

**INFORME N° DFOE-EC-IF-00005-2021**

27 de abril, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS PARTIDAS DE  
REMUNERACIONES, SERVICIOS, TRANSFERENCIAS  
CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA CORRESPONDIENTE AL  
EJERCICIO ECONÓMICO 2020**

**2021**

DFOE-EC-IF-00005-2021

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS PARTIDAS DE REMUNERACIONES, SERVICIOS, TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ECONÓMICO 2020**

Máster  
Giselle Cruz Maduro  
Ministra  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
[despachoministra@mep.go.cr](mailto:despachoministra@mep.go.cr)

**1. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA**

**Partidas presupuestarias auditadas**

- 1.1. La Contraloría General de la República realizó la auditoría financiera 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 2020, con fundamento en lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y su Reglamento.
- 1.2. En opinión de la Contraloría General de la República, el saldo de las partidas de Servicios, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital contenidas en la Liquidación del Presupuesto de la República del ejercicio económico 2020, se presentan razonablemente con fundamento en lo establecido en la Ley N° 8131 y su Reglamento, así como con las disposiciones legales, reglamentarias y otra normativa emitida por la Contabilidad Nacional.
- 1.3. En relación con la partida de Remuneraciones, por la importancia de los asuntos descritos en el apartado “Fundamento para la abstención de opinión sobre la partida de Remuneraciones”, y debido a que son situaciones que constituyeron una limitación significativa en la ejecución de la auditoría, no le resulta posible a la 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. Respecto a la partida de Remuneraciones cuyo gasto devengado ascendió a ₡1.487.666 millones al 31 de diciembre de 2020, se determinaron situaciones que generan incertidumbre sobre la exactitud, integridad y valuación del saldo de esa partida, las cuales se relacionan con los siguientes aspectos :

**Incertidumbre sobre el saldo devengado del incentivo de carrera profesional**

- 1.5. En lo que respecta al componente salarial de carrera profesional, se determinó que existe incertidumbre sobre el saldo devengado, ya que mediante los procedimientos de auditoría realizados se identificó que existen aproximadamente 104 mil reclamos administrativos de parte de funcionarios y funcionarias que aducen que se les están pagando de manera incorrecta sus salarios. Sobre el particular, se tiene que aproximadamente el 64% de dichos reclamos obedecen a los componentes salariales de carrera profesional.
- 1.6. Lo anterior, repercute en los saldos devengados de la partida de remuneraciones, siendo que la no resolución oportuna de los casos genera que los funcionarios y

funcionarias eleven los reclamos ante las instancias judiciales, lo que implica posibles pagos retroactivos de los componentes salariales dejados de pagar, más los intereses y costas procesales correspondientes<sup>1</sup>. Por lo que, se da una subestimación en la partida por una suma que no resulta posible determinar por parte de la Administración.

- 1.7. Asimismo, la complejidad del sistema de compensación diseñado como salario base más pluses hace difícil su gestión, por cuanto a los funcionarios y funcionarias se les reconocen distintos incentivos, generando costos mayores al procesar información para realizar los pagos; así como, un mayor riesgo de reprocesos, lo que implica mayor cantidad de recursos humanos y tecnológicos. La evolución hacia un sistema remunerativo más simple como el salario global, contribuiría a la reducción de errores y costos que genera el esquema actual.

#### **Incentivos salariales sin nominalizar de acuerdo con la normativa aplicable**

- 1.8. El 4 de diciembre de 2018 entró en vigencia la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, mediante la cual, en el artículo 54 del título III dedicado al tema de empleo público, se dispone que el cálculo de cualquier otro incentivo o compensación existente a la entrada en vigencia de esa Ley que esté expresado en términos porcentuales, a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.
- 1.9. Al respecto, el MEP posee 81 incentivos salariales, de los cuales 79 fueron nominalizados durante 2019 y 2020, quedando 2 recargos salariales pendientes de nominalizar en ese período, lo cual incumple con lo dispuesto en la citada ley e impacta las cifras devengadas por concepto de remuneraciones durante ese año.
- 1.10. Sobre esta temática, la Administración del MEP en coordinación con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la Dirección de Servicio Civil acordaron que por la complejidad de la planilla salarial del MEP y la diversidad de los incentivos salariales, la nominalización de dichos componentes salariales se dividiría en tres etapas. La primera, correspondiente a los recargos salariales aplicables al título II de Servicio Civil, ejecutada en el año 2019 y las dos etapas restantes referentes a recargos salariales del título I de Servicio Civil y ampliaciones de jornada por ejecutar en el transcurso del 2020. Sin embargo, a la fecha de este informe, aún se encuentra pendiente de nominalizar el incentivo para el desarrollo de la docencia<sup>2</sup> y el incentivo correspondiente al Índice de Desarrollo Social<sup>3</sup>, por cuanto no se ha podido llegar a un acuerdo entre las partes involucradas sobre cómo nominalizar dichos incentivos.

