

**Informe Nro. DFOE-SOC-IF-08-2017**

**INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA REALIZADA EN EL MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA SOBRE LA INFORMACIÓN RELACIONADA  
CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CORRESPONDIENTE  
AL EJERCICIO ECONÓMICO 2016**

Doctora  
Sonia Marta Mora Escalante  
Ministra  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**Partidas presupuestarias auditadas**

- 1.1. La Contraloría General de la República ha auditado las partidas presupuestarias de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Bienes Duraderos, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital del Ministerio de Educación Pública (MEP), contenidas en la liquidación presupuestaria del Poder Ejecutivo del ejercicio económico 2016, con fundamento en lo establecido en la Ley nro. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento. Ver detalle de las partidas en el Anexo nro.1.

**Responsabilidad de la Administración en relación con las partidas presupuestarias auditadas**

- 1.2. La Administración del Ministerio es responsable del adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con el proceso presupuestario, que son: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, acorde con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica vigente. También, es responsable del establecimiento del sistema de control interno pertinente para proporcionar una seguridad razonable de que la gestión del presupuesto se lleva a cabo en forma controlada, de tal manera que se minimice el riesgo de uso indebido de los recursos públicos por errores materiales o fraude y se cumpla con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicable, entre otros aspectos.

**Responsabilidad de la Contraloría General**

- 1.3. Es responsabilidad de esta Contraloría General expresar una opinión acerca de la razonabilidad de los saldos de las partidas presupuestarias auditadas, de conformidad con los artículos 181 y 184 de la Constitución Política y con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, referentes a la fiscalización que debe realizar el Órgano Contralor sobre la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, y a la emisión de un dictamen sobre la Liquidación del Presupuesto de la República, que debe remitirse a la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de cada año.

2

- 1.4. Nuestra auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República, los lineamientos establecidos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores emitidas por la INTOSAI y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). Esos cuerpos normativos exigen cumplir con requisitos éticos y que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener seguridad razonable acerca de si las partidas presupuestarias de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Bienes Duraderos, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital están libres de errores significativos.
- 1.5. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia acerca de los montos y revelaciones de las partidas auditadas. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio de los auditores, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos, debido ya sea a fraude o error. Al efectuar esas evaluaciones de riesgos, los auditores consideran el control interno pertinente en la ejecución del presupuesto por parte de la entidad, con el objeto de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad del control interno en operación en ese Ministerio.
- 1.6. La Contraloría General considera que la evidencia que ha obtenido mediante la aplicación de los procedimientos de auditoría es suficiente y apropiada para ofrecer una base para la opinión de auditoría sobre las partidas presupuestarias de Servicios, Materiales y Suministros, Bienes Duraderos, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. Asimismo, debido a los asuntos descritos en el siguiente aparte “Base para la abstención de la opinión sobre la partida de Remuneraciones”, no le ha sido posible a esta Contraloría General obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada sobre esa partida presupuestaria, cuya ejecución para el periodo 2016 siguió presentando deficiencias. De forma tal que, no resulta posible expresar una opinión de auditoría sobre dicha partida.

**Base para abstención de opinión sobre la partida de Remuneraciones**

- 1.7. En relación con la partida presupuestaria Remuneraciones del MEP, cuyo gasto devengado ascendió a ¢1.278.575 millones según la Liquidación del Presupuesto de egresos del ejercicio económico 2016, es pertinente indicar que, desde el año 2014 el MEP puso en operación el sistema INTEGRA 2, y en los últimos dos años ha establecido varios mecanismos de control adicionales, con el propósito de mejorar la gestión de la partida de remuneraciones en ese Ministerio, siendo algunos de estos los que de seguido se señalan.

