



**UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA**

**Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración Pública**

Memoria

**Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración
Pública**

“Proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto. Caso Unidades
de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de
Educación Pública”

Elaborado por:

González Gómez Anabelle
Granados Castro Paula
Mena Arias Ana Julia
Valverde Brenes Juliana Andrea

Directora del Trabajo:

M.Sc. Milena Gómez Gallardo

Sede Rodrigo Facio

2014



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Acta #32-2014

Acta de la Sesión 32-14 del Comité Evaluador de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 10 de diciembre del 2014, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Anabelle González Gómez carné A52452; Ana Julia Mena Arias carné A02573, Paula Granados Castro carné A52526 y Juliana Valverde Brenes carné A65848, quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación.

Presentes:

Licda. Ana Eugenia Barrantes Gamboa quien presidió; MBA. Milena Gómez Gallardo como tutora; Dr. Leonardo Castellón Rodríguez como lector; M.Sc. Eduardo Bravo Ramírez, como lector y Licda. Viria Araya Knudsen quien actuó como secretaria de la sesión.

Artículo 1

El Presidente informa que el expediente de las estudiantes postulantes, contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de Licenciatura en *Administración Pública*.

Artículo 2

Las estudiantes realizaron la exposición del Trabajo Final titulado **"Proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto. Caso Unidades de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública"**.

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a las postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron SATISFACTORIAS, en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación SATISFACTORIO, y lo declaró APROBADO.
(Satisfactorio/insatisfactorio) (aprobado/no aprobado)

Artículo 6

El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a las aspirantes, el resultado de la deliberación y las declaró Licenciadas en Administración Pública.

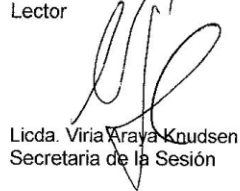
Se les indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y las estudiantes a las 15 + 20 horas.


Licda. Ana Eugenia Barrantes Gamboa
Representante del Director


MBA. Milena Gómez Gallardo
Tutora del Trabajo


Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Lector

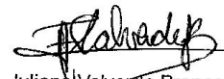

M.Sc. Eduardo Bravo Ramírez
Lector


Licda. Viria Araya Knudsen
Secretaria de la Sesión


Anabelle González Gómez
Carné A52452


Ana Julia Mena Arias
Carné A02573


Paula Granados Castro
Carné A52526


Juliana Valverde Brenes
Carné A05848



Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".



Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública



**Recursos
Humanos**

DEPARTAMENTO DE REMUNERACIONES

**03 de diciembre del 2014
DRH-DR-1025-2014**

Señor
Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director
Escuela de Administración Pública
Universidad de Costa Rica
-S.O.

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo de mi parte y al mismo tiempo le informo que el Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública da su aprobación a la tesis titulada "Proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto. Caso Unidades de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública" de las alumnas de la Escuela de Administración Pública: Anabelle González G., Paula Granados C., Ana Julia Mena A. y Juliana A. Valverde B.

Asimismo le indico que el presente trabajo es de mucha utilidad para las Unidades de Planilla y Presupuesto de dicho Departamento, por cuanto presenta las herramientas necesarias para el mejoramiento de los procesos que trabajan estas unidades. Hemos quedado satisfechos con lo propuesto en la tesis mencionada.

Agradeciendo la atención a la presente.

Se despide:

Licda. Catalina Chinchilla Casares
Jefa Departamento de Remuneraciones
Ministerio de Educación Pública



Realizado por: Katherine Navarro B.

"La Educación Cambió"

A. Derechos de propiedad intelectual

Las ideas, criterios y opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad de las autoras y no son posiciones que tengan la Universidad de Costa Rica respecto al tema desarrollado. Se permite la reproducción parcial o total de lo aquí expresado; siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes, además que no sean utilizados con fines de lucro y se haga llegar una copia de la publicación a la Universidad de Costa Rica.

B. Dedicatoria

Primeramente quiero agradecerle a Dios por darme la oportunidad de obtener este grado académico, seguidamente a mi familia que me ha acompañado en este largo camino; a mi esposo por apoyarme siempre y alentarme a seguir adelante, aun en momentos difíciles, a mi hija por ser el motor que guía mi vida y la mayor bendición que Dios me ha dado, a mis padres por el apoyo incondicional que me han dado a lo largo de mi vida, para que pueda concluir ahora mis estudios de licenciatura. A la profesora Milena Gómez por corregirnos y guiarnos; y todas las personas que de una u otra forma colaboraron para que este proyecto fuera exitoso.

Anabelle González Gómez

Primero a Dios por darme la oportunidad de estudiar en esta prestigiosa institución “Nuestra Alma máter”, y concederme la fortaleza y la sabiduría para salir adelante en este gran proyecto que hoy culmina con gran éxito.

A mi hermano Julián, que desde el cielo, ha sido mi inspiración y mi fuerza para no desistir y seguir en la lucha, su ejemplo de humildad y don de gentes, han sido clave en el caminar de este proyecto.

A mis padres, por ser un ejemplo de fe, lucha y perseverancia y gracias a su esfuerzo hoy concluyo esta etapa, a mi esposo e hijos que me han comprendido, acompañado y apoyado en todo momento, a mis hermanas por su apoyo incondicional y a mis compañeros de la Vicerrectoría de Acción Social que me han brindado su apoyo siempre. A mis compañeras de Tesis por su compromiso, dedicación y esfuerzo, y a la profesora Milena Gómez Gallardo, por sus valiosas enseñanzas y su guía en este proceso.

Paula Granados Castro

Agradecida inmensamente con mi Dios quién me guio por el buen camino, me dio las fuerzas para seguir adelante y no desmayar en los momentos difíciles, enseñándome a encarar las adversidades sin perder nunca la fe para no desfallecer en el intento.

A mis padres detrás de este logro están ustedes gracias por el apoyo, confianza y cariño, nada podría ser mejor, gracias por darme la oportunidad de hacer realizar este sueño compartido, por alentarme a hacer lo que quiero y ser como soy. A mi hermana con quien he compartido tanto, donde mis logros son los tuyos; amiga, gracias por estar siempre a mi lado. A mi familia, quienes con orgullo se expresan de mí las gracias por todo ese apoyo y amor para seguir adelante. A ti Jonathan Loaiza, por darme esa gran motivación, por todos tus consejos, por ser parte importante de mi vida, a ti las gracias por estar presente en este proceso.

A mis compañeras de tesis por la paciencia y la oportunidad que me dieron para ser parte de este logro que hoy compartimos.

Ana Julia Mena Arias

“Aún recuerdo mis primeros días en la UCR, un ciclo que finaliza con muchas experiencias, aprendizaje y recuerdos vividos”; gracias infinitas a Dios y a la Virgen por permitirme concluir mi ciclo universitario; a mis queridos padres por ayudarme a salir adelante, luchar y apoyarme en todo este proceso y por los valores que han forjado en mí; a mis abuelos, especialmente a mi abuela paterna (de grata memoria) por siempre tener una palabra aliciente. A mis demás familiares, gracias por su incondicional ayuda. A mis compañeras de tesis darle las gracias por su ayuda y desearles el mejor éxito. Agradecerle además a la profesora Milena Gómez y los profesores lectores, por su ayuda en la elaboración de este trabajo

Juliana Andrea Valverde Brenes

C. Agradecimientos

El tiempo pasa muy rápido, parece que fue ayer cuando comenzamos una nueva etapa en nuestra vida, entrar a las aulas de la Universidad, un mundo desconocido, con muchas ilusiones y metas por delante, que hoy se ven plasmados en esta tesis. Agradecer Dios por permitirnos concluir esta etapa, Años de lucha, entrega y satisfacción son el reflejo de lo aprendido a través de este tiempo.

Con agradecimiento y dedicación a nuestros padres y familia, gracias por su incondicional apoyo en todos estos años de estudios, por ayudarnos a forjar un futuro mejor. A nuestros profesores de la Escuela de Administración Pública, muchas gracias por su entrega y dedicación para forjar profesionales de alta calidad en Administración Pública.

A la Unidad de Planillas y Presupuesto, de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, por abrirnos las puertas y permitirnos desde nuestra formación académica aportar un granito de arena; muchas gracias porque sin ellos este proyecto no hubieran sido posible.

“La dicha de la vida consiste en tener siempre algo que hacer, alguien a quien amar y alguna cosa que esperar y porque luchar”

D. Prefacio del autor

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto utilizando el caso de la Unidades de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, con el fin de proponer un proceso homogéneo y documentado que le permita mejorar su gestión.

Dentro de este contexto, nos insertamos en dicho proceso para determinar las mejoras que son necesarias en el proceso de fiscalización, control de nómina y ejecución del presupuesto realizado por las Unidades de Planilla y Unidad de presupuesto, para que este proceso se lleve a cabo de forma coordinada y eficiente, tras la implementación del Sistema Integra II.

Y para poder desarrollar lo antes mencionado se hizo necesario determinar los siguientes objetivos específicos mismos que fueron la línea a seguir de la investigación:

- ✓ Diagnosticar el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, para la descripción y el análisis de las funciones y actividades implícitas en el proceso actual.
- ✓ Analizar los resultados arrojados a partir del diagnóstico del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de establecer las condiciones necesarias para que el proceso se realice de forma estandarizada.
- ✓ Proponer herramientas e instrumentos para la fiscalización y control en el proceso Nómina y ejecución del presupuesto, que le permitan a esta Unidad, mejorar el desempeño.

- ✓ Elaborar el manual del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de que quede debidamente documentado.

Metodológicamente mediante un estudio descriptivo se pretende detallar los hechos o sucesos en su medio natural, con información diversa, además del conocimiento y de las opiniones de las jefaturas, y de tal manera poder dar una mejor explicación a los factores que afectan directamente a los funcionarios y que desfavorecen el marchar correcto del proceso. Y el instrumento utilizado para tal efecto las entrevistas.

Que se ejecuten sus funciones dentro de las instituciones públicas es el ideal para que las mismas se desarrollen como ya se ha mencionado de la manera eficiente y eficaz con base en lo establecido en su normativa, habitualmente no se cuenta con instrumentos o herramientas que faciliten los procedimientos de las unidades que a su vez orienten su gestión hacia la efectividad, y por ende hacia el beneficio de las y los usuarios.

