AI-ASE-01-2026

JUNTA DIRECTIVA
Asesoría sobre la no aprobación del Plan Estratégico Institucional 2026-2032

1. ORIGEN

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2026 y en atención a solicitud de la Junta Directiva según Acuerdo JD-AC-21-2026.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

La emisión de este informe se fundamenta en la Ley General de Control Interno 8292, artículo 22 "*Competencias de la Auditoría Interna"*, inciso d), en el que se indica:

> *"d. Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; (…)."*

Así como en otra normativa habilitante, como es el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aprendizaje, que en los artículos 54 "*Servicios preventivos"*, y 55 "*Asesoría"* establecen:

> "*Los servicios preventivos incluyen la asesoría, advertencia y autorización de libros. Estos servicios también son objeto de planificación anual, destinándose recursos para garantizar su cumplimiento"*.
>
> "*La persona Auditora Interna o Subauditora Interna en ausencia del primero, debe asesorar oportunamente a la Junta Directiva en materia de su competencia. Dicha asesoría se brindará sin perjuicio de las asesorías que en esa materia, a criterio del Auditor, correspondan a otros niveles de la organización, con el propósito de fortalecer el sistema de control interno institucional".*

3. OBSERVACIONES

3.1 Antecedentes

1. Mediante el acuerdo AC-311-2018-JD, la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje aprobó el Plan Estratégico Institucional correspondiente al período 2019-2025.

2. El 25 de setiembre del 2025, la Junta Directiva aprobó el Plan Presupuesto 2026, vinculado a una propuesta estratégica para el período 2026-2032.

3. El 19 de noviembre del 2025, la Unidad de Planificación y Evaluación, mediante el oficio UPE-354-2025, en seguimiento al UPE-325-2025, solicitó a la Presidencia Ejecutiva la inclusión en agenda de la Junta Directiva de la presentación del Plan Estratégico Institucional 2026-2032.

4. El 20 de noviembre del 2025, la Presidencia Ejecutiva, mediante el oficio PE-3556-2025, solicitó a la Secretaría Técnica de la Junta Directiva el espacio de agenda indicado.

5. El 8 de diciembre del 2025, en sesión ordinaria N° 34-2025, la Junta Directiva, mediante el acuerdo JD-AC-326-2025, dio por conocido el Plan Estratégico Institucional 2026-2032, condicionando su eventual aprobación a la realización de mesas de trabajo con distintos sectores institucionales durante el primer trimestre del 2026. Dicho acuerdo no constituye un acto administrativo de aprobación, por lo que el instrumento carece de eficacia jurídica para orientar la planificación operativa y presupuestaria institucional.

6. El 15 de diciembre del 2025, la Gerencia General remitió a la Unidad de Planificación y Evaluación el oficio GG-2174-2025, comunicando el acuerdo JD-AC-326-2025 e indicando que las mesas de trabajo serían coordinadas por la Gerencia General y la Secretaría Técnica de la Junta Directiva.

7. El 19 de diciembre del 2025, la Unidad de Planificación y Evaluación, mediante el oficio UPE-379-2025, expuso consideraciones técnicas relevantes sobre el acuerdo indicado, destacando la necesidad de contar con un PEI vigente a partir del año 2026 para asegurar la adecuada alineación institucional.

8. El 9 de enero del 2026, la Gerencia General remitió el oficio GG-12-2026, mediante el cual respondió las interrogantes planteadas por la Unidad de Planificación y Evaluación.

9. Ese mismo día, mediante el oficio GG-18-2026, la Gerencia General solicitó a la Junta Directiva espacio en agenda para la aprobación del Plan Estratégico Institucional 2026-2032.

10. El 20 de enero del 2026, la Unidad de Planificación y Evaluación remitió el oficio UPE-13-2026, mediante el cual definió una metodología de trabajo para el análisis del PEI 2026-2032 con la Junta Directiva.

11. El 21 de enero del 2026, la Gerencia General, mediante el oficio GG-71-2026, otorgó el visto bueno a la metodología propuesta y autorizó la participación de las unidades responsables de metas e indicadores estratégicos, iniciándose las sesiones de trabajo correspondientes.

