

**Informe Nro. DFOE-SOC-IF-02-2019**

**10 de abril, 2019**

**DIVISION DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**AREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA EN EL MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA SOBRE LA INFORMACIÓN RELACIONADA  
CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CORRESPONDIENTE  
AL EJERCICIO ECONÓMICO 2018**

**2019**

**INFORME NRO. DFOE-SOC-IF-00002-2019**

**INFORME DE LA AUDITORÍA FINANCIERA EN EL MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP) SOBRE LA INFORMACIÓN  
RELACIONADA CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA  
CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2018**

Máster  
Edgar Mora Altamirano  
Ministro  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**Partidas presupuestarias auditadas**

- 1.1. La Contraloría General realizó la auditoría de los saldos de las partidas presupuestarias de Remuneraciones, Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital del Ministerio de Educación Pública contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018, con fundamento en lo establecido en la Ley 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” y su Reglamento.
- 1.2. En opinión de la Contraloría General, las partidas presupuestarias de Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital, contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2018, se presentan razonablemente con fundamento en lo establecido en la Ley 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” y su Reglamento, así como con las disposiciones legales, reglamentarias y otra normativa emitida por la Contabilidad Nacional.
- 1.3. Respecto a la partida de Remuneraciones, por la importancia de los asuntos descritos en el apartado “Fundamento para la abstención de la opinión sobre la partida de Remuneraciones”, y debido a que son situaciones que constituyeron una limitación importante en la ejecución de la presente auditoría, no le resulta posible a esta Contraloría General de la República emitir una opinión sobre la razonabilidad del saldo de dicha partida.

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

- 1.4. En relación con la partida de Remuneraciones, se debe señalar en primera instancia que al cierre del ejercicio económico 2018 se identificaron diferencias por el orden de ₡5.913 millones entre los saldos de salarios registrados en el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), utilizado para el reporte de los salarios ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el cual registró un saldo de ₡1.107.099 millones; y el Sistema INTEGRA 2 utilizado para el registro de los movimientos de personal que conforman la planilla salarial del MEP, que presentó un saldo de ₡1.113.012 millones al cierre del 2018<sup>1</sup>. La comentada diferencia de ₡5.913 millones muestra un incremento porcentual de 231,63%, respecto de la detectada en el año 2017 por ₡1.783 millones.
- 1.5. Aunado a lo anterior, al realizar la comparación entre el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) que corresponde a la plataforma

<sup>1</sup> El monto incluye el saldo correspondiente al salario escolar por el orden de ₡80.661 millones.

tecnológica utilizada por el Gobierno Central para el registro de todas las transacciones presupuestarias y financieras; el cual registró un saldo de ¢1.030.380 millones por concepto de salarios y pluses otorgados a sus funcionarios y el saldo registrado en INTEGRA 2 por los mismos conceptos que corresponde a ¢1.032.351 millones, se tiene que también existe una diferencia por el orden de los ¢1.971 millones, la cual no ha sido identificada ni conciliada por las autoridades del Ministerio.

