

INFORME N° DFOE-CAP-IF-00011-2021

30 de junio, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL RECURSO HUMANO EN EL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	5
Origen de la Auditoría.....	5
Objetivo.....	5
Alcance.....	5
Criterios de Auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	6
Definiciones.....	7
Generalidades acerca de la planificación estratégica del Recurso Humano en el Ministerio de Educación Pública.....	7
Siglas.....	9
2. Resultados.....	9
Planificación Estratégica Del Recurso Humano En El Ministerio De Educación Pública.....	9
Ausencia de Planificación Estratégica Institucional del Recurso Humano.....	10
Situaciones que limitan la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia institucional del recurso humano.....	12
3. Conclusiones.....	15
4. Disposiciones.....	15
A la Máster Giselle Cruz Maduro en su calidad de Ministra de Educación Pública o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	16
A la Licenciada Yaxinia Díaz Mendoza Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública y al Licenciado Reynaldo Ruíz Brenes Director de Planificación Institucional, o a quienes en su lugar ocupen esos cargos.....	16
A la Licenciada Yaxinia Díaz Mendoza, en su calidad de Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	16

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La auditoría tuvo como propósito determinar si la planificación estratégica del recurso humano en el Ministerio de Educación Pública responde al marco regulatorio y prácticas aplicables. El periodo evaluado comprendió entre el 1 enero de 2019 y el 30 de abril de 2021.

¿Por qué es importante?

La planificación estratégica del recurso humano permite a las instituciones públicas orientar, desarrollar, conducir, promover y atraer recurso humano calificado que contribuya en el logro de los objetivos estratégicos institucionales para cumplir con su finalidad pública, brindando servicios que generen valor y un mayor impacto sobre la ciudadanía.

Esa planificación para el caso del Ministerio de Educación Pública resulta relevante, siendo que su finalidad corresponde a garantizar el derecho fundamental a una educación de calidad con acceso equitativo e inclusivo, aprendizajes pertinentes y relevantes para la formación plena e integral de las personas y la convivencia ciudadana. Además, considerando que para el año 2020, ese Ministerio destinó ₡1.257.605,9 millones (59,2% de su presupuesto ejecutado) para el pago de remuneraciones de 87.159 funcionarios y funcionarias, quienes tienen a su cargo funciones con el propósito de definir y planificar la política educativa, atender servicios de apoyo, el desarrollo curricular y vínculo al trabajo, infraestructura y equipamiento, aplicación de tecnologías, gestión y evaluación de calidad, desarrollo y coordinación regional; así como, programas de equidad.

¿Qué encontramos?

Se determinó que el Ministerio de Educación Pública no cuenta con una planificación estratégica institucional del recurso humano que le permita orientar, desarrollar, conducir, promover y atraer su personal.

Al respecto, si bien en el Plan Estratégico Institucional 2019-2024 se incorpora una meta relacionada con el recurso humano, esta se refiere a implementar un plan estratégico para la Dirección de Recursos Humanos y no responde a una visión integral que permita contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales para la prestación del servicio de educación. Además, dicha meta se vincula únicamente con una de las acciones estratégicas definidas para la gestión administrativa y no con los objetivos o acciones para la gestión sustantiva del Ministerio.

En razón de lo anterior, las acciones establecidas por la Dirección de Recursos Humanos en atención a la citada meta institucional se enfocan únicamente en sus funciones y tienen como propósito impulsar el recurso humano de esa Dirección; así como, la calidad e innovación de los servicios que presta. Además, sus líneas de acción están vinculadas directamente a atender asuntos internos y fueron socializadas únicamente con los Departamentos a su cargo.

Aunado a lo anterior, se determinaron situaciones que limitan la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia institucional de recursos humanos en ese Ministerio. Entre ellas, desde el año 2015 el 71,4% (15 de 21) de las unidades funcionales de la citada Dirección no se encuentran formalmente autorizadas. Además, dentro de su estructura se incorporan otras instancias, tales como una comisión institucional, 4 unidades de apoyo y una figura de gestión estratégica a nivel de subdirección, que no forman parte de la estructura organizacional avalada por MIDEPLAN.

Además, la Dirección de Recursos Humanos ejecuta sus funciones con 115 manuales de procedimientos que no se ajustan a los requerimientos institucionales para la elaboración de normativa interna y que por lo tanto no se encuentran vigentes. Cabe indicar, que el 80% (92) de

dichos manuales fueron emitidos por unidades que no forman parte de la estructura organizacional vigente.

Asimismo, en el desarrollo de las políticas, procedimientos y planes del recurso humano del Ministerio únicamente se considera a dicha Dirección, ya que no se tiene identificado a nivel institucional a los actores involucrados en la gestión del recurso humano, a pesar de la existencia de proyectos orientados a desconcentrar la función de trámites referentes a la gestión del recurso humano en las 27 Direcciones Regionales de Educación.

Sobre el particular, existe la necesidad de estandarizar, generar aprendizaje, articular y optimizar los procesos relacionados con la gestión del recurso humano que se encuentran a cargo de las 27 Direcciones Regionales de Educación, con el propósito de cumplir con sus funciones de manera oportuna, participar en la planificación estratégica y generar valor público. En ese sentido, no se han definido mecanismos de comunicación y coordinación que permitan identificar, priorizar y socializar los temas relacionados con la gestión del recurso humano que deben ser de conocimiento general en el Ministerio; así como, los mecanismos que permitan medir el avance respectivo de las acciones establecidas.

Adicionalmente, el Ministerio carece de mecanismos que le permitan obtener información respecto a las características generales, los requisitos técnicos y blandos que deberá tener su personal para desempeñar su trabajo respondiendo a las necesidades y exigencias del entorno. Así como, disponer de información integrada sobre las brechas del personal actual y las necesidades requeridas, con el propósito de establecer los planes de acción para su desarrollo, su consideración en los procesos de contratación, la cuantificación de las necesidades de personal en todo el país de manera equitativa y prever el recurso humano requerido para alcanzar los objetivos institucionales.