3

- 1.8. Se incluyeron en dicho sistema INTEGRAL 2 topes máximos de lecciones para cada centro educativo de secundaria, con el fin de controlar la cantidad de lecciones que se pagan por funcionario y por centro educativo, según parámetros establecidos y lecciones presupuestadas, para efectos del pago de las remuneraciones.
- 1.9. Además, se desarrollaron interfaces de dicho sistema INTEGRAL, con aplicaciones de otras instituciones como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), lo cual posibilita registrar oportunamente los decesos de funcionarios, así como las incapacidades emitidas por la CCSS, y de esa forma limitar pagos de más ocasionados por retrasos en el registro de la información por esos conceptos.
- 1.10. Por otra parte, se implementaron controles, y se documentó y reglamentó lo relativo al otorgamiento de recargos salariales que se pagan al personal, dado que muchos de esos recargos no se encontraban amparados en documentos que les dieran sustento legal. Asimismo, la propuesta de la planilla, que en el sistema SIGRH tardaba aproximadamente de una a dos semanas para generarse, ello se redujo a tres horas, una vez que se tiene la información correspondiente de los centros educativos.
- 1.11. Además, el MEP realizó acciones para la identificación y recuperación de las sumas pagadas de más acumuladas al 31 de diciembre de 2016, tales como: la contratación de 10 plazas temporales para la realización de los estudios técnicos, que permiten determinar las sumas giradas de más, para su posterior puesta al cobro; se estableció la suma de tractos máximos para la aplicación de rebajos mediante nómina (cobros) de las sumas giradas de más determinadas en los estudios técnicos.
- 1.12. Como resultado de las citadas acciones, en el 2016 se cobraron ₡3.517 millones, lo que implicó un aumento aproximado del 50% con respecto al 2015, restando aún por cobrar sumas ya identificadas como giradas de más por un monto de ₡7.722 millones, las cuales se encuentran en proceso de recuperación.
- 1.13. No obstante, lo señalado, al 31 de diciembre de 2016, la falta de desconcentración del registro de los movimientos de personal que afectan la planilla salarial del MEP, en las 27 Direcciones Regionales de Educación (DRE) existentes, ocasiona que dicho registro no sea inmediato, sino que los centros educativos y las direcciones regionales tarden un tiempo en la preparación de la documentación respectiva para generar los movimientos de personal, y su respectivo envío a las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, para su procesamiento e inclusión en INTEGRAL 2.
- 1.14. Ahora bien, en relación con lo anterior, cabe mencionar que, el MEP ejecutó en 2015 la desconcentración en las DRE de las consultas de los movimientos de personal, y en enero de 2016, inició en 10 Direcciones Regionales la desconcentración del registro de varios tipos de movimientos de personal que afectan la planilla. Sin embargo, el registro de los nombramientos mayores a 35 días (que son la mayor cantidad de movimientos), aún son efectuados en el sistema INTEGRAL 2 en las oficinas centrales. Además,

durante el año 2016 persistió la situación relacionada con nombramientos de personal, a partir de estimaciones de matrícula, que al no ser alcanzadas en la realidad, generan Posibles Sumas Giradas de Más (PSGM) a personas que no impartieron las lecciones para las que fueron nombradas.

- 1.15. Por último, se continuó con la práctica de anular movimientos erróneos de la planilla, que generan sumas pagadas de más, en cuyo caso, las nuevas acciones de personal emitidas para corregir dichos movimientos, se aplican a partir del nombramiento del personal, generándose un nuevo pago, y trasladándose la totalidad de los salarios pagados erróneamente al proceso de cobro de PSGM.
- 1.16. Dado lo anterior, en el año 2016 las posibles sumas giradas de más ascendieron a ₡3.180 millones, suma que si bien es cierto disminuyó en un 28,74% con respecto al año anterior (₡4.262 millones), sigue siendo significativa.
- 1.17. Se desprende de todo lo anterior, que si bien es cierto, se han generado una serie de acciones para mejorar los procesos vinculados con el pago de la planilla del MEP, persisten debilidades sobre esta temática, que continúan generando posibles sumas giradas de más (PSGM), las cuales, pasan al proceso establecido por el MEP para su análisis y cobro.
- 1.18. Sobre el particular, la Auditoría Interna del MEP, en su informe N° 100-16, señala entre otras debilidades, que la Unidad de Cobros Administrativos no se encuentra con la debida aprobación en la estructura organizativa del Departamento de Remuneraciones, que no cuenta con una herramienta de control y apoyo para la toma de decisiones, no posee el acompañamiento necesario de las autoridades superiores en el ejercicio de su gestión a pesar de ser una prioridad de esta Administración, y carece de controles en los procesos que realiza.
- 1.19. Además, la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional emitió el informe N° DCOF-10-2016, en el cual señalan la existencia de problemas de comunicación de la Unidad de Cobros Administrativos con otras dependencias ministeriales, la carencia de procedimientos para encaminar acciones de control más efectivas con las Direcciones Regionales y otros actores. Además menciona ajustes que la Tesorería Nacional debe implementar en INTEGRA 2, que permitan mejorar la gestión.