De los antecedentes expuestos se determina que el Plan Estratégico Institucional 2019-2025 concluyó su vigencia, sin que, a la fecha, la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje haya aprobado formalmente el Plan Estratégico Institucional 2026-2032. En consecuencia, la institución carece actualmente de un instrumento de planificación estratégica de mediano y largo plazo plenamente vigente y jurídicamente eficaz, que oriente de manera formal y vinculante la actuación institucional hacia el cumplimiento de los fines y competencias establecidos en la Ley 6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Esta situación configura un escenario de riesgo institucional, en tanto limita la adecuada articulación entre la planificación estratégica, la planificación operativa y la programación presupuestaria, elementos esenciales del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema de Control Interno.

En ese sentido, la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525, dispone en su artículo 13 que las unidades u oficinas de planificación de las entidades públicas tienen a su cargo las tareas de programación de las actividades institucionales, lo cual presupone la existencia de instrumentos formales de planificación estratégica que orienten la acción institucional en el mediano y largo plazo.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131, establece en su artículo 4 que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales y a los planes de mediano y largo plazo adoptados por los jerarcas respectivos, reafirmando la sujeción del presupuesto a la planificación estratégica institucional. Asimismo, el artículo 5 consagra el principio rector de programación, al disponer que los presupuestos deben expresar con claridad los objetivos, metas y productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, lo cual exige que dichos objetivos y metas se encuentren previamente definidos en un plan estratégico formalmente aprobado.

Adicionalmente, el artículo 108 de la supra citada ley también establece la responsabilidad administrativa y civil de los servidores públicos cuando, mediando dolo, culpa o negligencia, su actuación genere un impacto negativo en el servicio público o en el logro de los resultados conforme a la planificación institucional. En esa misma línea, el artículo 110, inciso j) tipifica como hecho generador de responsabilidad administrativa el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los proyectos, programas y presupuestos, mientras que el artículo 112 atribuye responsabilidad administrativa al máximo jerarca cuando la omisión de decisiones oportunas incida negativamente en la gestión institucional.

El Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735, define en su artículo 13 los Planes Estratégicos Institucionales como instrumentos de planificación de mediano o largo plazo, no menores de cinco años, en los cuales se concretan las políticas, objetivos y proyectos institucionales, estableciendo expresamente que estos deben reflejarse en los Planes Operativos Institucionales y en los presupuestos emitidos durante su vigencia. Asimismo, el artículo 5, inciso f) consagra el principio de integración, obligando a las instituciones a armonizar sus instrumentos de planificación.

En concordancia, el Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo N° 32988, dispone en su artículo 2 que el Plan Operativo Institucional debe formularse en sujeción a la planificación estratégica institucional, mediante la definición de objetivos, acciones, indicadores y metas que orienten la ejecución presupuestaria.

Por su parte, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República, establecen en el apartado 2.1.2 que el presupuesto institucional debe reflejar las prioridades y actividades estratégicas definidas en los planes institucionales, mientras que el apartado 2.1.4 exige la vinculación efectiva entre la planificación anual y la planificación de mediano y largo plazo. Asimismo, el apartado 2.2.3, inciso b) consagra el principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.

Adicionalmente, los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y Evaluación Estratégica del Sector Público, emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, establecen en su artículo 3 la obligación de elaborar y mantener actualizado el Plan Estratégico Institucional, y en su artículo 12 asignan responsabilidad conjunta a los jerarcas, unidades de planificación y unidades financieras para garantizar la coherencia entre los instrumentos estratégicos, operativos y presupuestarios.

Finalmente, la Ley General de Control Interno, Ley 8292, dispone en su artículo 8 que el jerarca y los titulares subordinados son responsables de establecer y mantener un sistema de control interno que garantice la eficacia, eficiencia, economía y legalidad de la gestión institucional, sistema que se puede ver comprometido ante la ausencia de un marco estratégico institucional vigente y formalmente aprobado.