¿Qué sigue?

Se emiten disposiciones a la Ministra de Educación Pública, la Directora de Recursos Humanos y al Director de Planificación Institucional de ese Ministerio, con el propósito de que se implementen las acciones que permitan subsanar las situaciones indicadas anteriormente.

Lo anterior, en procura de incentivar un proceso de formulación, implementación y seguimiento de la estrategia del recurso humano que responda a las necesidades del entorno y al marco regulatorio aplicable, que permita a dicho Ministerio incrementar su capacidad de gestión de ese recurso como componente estratégico para la consecución de los objetivos en procura de prestar un servicio de educación de calidad, eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades de la población.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL RECURSO HUMANO EN EL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

1. Introducción

Origen de la Auditoría

- 1.1. La planificación estratégica del recurso humano permite a las instituciones públicas orientar, desarrollar, conducir, promover y atraer recurso humano calificado que contribuya en el logro de los objetivos estratégicos institucionales para cumplir con su finalidad pública, brindando servicios que generen valor y un mayor impacto sobre la ciudadanía.
- 1.2. Esa planificación para el caso del Ministerio de Educación Pública resulta relevante siendo que su finalidad corresponde a garantizar el derecho fundamental a una educación de calidad, con acceso equitativo e inclusivo, aprendizajes pertinentes y relevantes para la formación plena e integral de las personas y la convivencia ciudadana.
- 1.3. Además, en el año 2020, ese Ministerio destinó ₡1.257.605,9 millones (59,2% de su presupuesto ejecutado) para el pago de remuneraciones de 87.159 funcionarios y funcionarias, quienes ejecutan sus funciones con el propósito de definir y planificar la política educativa, así como para atender servicios de apoyo a la gestión, el desarrollo curricular y vínculo al trabajo, infraestructura y equipamiento, aplicación de tecnologías, gestión y evaluación de calidad, desarrollo y coordinación regional, y los programas de equidad.
- 1.4. Considerando lo anterior, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

Objetivo

- 1.5. Determinar el cumplimiento de la regulación aplicable a los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la planificación estratégica del recurso humano en el Ministerio de Educación Pública.

Alcance

- 1.6. La auditoría comprendió la verificación del cumplimiento normativo de la planificación estratégica del recurso humano en el MEP entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2021. Para ello, se consideraron los componentes detallados a continuación:
 - a) **Formulación de la planificación estratégica del recurso humano:** contempla las acciones para planificar estratégicamente la gestión del recurso humano, con el propósito de alcanzar los objetivos institucionales, atender acciones imprevistas y anticipar posibles cambios en el entorno.
 - b) **Implementación de la planificación estratégica del recurso humano:** comprende las acciones realizadas para ejecutar la estrategia de recurso humano, contemplando el proceso de formulación de conformidad a las necesidades actuales y futuras, mediante la activación de mecanismos orientados a alcanzar las metas propuestas en los plazos establecidos.

- c) **Seguimiento de la planificación estratégica del recurso humano:** comprende las acciones institucionales para monitorear el cumplimiento de la estrategia del recurso humano definida, con el fin de tomar decisiones para el logro de los objetivos y evaluar el desempeño institucional mediante la rendición de cuentas.

Criterios de Auditoría

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente a la Ministra de Educación Pública con el oficio número DFOE-EC-0347 del 26 de marzo de 2021; y, expuestos al Viceministro, Jefe de despacho y Asesor del Viceministerio Administrativo, así como al Subdirector y enlace de la auditoría de la Dirección de Recursos Humanos. Dichos criterios se detallan a continuación, así como otros criterios adicionales determinados en la etapa de examen:
- a) Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 11.
 - b) Ley General de la Administración Pública, N° 6227. Artículo 113 incisos 1) y 2).
 - c) Ley General de Control Interno, N° 8292. Artículo 13, incisos c), d) y e) y 14 incisos a) y d).
 - d) Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, N° 3481. Artículo 50 incisos a) b) ch) f) y h).
 - e) Reforma al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto N° 35865-MP. Artículos 124; 132 incisos a) b) c) e) g) y h); 133; y 140.
 - f) Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE. Normas 2.1 incisos c) y d); 2.4; 2.5; 2.5.2; 2.5.3; 3.3; 4.1; 4.2 incisos d) y e); y 4.4.1.
 - g) Decreto Ejecutivo N°38170-MEP-Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. Artículos 4; 6; 7; 11; 37 inciso a); 39 inciso a); 41; 42 incisos g), h), i), l), p), q) y x); 73 incisos e) g) y j); 124; 125 incisos a), b), c), d), f), h), i), j), l),m), n),o), p), v), z), aa), bb), y gg); y 142.
 - h) Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas 2013. Página 6, punto D.2.
 - i) Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Pública-MIDEPLAN. Páginas 81, párrafo 4.4.2; 82, párrafo 2.2; 82, párrafo 2.3; 84, párrafo 3.1 y 3.2; 87, párrafo 4.1 y 4.2; y 88, párrafo 4.4.
 - j) Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional -MIDEPLAN. Páginas 18; 33; y 39.

Metodología aplicada

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Asimismo, para la verificación del cumplimiento de los aspectos vinculados a la planificación estratégica del recurso humano del MEP, se consideró el análisis de la información suministrada, entrevistas y consultas al personal, aplicación de una guía de verificación y los resultados de un taller virtual con personal de las Direcciones Regionales de Educación, según se detalla a continuación:
- a) **Guía de Verificación:** Instrumento que permite verificar que los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la planificación estratégica institucional del recurso humano respondan a los requerimientos del marco regulatorio aplicable y las orientaciones establecidas por el MIDEPLAN.
 - b) **Taller con la Direcciones Regionales de Educación:** Acercamiento virtual para conocer el objeto de auditoría desde la perspectiva del personal, así como, entender los mecanismos utilizados para la comunicación y coordinación de la planificación del recurso humano fuera de las oficinas centrales del Ministerio; además de conocer la implementación del Proyecto Ventanilla impulsado por la Dirección de Recursos Humanos.