Tabla de contenido

1.	Capítulo I: Aspectos Generales de la Investigación.....	1
1.1	Generalidades de la Investigación	1
1.1.1.	Referencia Institucional	1
1.2	Antecedentes del Problema	3
1.3	Justificación	6
1.4	Planteamiento del Problema	8
1.5	Metodología de Investigación	8
1.5.1	Delimitación y Alcance de la Investigación	8
1.5.2	Tipo de Investigación.....	9
1.6	Objetivos y plan de trabajo.....	13
1.6.1	Objetivo General.....	13
1.6.2	Objetivos Específicos	14
2.	Capítulo II: Marco Conceptual De La Investigación.....	16
2.1	Marco Contextual.....	16
2.1.1	Sobre el Ministerio de Educación Pública	16
2.1.2	Sobre la Dirección de Recursos Humanos.....	17
2.1.3	Sobre el Departamento de Remuneraciones:	17
2.1.4	Sobre las Unidades de Planillas y Presupuesto:	17
2.1.5	Leyes y normativas.....	18
2.2	Teorías Fundamentales de la Investigación.....	24
2.2.1	Reingeniería de procesos.....	24
2.2.2	Mejoramiento continuo	26
2.2.3	Enfoque Sistémico.....	27
2.2.4	Metodología para la elaboración de Manual de procedimientos:	28
3.	Capítulo III: Diagnóstico.....	33
3.1	Contexto Actual.....	33
3.1.1	Dirección de Recursos Humanos (DRH)	33

3.2	Departamento de Remuneraciones	39
3.2.1	Estructura Actual	39
3.2.2	Origen.....	40
3.2.3	Misión	41
3.2.4	Visión.....	41
3.2.5	Objetivo General.....	41
3.2.6	Procesos que realiza	42
3.2.7	Funciones del Departamento	42
3.2.8	Importancia.....	44
3.2.9	Contexto presupuestario y de planilla del Ministerio de Educación Pública.....	46
3.3	Problemática de pago del MEP	48
3.3.1	Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del MEP, año 2004.....	48
3.3.2	Informe sobre la gestión de la partida remuneraciones en el MEP, año 2012.....	49
3.3.3	Entrevistas realizadas a funcionarios del Departamento de Remuneraciones.	50
3.3.4	Transición al sistema Integra II.....	52
3.3.5	Sistema Integra II	55
3.3.6	Experiencias de la implementación de Integra en otros Ministerios del Sector Público Costarricense.	55
3.4	Levantamiento de Procesos actuales	65
3.4.1	Sobre el Proceso General de Nómina:	65
3.4.2	Unidad de Planillas.....	68
3.4.2.1.1	Generación de la propuesta de pago:	68
3.4.2.1.2	Envío de la propuesta de pago al Ministerio de Hacienda	68
3.4.2.1.3	Generación de reportes de la planilla.....	69
3.4.2.1.4	Resolución de Reclamos Administrativos	69

3.4.3	Sobre el Proceso General de Ejecución del Presupuesto	75
3.4.4	Unidad de Presupuesto	77
3.4.4.1.1	Realización análisis y controles presupuestarios de gasto:	77
3.4.4.1.2	Recibe de reporte de pago:	78
3.4.4.1.3	Registro en la partida “0”	78
3.4.4.1.4	Actualización del pago	78
3.4.4.1.5	Revisión contra la liquidación	79
3.4.4.1.6	Realización de proyecciones	79
3.4.4.1.7	Actualización de las proyecciones	80
3.4.4.1.8	Realización de traslados presupuestarios	81
3.4.4.1.9	Anteproyecto	82
4.	Capítulo IV: Propuesta de mejoras al Departamento de Remuneraciones (Unidades de Planilla y Presupuesto)	91
4.1	Propuesta de Mejora al Proceso General de Nómina	91
4.1.1	Coordinación	91
4.2	Propuestas de Mejoras para el proceso de fiscalización y control de Planillas mediante utilización de herramientas e instrumentos	93
4.2.1	Proceso de Control	93
4.2.2	Retroalimentación	98
4.2.3	Revisiones más eficientes de la propuesta de pago	99
4.2.4	Rediseño del Proceso	102
4.3	Mejora para el proceso de Presupuesto mediante utilización de herramientas e instrumentos	104
4.3.1	Proceso de Control	105
4.3.1.1	Control presupuestario antes del pago	105
4.3.2	Mejora en control de la Relación de Puestos	107
4.3.3	Rediseño del Proceso	108
5.	Capítulo V: Manuales Específicos de Procedimientos, Unidades de Planillas y Presupuesto	110

5.1	Manual Específico de procedimientos Unidad de Planillas	112
5.2	Manual Específico de procedimientos Unidad de Presupuesto	125
6.	Conclusiones	142
7.	Recomendaciones	145
8.	Glosario	148
9.	Anexos.....	152
	Anexo 1: Tabla para el establecimiento de “z”	152
	Anexo 2: Carta de Leonardo Garnier exministro de educación.	152
	Anexo 3: Entrevistas Realizadas	157
10.	Referencias Bibliográficas	161

E. Índice de Imágenes

Imagen 1: Triangulación de datos	12
Imagen 2: Teoría de Sistemas	28
Imagen 3: Organigrama de la DRH.....	34
Imagen 4: Instancias de la DRH.....	37
Imagen 5: Organigrama Departamento de Remuneraciones.....	40
Imagen 6: Presupuesto por año MEP	46
Imagen 7: Composición del presupuesto	47
Imagen 8: Sistema Integra	57
Imagen 9: Proceso General de Nómina	66
Imagen 10: Proceso General de Ejecución del Presupuesto	76
Imagen 11: Coordinación entre Unidades	92
Imagen 12: Retroalimentación del Proceso	98
Imagen 13: Determinación de la muestra	100
Imagen 14: Pasos para determinar el tamaño de la muestra.....	101

Imagen 15: Muestra	102
Imagen 16: Análisis secuencial, del método Insumo/ Producto	108

F. Índice de Gráficos

Gráfica 1: Aumento de plazas en el MEP	45
Gráfica 2: Comparación de MEP y MSP	61
Gráfica 3: Pagos MEP	63
Gráfico 4: Pagos incompletos del MEP	64

G. Índice de Acrónimos

AJL: Ampliación Jornada Laboral.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CINDEA: Centro Integrado de Educación de Adultos.

DECEP: Departamento de Control y Evaluación Presupuestaria.

DGSC: Dirección General de Servicio Civil.

DRH: Dirección de Recursos Humanos

IDS: Incentivo Zona de Menor Desarrollo.

INS: Instituto Nacional de Seguro.

IPEC: Institutos Profesionales de Educación Comunitaria

RRHH: Recursos Humanos

MEP: Ministerio de Educación Pública

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MSP: Ministerio de Seguridad Pública

PIAD: Programa de Informatización para el Alto Desempeño

PIB: Producto Interno Bruto.

POA: Plan Operativo Anual.

SICERE: Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

S.C: En el apartado de responsables, se utilizan estas siglas y significa Servicio Civil.

SIGAF: Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera.

SIGRH: Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos.

UAS: Unidad de Administración de Salarios.

H. Resumen

La investigación se desarrolló en las Unidades de Planillas y Presupuesto, pertenecientes al Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, en dichas unidades se cuenta con dificultades que imposibilitan el adecuado desempeño de las mismas, para lo cual se procuró responder a la siguiente interrogante: ¿Qué mejoras son necesarias en el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto realizado por las Unidades de Planilla y Presupuesto del MEP, para que el proceso se realice de

forma coordinada y eficiente, tras la implementación del Sistema Integra II?, para lograrlo se plantearon los siguientes objetivos:

1. Diagnosticar el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, para la descripción y el análisis de las funciones y actividades implícitas en el proceso actual.
2. Analizar los resultados arrojados a partir del diagnóstico del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de establecer las condiciones necesarias para que el proceso se realice de forma eficiente.
3. Proponer herramientas e instrumentos para la fiscalización y control en el proceso Nómina y ejecución del presupuesto, que le permitan a esta Unidad, mejorar el desempeño.
4. Elaborar el manual del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de que quede debidamente documentado.

La recolección de datos para la investigación se realizó mediante entrevistas a los funcionarios del MEP y a las personas claves involucradas en el proceso. Por otra parte, con el propósito de complementar la investigación se utilizó información de fuentes secundarias procedentes de estudios ya realizados.

Surgió la necesidad de realizar en el diagnóstico un breve análisis de los diferentes Departamentos que conforman la Dirección de Recursos Humanos del MEP, con el fin de conocer las competencias de cada uno de ellos y así lograr establecer el contexto en el que se desarrolla el proceso de pago a los funcionarios de la institución.

Enfatizando en el Departamento de Remuneraciones, específicamente en su Unidades de Planillas y Presupuesto, sujetas a esta investigación. Se describe su

misión, visión, procesos así como sus funciones; y su importancia en el proceso de pago. Adicionalmente se realiza un análisis de la problemática de pago del MEP a lo largo de los años y los problemas que han tenido con los sistemas de información.

En esta primera parte del diagnóstico se pretende contextualizar la problemática general de pago y cómo afecta está a los procesos de estudio y en la siguiente parte del diagnóstico se desarrolla el levantamiento de procesos tanto el proceso general de nómina como el de presupuesto y adicionalmente los procesos en lo que se encuentran implícitas tanto la unidad de planillas como la de presupuesto, apoyados en dos herramientas muy importantes como la ficha y el mapeo del proceso, para posteriormente lograr analizar las debilidades de proceso, y así realizar un análisis más completo de los procesos.

Seguidamente en la investigación se proponen oportunidades de mejora con base en el diagnóstico, es decir, procurando mejorar las debilidades de lo procesos de estudio; para esta parte se recomienda la utilización de herramientas e instrumentos que ayuden a mejorar el proceso.

En el último capítulo se desarrolló el manual del proceso de las Unidades de Planillas y Presupuestos para optimizar las debilidades de documentación, con este documento se pretender dar un valor agregado a la investigación.

Por último, se encuentran las conclusiones en las cuáles se cita los principales hallazgos de la investigación y las recomendaciones pertinentes con el propósito de que sean consideradas por la Unidad de Planillas y de Presupuesto, así como del MEP en general.

1. Capítulo I: Aspectos Generales de la Investigación.

1.1 Generalidades de la Investigación

1.1.1. Referencia Institucional

El Ministerio de Educación Pública, de aquí en adelante MEP, es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de las áreas de Educación y de la Cultura, le corresponderá poner en ejecución todas las actividades y elementos que componen el área de la educación, con el fin de cumplir con el mandato del Título VII de la Constitución Política de Costa Rica, denominado la Educación y la Cultura.

Es el ente rector del Sistema Educativo costarricense, cuya misión es “promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social¹”

En su visión institucional se proyecta como “Un Ministerio de Educación Pública renovado y moderno, al servicio de los estudiantes y sus familias, de los docentes, de los directores de centros educativos y en general, de las comunidades. Un Ministerio caracterizado por una gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente, que promueve el desarrollo integral del ser humano y las capacidades humanas necesarias para vivir e integrarnos en una sociedad global, con base en el ingenio, el conocimiento y las destrezas. Un Ministerio que

¹ Recuperado de www.mep.go.cr, abril 2014.

contribuya a descubrirnos, entendernos, expresarnos y reconstruirnos como ciudadanos del mundo, capaces de guiarse en la búsqueda permanente y crítica de lo que es justo”.²

Durante los últimos años ha enfocado su trabajo en la planificación y ejecución de la Política Educativa hacia el Siglo XXI, aprobada por el Consejo Superior de Educación en sesión N° 82-94, el 8 de noviembre de 1994. Esta política busca impulsar un Sistema Educativo Costarricense, que permita adecuar el mandato constitucional y por ende las directrices del Ministerio de Educación a la realidad Nacional³.

La institución está encabezada por el Ministro de Educación, quién por mandato es el responsable directo de la labor del Ministerio; está dividido en tres Viceministerios según Decreto Ejecutivo N° 36451-MEP:

- Viceministerio Académico el cuál brinda asesoría técnica en las materias de su competencia.
- Viceministerio de Planificación Institucional el cuál es el órgano técnico responsable de coordinar, articular y orientar el proceso de planificación estratégica en las Oficinas Centrales y en las Direcciones Regionales.
- Viceministerio Administrativo, al cual le compete la planificación, desarrollo, seguimiento y evaluación de los planes y programas formulados para orientar la prestación de los servicios que brinda el MEP .

² Recuperado de www.mep.go.cr, abril 2014.