### **Opinión**

- 1.20. Esta Contraloría General se abstiene de emitir una opinión sobre la razonabilidad de la partida Remuneraciones al 31 de diciembre de 2016, en razón de los asuntos descritos en el apartado “Base para abstención de opinión sobre la partida Remuneraciones”, pues no fue posible obtener evidencia de auditoría suficiente y competente, que proveyera una base sobre la cual sustentar la opinión de cita de acuerdo con la normativa aplicable.

- 1.21. Asimismo, de acuerdo con los resultados obtenidos de la revisión de la información y documentación suministrada, el análisis y pruebas efectuadas, conforme con los criterios de materialidad definidos en esta auditoría y las normas aplicables, en nuestra opinión los saldos de las partidas presupuestarias Servicios, Materiales y Suministros, Bienes Duraderos, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital auditadas se consideran razonables.

**Otros asuntos**

- 1.22. Como parte del proceso de control de calidad, el 2 de junio de 2017, se recibió el oficio nro. DVM-PICR-0358-06-2017 de esa misma fecha, suscrito por el Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación y Coordinación Regional, con las observaciones efectuadas al borrador del informe de marras, las cuáles fueron debidamente valoradas por este Órgano Contralor. Valoración que se puede observar con detalle en el Anexo nro. 2 adjunto a este informe.

Firmo a los 13 días del mes de junio del 2017, San José, Costa Rica

Lic. Luis Diego Jiménez Alpízar  
**COORDINADOR**

Licda. María Eugenia Jiménez Morúa  
**ASISTENTE TÉCNICO**

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA  
**GERENTE DE ÁREA**

MCU/MEJM/LDJA/

G: 2017000108-1

**ANEXO nro.1**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DETALLE DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS REVISADAS  
EJERCICIO ECONÓMICO 2016  
(En Colones)**

<b>Nombre de la Partida</b>	<b>Presupuesto Devengado</b>
0-Remuneraciones	1.278.575.077.016
1-Servicios	23.249.460.554
2-Materiales y Suministros	882.380.123
5-Bienes Duraderos	4.532.915.629
6-Transferencias Corrientes	816.110.588.227
7-Transferencias de Capital	86.593.179.477

## Anexo nro. 2

### **VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORIA FINANCIERA EN EL MINISTERIO DE EDUCACION PÚBLICA SOBRE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2016**

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría financiera realizada en el MEP sobre la información relacionada con la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio económico 2016, se efectuó el 23 de mayo de 2017, en las oficinas del Viceministerio de Planificación y Coordinación Regional y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación y Coordinación Regional, MBA. Carmen Villalobos Arias, Directora Financiera, Licda. Florencia Rodríguez Martín, Sub-Directora Financiera, Licda. Rosario Segura Sibaja, Proveedora Institucional, MBA. Yaxinia Díaz Mendoza, Directora de Recursos Humanos, Licda. Laura Morales Rivera, Jefa del Departamento de Remuneraciones, Licda. Annia Zúñiga Arias, funcionaria del Departamento de Remuneraciones, Licda. Pilar Saborío Víquez, Asesora del Viceministro de Planificación y Coordinación Regional, Lic. Jesús Rivera Masís, Asesor del Viceministro de Planificación y Coordinación Regional, MSc. Edwin Zamora Bolaños, Director de Planificación Institucional y el Lic. Mauricio Cubero Madrigal, funcionario de la Dirección de Planificación Institucional. Esta actividad se convocó mediante el oficio nro. 05355 (DFOE-SOC-0484) del día 12 de mayo, 2017.

El borrador del informe de cita, se entregó el 23 de mayo, 2017, en versión impresa y electrónica, al Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional, mediante el oficio nro. 05727 (DFOE-SOC-0512) del 22 de mayo, 2017; con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Sociales las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido.

Sobre el particular, se recibió oficio nro. DVM-PICR-0348-05-2017 del 29 de mayo de 2017, a través del cual el Viceministro de Planificación y Coordinación Regional del MEP solicitó ampliación de plazo para responder al 2 de junio de 2017, el cual fue concedido mediante el oficio nro. 06126 (DFOE-SOC-0549) del 30 de mayo de 2017.