#### **Posibles sumas giradas de más en salarios a los funcionarios y funcionarias**

- 1.11. Durante el periodo 2011-2020 se han generado “Posibles Sumas Giradas de Más” (PSGM) por ₡53.132 millones, las cuales han originado una labor administrativa que consiste en análisis técnicos que permitan al MEP determinar cuánto de esas PSGM corresponde a “Sumas Giradas de Más” que requieren ser recuperadas. Así las cosas, durante ese periodo las sumas giradas de más determinadas alcanzaron un monto acumulado de ₡38.461 millones, lo cual significa que al 31 de diciembre de 2020 existe un saldo de PSGM pendiente de analizar por ₡14.671 millones.
- 1.12. Es importante indicar, que del total de sumas giradas de más identificadas en el citado periodo por ₡38.461 millones, la Administración del MEP ha logrado

<sup>1</sup> Mediante informe DFOE-SOC-IF-00008-2019 del 11 de junio de 2019, se emitieron las disposiciones 4.4 y 4.5, las cuales se encuentran en proceso de cumplimiento por parte de la administración.

<sup>2</sup> Se otorga a docentes para comprar artículos que requieran para impartir sus lecciones (tizas, marcadores, cartulinas, entre otros) que se calcula como el 8,33% de la suma de todos los pluses salariales y que ascendió a ₡71.609 millones para el periodo 2020.

<sup>3</sup> Se otorga a docentes que laboran en las zonas clasificadas con Índice de Desarrollo Social “bajo” o “muy bajo”. El gasto devengado en el periodo 2020 ascendió a ₡2.149,3 millones.

recuperar el 75,5% (¢29.049 millones) mediante mecanismos de cobro como el rebajo de planilla o el pago por parte de los funcionarios y funcionarias que recibieron erróneamente dichos recursos. En ese sentido, al 31 de diciembre de 2020, el 24,5% (¢9.412 millones) se encuentra pendiente de recuperar, para lo cual se han generado arreglos de pago con el personal.

- 1.13. En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de las PSGM entre los años 2011 y 2020; así como, el saldo pendiente de analizar al cierre de cada año:

**Cuadro N° 1**  
**Ministerio de Educación Pública**  
**Comportamiento histórico de las PSGM**  
**Periodo 2011-2020**  
**(En millones colones)**

<b>Ejercicio Económico</b>	<b>Monto Acumulado de PSGM</b>	<b>Incremento anual nominal</b>	<b>Incremento anual porcentual</b>	<b>Monto acumulado de SGM</b>	<b>Saldo anual de PSGM pendientes de analizar</b>
<b>2011</b>	23.020			8.715	<b>14.305</b>
<b>2012</b>	26.486	3.466	15%	10.613	<b>15.873</b>
<b>2013</b>	30.248	3.762	14%	12.402	<b>17.846</b>
<b>2014</b>	34.431	4.183	14%	15.352	<b>19.079</b>
<b>2015</b>	38.894	4.462	13%	18.517	<b>20.377</b>
<b>2016</b>	42.074	3.180	8%	22.921	<b>19.153</b>
<b>2017</b>	45.609	3.535	8%	28.166	<b>17.443</b>
<b>2018</b>	47.934	2.325	5%	31.840	<b>16.094</b>
<b>2019</b>	50.580	2.646	6%	34.432	<b>16.148</b>
<b>2020</b>	53.132	2.552	5%	38.461	<b>14.671</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos

- 1.14. En el cuadro anterior, se refleja que anualmente existen PSGM; no obstante, los esfuerzos de la Administración han generado que su comportamiento tenga una tendencia a la baja, pasando de ¢3.466 millones en el año 2012 a ¢2.552 millones en el 2020. Asimismo, en cuanto a la determinación de las sumas reales el Ministerio ha realizado acciones para aumentar el volumen de estudios técnicos, lo que ha permitido un incremento en la determinación de las sumas reales para cobro a los funcionarios y funcionarias que han recibido erróneamente esos recursos.
- 1.15. Es importante señalar, que la generación de sumas giradas de más obedece principalmente a tres factores que se resumen a continuación:
- Reportes 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, los cuales al no mostrar la matrícula real, generan posibles sumas giradas de más a docentes que no impartieron o las lecciones para las que fueron nombrados o lo hicieron de forma parcial.
  - La concentración de registro de los movimientos de personal en las oficinas centrales que afectan la planilla salarial del MEP, ante la imposibilidad de realizarlos en las 27 Direcciones Regionales de Educación, lo cual 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.
  - 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, generando un nuevo pago, y

trasladándose la totalidad de los salarios pagados erróneamente al proceso de cobro de PSGM.

- 1.16. Aunado a lo anterior, la Unidad de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, emitió en el 2020 el informe INF-UFIS-03-2020<sup>4</sup> en el cual se realizó una revisión de una muestra de las acciones de personal que originaron las PSGM en el período comprendido entre la puesta en marcha del sistema INTEGRA 2 en abril de 2014 y el cierre de 2019. Los resultados obtenidos reflejan que los tipos de acciones de personal que originaron la mayor cantidad de sumas corresponden principalmente a los ceses de nombramiento (25%), las incapacidades o licencias para cuidado de personas en fase terminal o menores de edad gravemente enfermos (24%) y las disminuciones de lecciones (13%).
- 1.17. De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría General, los ceses de nombramiento y las disminuciones de lecciones, se relacionan con los reportes de matrícula<sup>5</sup> comentados anteriormente, los cuales se procesan con información proyectada de la matrícula que una vez iniciado el curso lectivo es cotejada con la matrícula real, generando ajustes en los nombramientos y por ende gran cantidad de PSGM.
- 1.18. En conclusión, se han realizado esfuerzos por disminuir la generación de las PSGM; así como, su recuperación posterior; no obstante, persisten debilidades sobre esta temática que generan incertidumbre sobre los posibles errores en los saldos de la partida presupuestaria de Remuneraciones, de manera que no fue posible obtener evidencia suficiente para poder emitir una opinión sobre su razonabilidad.

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

- 1.19. 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.
- 1.20. Los encargados del gobierno de la entidad son responsables de la supervisión del proceso de información financiera de la institución.

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

- 1.21. Es responsabilidad de la Contraloría General de la República 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 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, 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. Sin embargo, debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección "Fundamento

<sup>4</sup> Informe emitido el 28 de mayo de 2020, comunicado a la Administración mediante oficio N° TN-DCOF-083-2020.

<sup>5</sup> Remitidos mediante hojas de cálculo en formato Excel por los centros educativos al Departamento de Asignación del Recurso Humano.

para abstención de opinión sobre la partida de Remuneraciones”, no hemos podido obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y adecuada para expresar una opinión de auditoría sobre la Liquidación Presupuestaria correspondiente al ejercicio económico 2020.

1.22. Se han cumplido con los requerimientos de ética del Marco Ético de los Funcionarios de la Contraloría General de la República.

Firmamos a los 27 días del mes de abril de 2021, San José, Costa Rica.



Licda. Jessica Víquez Alvarado.  
**Gerente de Área**

Licda. Natalia Romero López  
**Asistente Técnica**

Lic. Luis Diego Jiménez Alpízar  
**Fiscalizador**

Lic. Erick Solorzano Navarro  
**Fiscalizador**

Licda. Andrea Melissa Garro Arias  
**Fiscalizadora Asociada**

ncs

G: 2021000268-1

**ANEXO ÚNICO**  
**DETALLE DE LAS PARTIDAS AUDITADAS**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**EJERCICIO ECONÓMICO 2020**  
**(En millones de colones)**

<b>Nombre de la partida</b>	<b>Presupuesto devengado</b>
Remuneraciones	1.487.666,2
Servicios	23.748,8
Transferencias Corrientes	878.058,0
Transferencias de Capital	35.579,0

Fuente: CGR, con base en la liquidación presupuestaria del MEP para el ejercicio económico 2020.