³ Ídem

En cuanto a la organización administrativa de las y funcionarios del MEP se clasifican según el artículo 3 del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública:

- a. Administrativos: Aquellos servidores que en las condiciones dichas en el artículo anterior, hayan ingresado a la Carrera Administrativa mediante los procedimientos que establece el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento y aquellos que establezcan una relación de trabajo con el Ministerio que no pertenezcan por su naturaleza a la Carrera Docente.
- b. Técnico-Docentes: Los servidores que de conformidad con lo que establece el inciso b) del artículo 2° del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo N° 2235-E-P del 14 de febrero de 1972, se encuentran en las condiciones que se indican en el artículo anterior.
- c. Administrativo-Docentes: Los servidores que de conformidad con lo establecido por el artículo 2°, inciso c) del Reglamento de la Carrera Docente, Decreto Ejecutivo N° 2235-E-P del 14 de febrero de 1972, se encuentran en las condiciones que se indican en el artículo anterior.

1.2 Antecedentes del Problema

El MEP, es el ministerio más grande del país en términos de estructura administrativa (Viceministerios, Direcciones Regionales, Circuitos, Escuelas), y

con mayor número de servidores, aproximadamente 77400⁴ servidores, divididos en dos sectores: administrativos y docentes. El MEP, es el único ente estatal que debe velar no solo por el título I Carrera Administrativa, sino también por el título II Carrera Docente, ambos establecidos en el Estatuto de Servicio Civil.

Históricamente ha sido señalado por la problemática en el pago de salarios, especialmente a los educadores; a través de los años se ha detectado que muchos de estos problemas se han generado por la complejidad de una planilla tan numerosa, pero sobre todo por la utilización de un sistema informático denominado SIGRH, con una mínima capacidad de gestión y poca integridad referencial.

Desde el año 2003 el resto del gobierno central utilizaba el sistema para gestión de planillas llamado Integra, este ministerio no formaba parte de estos, debido al Título II Carrera Docente, específicamente por todos los componentes salariales que contiene la planilla de un docente; razón por la cual surge la necesidad de adecuar el sistema Integra, creando el sistema Integra II, con el propósito de incorporar la planilla de los docentes y corregir los problemas que el anterior sistema presentaba.

Por otra parte con el objetivo de coadyuvar a la implementación del Sistema Integra II y colaborar con la migración desde el SIGRH, así como fiscalizar y controlar el proceso de ejecución del presupuesto y nómina, ambos insumos para el correcto funcionamiento del sistema.

En el año 2012 se crea la Unidad de Administración de Salarios (UAS), no obstante, las tareas ejecutadas por esta Unidad no contaban con el respaldo

⁴ Datos suministrado por funcionarios del MEP

documental, las actividades no se hacían en forma homogénea y eso ocasionaba serios problemas de flujo de información.

Debido a lo anterior, actualmente existe una necesidad de establecer controles para la ejecución del presupuesto asignado a la partida de remuneraciones y de la planilla y todos sus componentes salariales, con el propósito de generar correctamente la propuesta de pago, la cual corresponde al producto final del proceso.

Mediante el Decreto N° 38170, del 13 de febrero del 2014, se crea el Departamento de Remuneraciones, fruto de la reforma administrativa aprobada; este departamento vino a sustituir la UAS, y se le encarga al igual que a la extinta Unidad, las unidades de planillas y presupuesto y se incorpora además, la Unidad de cobros administrativos. Para efectos de esta investigación se analizarán las Unidades de planilla y Presupuesto que son las encargadas de los procesos de fiscalización y control de la planilla y el presupuesto.

Respecto a otras investigaciones en este tema, el único antecedente es el referente a la consultoría realizada por la empresa Price Waterhouse Coopers en el año 2008; denominada “Consultoría para el Desarrollo del Modelo Operacional de la Gestión de Recursos Humanos” cuyo objetivo consistía en diseñar el modelo conceptual y operacional para la gestión del recurso humano, a través de la optimización de los procesos propios; sin embargo este trabajo no satisfacía las expectativas de las y los interesados pues no reflejaba la realidad del DRH.

1.3 Justificación

El MEP, posee la planilla más numerosa del país, conformados por el Título I Carrera Administrativa quienes dan el soporte administrativo al Ministerio y el Título II Carrera Docente, quienes cumplen la función sustantiva de esta dependencia, la educación.

Como se mencionó anteriormente esta institución es la única regulada jurídicamente por el Título II del Estatuto de Servicio Civil, denominado Personal de Carrera Docente dividido en diferentes clasificaciones:

Categoría	Clasificación
Clasificación del Personal del Título II	K: Enseñanza Preescolar P: Enseñanza Primaria; M: Enseñanza Media V: Enseñanza Técnico-Profesional (Vocacional) E: Enseñanza Especial N: Enseñanza Normal S: Enseñanza Superior T: Profesores Titulados AU: Profesor Autorizados AS: Profesor Aspirantes

Fuente: Artículo 118 del Estatuto del Servicio Civil y su reglamento, 2014

La correcta y adecuada ejecución de la planilla de una institución tan numerosa y compleja, representa un reto tecnológico y procedimental porque agrupa diferentes componentes salariales vinculados a diversas categorías, las cuales a su vez están asociadas y supeditadas a un contenido presupuestario, que tiene un importante efecto en la distribución del presupuesto nacional designado a la partida de remuneraciones de este Ministerio.

Aunado a lo anterior, la carrera docente se basa en una ponderación de puntos según: grados académicos, actividades de capacitación recibida, actividades de capacitación impartida, experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional, experiencia docente en instituciones de enseñanza de nivel universitario o parauniversitario, publicaciones realizadas, y por otra parte una serie de incentivos salariales y recargos muy singulares entre ellos, recargos, zonaje, zona de menor desarrollo que se paga a algunos docentes, incentivo didáctico que se aplica a todos los docentes, y así alrededor de 100 distintos incentivos, que conforman la planilla de pago que los educadores reciben por sus labores.

Por otra parte, las unidades encargadas de ese proceso, al ser unidades con poco tiempo de funcionamiento, aún no han establecido los procedimientos administrativos operativos, por ende no cuentan con manuales e instructivos debidamente documentados; esta situación ha incidido en el adecuado desempeño de las funciones y labores que realiza, específicamente en la gestión de los procesos sustanciales de la unidad, correspondientes a la fiscalización y control de nómina y ejecución presupuestaria, así como ha imposibilitado dar seguimiento y monitorear el desempeño de las tareas; por cuanto sin control documental se dificulta el establecimiento de indicadores.

Anteriormente existía la Unidad de Administración Salarial (UAS), está se segmentó en dos unidades actualmente llamadas Unidad de Planillas y Unidad de Presupuesto; lo que conllevó a que los problemas de la UAS, en vez de resolverse se siguieran arrasando, por lo tanto ambas unidades continúan con la problemática.

En procura de que ese proceso se realice de forma eficaz y eficiente tras la implementación del Sistema Integra II, es que se pretende minimizar las

debilidades que el Departamento de Remuneraciones arrastró de la UAS en cuanto al control documental y procedimental.

Por otra parte, la inexistencia de datos históricos confiables que facilitaran la elaboración del presupuesto anual, específicamente para la Subpartida de Remuneraciones, además con base en la experiencia del Departamento de Control de Pagos y de Cobro Administrativo, se ha evidenciado la necesidad de documentar y establecer controles e indicadores que promuevan la estandarización y la mejora de esos procesos mediante el establecimiento de herramientas de control y fiscalización.

1.4 Planteamiento del Problema

¿Qué mejoras son necesarias en el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto realizado por las Unidades de Planilla y de Presupuesto del MEP, para que el proceso se realice de forma coordinada y eficiente, tras la implementación del Sistema Integra II?

1.5 Metodología de Investigación

1.5.1 Delimitación y Alcance de la Investigación

La presente investigación se desarrolló en las Unidades de Planilla y presupuesto del Departamento de Remuneraciones correspondiente a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública. Estas Unidades son de reciente creación producto de la necesidad de establecer áreas encargadas de

fiscalizar y controlar la nómina y la ejecución del presupuesto, específicamente la partida denominada remuneraciones, en miras a la implementación de Integra II.

1.5.2 Tipo de Investigación

El presente estudio se basa en un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo, pues se pretende describir los hechos o sucesos en su medio natural, con información diversa.

Por su lado el enfoque cuantitativo se ve explícitamente en la información complementaria de fuente secundaria para la investigación, necesaria para comprender más afondo las problemáticas del MEP.

Por otra parte, el enfoque cualitativo no puede dejarse de lado ya que se necesita del conocimiento y de las opiniones de las jefaturas, mandos medios y operativos fundamentalmente, para dar una mejor explicación a los factores que les afectan directamente a los funcionarios y que desfavorecen el desarrollo idóneo del proceso. Para tal efecto se realizaran las correspondientes entrevistas.

Esta investigación corresponde a un estudio de tipo descriptivo, pues el propósito es medir una situación determinada, es decir cómo influyen las actividades y tareas a nivel operativo implícitas en el proceso de nómina del Ministerio de Educación llevadas de una manera más de conocimiento empírico y el que no se realicen de forma homogénea, lo que ha imposibilitado dar seguimiento y monitoreo sobre el desempeño de las actividades administrativas, requerido para realizar una óptima fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto.

Para la recolección de la información se deben de construir formas inclusivas para descubrir las visiones múltiples de los participantes y adoptar papeles más personales e interactivos con ellos (Hernández, 2006)

Población de Interés: para efectuar la investigación se analizó una muestra de los funcionarios que laboran para la organización, a nivel administrativo.

Unidades Consultadas: aquellas que después de analizada la estructura del ministerio intervienen en el proceso y por ende los funcionarios que laboran para dichos departamentos.

De acuerdo a lo anterior, la población de interés se conformó por funcionarios tanto operativos, como gerenciales del Ministerio de Educación Pública, acorde a los objetivos de la investigación.

Del Departamento de Remuneraciones:

- ✓ Licda. Catalina Chinchilla Casares, Jefa del Departamento de Remuneraciones.
- ✓ Licda. Annia Zúñiga Arias, Jefa Unidad de Presupuesto.
- ✓ Lic. Marvin Fernández Valverde, Coordinador de Unidad de Planillas.
- ✓ Licda. Marilyn Rodríguez Arias, Unidad de Presupuesto

Asimismo, se tomó en cuenta algunos funcionarios de otros departamentos:

- ✓ M.B.A. Eliécer Xatruch Araya, Jefe Departamento Asignación del Recurso Humano.
- ✓ Lic. Reynaldo Ruiz Brenes, Jefe Departamento de Formulación Presupuestaria, Dirección de Planificación Institucional.

1.5.2.1 Categorías de Análisis

- ✓ Funciones: Esta categoría comprende los datos referentes a las funciones que se realizan tanto a nivel operativo, táctico y gerencial, de la población requerida para el análisis, especialmente para el diagnóstico.
- ✓ Percepciones: Corresponde a los juicios de valor (opiniones) por parte de la población meta de la investigación.
- ✓ Controles: Tomando como punto de partida que las unidades de planillas y presupuesto son fiscalizadoras y de control, es fundamental para esta investigación conocer los instrumentos o herramientas, que utiliza para el desempeño de sus competencias.
- ✓ Canales de comunicación: Se refiere a los medios de intercambio de datos utilizados en el proceso.
- ✓ Documentos de respaldo: Esta información corresponde a la documentación nos suministrarán los funcionarios de las unidades, realizando una depuración de la misma con el fin de fortalecer la investigación.