Evidenciándose, que nuestro ordenamiento jurídico establece de forma expresa, sistemática y vinculante la obligación de que las instituciones del sector público cuenten con instrumentos de planificación estratégica institucional debidamente formulados, aprobados por el jerarca competente, vigentes y articulados con la planificación operativa y la programación presupuestaria, como condición indispensable para una gestión pública orientada a resultados y al uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

4. CONCLUSIONES

En consecuencia, al haber concluido la vigencia del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2025 sin que, a la fecha, exista un acto administrativo formal de aprobación del Plan Estratégico Institucional 2026-2032 por parte de la Junta Directiva, el Instituto Nacional de Aprendizaje se encuentra, de manera transitoria, sin un instrumento de planificación estratégica de mediano y largo plazo plenamente vigente y jurídicamente eficaz. Esta situación limita la articulación formal y sistemática entre la planificación estratégica, la planificación operativa y la programación presupuestaria, elementos esenciales del sistema de planificación institucional y del control interno.

Desde la perspectiva de la Auditoría Interna, dicha condición constituye un riesgo relevante de cumplimiento normativo y técnico, susceptible de incidir en la eficacia, eficiencia y economía de la gestión institucional, así como en la toma de decisiones estratégicas. En particular, se identifica la posible materialización de riesgos institucionales previamente definidos en la matriz de riesgos del INA, entre los que destacan:

- **R002 Alineamiento con la estrategia:** Debilidades en la alineación de estrategias, objetivos e indicadores con las políticas públicas y los planes institucionales y nacionales.

- **R003 Indicadores de gestión:** Riesgo de contar con indicadores inexistentes, insuficientes o no confiables para sustentar la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

- **R004 Imagen institucional:** Eventual afectación de la credibilidad y la imagen institucional ante entes rectores, fiscalizadores y personas usuarias.

- **R005 Planificación de recursos:** Riesgo de inadecuada planificación y asignación de recursos humanos, materiales y financieros requeridos para la ejecución de las actividades institucionales.

- **R007 Relaciones externas:** Posibles debilidades en la coordinación y articulación con actores externos, públicos y privados, ante la ausencia de un marco estratégico debidamente aprobado.

- **R033 Cumplimiento de la normativa jurídica y técnica:** Riesgo de incumplimiento de la normativa aplicable, así como de lineamientos técnicos, procedimientos e instructivos institucionales.

- **R058 Seguimiento a la planificación:** Debilidades en los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación de la planificación en sus niveles estratégico, táctico y operativo.

Desde la óptica del sistema de control interno, la inexistencia de un PEI vigente aprobado por el jerarca competente debilita el ambiente de control, al no disponerse de un marco estratégico formal que oriente de manera integral la definición de objetivos, metas e indicadores, la gestión de riesgos, la asignación de recursos y la evaluación del desempeño institucional, conforme a los principios de legalidad, eficacia y rendición de cuentas.

Asimismo, la Auditoría Interna señala que la ausencia de una decisión oportuna de aprobación del PEI podría derivar en riesgos asociados al cumplimiento de las responsabilidades del máximo jerarca institucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 108, 110 y 112 de la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, particularmente en lo relativo al impacto de las decisiones u omisiones en la planificación institucional, la programación presupuestaria y el logro de los resultados institucionales.

Finalmente, desde el ámbito presupuestario y financiero, la Auditoría Interna señala que la carencia de un PEI vigente podría generar observaciones, advertencias o condicionamientos por parte de la Contraloría General de la República, en atención a la exigencia normativa de concordancia entre el Plan Operativo Institucional, el presupuesto y los planes de mediano y largo plazo vigentes. Adicionalmente, esta situación puede limitar la adecuada justificación de la asignación de recursos, así como la definición, seguimiento y evaluación de metas e indicadores estratégicos, con eventuales impactos en la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño institucional.

5. RESPONSABLES DE LA ASESORÍA

Esta asesoría fue realizada por las personas funcionarias de esta Auditoría Interna, María Pilar Corrales Vargas, bajo la supervisión de Elizabeth Loaiza Alvarado, Encargada del Proceso de Fiscalización de Planeamiento y Ejecución de la Formación y Capacitación.

Firmado digitalmente
María Pilar Corrales Vargas
Auditora encargada de la Asesoría

Firmado digitalmente
Elizabeth Loaiza Alvarado
Encargada de Proceso

Firmado digitalmente
Alfredo Hasbum Camacho
Auditor General