- 1.9. Cabe indicar, que los periodos referentes al corto, mediano y largo plazo en la planificación estratégica, en la presente auditoría se consideran de la siguiente forma: 1 año a corto plazo; 3 años a mediano plazo; y de 5 años en adelante como el largo plazo según los plazos otorgados por ese Ministerio mediante el PEI 2019-2024 y sus planes operativos anuales.

Definiciones

- 1.10. Los principales conceptos utilizados en la auditoría realizada se detallan a continuación:

Cuadro N° 1 Conceptos utilizados en la auditoría

Concepto	Definición
Actores responsables	Direcciones, departamentos y unidades que influyen o participan en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la planificación estratégica del recurso humano del MEP.
Estrategia institucional	Líneas de acción trazadas por el MEP para la toma de decisiones orientadas a cumplir con las metas de la organización y alcanzar su fin público, de conformidad con el marco regulatorio aplicable y la asignación de recursos.
Gestión del recurso humano	Acciones realizadas por el MEP para conducir, desarrollar, promover y atraer su recurso humano de acuerdo con las necesidades institucionales previamente establecidas.
Valor público	De acuerdo con el PEI 2019-2024 se define como la capacidad para contribuir a la formación plena e integral de personas, mediante la educación accesible, inclusiva, orientada al desarrollo de habilidades para la vida; generando confianza en la prestación de los servicios.

Fuente: Elaboración CGR, con información suministrada por el MEP.

Generalidades acerca de la planificación estratégica del Recurso Humano en el Ministerio de Educación Pública

- 1.11. La planificación estratégica del recurso humano se “...refiere a la forma en que la institución gestiona, desarrolla, conduce y promueve el potencial de los colaboradores que la integran, con el fin de contribuir a su eficaz y eficiente gestión e incrementar su compromiso con la misma”¹. Asimismo, permite identificar y gestionar los requerimientos actuales y futuros conforme a la estrategia institucional que sea definida para un periodo determinado; por lo cual, es un proceso que debe concretarse desde el nivel jerárquico, considerando las situaciones que se presenten en el desarrollo de las funciones definidas para cumplir con los objetivos y metas institucionales, las cuales deben estar dirigidas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.
- 1.12. Dicha planificación resulta de relevancia para el MEP, siendo que tiene como fin garantizar a la ciudadanía el derecho fundamental a una educación de calidad, con acceso equitativo e inclusivo, con aprendizajes pertinentes y relevantes, para la formación plena e integral de las personas y la convivencia. Lo anterior, mediante el mejoramiento continuo de la gestión incluyendo estándares modernos de eficacia, eficiencia y transparencia que permita orientar los procesos educativos de calidad para mejorar continuamente la calidad de vida de la ciudadanía.
- 1.13. Para orientar el cumplimiento de ese fin, el MEP formuló su Plan Estratégico Institucional 2019-2024, el cual tiene como propósito establecer estrategias para promover el desarrollo de habilidades en las personas para la convivencia efectiva en la sociedad y la incorporación al mercado laboral, así como para hacer frente a los retos de la cuarta revolución industrial.
- 1.14. Al 31 de diciembre de 2020, el Ministerio registró 1.074.913 estudiantes matriculados y para la ejecución de sus funciones contó con una estructura conformada por 27 Direcciones Regionales

¹ Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional, MIDEPLAN.

de Educación y 9.170 centros educativos y servicios auxiliares². A esa fecha, contaba con 87.179 funcionarias y funcionarios cuyos registros en nómina ascienden a 101.774 dado que dicho personal desarrollaba funciones en centros educativos distintos, imparten lecciones en diferentes ramas o sustituyen personal por ascensos, licencias, permisos con goce de salario, permisos sin goce de salario, incapacidades, entre otros. A continuación se muestra el detalle:

Figura N° 1 Datos del MEP



Fuente: Elaboración CGR, con datos suministrados por el MEP.

- 1.15. A esa fecha, el MEP tenía a su cargo la vigilancia administrativa en materia educativa y la coordinación e inspección de la educación que se imparte en 1.056 centros educativos privados (considera 90 centros subvencionados), los cuales registraron 108.524 matrículas (20.043 correspondió a centros subvencionados).

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 1.16. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante los oficios DFOE-CAP-0336 (8865) y DFOE-CAP-0338 (8934) del 17 de junio de 2021. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Ministra de Educación Pública mediante los oficio DM-0854-2021 (17736) con fecha del 23 de junio de 2021. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-CAP-0372 (09661) del 30 de junio de 2021.

² Incluye los programas de preescolar, escuelas y colegios diurnos y nocturnos, educación especial, aula edad, colegio nacional virtual, educación convencional y cursos libres, educación convencional y educación emergente, educación abierta, colegios a distancia y centros de atención integral para personas adultas con discapacidad.

Siglas

1.17. A continuación, se detallan las siglas utilizadas en este informe:

Cuadro N° 2 Listado de siglas

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PEI 2019-2024	Plan Estratégico Institucional del MEP del periodo 2019-2024

Fuente: Elaboración CGR.