- 1.6. La debilidad señalada fue comentada en el informe DFOE-SOC-IF-08-2018 y obedece principalmente a una limitación que posee el Ministerio para poder obtener la información histórica de las planillas generadas en el sistema INTEGRA 2, situación que persiste para el período actual, pues ante el requerimiento formal del MEP al Ministerio de Hacienda sobre el acceso a dicha información, éste no ha resuelto lo requerido.
- 1.7. Por otra parte, en lo que respecta al componente salarial de carrera profesional, la Contraloría General determinó que existe incertidumbre sobre el saldo devengado, por cuanto mediante los procedimientos de auditoría realizados se determinó que existen aproximadamente 110 mil reclamos administrativos de parte de funcionarios que aducen que se les están pagando de manera incorrecta sus salarios. Sobre el particular, se tiene que aproximadamente el 70% de dichos reclamos obedecen a los componentes salariales de carrera profesional.
- 1.8. Lo anterior, sin duda repercute en los saldos devengados de la partida de remuneraciones, dado que, por la no resolución oportuna de los casos, los funcionarios elevan los reclamos ante las instancias judiciales correspondientes, y tomando en cuenta que en la mayoría de los casos se resuelven a favor del empleado, se generan pagos retroactivos de los componentes salariales dejados de pagar, más los intereses y costas procesales correspondientes.
- 1.9. Bajo ese orden de ideas, se concluye que efectivamente se da una subejecución en de la partida por una suma que no resulta posible determinar por parte de la Administración.
- 1.10. Por su parte, como se ha venido señalando en años anteriores por este Órgano Contralor, el Ministerio de Educación posee una problemática en relación con la generación de las “Posibles Sumas Giradas de Más (PSGM)”, las cuales alcanzaron al 31 de diciembre de 2018, la suma acumulada de ¢47.934 millones, con un incremento de ¢2.325 millones (5%) con respecto de la suma acumulada al 31 de diciembre de 2017. Porcentaje de crecimiento que ha venido reduciéndose en comparación con el año 2015 que se ubicó en un 13%, y los años 2016 y 2017 los cuales mostraron un crecimiento del 8%.
- 1.11. El aumento presentado año con año en la generación de las PSGM, obedece principalmente a que, si bien es cierto el Ministerio de Educación ha estado tomando acciones para solventar dicha generación, aún persisten debilidades identificadas por la Contraloría General, y señaladas en los informes, DFOE-SOC-IF-21-2015, DFOE-SOC-IF-15-2016, DFOE-SOC-IF-19-2017 y DFOE-SOC-IF-01-2018, las cuales se resumen principalmente en tres aspectos, a saber:
  - a) 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, que ocasiona que dicho registro no sea inmediato, sino que los centros educativos y las Direcciones Regionales se tardan en la preparación de la documentación respectiva para generar los movimientos de personal, y su envío a las oficinas centrales del MEP, para su procesamiento e inclusión en el Sistema INTEGRA 2.

En este sentido cabe mencionar que el MEP ejecutó en 2015 la desconcentración en las DRE de las consultas de los movimientos de personal, y a partir de enero de 2016, inició en 10 Direcciones Regionales la desconcentración del registro de los nombramientos de personal menores a 35 días. Sin embargo, esta Contraloría General considera que el impacto de la desconcentración del registro de tales movimientos no ha resultado significativo al cierre del ejercicio económico 2018. Al respecto, ha de tenerse en consideración que, la mayor cantidad de movimientos de personal se relaciona con nombramientos mayores a 35 días, cuyo registro se efectúa aún en el sistema desde las oficinas centrales.

- b) Estimaciones de matrícula que se solicitan a los directores de los centros educativos, algunos meses antes de iniciar el siguiente ciclo lectivo, con el fin de generar los nombramientos correspondientes, las cuales, al no ser alcanzadas en la realidad, generan PSGM a docentes que no impartieron parcial o totalmente las lecciones para las que fueron nombrados.
- c) Registro erróneo de movimientos de personal, los cuales deben anularse y 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.

1.12. Ahora bien, cabe mencionar que sobre esta temática el Ministerio de Educación Pública ha ejecutado medidas con el objetivo de reducir la generación de las PSGM, durante los últimos años. Entre las acciones implementadas, para alcanzar dicho objetivo, se pueden citar las siguientes:

- a) En el año 2014 el MEP puso en operación el sistema INTEGRA 2 y a partir del año 2015 instauró, entre otros, mecanismos de control para efectos del pago de las remuneraciones, topes de lecciones para cada centro educativo de secundaria, con base en los parámetros establecidos y las cantidades presupuestadas, lo cual ha permitido controlar la cantidad de lecciones que se pagan a los funcionarios por centro educativo.
- b) El desarrollo de interfaces entre INTEGRA 2, y las aplicaciones de otras instituciones, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), lo cual posibilita registrar con mayor oportunidad los decesos de funcionarios, así como las incapacidades emitidas por la CCSS, y de esa forma se ha disminuido la generación de pagos de más, ocasionados por retrasos en el registro de la información por esos conceptos.
- c) Mejoras en los tiempos de procesamiento de la información relativa a los movimientos de personal en oficinas centrales, puesto que con el sistema SIGRH luego de recibir la información correspondiente de los centros educativos, se tardaba aproximadamente entre una y dos semanas para su procesamiento, mientras que con el sistema INTEGRA 2, dicho tiempo se redujo a tres horas.

1.13. Aunado a lo anterior, la problemática de las PSGM origina una labor administrativa que consiste en la posterior determinación y recuperación, para determinar cuánto de esas PSGM, son realmente "Sumas Pagadas de Más" (SGM), para lo cual el MEP se aboca a realizar estudios técnicos.