1.5.2.2 Instrumentos de Recolección de Información

Para efectos de esta investigación se utilizaron las *entrevistas*, ya que es un valioso instrumento para obtener información sobre determinado problema en la investigación tanto cualitativa como cuantitativa (Barrantes, 2010, p 208).

El instrumento utilizado para la realización de las entrevistas se encuentra en el Anexo 3, de la presente investigación.

1.5.2.3 Análisis de la Información

Una vez recolectada la información se procedió al análisis de la misma, mediante la sistematización de cada una de las entrevistas realizadas, en busca de las coincidencias e incidencias, con los cuales se obtuvo resultados pertinentes en la etapa del diagnóstico.

1.5.2.4 Triangulación de datos

Para una mejor comprensión del proceso de fiscalización y control de la nómina y ejecución del presupuesto; nos basamos en los datos obtenidos directamente de los funcionarios de las Unidades de Planilla y Presupuesto, que nos facilitaron dicha información, mediante las entrevistas a realizar.

Por otra parte revisamos meticulosamente los documentos que nos facilitaron en dichas unidades, para realizar comparaciones, teniendo en consideración si lo que está plasmado en esos documentos, es lo que perciben los funcionarios relacionados al proceso.

Se cotejó esa información con nuestro conocimiento como estudiantes de la carrera de administración pública y las teorías mencionadas en el marco teórico.

Imagen 1: Triangulación de datos



Fuente: creación propia de las estudiantes.

1.6 Objetivos y plan de trabajo

1.6.1 Objetivo General

- Analizar el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto utilizando el caso de la Unidades de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, con el fin de proponer un proceso homogéneo y documentado que le permita mejorar su gestión.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Diagnosticar el proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, para la descripción y el análisis de las funciones y actividades implícitas en el proceso actual.
2. Analizar los resultados arrojados a partir del diagnóstico del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de establecer las condiciones necesarias para que el proceso se realice de forma eficiente.
3. Proponer herramientas e instrumentos para la fiscalización y control en el proceso Nómina y ejecución del presupuesto, que le permitan a esta Unidad, mejorar el desempeño.
4. Elaborar el manual del proceso de fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto, con el fin de que quede debidamente

Objetivo	Actividades	Métodos, técnicas, instrumentos	Resultados esperados
Diagnóstico de los proceso de “Fiscalización y control de nómina y ejecución del presupuesto”.	Recolección de Información	Entrevistas	Perspectiva de los procesos actuales de las Unidades de Planilla y presupuesto.
	Contextualización.	Trabajo en equipo	
	Mapeo de procesos actuales		
	Descripción de las principales problemáticas.	Entrevistas / en equipo	

documentado.

	Determinar oportunidades de mejora en los procesos.	Entrevistas / Trabajo en equipo	
Propuesta de Herramientas e instrumentos para la fiscalización y control de nómina y la ejecución del presupuesto.	Análisis de teorías de control.	Trabajo individual y en equipo. Consultas	Diseño de herramientas e instrumentos que faciliten el control de los procesos específicos de cada Unidad.
	Elaboración de herramientas e instrumentos para el control	Trabajo en equipo.	
Elaboración del manual de procesos de las Unidades estudiadas.	Mapeo de proceso propuesto.	Trabajo en Equipo	Manual de procesos de las Unidades terminado y documentado.
	Elaboración del manual		

2. Capítulo II: Marco Conceptual De La Investigación.

2.1 Marco Contextual

2.1.1 Sobre el Ministerio de Educación Pública

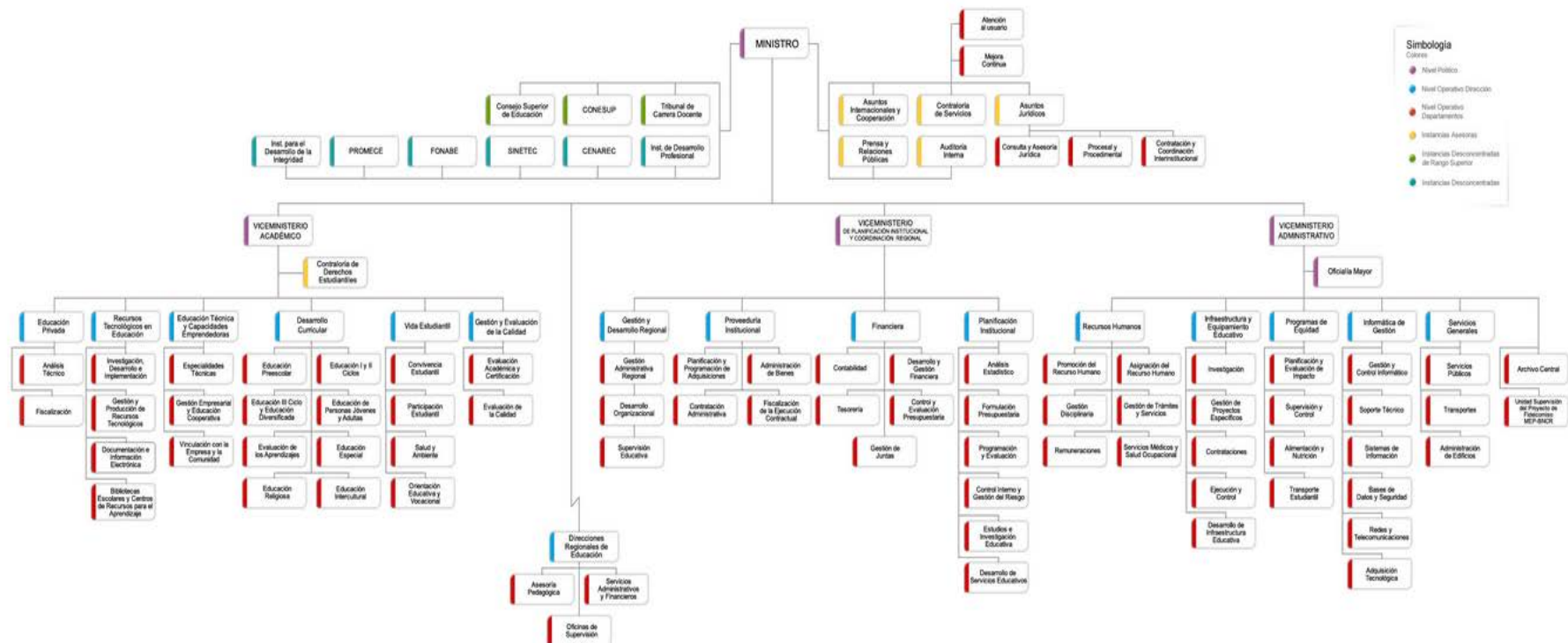
El MEP es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de las áreas de Educación y de la Cultura, y por ende le corresponderá poner en ejecución todas las actividades y elementos que las componen, con el fin de llevar a cabo lo que dicta el Título VII de la Constitución Política de Costa Rica, denominado la Educación y la Cultura.

El MEP funge como rector del Sistema Educativo costarricense, su misión es promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social⁵.

Para una mejor comprensión de la estructura del MEP, y su relación entre los distintos Departamentos que lo conforman, a continuación se presenta el organigrama de la institución:

⁵ Recuperado de www.mep.go.cr, en abril 2014

2.1.1.1 Organigrama Institucional del MEP



Fuente: Tomado de <http://www.mep.go.cr/sites/default/files/organigrama.jpg>

2.1.2 Sobre la Dirección de Recursos Humanos

La Dirección de Recursos Humanos, tiene a cargo varias dependencias según la organización interna del MEP.

Esta oficina encuentra su definición funcional en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil, el cual indica que es el conjunto de órganos e instancias competentes bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, necesarios para gerenciar y desarrollar los procesos de dicha gestión aplicables en los Ministerios, Instituciones u Órganos Adscritos cubiertos por éste, autorizados para realizar y ejecutar dichos procesos derivados de las competencias conferidas por el Estatuto de Servicio Civil (Servicio Civil, 2013).

2.1.3 Sobre el Departamento de Remuneraciones:

Es una dependencia de la Dirección de Recursos Humanos, encargada a groso modo de tres procesos sustantivos: el proceso de fiscalización y control de nómina y del presupuesto de la partida de Remuneraciones y el análisis y recuperaciones de la Acreditaciones que no corresponden. Su objetivo es que exista el contenido económico necesario y suficiente para el pago de la planilla y que se recupere de forma ágil y legal todas las sumas giradas de más.

2.1.4 Sobre las Unidades de Planillas y Presupuesto:

Son unidades específicas del Departamento de Remuneraciones, con funciones puntuales relacionadas con la partida de Remuneraciones.

La Unidad de Planillas tiene como objetivo generar y enviar la propuesta de pago en las fechas establecidas por la Tesorería Nacional. Presupuesto tiene la sensible responsabilidad de realizar la proyección de las necesidades presupuestarias para el pago de la nómina en todos sus componentes tanto para salarios ordinarios como para diferencias salariales de periodos vencidos y prestaciones legales. Además debe controlar la ejecución siendo vigilante del consumo y realizar los ajustes correspondientes en el periodo, siempre en un marco de legalidad y prudencia que proteja los recursos del Estado y vele por el bienestar de los y las funcionarias del MEP.

2.1.5 Leyes y normativas

2.1.5.1 Ley General de Control Interno, No.8292

En dicha ley destaca la importancia de la definición de sistema de control interno, entendiendo está como:

“Serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.” (Ley General de Control Interno, No.8292)*

Así mismo están los conceptos de Jerarca, titular subordinado, actividades de control; recalca la importancia de contar con un sistema de control interno, este tiene que ser útil y aplicable en las competencias que se realicen a nivel organizacional, además dicho sistema tiene que ser autoevaluado (por la administración activa), y mejorado, en pocas palabras se trata de darle un adecuado seguimiento.

La importancia que se le da a las políticas, normas, procedimientos de control; las actividades que se llevan a cabo para el cumplimiento de estos, son documentación, actualización, divulgación, etc. En este ámbito, también es importante mencionar la función que cumplen los sistemas de información, sirven como gestión documental institucional, guarda la información con el propósito que pueda verificarse los objetivos propuestos; a nivel de sistemas institucionales debe contarse con un archivo y procesos confiables donde se pueda guardar la información utilizada.

No puede dejar de lado que la auditoría interna, se trata de una actividad asesora encargada de mejorar las operaciones que se realicen en esta Unidad. Entre sus competencias destaca realización de auditorías, ver el cumplimiento del sistema de control interno, así como aplicar las correcciones correspondientes, no solamente se trata de esto, sino que además debe elaborar un informe anual del plan de trabajo que realizará.

2.1.5.2 Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131

Dicha ley comprende las dependencias del Poder Ejecutivo, además contempla los procedimientos administrativos que colaboran en el cumplimiento de los

objetivos estatales. Es muy importante mencionar que toma en cuenta la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos; entre los principios de esta Ley están: programación (relacionado con los objetivos que se pretenden alcanzar, y los recursos que se usaran), gestión financiera (que ve los intereses de la sociedad), etc.

Es importante la relación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo:

“Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes”. (Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131).