2. Resultados

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL RECURSO HUMANO EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 2.1. La planificación estratégica del recurso humano es el proceso institucional para formular, implementar y dar seguimiento a las necesidades del recurso humano, examinando la estrategia institucional para atraer, mejorar, conservar y evaluar al personal, considerando los requerimientos actuales y futuros de conformidad con el marco regulatorio aplicable. Dicha planificación estratégica debe permitir a la institución orientar³, desarrollar⁴, conducir⁵ y promover⁶ el potencial de su personal, con el fin de contribuir a su eficaz y eficiente gestión e incrementar su compromiso con la misma⁷.
- 2.2. Además, según el MIDEPLAN⁸ “...es el resultado de una labor de análisis, interpretación y toma de decisiones por parte de las autoridades y los colaboradores de la institución, en función del mandato institucional y su aporte al desarrollo nacional”, dado que cuando se planifica se ordenan las ideas, se organizan y priorizan las actividades de conformidad con las necesidades del entorno con el fin de cumplir con sus competencias y responsabilidades.
- 2.3. MIDEPLAN⁹ dispone que en la estrategia institucional se deben incluir el desarrollo de políticas, planes y procesos alineados a la organización administrativa, procurando la satisfacción y motivación de las personas usuarias, así como, la participación activa del personal y los actores responsables. Igualmente, resulta necesario organizar los puestos de trabajo, detectar las

³ Desarrollar políticas, estrategias y planes de recurso humano alineados a la estrategia institucional, considerando la estructura organizativa y la participación del personal en el desarrollo de la mismas, con el fin de garantizar la motivación, equidad, organización y gestión en los puestos de trabajo.

⁴ Identificar, clasificar y adecuar el conocimiento y las competencias del personal a las necesidades actuales y futuras mediante la ejecución de planes de formación y desarrollo del personal que respondan a los objetivos institucionales

⁵ Desarrollar e implementar canales de comunicación y coordinación para identificar, priorizar y socializar los temas relacionados con la gestión del recurso humano que deben ser de conocimiento general, con el fin de contribuir a su eficaz y eficiente gestión e incrementar su compromiso con la misma

⁶ Alinear los temas laborales con la estrategia de la institución con el objetivo brindar un servicio de calidad, manteniendo un ambiente de trabajo adecuado mediante la identificación y la mitigación de los factores de riesgo que aseguren el bienestar, la satisfacción y la motivación de todo el personal.

⁷ Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional, MIDEPLAN.

⁸ Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional.

⁹ Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional.

habilidades requeridas del personal, así como, adecuar su desarrollo y competencias a las exigencias del entorno para alcanzar los objetivos institucionales, contemplando la sucesión de puestos claves, el involucramiento de las personas en actividades de innovación y el mejoramiento continuo de los canales de comunicación que permita la efectiva coordinación y rendición de cuentas.

2.4. Para cumplir con lo anterior el MEP cuenta con los siguientes responsables:

- a) **Despacho del Ministro:** aprueba los planes estratégicos y operativos de conformidad con los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales, además le corresponde evaluar el funcionamiento de la organización administrativa para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales referente a la gestión de recursos humanos y rendir cuentas sobre la gestión realizada¹⁰.
- b) **Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional:** direcciona y ejecuta las competencias, funciones y atribuciones técnico-administrativas que le son otorgadas para el cumplimiento de la política educativa de conformidad con el marco regulatorio aplicable, asimismo, tiene a cargo a la Dirección de Planificación Institucional.¹¹
- c) **Viceministerio Administrativo:** direcciona y ejecuta las competencias, funciones y atribuciones técnico-administrativas que le son otorgadas para el cumplimiento de la política educativa de conformidad con el marco regulatorio aplicable, asimismo, tiene a cargo la aprobación de los planes anuales, estratégicos y el anteproyecto del presupuesto de la Dirección de Recursos Humanos, así como, su funcionamiento.¹²
- d) **Dirección de Planificación Institucional:** coordina, articula y orienta el proceso de planificación estratégica en las oficinas centrales y en las Direcciones Regionales de Educación, de acuerdo con los objetivos y prioridades institucionales de conformidad con la estrategia vigente, al igual que del desarrollo y funcionamiento del sistema de información oficial del MEP; asimismo, vela porque la planificación anual del Ministerio sea consistente con los objetivos y prioridades institucionales y evalúa su ejecución; además, coordina con la Dirección de Recursos Humanos los costos asociados a la gestión y establece los controles necesarios para garantizar la aplicación de las acciones operativas.¹³
- e) **Dirección de Recursos Humanos:** coordina y articula, los procesos relacionados con la planificación del recurso humano, además se encarga de proveer y actualizar los criterios técnicos (políticas y manuales) asociados a la materia considerando la disponibilidad de recursos, capacidades del personal y prioridades del sector educación. Por otra parte, propone e impulsa proyectos de mejora; y se encarga de manejar, comunicar y socializar la información competente a su materia, asimismo, garantiza la atención oportuna a las personas usuarias, y dirige, ejecuta, controla y supervisa sus planes operativos y estratégicos de conformidad con los objetivos institucionales y el marco regulatorio aplicable.¹⁴

2.5. Al respecto, se determinó que el Ministerio de Educación Pública no cuenta con una planificación estratégica institucional del recurso humano que le permita orientar, desarrollar, conducir, promover y atraer su personal. Lo anterior, con fundamento en las siguientes situaciones:

AUSENCIA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL DEL RECURSO HUMANO

2.6. En el PEI 2019-2024 del MEP se incorporan 4 ejes estratégicos sobre los cuales gira su labor administrativa y sustantiva, incluida una meta que responde a lo establecido por la

¹⁰ Artículo 11 de la Constitución Política; artículo 13 c) de la Ley N° 8292; y norma 2.5.2 de las NCISP.

¹¹ Artículos 4 y 37 inciso a) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP.

¹² Artículos 4; 39 inciso a); y 125 inciso d) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP.