El 2 de junio de 2017, se recibió el oficio nro. DVM-PICR-0358-06-2017 de esa misma fecha, suscrito por el Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez, Viceministro de Planificación y Coordinación Regional, con las observaciones efectuadas al borrador del informe en marras. El siguiente cuadro muestra el detalle de esas observaciones y el análisis realizado por esta Contraloría General.



**Cuadro**  
**Valoración de observaciones recibidas**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>1.15, 1.16 y 1.17</b>
<b>Observaciones Administración</b>	<p>La Administración indicó que a través de los Departamentos y Unidades de la Dirección de Recursos Humanos se han realizado diferentes acciones, que permiten encaminar a todos los actores hacia una reducción de las sumas giradas de más; dichas acciones corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Fechas límite para la recepción de hojas de cálculo: Se indica que mediante oficio nro. DVM-PICR-0051-10-2016, se giraron instrucciones para que por primera vez la entrega de los cuadros de personal (matrícula real) se realizara a partir del 24 de enero y hasta el 28 de febrero del 2017 (antes se fijaba hasta marzo esa entrega); procurando con esto que tanto la Dirección de Planificación Institucional como la Dirección de Recursos Humanos, contara con los insumos en un tiempo más próximo que nos permitieran tramitar oportunamente el número de lecciones reales que impartían cada uno de los docentes de secundaria y sobre todo evitar la generación de sumas giradas de más.</li><li>b) Cambios en la forma de ejecución de los procesos: Se indica que es necesario que se cuente con una herramienta tecnológica para el manejo de los cuadros de personal de una forma más expedita, segura y que cuente con los controles de seguridad respectivos. Tal herramienta no ha sido desarrollada.</li><li>c) Modificaciones al sistema INTEGRA 2: Se menciona la necesidad de realizar cambios al sistema INTEGRA 2 en relación al “Súper neteo ampliado” en el cual se han realizado negociaciones con el Ministerio de Hacienda para desarrollarlo, sin embargo, aún no ha sido posible implementarlo totalmente, sino que solo se puede realizar el cálculo en la misma quincena de pago.</li><li>d) Establecimiento de penalizaciones disciplinarias: muchas situaciones que generan sumas giradas de más es por el incumplimiento de las responsabilidades que poseen cada una de las Direcciones Regionales de Educación, dado que por razones que se desconocen, presentan en forma tardía la información sin que haya mecanismos para sancionar esa tardanza. Es por esta razón que se emitió una circular para que se concientice al respecto.</li><li>e) Notificación inmediata sobre posibles sumas: Para tal efecto la Dirección de Recursos Humanos, solicitó a Departamentos y Unidades la necesidad que todo tramite que no se pudiera incluir en la quincena respectiva se reportara en forma inmediata a la Unidad de Planillas para la retención de salarios y además concientizo a sus instancias administrativas para que informan a la Unidad de Cobros de cualquier</li></ul>



	suma girada de más que se podía generar (Oficio nro. DRH-7478-2016-DIR de 4 de agosto del 2016).		
<b>¿Se acoge?</b>	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>Esta Contraloría General analizó las observaciones de esa Administración vinculadas con los párrafos 1.15, 1.16 y 1.17, no encontrando que se indique expresamente cual es la no conformidad con su contenido, de forma tal que en la versión final del presente informe dichos párrafos se mantienen en los mismos términos planteados en la versión borrador. Al respecto, caber destacar que, únicamente se enlistan una serie de acciones que corresponden a mejoras implementadas a finales del año 2016 y durante el año 2017 en las temáticas de cuadros de personal, procesos internos, INTEGRA 2, penalizaciones disciplinarias y notificación de sumas pagadas de más, siendo que el periodo bajo examen corresponde específicamente al año 2016. Bajo este contexto, lo señalado en esta oportunidad, se tomará como insumo para futuros análisis, en donde se buscará determinar los impactos que dichas acciones puedan tener en la generación de las PSGM para el período 2017 como tal.</p> <p>Además, sobre este particular, resulta importante recalcar el párrafo 1.17, en el cual se indica que si bien es cierto se reconocen los esfuerzos que está realizando esa Administración para subsanar las debilidades que originan las PSGM, no puede perderse de vista que al cierre del ejercicio económico 2016, sobre el cual esta Contraloría General está emitiendo su opinión, dichas debilidades aún persistían en los términos ahí planteados.</p>		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>1.18</b>
<b>Observaciones Administración</b>	<p>En relación a lo indicado, en el dictamen de marras, referente a lo señalado por la Auditoría Interna del MEP, sobre esta materia, y que se resume en el párrafo 1.18 del informe, la Administración realizó la siguientes observaciones:</p> <p>a) La Unidad de Cobros Administrativos, si bien es cierto no se encuentra con la aprobación formal dentro de la estructura organizativa del Departamento de Remuneraciones, también es cierto que la Dirección de Recursos Humanos está realizando un proceso de Reestructuración, el cual ya fue enviado a la Señora Ministra de Educación para su revisión y aprobación para luego enviarlo a MIDEPLAN, según el cronograma de la Unidad de Gestión de la Calidad se espera que esté aprobado por MIDEPLAN a más tardar en Julio 2017.</p>