Algunos aspectos de la Administración Financiera, son: está constituido por normas, procedimientos, entre otros, además de los entes (en este caso Ministerio de Educación Pública) que utilizan los recursos financieros. El órgano rector es el Ministerio de Hacienda, que está formado por los fondos públicos; entre las competencias de este ente destaca estar al pendiente del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y como parte de sus potestades está la custodia, administración los fondos mencionados anteriormente, así como las diferentes normas relacionadas con el proceso presupuestario.

Con respecto al ordenamiento presupuestario dentro del sector público, existe un órgano colegiado llamado Autoridad Presupuestaria, que se encarga de la formulación de los lineamientos generales y específicos de la política presupuestaria, vela por el debido cumplimiento de esta. Está conformado por los Ministros de: Hacienda, Planificación Nacional y Política Económica y un ministro que sea designado por el presidente de Costa Rica.

2.1.5.3 Ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166

La Ley de Salarios de la Administración Pública como tal es importante debido a que pretende garantizar la eficiencia en el sector público, hace mención al concepto de Manual Descriptivo de Puestos, entendiendo este como “el conjunto de especificaciones que indican los deberes y atribuciones de las clases del Servicio Civil y los requisitos mínimos exigidos a quienes hayan de desempeñarlos”. (Ley de Salarios de la Administración Pública, artículo 3).

Además dicha ley contempla los siguientes aspectos en temas salariales: la escala salarial, los aumentos que se realizan de las asignaciones de clases de puestos, zonaje, ascensos a los empleados públicos, personas a las cuales se les puede pagar por el sistema de planilla de jornales, así como ningún servidor puede tener dos o más sueldos, los educadores como tal no deben sobrepasar las cuarenta lecciones semanales en propiedad, salvo excepciones indicadas en la presente ley.

Con respecto al sustento económico, se habla de la creación de un impuesto de cincuenta y cinco céntimos, sobre el consumo de cerveza nacional y extranjera, esto en el envase de doce onzas, de esta medida para arriba el impuesto se paga proporcionalmente. Toma en cuenta el papel del Ministerio de Economía y

Hacienda en temas de impuestos, este Ente se encarga de que se haga efectivo dichos impuestos.

2.1.5.4 Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública

El fin de esta Ley es prevenir, detectar y sancionar la corrupción en los deberes públicos. Así mismo define el concepto de servidor público:

“Toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva”. (Ley 8422 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública)

Así mismo, en este documento se menciona otros aspectos y conceptos como: el deber de probidad (la gestión debe enfocarse a la satisfacción del interés público, o sea atención de necesidades), fraude de ley, libertad en los acceso a los sistemas de información, la Contraloría General de la República puede revisar (sin permiso previo de los representantes) los libros de contabilidad y anexos, esto con el propósito de fiscalización de los fondos públicos.

Hace mención de la cooperación internacional, en tanto el Ente (anterior mencionado), asesore al Poder Ejecutivo en temas de convenios internacionales. Destaca además el régimen preventivo en el cual se habla de las prohibiciones de: realizar profesiones liberales y compensaciones salariales, otro régimen a

considerar es el de regalías y donaciones. Por otra parte tenemos, la declaración jurada sobre la situación patrimonial (esto tiene un ámbito delimitado de empleados).

En unos de sus capítulos esta Ley, hace referencia a las sanciones de los delitos así como los distintos tipos de este enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada, encubrimiento de bienes, Falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados, tráfico de influencias, soborno trasnacional, Fraude de ley en la función administrativa, Violación de la privacidad de la información de las declaraciones juradas, Prohibiciones posteriores al servicio del cargo, entre otros.

2.1.5.5 Modificación de la ley N.º 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

En esta ley podemos observar ciertos detalles que conllevan los trámites: deben constatar en una ley, decreto ejecutivo o reglamento, los procedimientos a seguir, instructivos, etc. deben estar publicados en La Gaceta. En ello también destaca la oficina de información al ciudadano (en este caso del MEP), cuya función es explicarle al usuario los procedimientos para ciertos trámites.

Existen ciertas fallas graves, relacionadas con el incumplimiento de esta Ley: exigir más documentos de los establecidos, falta de información acerca de un trámite hacia las personas interesadas, falta de cumplimiento del procedimiento de coordinación institucional e interinstitucional, etc.

Si el MEP, debe realizar una evaluación costo-beneficio cuando desee emitir una nueva regulación o establecer algún trámite, procedimientos, etc. que deba cumplir el administrado ante la Administración; tales regulaciones deben cumplir con esta Ley.

2.1.5.6 Decreto No. 38170. La Gaceta No.31 de 2014

Este decreto destaca las funciones de los distintas áreas que conforman el Ministerio de Educación Pública; además se indica el establecimiento de la organización administrativa de las Oficinas Centrales; con respecto al Departamento de Recursos Humanos, se menciona los departamentos que lo integran: Promoción del Recurso Humano, Gestión de Trámites y Servicios, Asignación del Recurso Humano, Gestión Disciplinaria, Remuneraciones y por último Servicios Médicos y Salud Ocupacional

Remuneraciones, como tal tiene la función de los mecanismos de control con respecto a los procesos de trabajo, en temas presupuestarios gestiona las partidas presupuestarias para el pago de planillas de los funcionarios de este ministerio, además revisa y ejecuta las planillas extraordinarias y ordinarias. Otra de sus actividades son los traslados presupuestarios de los puestos de acuerdo con las necesidades de la administración.

2.2 Teorías Fundamentales de la Investigación.

2.2.1 Reingeniería de procesos

La reingeniería según Hammer y Stanton (citado en Jofré, 2005):

Es repensar de manera fundamental los procesos de negocios y rediseñarlos radicalmente, con el fin de obtener dramáticos logros en el desempeño. Los factores clave del concepto son: la orientación hacia los procesos, el cambio radical y la gran magnitud de los resultados esperados.

En este trabajo se desarrollará el enfoque por procesos, orientado a mejorar las actividades que se desarrollan en las Unidades de Planilla y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones, en forma integral, con el propósito de reinventar los procesos de modo que repercuta en la mejora continua de la gestión.

Los procesos que se desarrollan en estas Unidades son estratégicos y no pueden verse de forma aislada, por tanto se supone que cada mejora en las actividades va a desencadenar cambios en otras prácticas y procesos por el efecto de la cadena valor que una metodología orientada al control documental conlleva.

Una reingeniería de procesos busca que las unidades se adapten a los cambios que la actualidad exige en materia de tecnología, normativa y gestión.

Es importante mencionar las etapas de la reingeniería que se van a utilizar en este trabajo:

Identificación de los procesos actuales: identificar cuáles de estos procesos son estratégicos, aquellos que van a darle un valor agregado al servicio.

Análisis del proceso actual: aquí se determina si es necesario crear un proceso nuevo o bien modificar el proceso existente.

Rediseño del proceso: aplicando la reingeniería se entrega una idea innovadora diferente al proceso anterior con lo cual se pretende, “esta etapa se transforma en el centro del cambio, ya que un rediseño óptimo es la base del éxito de todo el proyecto.” (Jofré, 2011, p.244)

2.2.2 Mejoramiento continuo

También conocido como Kaizen, se trata de un mejoramiento continuo y gradual; va de lo pequeño a lo grande es decir se empieza con logros pequeños y se va expandiendo hasta alcanzar los logros grandes, va ligado a la administración de la calidad; sin embargo en este trabajo se priorizará la parte procedimental, cuyas mejoras se estima tienen una relación directa con la calidad de la gestión.

El mejoramiento continuo se enfoca en funciones, no se trata de la creación de un proceso sino más bien de mejorar el que existe, los resultados son más pequeños en comparación con la reingeniería, no obstante esto no quiere decir que dicho mejoramiento no funcione sino que se aplicará a otra parte del trabajo en la cual no es necesario hacer reingeniería sino utilizar el proceso existente pero con mejoras.

Existe un ciclo de ejecución de mejoramiento continuo más conocido como “Ciclo Deming”, el cual tiene cuatro fases que son:

Planificar: hacer el diseño. Esto lo podemos ver reflejado en los objetivos planteados, los cuales tienen como primer punto la elaboración de un diagnóstico, a partir de ahí se empieza a planificar.

Hacer: lo diseñado. De acuerdo con lo analizado y planificado se empieza a proponer las herramientas e instrumentos para la fiscalización y control en el proceso Nómina y ejecución del presupuesto, para luego elaborar el manual de dicho proceso

Verificar: lo ejecutado con lo planificado. Se verifica que lo realizado en la etapa anterior (herramientas, instrumentos y manual) este conforme con lo planteado en la planificación.

Actuar: se normaliza el cambio. En esta etapa se realizan las correcciones (si hay alguna desviación de acuerdo con lo planificado y ejecutado).

2.2.3 Enfoque Sistémico

Ludwig Bertalanffy padre de dicho enfoque, inició un movimiento en el cual los problemas se abordan desde una perspectiva más amplia, la Teoría General de Sistemas. Se basa en la comprensión de la dependencia recíproca de todas las diferentes disciplinas, así como la necesidad de integrarlas.

Se desarrolla con este enfoque la cibernética y administración, teoría matemática de la administración y la teoría de sistemas.

La cibernética creada por Norbert Wiener, es relativamente reciente, que hoy día son muy utilizados en la teoría administrativa. Cibernética, es una ciencia disciplinaria que brinda sistemas de organización y procesamiento de información y control colaborando con las otras ciencias. Esta estudia los sistemas, mismo que puede definirse como “un conjunto de elementos que interactúan, transformando entradas en salidas, compartiendo información, energía y materia con el entorno, en busca de un objetivo”. (Chiavenato, 2005)

Que entrando en el tema de la teoría de sistemas (TGS, Ludwig von Bertalanffy) se definen parámetros que se encuentran en los sistemas son:

Insumo (Entradas): el material, energía o información que requiere el sistema para alcanzar sus objetivos. Inputs

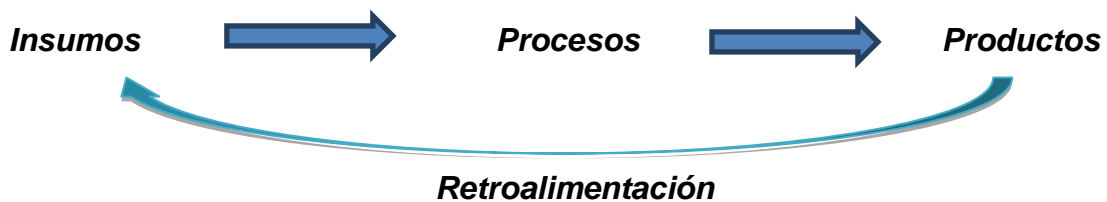
Productos (salidas): Es el resultado del proceso de transformación. Es el aporte que hace el sistema a su entorno. Outputs

Procesos de transformación (procesamiento): Con los procesos de transformación el sistema convierte entradas en salidas.

Retroalimentación (retroinformación): Los resultados tienen un impacto en el entorno, y por tanto el sistema debe comprender si estos resultados satisficieron o no los objetivos.

La teoría matemática es al igual que la cibernética muy reciente, colabora en las decisiones programables y lo trata de modo lógico y racional y aplicada a problemas administrativos es conocida como Investigación de Operaciones.