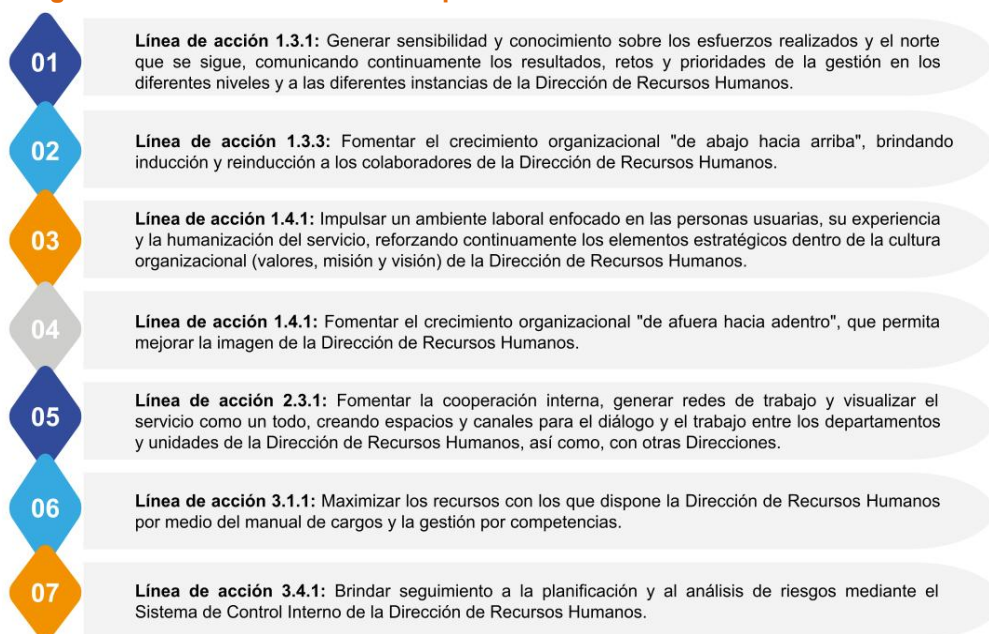
¹³ Artículos 41 y 42 incisos g), h), i), l), p), q) y x) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP.

¹⁴ Artículo 13 incisos d) y e) de la Ley N° 8292; artículos 124 y 125 incisos a) b), c), d), f), h), m), o), v), bb) y gg) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP, y la norma 4.1 NCISP.

Administración respecto al recurso humano, referente a “Implementar el Plan Estratégico de la Dirección de Recursos Humanos”.

- 2.7. Sin embargo, se determinó que dicha meta se vincula únicamente con una de las acciones estratégicas definidas para la gestión administrativa. Es decir, no se vincula con objetivos o acciones estratégicas de la gestión sustantiva del MEP; a saber, mediación pedagógica, el modelo curricular y la oferta educativa.
- 2.8. Además, esa meta solo se refiere a implementar un plan estratégico para la Dirección de Recursos Humanos y no responde a la visión integral del Ministerio que permita contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales y lograr mayor eficiencia, efectividad, pertinencia, calidad e innovación en la prestación de los servicios de conformidad con las necesidades de la ciudadanía. En ese sentido, el Ministerio no considera en esa planificación objetivos, acciones o metas estratégicas respecto a elementos, tales como:
 - a) La orientación y alineación de las políticas, estrategias, manuales, planes y proyectos.
 - b) La gestión, participación, desarrollo y motivación del personal, incluidas las habilidades técnicas y blandas.
 - c) El establecimiento de mecanismos de comunicación efectiva que permitan su divulgación y socialización.
 - d) La alineación de los planes de recurso humano con la estrategia, las políticas, la estructura de la organización y sus procesos; así como, la elaboración y ejecución de planes de formación y desarrollo del personal, que contribuyan a garantizar que los colaboradores se ajustan a las capacidades actuales y futuras de la institución y revisar la eficacia de dichos planes.
 - e) El establecimiento de mecanismos para medir y mejorar la satisfacción y motivación de los colaboradores que permitan a su vez mejorar las políticas, estrategias y planes.
 - f) Identificar, clasificar y adecuar el conocimiento y las competencias del personal a las necesidades de la institución.
 - g) La evaluación y el mejoramiento del desempeño del personal tanto para aumentar su capacidad como para favorecer su promoción.
 - h) La alineación de los temas de remuneración, traslados, despidos, reconocimiento y otros asuntos laborales con la política y estrategia de la institución, dentro del marco regulatorio.
- 2.9. En línea con lo anterior, se evidenció que el plan con el que cuenta la Dirección de Recurso Humano para el periodo 2019-2022 no corresponde a una planificación estratégica institucional dado que fue formulado por esa Dirección para impulsar únicamente su recurso humano y brindar calidad e innovación en los servicios que presta (ver Figura 2).
- 2.10. Asimismo, no se involucró en la definición de la ruta de trabajo a los actores responsables de gestionar el recurso humano dentro de la organización del Ministerio, para identificar y priorizar articuladamente los temas que se deben impulsar de acuerdo con las necesidades de las personas usuarias, recursos disponibles, plazos establecidos y las características del entorno.

Figura N° 2 Líneas de acción del plan de la Dirección de Recursos Humanos



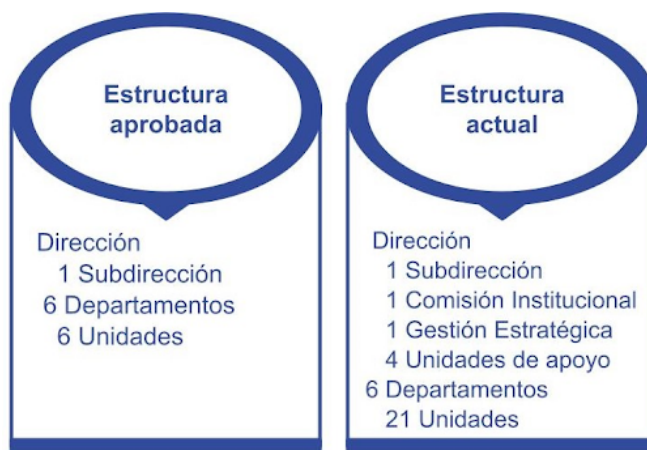
Fuente: Elaboración CGR, con datos suministrados por el MEP.

