAN emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes N°5525, N°7668, Decretos Ejecutivos N°26893-MTSS-PLAN, N°23323-PLAN, N°37735-PLAN y sus reformas, así como en la Directriz 021 PLAN.

Tomando en consideración el criterio técnico emitido por MIDEPLAN, de acuerdo al marco jurídico vigente, esta Auditoria Interna considera fundamental que desde la Junta Directiva se tomen los acuerdos correspondientes, para que en coordinación con el despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería se analicen los escenarios propuestos por el ente rector y se concluya el proceso de reorganización administrativa del INTA:

- a- En caso de que se decida dejar sin efecto la aprobación de la nueva estructura del INTA, el jerarca institucional podrá plantear una nueva propuesta (integral o parcial), la cual debe estar debidamente razonada y justificada y que se ajuste a los requerimientos y necesidades de la institución (no es válido regresar a la anterior estructura). Además, deberá informar a MIDEPLAN que se suspenderá la implementación de la reorganización administrativa (LGR-inciso 8).
- b- Si en el proceso de implementación de la reorganización administrativa integral se aplicaron modificaciones, la misma ya no sería una reorganización administrativa integral sino parcial, caso particular del INTA, debido que en la práctica solamente se aplicaron los cambios en la estructura del Departamento de Servicios Generales y la Proveeduría Institucional.

Aplicaría en este escenario, que se valoren cuales unidades organizacionales si fueron implementadas de acuerdo a lo aprobado por MIDEPLAN, cuáles unidades podrían aún implementarse y que no requieran de reasignación de puestos, en fin valorar los ajustes necesarios a realizar conforme a las necesidades y recursos humanos con los que actualmente cuenta el INTA.

Esta reorganización parcial debe cumplir con los procedimientos establecidos en los LGR numeral 7, incisos b y c y además el jerarca institucional deberá informar a MIDEPLAN los motivos por los cuales se aplicó de forma parcial y no total, tomando en consideración los temas de recursos humano y económico y normativa de restricción del gasto público, siempre y cuando dicha reorganización parcial

Auditoria Interna

respuesta a los principios de eficacia y eficiencia en el servicio público que presta el INTA.

Sin más por el momento se suscribe, atentamente:



Fanny Arce Alvarado
Auditora, Auditoria Interna
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.

CC: Archivo.