Imagen 2: Teoría de Sistemas



Fuente: creación propia de las estudiantes

2.2.4 Metodología para la elaboración de Manual de procedimientos:

Para la siguiente investigación se hará uso del formato de manual de procedimientos que recomienda MIDEPLAN con el siguiente contenido:

Contenido básico del Manual de Procedimientos

La información que integrará el Manual de Procedimientos va a depender de lo que la Institución pretenda mostrar o dar a conocer con este documento, como


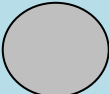




objetivo de esta Guía se mostrará la información básica que debería contener este tipo de Manual a continuación:


- Portada: en dicha sección se debe incorporar el logotipo de la institución, nombre de la institución o unidad administrativa, el tipo de manual que se presenta, la fecha y el lugar de elaboración del Manual de Procedimientos, denominación y extensión. De corresponder a una unidad en particular debe anotarse el nombre de la misma, unidad (es) responsable (s) de su elaboración, revisión y/o autorización.
- Introducción: se indica una breve exposición sobre el documento, su contenido, objeto, áreas de aplicación o alcances e importancia de su revisión y actualización.
- Objetivo de los procedimientos: es una explicación del propósito que se pretende cumplir con los procedimientos.
- Alcance de los procedimientos: representa la esfera de acción que cubren los procedimientos.
- Responsable (s): en este apartado se indican las unidades administrativas y/o puestos que intervienen en los procedimientos en cualquiera de sus fases.
- Políticas o Normas de Operación: se incluyen, en esta sección, los criterios o lineamientos generales de acción que se determinan en forma explícita para facilitar la cobertura de responsabilidad de las distintas instancias que participaban en los procedimientos.

- Conceptos: se indican las palabras o términos de carácter técnico que se emplean en el procedimiento, las cuales, por su significado o grado de especialización requieren de mayor información o ampliación de su significado, para hacer más accesible al usuario la consulta del manual.
- Procedimientos: se realiza la presentación por escrito, en forma narrativa y secuencial, de cada una de las operaciones que se realizan en un procedimiento, explicando en qué consisten, cuándo, cómo, dónde, con qué, y cuánto tiempo se hacen, señalando los responsables de llevarlas a cabo. Cuando la descripción del procedimiento es general, y por lo mismo comprende varias áreas, debe anotarse la unidad administrativa que tiene a su cargo cada operación. Si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa, tiene que indicarse el puesto responsable de cada operación. Se debe indicar el objetivo del procedimiento, la base jurídica, los órganos que intervienen, las políticas y normas de operación.
- Diagramas de flujo: se incluye la representación gráfica de la sucesión en que se realizan las operaciones de un procedimiento y/o el recorrido de formas o materiales, en donde se muestran las unidades administrativas (procedimiento general), o los puestos que intervienen (procedimiento detallado), en cada operación descrita. Los diagramas representados en forma sencilla y accesible en el manual, brinda una descripción clara de las operaciones, lo que facilita su comprensión.
- Formularios: se adjunta todos los formularios e instructivos empleados para el desarrollo de los procedimientos. Se incluye una muestra de los formularios que se utilizan en el procedimiento y sus respectivas instrucciones de llenado.

- **Glosario de términos:** es la lista de conceptos de carácter técnico relacionados con el contenido y técnicas de elaboración de los manuales de procedimientos, que sirven de apoyo para su uso o consulta.
- **Firmas de autorización:** en este apartado se Indica el nombre, cargo y firma de los titulares de la Institución que autorizan el manual, así como de las unidades administrativas que los elaboran y revisan.

Simbología Utilizada

SÍMBOLO	REPRESENTA
	Se utiliza cuando inicia o termina un procedimiento
	Es un conector de actividad, que se utiliza para indicar la unión y la secuencia de dos puntos del procedimiento que se presentan en diferentes actividades
	Muestra la creación de un documento, el cual puede ser un memorando, carta, plan, formulario, entre otros.
	Corresponde al envío o traslado a otra unidad organizativa.
	Representa una decisión, que sólo puede tener dos posibles alternativas (si o no).
	Representa un proceso u operación, dentro de un procedimiento, estas pueden ser: verifica, recibe, firma,

	calcula, envía, etc.
	Indican la secuencia de actividades que intervienen en el procedimiento

Fuente: Tomado de Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo del MIDEPLAN

3. Capítulo III: Diagnóstico.

3.1 Contexto Actual

El objetivo de este estudio es analizar las Unidades de Planillas y Presupuesto del Departamento de Remuneraciones, por tal motivo es de vital importancia analizar como un todo el proceso de RRHH que se realiza desde la DRH para poder comprender el papel que juega el Departamento de Remuneraciones.

Los procesos que se desarrollan en los diferentes departamentos, repercuten en el logro de los objetivos de la DRH; por tal motivo todas y cada una de las funciones que realiza cada departamento aportan desde el proceso de reclutamiento hasta el de cese laboral, desarrollando así una cadena de valor que hace que los procesos sean interdependientes y que funcionen conjuntamente.

3.1.1 Dirección de Recursos Humanos (DRH)

Es el órgano técnico responsable de coordinar y articular de conformidad a lo que legalmente se permite, los procesos relacionados con la planificación, promoción, reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación y evaluación del recurso humano de dicho ministerio, que laboran en los diferentes centros educativos, en las Direcciones Regionales de Educación, y en las oficinas centrales, esto además lo hacen en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).

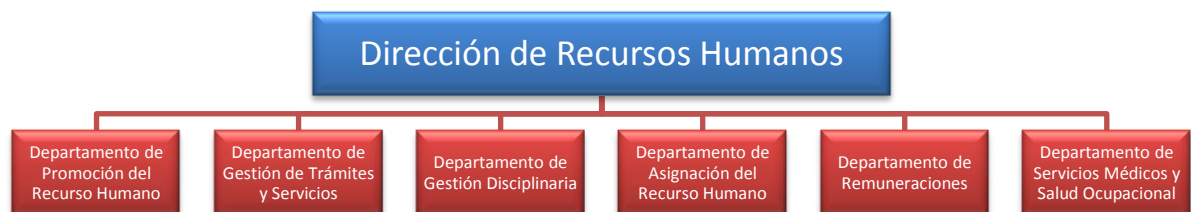
La DRH, además tiene la responsabilidad funciones que van desde la formulación y presentación a las autoridades del MEP de las políticas que guiaran su recurso humano, hasta el establecimiento de procedimientos y mecanismos para remitir al Departamento de Plataforma de Servicios, todos aquellos documentos que deban

ser incorporados en el expediente laboral de los servidores del MEP. Así como gestionar las actividades relacionadas con el proceso de nombramiento y pago de todos los servidores del MEP; y el control del gasto en el presupuesto, específicamente en la partida de remuneraciones.

Una función sustantiva es la formulación del POA y el Plan Estratégico, y el correspondiente anteproyecto de presupuesto, de acuerdo con las prioridades institucionales y del sector educación, los cuales deben ser remitidos al Despacho de la Viceministra Administrativa para su aprobación y correcta ejecución.

Para el cumplimiento de sus competencias en la MEP la Dirección de Recursos Humanos cuenta con el apoyo de los siguientes departamentos:

Imagen 3: Organigrama de la DRH



Fuente: creación propia de las estudiantes

3.1.1.1 Departamento de Promoción del Recurso Humano

Dentro de las funciones que le corresponden abarca desde la información a la DRH, para que esta coordine de manera oportuna con la Dirección de Asuntos Jurídicos, la información requerida para responder las distintas gestiones judiciales

relacionadas con temas de su competencia hasta realizar una auto-evaluación de trabajo, cualitativa y cuantitativa, que sirva de control de los procesos de trabajo a su cargo, que permita una revisión continua y una mejor planificación del trabajo tanto en su distribución como en su resolución.

Este departamento es de vital importancia ya que dentro de sus funciones esta desde la asignación y reasignación de los puestos, licencias, reubicaciones, de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo, en coordinación con el Departamento de Salud Ocupacional, y el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. Así como gestionar las ternas o nóminas remitidas por la Dirección General de Servicio Civil como cada parte de los procesos siguiendo la normativa vigente.

También tienen entre sus funciones las actividades relacionadas con la inducción de los funcionarios que ingresan a laborar a las dependencias de la DRH

3.1.1.2 Departamento de Gestión de Trámites y Servicios

Las funciones que desarrolla incluyen la gestión de trámites y servicios tales como: los procesos de gestión de reclamos, atención de usuarios de la plataforma de servicios, actividades de gestión de cobros, pensiones y prestaciones y archivo laboral, además analiza y gestiona solicitudes y reclamos relacionados con anualidades, vacaciones, carrera profesional, evaluaciones de desempeño, entre otras más.

Le corresponde al Departamento de Gestión de Trámites y Servicios:

- ✓ Analizar documentación en cuanto al cumplimiento de requisitos técnicos y legales (determinar si el reclamo es procedente), recibir y direccionar, las solicitudes relacionadas con los siguientes procesos y trámites:

- ✓ Exoneración del impuesto sobre la renta.
- ✓ Estudios de incapacidades.
- ✓ Pago de zonaje, onzavos, zona de menor desarrollo, recargos, nombramientos, funcionarios de hecho, prestaciones por pensión, cese de funciones, defunción o no prórroga de nombramiento.
- ✓ Permutas.
- ✓ Aumento de lecciones.
- ✓ Otros propios de la gestión de recursos humanos.

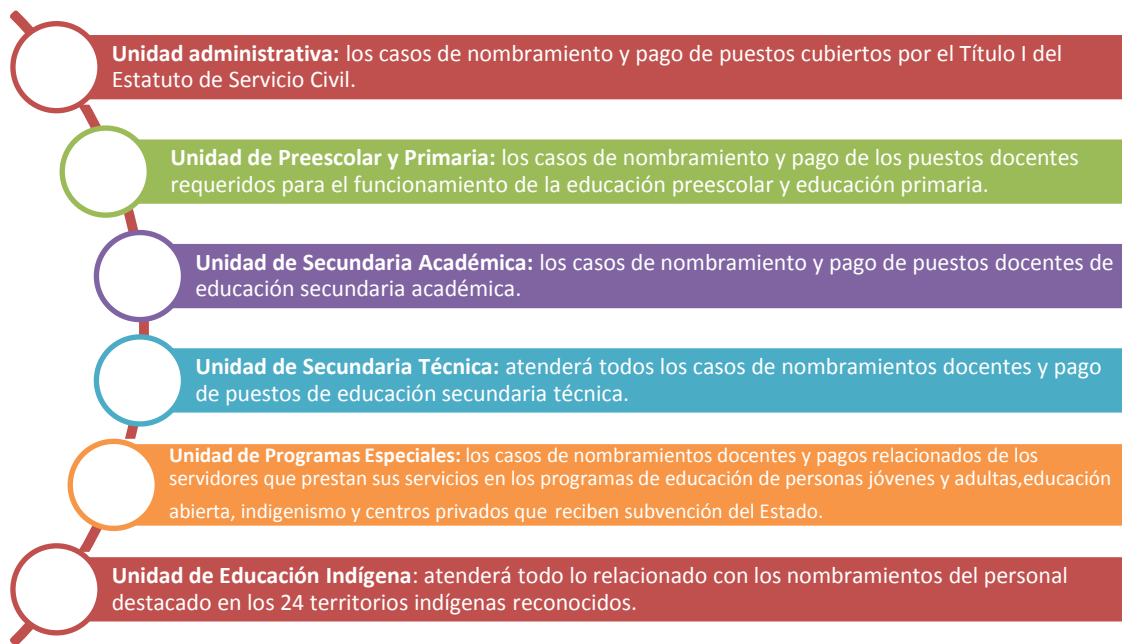
Al ser el encargado de los registros laborales, es quien otorga constancias, certificaciones y demás documentación necesaria a los servidores del MEP.