- 2.11. Las situaciones descritas obedecen a que el MEP no detalló en el PEI 2019-2024 las expectativas o resultados esperados con la ejecución de la meta propuesta, considerando una visión integral de la Administración para desarrollar el tema. Asimismo, la Dirección de Recursos Humanos, así como, otros actores involucrados en la gestión del recurso humano del Ministerio no participaron en la formulación de la estrategia institucional, a pesar de tener a cargo funciones vinculadas a procesos relacionados con la planificación, promoción, reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación y evaluación del recurso humano de esa Cartera Ministerial.
- 2.12. Aunado a lo anterior, no existe coordinación entre la Dirección de Recursos Humanos con las otras instancias del Ministerio para formular e implementar la ruta de trabajo sobre la gestión del recurso humano que contemple la organización administrativa, recursos disponibles y los plazos establecidos en la planificación institucional.
- 2.13. Estas situaciones limitan que el MEP pueda definir su estrategia institucional contemplando aspectos básicos para gestionar el recurso humano de manera integral, que permita concentrar los esfuerzos operativos en un objetivo concreto, de conformidad con los requerimientos del entorno y la disponibilidad de los recursos para cumplir con su fin público y agregar valor al servicio educativo del país.
- 2.14. Asimismo, restringe los beneficios de una planificación estratégica que permita al Ministerio lograr un desarrollo, compromiso y motivación en sus funcionarios y funcionarias al integrarlos en los procesos internos, socializando la visión integral que no solo indique lo que deben hacer, sino que detalle el propósito de cada acción, obteniendo un mayor aprovechamiento de los esfuerzos, que permita ahorrar recursos y mejorar la gestión continuamente, identificando oportunidades de mejora para alcanzar los objetivos institucionales, así como, obtener mayor capacidad de respuesta y flexibilidad ante las oportunidades cambiantes del entorno.
- 2.15. Por otro lado, el Ministerio podría orientar los esfuerzos institucionales a desarrollar una cultura orientada a la gestión para resultados, la calidad, la gestión de riesgos y el compromiso y ética institucional, de manera que los esfuerzos institucionales permitan brindar confianza y satisfagan las necesidades de la comunidad educativa, mediante una gestión integral del recurso humano.

SITUACIONES QUE LIMITAN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DEL RECURSO HUMANO

- 2.16. Respecto a los esfuerzos actuales que desarrolla el MEP en relación con el recurso humano se determinaron situaciones que limitan la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia institucional que permita gestionar, desarrollar, conducir y promover el potencial de su personal. A continuación se detallan dichas situaciones:
- a) Para realizar cambios en la estructura organizacional es necesario contar con estudios previos por parte de la organización¹⁵; no obstante, desde el año 2015, el 71,4% (15¹⁶ de 21) de las unidades funcionales de la Dirección de Recursos Humanos no se encuentran contempladas en la organización administrativa formalmente autorizada¹⁷. Además, dentro de su estructura se incorporan otras instancias, tales como una comisión institucional, 4 unidades de apoyo y una figura de gestión estratégica a nivel de subdirección, que no forman parte de la estructura organizacional del MEP avalada por MIDEPLAN. Ver Figura N° 3.

Figura N°3 Estructura de la Dirección de Recursos Humanos del MEP



Fuente: Elaboración CGR, con datos suministrados por el MEP.

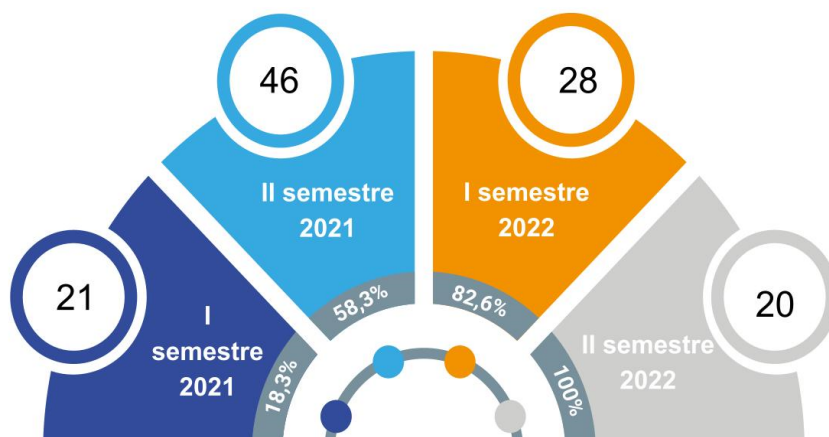
- b) Asimismo, las políticas, lineamientos, manuales y estrategias de recursos humanos deben alinearse a la organización administrativa; sin embargo, se evidenció que la Dirección de Recursos Humanos cuenta con 115 manuales de procedimientos que no están vigentes, dado que no cumplen con los “*Lineamientos para la elaboración y aval técnico de Procesos y Manuales de Procedimientos ante el Departamento de Control Interno y Gestión del Riesgo*” a pesar de que 60 de ellos fueron actualizados posterior a la emisión de dichos lineamientos.
- c) Cabe indicar, que dicha situación fue comunicada por el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional al Viceministerio Administrativo. No obstante, se tiene proyectado seguir operando sin esos manuales, dado que los ajustes fueron programados para los años 2021 y 2022. Ver Figura N° 4.

¹⁵ Punto D.2 Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas 2013-MIDEPLAN.