1.14. Al 31 de diciembre de 2017, el saldo de las SGM alcanzó el 66% (¢31.840 millones) del total del saldo de las PSGM acumuladas a esa fecha, además, se logró la

determinación real de SGM en un 4% adicional con respecto al año 2017 (¢28.166 millones).

- 1.15. Cabe indicar que, del saldo acumulado de SGM determinados al 31 de diciembre del 2017, se ha logrado recuperar el 71% o sea ¢22.469 millones.
- 1.16. Por tanto, se tiene que el monto recuperado del 2018 se incrementó en ¢2.824 millones (14.38%), con respecto a recuperado en el año 2017, lo que incluye las sumas originadas con el anterior sistema SIGRH y las generadas con el Sistema INTEGRA 2.
- 1.17. Asimismo, de los ¢31.840 millones que han sido determinados como SGM al cierre del ejercicio económico 2018, ¢21.042 millones corresponden a sumas generadas en el anterior sistema SIGRH, de las cuales se han logrado recuperar el 69%, o sea. ¢14.606 millones, mientras que al cierre del ejercicio económico 2017 se habían determinado ¢19.155 y de los cuales se habían logrado recuperar el 73%, equivalente a ¢14.000 millones.
- 1.18. Ahora bien, acerca de la determinación de las SGM y su recuperación, durante el año 2018, este Órgano Contralor identificó una disminución en los resultados obtenidos con respecto al período anterior, por cuanto se recuperaron 8% menos del saldo de SGM determinadas, producto de que en el 2018 se recuperó un 77% del saldo determinado para ese año, en tanto que en el 2017 se recuperó un 85% de ese saldo.
- 1.19. El resultado obtenido en el año 2018 con respecto al 2017, refleja una disminución cercana al 30% (¢1.570 millones) en el monto determinado como SGM, así como una disminución del 36% (¢1.622 millones) en el monto recuperado en el 2018 respecto del año 2017.
- 1.20. Los resultados señalados, según autoridades del Ministerio, son producto de los efectos de la huelga nacional iniciada a partir del mes de setiembre y hasta mediados de diciembre del 2018, situación que impactó negativamente los procesos de cobro que la Unidad había iniciado. En particular se indicó que cerca de 1500 funcionarios no pudieran ser notificados por encontrarse cerrados los centros educativos.
- 1.21. Para mitigar los efectos expuestos, la Unidad de Cobros Administrativo, ha tenido que reprogramar las fechas de presentación de pruebas, comparecencias, acuerdos de pagos, notificaciones, entre otros, lo cual generó que durante el 2018 se presentaran las disminuciones en la determinación de los casos de SGM y su recuperación señalados.
- 1.22. Así las cosas, 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 están contribuyendo a que se continúen presentado PSGM.
- 1.23. En conclusión, de lo comentado se desprende, que existe incertidumbre sobre los posibles errores en los saldos de la partida presupuestaria de Remuneraciones, situación que imposibilita a esta Contraloría General obtener evidencia suficiente para poder emitir una opinión sobre su razonabilidad.

#### **Responsabilidad de la Administración en relación con la Liquidación Presupuestaria**

- 1.24. La Administración del Ministerio de Educación Pública 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.

- 1.25. Los responsables del gobierno de la entidad son encargados de la supervisión del proceso de información financiera de la institución.

### **Responsabilidad de la Contraloría General**

- 1.26. Es responsabilidad de la Contraloría expresar una opinión sobre 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 1° de mayo de cada año.
- 1.27. Además, una auditoría implica realizar procedimientos para obtener evidencia de auditoría 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.
- 1.28. Comunicamos a la Administración el alcance y el momento de realización de los procedimientos de la auditoría planificados y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la auditoría

**Firmo a los diez días del mes de abril del 2019, San José, Costa Rica**



Lic. Luis Diego Jiménez Alpízar  
**COORDINADOR**

Licda. Sylvia López Villalobos  
**ASISTENTE TÉCNICA**

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

MCU/SLV/LDJA/

G: 2019000244-1



**ANEXO UNO****MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DETALLE DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS REVISADAS  
EJERCICIO ECONÓMICO 2018  
(En millones de colones)**

| <b>Nombre de la partida</b> | <b>Gasto devengado al 31 de diciembre de 2018</b> |
|-----------------------------|---|
| Remuneraciones              | <b>¢1.423.587</b>                                 |
| Servicios                   | <b>¢23.416</b>                                    |
| Transferencias Corrientes   | <b>¢924.118</b>                                   |
| Transferencias de Capital   | <b>¢66.384</b>                                    |