3.1.1.3 Departamento de Asignación del Recurso Humano

Entre sus funciones se encuentra la realización de estudios técnicos de los distintos conceptos salariales, una vez que se hace dicho estudio da un informe que permite realizar el cálculo respectivo; así mismo con lo referente a nombramientos, revisa y aplica recargos de funciones, además hace prórrogas de nombramientos interinos, traslados, aumentos de lecciones en propiedad y ascensos en propiedad. Analiza los cuadros de matrícula de los centros educativos.

Este departamento cuenta con seis instancias en las que cada una se encargara de un proceso especializado, de la siguiente manera:

Imagen 4: Instancias de la DRH



Fuente: creación propia de las estudiantes

3.1.1.4 Departamento de Gestión Disciplinaria

Son funciones de este departamento informar a la DRH, para que coordine de manera oportuna con la Dirección de Asuntos Jurídicos, la información requerida para responder las distintas gestiones judiciales relacionadas con temas de su competencia.

Al ser un departamento que lleva a cabo gestiones judiciales le compete el desarrollo adecuado de los procedimientos disciplinarios que se originen en el MEP, así como el proceso de resolución alterna de conflictos.

De tal manera se logren articular las fases procedimentales de admisibilidad, investigación preliminar, instrucción, resolución, impugnación y seguimiento en

toda la actividad disciplinaria, para lograr una gestión transparente y eficiente en términos jurídicos. Logrando con lo anterior una gestión transparente y eficiente en términos jurídicos.

3.1.1.5 Departamento Servicios Médicos y Salud Ocupacional.

Como su nombre lo indica, se relaciona con los servicios de salud brindados a los servidores del MEP, entre lo que destaca el mantenimiento actualizado de los expedientes y las incapacidades extendidas, ambas de dichos trabajadores. También cabe mencionar la participación de este Departamento en comisiones técnicas (dedicadas a las reubicaciones y readecuaciones por asuntos de salud) y establecidas por la Caja Costarricense del Seguro Social.

Además recibe, analiza y responde los reclamos por funciones, trámites y servicios de su competencia, así como la atención en salud ocupacional tomando en cuenta la legislación vigente. Dicho Departamento, cuenta con profesionales en: salud (enfermeras y doctores), salud ocupacional y psicología, como parte del proceso se derivan los pacientes atendidos, denuncias interpuestas, incapacidades otorgadas, licencias especiales, reubicados y readecuados.

i. Actividades Comunes en los departamentos

Todas las áreas funcionales tienen actividades similares que son propias de la aplicación de los principios administrativos, como las que se citan a continuación:

- ✓ Formulan y establecen manuales de procedimientos y los respectivos indicadores de gestión para cada dependencia según sean sus tareas.

- ✓ Son receptores de reclamos planteados por los servidores del MEP mismos que reciben, analizan y deben de responder esto según sus funciones, servicios y trámites de competencia.
- ✓ Cuentan con mecanismos de control en todos los niveles para promover la rendición de cuentas de los funcionarios que participan en las etapas de los procesos de nombramiento y pago de los servidores del MEP.
- ✓ Realizan autoevaluaciones de sus labores en procura de una planificación más asertiva.
- ✓ Todos los departamentos excepto Remuneraciones y servicios médicos y salud ocupacional generan movimientos en la planilla de acuerdo a su competencia, como los nombramientos, reconocimientos de estudios o de años de servicio, pluses salariales, carrera profesional, entre otros más, los mismos son insumos para que el Departamento de Asignación de Recurso Humano genere la respectiva acción de personal.

3.2 Departamento de Remuneraciones

3.2.1 Estructura Actual

Este nuevo Departamento se estructura organizacionalmente en tres unidades funcionales: Unidad de cobros administrativos, Unidad de planillas y Unidad de presupuesto. A continuación se muestra el organigrama funcional del departamento.

Imagen 5: Organigrama Departamento de Remuneraciones



Fuente: creación propia de las estudiantes

3.2.2 Origen

A partir del decreto 38170 de la Gaceta No. 31 de fecha jueves 13 de febrero del 2014, se crea el Departamento de Remuneraciones, fusionando lo que anteriormente se conoció como Unidad de Administración de Salarios y Unidad de Cobros Administrativos. La unidad de planillas fue creada con el fin de ser la encargada de la fiscalización y control de la planilla y presupuesto, con miras a la implementación de Integra II, pero en el transcurso del tiempo se dieron cuenta de la importancia de separar ambos procesos, ya que ambos eran complejos, debido a esta situación se crearon las unidades de planilla y presupuesto, cada una con sus funciones. Respecto a la Unidad de cobros administrativos está pertenecía al antiguo Departamento de Control de Pagos y se reubico en este departamento.

3.2.3 Misión

Somos un eje estratégico de la Dirección de Recursos Humanos, encargado de la recuperación de las acreditaciones que no corresponden, la ejecución efectiva y eficaz de la propuesta de pago de la planilla total, el manejo preciso de aportaciones obrero patronales y el cálculo y control presupuestario de la partida de remuneraciones, que contribuye a mejorar la calidad de vida de los servidores y servidoras del Ministerio de Educación Pública con responsabilidad y compromiso.

3.2.4 Visión

Desarrollar con excelencia, dentro de nuestras competencias, las responsabilidades propias del departamento mediante la mejora continua de los procedimientos; garantizar el cumplimiento y exactitud de los montos presupuestados para el pago de la planilla así como su correcta y efectiva ejecución, la recuperación pronta de las acreditaciones que no corresponden y un adecuado y veraz control de aportaciones, todo dentro de un marco de mejora continua para la satisfacción de nuestros usuarios.

3.2.5 Objetivo General

Determinar la procedencia de todas las posibles acreditaciones que no corresponden para su recuperación, controlar adecuadamente y con exactitud las aportaciones y la facturación de riesgos laborales y realizar la estimación presupuestaria y el pago efectivo de la nómina.

3.2.6 Procesos que realiza

- I. Fiscalización y control de Planilla
- II. Ejecución del Presupuesto (partida de remuneraciones).
- III. Análisis y recuperación de Acreditaciones que no corresponden.
- IV. Revisión y control de la facturación de las aportaciones y riesgos laborales.

3.2.7 Funciones del Departamento

Según lo cita el decreto 38170 de la Gaceta nº31, del jueves 13 de febrero del 2014, las funciones del departamento son las siguientes:

- a) Establecer mecanismos de control para evaluar la calidad de los procesos de trabajo y determinar las estrategias a seguir en el desarrollo integral de sus funciones y competencias.
- b) Informar a la DRH, para que coordine de manera oportuna con la Dirección de Asuntos Jurídicos, la información requerida para responder las distintas gestiones judiciales relacionadas con temas de su competencia.
- c) Formular y establecer los manuales de procedimientos e indicadores de gestión en coordinación con la Unidad de Gestión de la Calidad, requeridos para orientar la prestación de los servicios y los trámites relacionados con los procesos bajo su responsabilidad.
- d) Recibir, analizar y responder reclamos planteados por los servidores del MEP, relacionados con las funciones, servicios y trámites de su competencia.
- e) Gestionar las partidas presupuestarias del MEP asignadas para el pago de planillas de los funcionarios, en apego al marco legal vigente.

- f) Ejecutar y revisar las planillas ordinarias y extraordinarias, así como propuestas de pago, nóminas de SICERE y el INS; mismas que serán remitidas al Departamento de Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.
- g) Coordinar con el Departamento de Formulación Presupuestaria, los traslados presupuestarios de los puestos, de conformidad con las necesidades de la administración y el interés público, velando por que la asignación presupuestaria sea consistente con la ubicación real de los servidores.
- h) Planear, dirigir, coordinar, organizar y supervisar la programación y desarrollo de proyectos y estrategias de tipo financiero contable, con base en las necesidades y los requerimientos internos de la DRH y la normativa institucional vigente.
- i) Desarrollar un modelo de presupuesto basado en la evaluación de escenarios, alineado al modelo de costos institucional que permita soportar los procesos de la DRH de manera efectiva.
- j) Realizar diversos informes periódicos y estudios de ejecución del presupuesto asignado de planillas del MEP y del presupuesto asignado a la DRH.
- k) Realizar proyecciones a partir del cálculo de la nómina y estimaciones de los egresos de la DRH.
- l) Realizar las propuestas de pago, corrección de incidencias, remisión y seguimiento al Ministerio de Hacienda.
- m) Verificar que los resultados del cálculo de nómina definitivos sean consistentes, aprobar dichos resultados y gestionar su aval por parte del Director de Recursos Humanos.
- n) Gestionar el aval de la solicitud del ajuste al presupuesto con el Director de Recursos Humanos y enviarlos al área encargada de la Formulación Presupuestaria del MEP para su aprobación.
- o) Revisar y gestionar el pago de la facturación emitida por la CCSS, tanto en cuota patronal como estatal y presentar oportunamente la planilla.

- p) Tramitar planillas adicionales para los pagos emitidos por Resoluciones Administrativas.
- q) Presentación de la Planilla para la cobertura de la Póliza de Riesgos del Trabajo al Instituto Nacional de Seguros.
- r) Establecer mecanismos de control en todos los niveles, con el propósito de promover la rendición de cuentas de todos los funcionarios que participan en las distintas etapas del proceso de nombramiento y de pago de los servidores del MEP.
- s) Realizar una auto-evaluación de trabajo, cualitativa y cuantitativa, que sirva de control de los procesos de trabajo a su cargo, que permita una revisión continua y una mejor planificación del trabajo tanto en su distribución como en su resolución.
- t) Otras funciones inherentes, relacionadas con su ámbito de competencia y atribuciones, asignadas por el superior jerárquico.

3.2.8 Importancia

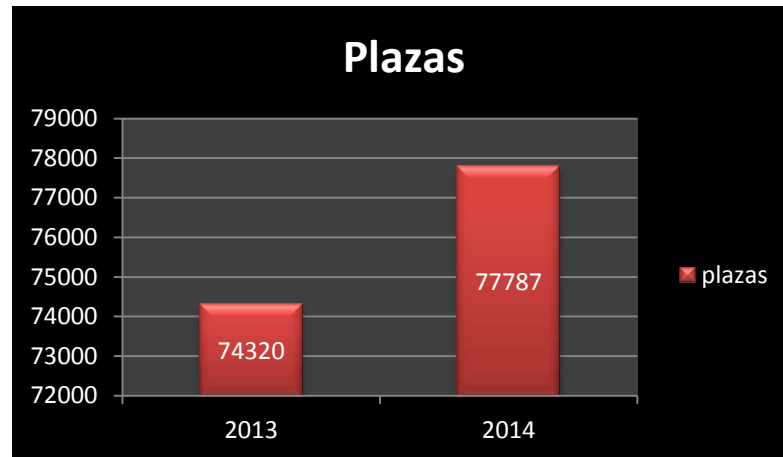
La fiscalización de una planilla tan numerosa es una gran labor, esto por cuanto la partida de remuneraciones es la más importante del MEP como muestra el Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2014:

Un 95,8% del presupuesto del MEP se encuentra distribuido en las partidas Remuneraciones (61,5%) y Transferencias Corrientes (34,3%). Sobre la partida Remuneraciones, se tiene que la planilla del MEP para el 2014 estará conformada por 77.787 plazas, sean 3.467 plazas más que los contemplados en el 2013, cuyas justificaciones fueron comentadas anteriormente. (p.92)

En el 2013, la planilla del MEP era de 74.320 plazas, lo cual a su vez fue superior en un 2,0% a las plazas que se dieron en 2012. Como puede observarse, para el

2014 la planilla del MEP, aumenta con respecto al año anterior, esto dado la necesidad de atender las diferentes demandas educativas (preescolar, nuevos Liceos Rurales, materias complementarias en primaria, entre otros.)