¹⁶ Análisis Ocupacional, Licencias, Reclutamiento y selección, Plataforma de Servicios, Pensiones y retiro laboral, Gestión de reclamos, Archivo, seguimiento y control documental, Cobros administrativos, Planilla, Gestión presupuestaria, Investigación preliminar y previa docente, Trámites rápidos, Procedimientos especiales, Procedimientos administrativos, y Conflictos.

¹⁷ Artículos 39, 40, 126 del Decreto Ejecutivo 38170-MEP.

Figura N° 4 Cronograma de actualización de manuales



Fuente: Elaboración CGR, con datos suministrados por el MEP.

- d) Además, es necesario incluir al personal en el desarrollo de las políticas, estrategias y planes del recurso humano; no obstante, en el MEP los asuntos referentes al tema son planteados únicamente por la Dirección de Recursos Humanos y no tienen identificados a nivel institucional a los actores responsables del tema, a pesar de la existencia de necesidades orientadas a atender asuntos externos.
- e) Ejemplo de lo anterior, constituye la implementación del “Proyecto Ventanilla” que pretende desde el año 2009¹⁸ desconcentrar la función de trámites referentes a la gestión del recurso humano en las 27 Direcciones Regionales de Educación, los cuáles debían estar implementados en el año 2015¹⁹; sin embargo, al 30 de abril del presente año sigue pendiente de ejecutarse en su totalidad la segunda fase en 11 Direcciones Regionales de Educación.
- f) En ese sentido, existe la necesidad de estandarizar, generar aprendizaje, articular y optimizar los procesos relacionados con la gestión del recurso humano que se encuentran a cargo de esas 27 Direcciones Regionales, con el propósito de cumplir con sus funciones de manera oportuna, participar en la planificación estratégica y generar valor público.
- g) De igual forma, para planificar el recurso humano es necesario organizar y gestionar los puestos de trabajo, incluidas las habilidades blandas para alcanzar los objetivos institucionales y generar oportunidades de mejora en la calidad de los bienes y servicios que presta. Al respecto, se determinó que no dispone de mecanismos que le permitan obtener información respecto a las características generales, los requisitos técnicos y blandos que deberá tener su personal para desempeñar su trabajo respondiendo a las necesidades y exigencias del entorno.
- h) Asimismo, se carece de información integrada que le permita al Ministerio conocer las brechas del personal actual y las necesidades requeridas, con el propósito de establecer los planes de acción para su desarrollo o bien considerarlos en las nuevas contrataciones, cuantificar las necesidades de personal en todo el país de manera equitativa y prever por anticipado el recurso humano requerido para alcanzar los objetivos institucionales.
- i) Aunado a lo anterior, se identificó que el MEP carece de un plan de sucesión de puestos críticos que permita identificar las necesidades de personal respecto a sus competencias actuales o potenciales, con el fin de asegurar la continuidad del servicio de educación ante la ausencia de personal clave.

¹⁸ Decreto Ejecutivo 35513-MEP.

¹⁹ Oficio circular DRH-19506-2014-DIR.

- j) Igualmente, en las instituciones deben existir canales de comunicación y coordinación que involucren a todo el personal; no obstante, se determinó que el Ministerio no cuenta con mecanismos que permitan identificar, priorizar y socializar los temas relacionados con la gestión del recurso humano que deben ser de conocimiento general, puesto que, es fundamental para garantizar el compromiso integral orientado a la consecución de los objetivos institucionales.
 - k) Por otro lado, las instituciones deben revisar y actualizar los objetivos operativos con los objetivos institucionales; no obstante, el MEP no ha monitoreado las acciones implementadas en la gestión operativa del recurso humano, dado que no cuenta con mecanismos que permitan medir el avance respectivo, de manera que puedan revisar, actualizar o mejorar la estrategia de recursos humanos, permitiendo realimentar el proceso de acuerdo con los cambios del entorno.
- 2.17. Las situaciones identificadas obedecen a que la Dirección de Recursos Humanos opera con un organigrama que no ha sido aprobado y no se ajusta al marco regulatorio aplicable. Además, el Ministerio no tiene direccionamiento integral para formular, implementar y brindar seguimiento a la gestión estratégica del recurso humano, considerando las necesidades de todas las instancias a lo largo del país; así como, la cantidad de recursos necesarios para la prestación eficiente y eficaz del servicio de educación. Asimismo, no se han establecido indicadores de gestión que permitan la evaluación cualitativa y cuantitativa del cumplimiento de objetivos vinculados con el recurso humano.
- 2.18. Adicionalmente, los procedimientos relacionados con la gestión del recurso humano se documentaron en formatos que no fueron aprobados por la Dirección de Planificación Institucional quien tiene la función de desarrollar, implementar y actualizar las metodologías que utilizan las dependencias para dicho fin. Asimismo, el 80% (92 de los 115) de los manuales de procedimientos desactualizados responden a las 18 unidades que no forman parte de la organización administrativa del Ministerio.
- 2.19. Las situaciones descritas impiden al MEP definir una estrategia que oriente su accionar en materia de recursos humanos, de conformidad con el marco regulatorio aplicable, considerando el contexto estratégico y la organización administrativa para identificar y participar a los actores responsables del tema, satisfacer las necesidades de las personas usuarias, brindar un servicio de calidad en todo el país y mejorar la transparencia institucional mediante una efectiva rendición de cuentas.
- 2.20. Además, limitan la mejora continua de la calidad del ejercicio profesional, centrado en el desempeño responsable y efectivo, así como, en la innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, fortalecer el compromiso solidario con la educación, agregar valor público a la función que desarrolla y tomar decisiones oportunamente de acuerdo con los cambios del entorno, conduciendo la motivación del personal para brindar una educación de calidad, con acceso equitativo e inclusivo, para la formación plena e integral de la ciudadanía.