	<p>b) En cuanto a que “no se cuenta con una herramienta de control y apoyo para la toma de decisiones” y “carece de controles en los procesos que realiza”, es de indicar que actualmente no se cuenta con una plataforma formal debidamente sistematizada, Integra2 permite exportar informes los cuales se trabajan y controlan en hojas de Excel con Tablas dinámicas y bases de datos, estas hojas de Excel son alimentados diariamente para poder contar con la información al cierre de cada mes, lo cual permite tomar las medidas correctivas y visualizar las sumas de mayor monto para que sean estudiadas y si corresponden realizar los respectivos cobros; lo anterior permite entregar Informes mensuales a la Jefatura del Departamento, a la Dirección de Recursos Humanos, a la Señora Ministra de Educación – según se solicite-, a la Contabilidad Nacional y a la Tesorería Nacional, entre otros.</p> <p>c) Desde la entrada del Sistema Integra2, las autoridades superiores han visto el tema de las Acreditaciones que no corresponden como un tema prioritario, tanto es así que se solicitó a la STAP la autorización de 10 plazas para apoyar al Departamento de Remuneraciones, el día de hoy mediante oficio STAP-0937-2017 la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria nos comunica el acuerdo No. 11828 tomado en Sesión Ordinaria No. 05-2017, y nos autorizan las 10 plazas por cargos fijos.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Este Órgano Contralor analizó la información suministrada por la Administración sobre este párrafo, en cuyo caso no se precisó la inconformidad con su contenido, por lo que en la versión final del presente informe, el párrafo de marras se mantiene en los mismos términos planteados originalmente.</p> <p>Por su parte, no se omite señalar que, de las observaciones planteadas se desprende que esa Administración ya está tomando acciones concretas en relación con las recomendaciones contenidas en el informe de la Auditoría Interna del MEP, emitido sobre este particular.</p>		
<p><b>Nro. Párrafos</b></p>	<p><b>1.19</b></p>		
<p><b>Observaciones Administración</b></p>	<p>En lo que respecta al informe de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional, la Administración indicó que si bien es cierto la comunicación entre los actores no es la más adecuada, esto obedece más a un asunto de ubicación y de pocos medios de comunicación, al encontrarse ubicados en diferentes edificios, donde el medio de comunicación más efectivo es el correo electrónico y que debido a la afluencia de público no es posible atender con la inmediatez deseada.</p>		

	<p>Por otra parte, se indica que es necesario clarificar que desde la implementación de INTEGRA 2 se han enfocado todos los esfuerzos de la Dirección de Recursos Humanos apoyando para lograr establecer controles y mejorar las recuperaciones de las sumas giradas de más, establecer Directrices para poder resolver en el día a día, reuniones para ver resultados y toma de decisiones, así como también el buscar recursos humanos para poder mejorar la gestión.</p>		
<p>¿Se acoge?</p>	<p>Sí <input type="checkbox"/></p>	<p>No <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Parcial <input type="checkbox"/></p>
<p>Argumentos CGR</p>	<p>Al respecto, esta Contraloría General analizó la información suministrada por esa Administración, en cuyo, no se realizó un planteamiento concreto sobre la pretensión del cambio del referido párrafo. Por lo que éste se mantiene en la versión final del presente informe en los mismos términos planteados originalmente.</p> <p>Por su parte, no se omite señalar que, de las observaciones planteadas se desprende que esa Administración ya está tomando acciones concretas en relación con las recomendaciones contenidas en el informe de la Tesorería Nacional, emitido sobre este particular, para mejorar la gestión de la planilla institucional.</p>		