3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos se determinó que el Ministerio de Educación Pública no dispone de una planificación estratégica del recurso humano para atender los requerimientos en el mediano y largo plazo según lo establecido en el marco regulatorio aplicable, dado que el documento que respalda la meta institucional asociada a la gestión del recurso humano no contiene una visión integral sobre la forma en que la institución debe orientar, desarrollar, conducir y promover a su personal para cumplir con su finalidad pública de brindar servicios de educación que satisfagan las necesidades de la ciudadanía.

- 3.2. Asimismo, existen debilidades en la gestión del recurso humano que limitan la formulación y posterior implementación de una estrategia en este tema, las cuales se relacionan con la organización administrativa de la Dirección de Recursos Humanos; manuales de procedimientos para gestionar al personal; incorporación de los actores responsables en la gestión; información integrada para cuantificar y conocer las necesidades del personal en todo el país de manera equitativa; así como, mecanismos para identificar las necesidades del personal que permitan atender las exigencias del entorno; identificar, priorizar y socializar los temas relacionados con la gestión del recurso humano; así como, vincular y monitorear el avance de las acciones planificadas según la estrategia institucional.
- 3.3. Por lo anterior, es indispensable que se definan e implementen acciones para subsanar las situaciones descritas en este informe, de manera que el Ministerio de Educación Pública cuente con una planificación estratégica del recurso humano que respondan a las necesidades del entorno y al marco regulatorio aplicable. Esto en procura de que dicho Ministerio incremente su capacidad de gestión del recurso humano como componente estratégico para la consecución de sus objetivos y la prestación de un servicio de educación de calidad que satisfaga las necesidades de la población.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe debe observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA MÁSTER GISELLE CRUZ MADURO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar y dar inicio a la implementación de la estrategia institucional del recurso humano del Ministerio de Educación pública, la cual integre las necesidades administrativas y sustantivas, permita orientar, desarrollar, conducir y promover al personal, considere la participación de todos los actores responsables del tema y se sustente en información integrada para la toma de decisiones. Dicha estrategia deberá considerar elementos tales como los detallados en el hallazgo “Ausencia de planificación estratégica del recurso humano” de este informe. Lo anterior, en procura de mejorar la capacidad de respuesta y flexibilidad ante las oportunidades cambiantes del entorno, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del recurso humano y consecuentemente la mejora en la prestación del servicio de educación. Remitir a la Contraloría General, un informe de avance de la definición y oficialización de la estrategia requerida el 10 diciembre de 2021; asimismo, remitir a más tardar el 28 de febrero de 2022 una certificación en donde se acredite dicha definición y oficialización. Además, emitir informes de avance de su implementación al 30 de junio y al 31 de octubre de 2022. (Párrafos 2.1 a 2.15).

A LA LICENCIADA YAXINIA DÍAZ MENDOZA DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS Y AL LICENCIADO REYNALDO RUÍZ BRENES DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN ESOS CARGOS

- 4.5. Definir, oficializar e implementar de forma conjunta los mecanismos para la implementación y seguimiento de la planificación estratégica institucional del recurso humano que sea aprobada por la Jerarca de acuerdo con la disposición 4.4. Lo anterior, de acuerdo con las funciones y competencias otorgadas a cada una de esas Direcciones. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2022, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los procedimientos solicitados. Asimismo, se requiere remitir informes de avance de su implementación el 30 de junio y 31 de octubre de 2022. (Párrafos 2.1 a 2.20).
- 4.6. Definir, oficializar e implementar de forma conjunta la organización administrativa de la Dirección de Recursos Humanos de manera que exista correspondencia entre la organización requerida por ese Ministerio y la aprobada por el MIDEPLAN, con el propósito de coordinar y articular los procesos relacionados con la planificación, promoción, reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación y evaluación del recurso humano, de conformidad con el marco regulatorio aplicable. Lo anterior, de acuerdo con las funciones y competencias otorgadas a cada una de esas Direcciones. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de octubre de 2022, una certificación donde se acredite la definición de la organización administrativa con base en los análisis técnicos respectivos. Asimismo; una certificación al 31 de mayo de 2022 donde se oficialice dicha organización por parte de las instancias competentes. Finalmente al 30 de noviembre de 2022 una certificación donde se acredite su implementación. (Párrafo 2.16 a 2.20).

A LA LICENCIADA YAXINIA DÍAZ MENDOZA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Definir, oficializar y dar inicio a la implementación de la planificación operativa de la Dirección de Recursos Humanos de conformidad con la estrategia institucional de recursos humanos y el marco regulatorio aplicable. Dicha planificación debe prever los objetivos, metas e indicadores que permitan promover el cumplimiento de la estrategia institucional de recurso humano; así como, el monitoreo y la evaluación cualitativa y cuantitativa del cumplimiento de dichos objetivos y metas operativas. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de abril de 2022, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de la planificación operativa de la Dirección de Recursos Humanos alineada a la estrategia institucional. Asimismo, se requiere remitir informes de avance de su implementación el 29 de julio y 30 de noviembre de 2022. (Párrafos 2.1 al 2.15).
- 4.8. Definir, oficializar e implementar mecanismos que permitan: a) la actualización de la normativa de gestión de recursos humanos que se encuentra desactualizada de acuerdo con la programación establecida; b) la coordinación y el involucramiento con otros actores en el desarrollo de políticas, estrategias y planes de recurso humanos; y, c) generar información relevante sobre el recurso humano institucional para la toma de decisiones. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de abril de 2022, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los mecanismos requeridos. Asimismo, se requiere remitir una certificación de su implementación al 29 de julio de 2022. (Párrafos 2.16 al 2.20).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Flor Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Licda. Carolina Méndez Lara
Coordinadora

Licda. Vivian Carvajal Rodríguez
Colaboradora

LFH/ncs

G: 2021000157-1