Gráfica 1: Aumento de plazas en el MEP



Fuente: creación propia de las estudiantes

Es por ello que la administración de los procesos que pertenecían a la Unidad de Administración de Salarios y la Unidad de Cobros Administrativos, es una tarea compleja que requiere de una gran experticia, por tratarse de funciones sustantivas que repercuten directamente en la estabilidad salarial de los funcionarios y funcionarios del MEP.

Por lo que como parte de los objetivos de esta investigación, es que se pretende desarrollar oportunidades de mejora a los procesos, además crear herramientas de control y fiscalización que colaboren en el desempeño eficaz de las Unidades funcionales de dicho Departamento así como el desarrollo de un manual de procesos que permita contar con una diagramación de las actividades del Departamento, debidamente desarrolladas y documentadas, lo cual se ampliara en los siguientes apartados.

3.2.9 Contexto presupuestario y de planilla del Ministerio de Educación Pública

Tal y como se ha mencionado en la presente investigación, el Ministerio de Educación Pública, es la organización más grande del sector público en términos de estructura organizacional, de ahí que anualmente el presupuesto asignado sea el más alto, en relación con el resto de instituciones del gobierno central.

A continuación se muestra un cuadro con el presupuesto asignado al Ministerio, en los últimos 10 años, el cuál evidencia que año con año ha ido en aumento, hasta ocupar para el año 2014 un 7.2 % del Producto Interno Bruto (PIB).

Imagen 6: Presupuesto por año MEP

**MEP: PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO POR AÑO SEGÚN TOTAL Y PORCENTAJE DEL PIB, 2003-2014
-MILLONES DE COLONES-**

Año	Proyecto de Presupuesto p/ Educación	Proyecto de Presupuesto de la República	% del Presupuesto Total	PIB	% del PIB
2003	336.040,4	1.813.939,6	18,5%	5.774.425,4	5,8%
2004	400.683,9	2.147.103,0	18,7%	6.934.967,2	5,8%
2005	458.458,9	2.305.136,7	19,9%	8.359.245,1	5,5%
2006	532.808,5	2.762.421,5	19,3%	10.378.249,8	5,1%
2007	678.608,8	2.931.218,1	23,1%	12.563.104,6	5,4%
2008	811.806,0	3.470.449,0	23,4%	14.841.167,0	5,5%
2009	1.116.042,0	4.098.711,0	27,2%	16.383.789,7	6,8%
2010	1.266.077,0	4.567.484,0	27,7%	18.439.989,6	6,9%
2011	1.446.533,0	5.485.173,2	26,4%	20.695.534,3	7,0%
2012	1.584.779,0	5.995.441,0	26,4%	22.674.334,9	7,0%
2013	1.739.517,0	6.444.161,0	27,0%	24.728.288,4	7,0%
2014	1.937.628,0	6.649.338,0	29,1%	26.889.266,9	7,2%

Fuente: Informe Técnico de la Contraloría General de la República, 2014

El Ministerio de Educación distribuye dicho presupuesto entre 9 programas presupuestarios con el propósito facilitar su ejecución: (555) Aplicación de la Tecnología a la Educación, (550) Definición y Planificación de la Política Educativa, (553) Desarrollo Curricular y vinculo al trabajo, (557) Desarrollo y Coordinación Regional, (556) Gestión y Evaluación de la Calidad, (573) Implementación de la Política Educativa, (554) Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, (558) Programas de Equidad y (551) Servicios de Apoyo y Gestión

En relación con la distribución del presupuesto el programa que recibe mayor cantidad de recursos es el de *Implementación de la Política Educativa*, justamente para fortalecer el sistema educativo, dotándolo de mayor recurso humano para atender las necesidades de la educación.

Por otra parte, es importante conocer la distribución por partidas presupuestarias, en ellas destaca que la mayor asignación de recursos se le otorga a la correspondiente a “Remuneraciones”, como se observa en el siguiente cuadro tomado del Informe Técnico: Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2014:

Imagen 7: Composición del presupuesto

MEP: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO PROYECTO DE PRESUPUESTO, 2012-2014
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2012	2013	2014	Importancia relativa	Variación porcentual
Remuneraciones	991.887,0	1.099.619,2	1.191.525,2	61,5%	8,4%
Servicios	18.994,8	21.564,2	30.020,6	1,5%	39,2%
Materiales y suministros	1.289,0	1.627,4	2.044,4	0,1%	25,6%
Bienes Duraderos	6.510,4	14.355,1	10.565,9	0,5%	-26,4%
Transferencias Corrientes	502.356,0	561.918,3	663.962,5	34,3%	18,2%
Transferencias de Capital	71.585,5	43.069,7	39.509,4	2,0%	-8,3%
TOTAL	1.592.622,7	1.742.154,0	1.937.628,0	100,0%	11,2%

Fuente: Informe Técnico de la Contraloría General de la República, 2014

Con base en la información anterior es que se evidencia la necesidad de trabajar sobre los procesos de fiscalización y control de la planilla y ejecución del presupuesto, del Departamento de Remuneraciones, de este Ministerio. El manejo de una partida con tanto contenido presupuestario delega en este departamento gran responsabilidad en términos de eficiencia y transparencia, por lo tanto el establecimiento de procedimientos administrativos y operativos en esta unidad, así como herramientas de control y fiscalización, representa una oportunidad de mejora.

3.3 Problemática de pago del MEP

Desde hace varios años se ha evidenciado particularmente a través de los medios de comunicación, la problemática de pagos, especialmente a docentes del Ministerio de Educación Pública y así lo ha evidenciado la Contraloría General de la Republica por medio de sus informes técnicos:

3.3.1 Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del MEP, año 2004.

Este informe evidencia que los problemas de pago (sumas pagadas de más o de menos), se deben a dos variables:

- 1) *“El lento proceso de recopilación, análisis y remisión de la voluminosa y compleja cantidad de información que fluye desde las oficinas regionales del Ministerio hasta las oficinas centrales para su análisis y procesamiento”*
- 2) *“Los errores, ya sea de sistema o humanos, en el procesamiento de la información”*

Adicionalmente a lo largo de este informe se hace referencia en reiteradas ocasiones a las debilidades del anterior sistema SIGRH.

3.3.2 Informe sobre la gestión de la partida remuneraciones en el MEP, año 2012.

Este informe resalta algunos datos muy representativos en la problemática de remuneraciones:

- 1) *“El MEP posee una planilla de más de 73.000 funcionarios, y para su pago se generan más de 98.000 movimientos, para reflejar, entre otros, el pago de salarios ordinarios, diferencias salariales, la aplicación de permisos, incapacidades o rebajos de otra clase, y dado que cada movimiento comprende hasta más de tres acciones de personal, se producen alrededor de 300.000 mil registros quincenales en promedio. Dicha información es remitida desde los más de nueve mil centros educativos hacia las veintisiete Direcciones Regionales de Educación (DRE) en todo el país², para que sea tramitada y reenviada a la Dirección de Recursos Humanos (DRH), en oficinas centrales, donde es ingresada al sistema de pagos denominado “Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos” (SIGRH).*
- 2) *El proceso para la generación de la planilla es realizado por la Dirección de Informática de Gestión, en tanto que la Dirección de Recursos Humanos es la responsable de aprobar la propuesta que se envía al Ministerio de Hacienda para el pago respectivo. El SIGRH no constituye un sistema de pago automatizado, dado que para generar la planilla se requiere de procedimientos de programación manuales y no es un sistema integrado puesto que para ese mismo propósito requiere la información de una aplicación independiente denominada “Sistema de Nombramientos”, de la*

cual se genera un documento de nombramientos y ceses de funcionarios que posteriormente es digitado en el SIGRH.

- 3) El sistema SIGRH es un sistema con tecnología obsoleta con más de 22 años de funcionamiento, y de acuerdo con lo que señaló ese Ministerio, no se cuenta con personal competente y preparado técnicamente para su mantenimiento; además, debido a su dificultad de adaptación no permite ser parametrizados con la legislación vigente.*
- 4) En razón de los riesgos presentes en la generación y pago de la planilla del MEP, la Administración gestiona desde el año 2007 el diseño e implementación de un nuevo sistema de pagos mediante la ejecución del Proyecto MEP-DIGITAL. A la fecha se han realizado cuatro contrataciones con ese propósito, por un total de \$3.834.233,00 y se tiene programado la culminación de dicho Proyecto para julio del año 2014”.*

A partir de lo expuesto en los anteriores informes, y con base en la información recabada a partir de entrevistas, es importante resaltar que después de 8 años persisten los mismos problemas en la gestión de pago, cuya posible solución propone cambiar el sistema SIGRH a un sistema integrado INTEGRA, el cual después de varios años se logró implementar en abril del año 2014

3.3.3 Entrevistas realizadas a funcionarios del Departamento de Remuneraciones.

i. Causales de la ineficiencia del SIGRH:

- Apertura del sistema por pocos días: El sistema se abre por 3 o 4 días al mes para el ingreso de la información y el resto de los días permanece cerrado, lo cual genera un problema serio, las inclusiones de datos se

vuelven extemporáneas y se genera una acumulación de información. Cuando se presenta alguna inconsistencia tienen que esperar a que el sistema se abra nuevamente para realizar las acciones correctivas.

- Control de Lecciones y recargos: A nivel de sistema SIGRH no se tenía una herramienta de control de lecciones y recargos por institución o programa.
- Perfil profesional: Dicho sistema era administrado por la Sección de Informática, por lo que las personas que trabajan en este espacio, no contaban con la formación profesional, ni tampoco las competencias correspondientes al manejo administrativo y presupuestario de la partida de remuneraciones para la gestión de la planilla.

ii. Consecuencias de las ineficiencias del SIGRH:

- Inconsistencias en los pagos: Producto de lo indicado, se presentan inconsistencias en el pago como acreditaciones que no corresponden, pagos incompletos o bien la ausencia total de pago lo cual genera inconvenientes ya que a raíz de esto se presentan una serie de quejas que a la larga conllevan a procesos administrativos, que muchas veces son desgastantes para las partes involucradas; sin contar la problemática directamente relacionada con el funcionario(a), esto porque sus gastos continúan y se agrava aún más cuando es el único ingreso del hogar.
- Disponible presupuestario: A nivel del sistema SIGRH, no existen mecanismos de control sobre el disponible presupuestario para el pago de la planilla asignados a los distintos programas presupuestarios.

3.3.4 Transición al sistema Integra II

Como se mencionó anteriormente, después de 7 años de trabajar en el desarrollo de un sistema informático que se adaptara a los procesos de gestión de planillas y ejecución del presupuesto del MEP, en el mes de abril del presente año se logró su implementación.

3.3.4.1 Algunos antecedentes

El Gobierno Central y todas sus dependencias realizan sus pagos por medio de un sistema llamado Integra el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda y ejecutado por la Tesorería Nacional, donde lo que se procura es llevar un mayor control del gasto público; y además tener integrada la información de los empleados del sector público, sin embargo, el MEP, no había podido utilizarlo, en virtud de lo que se ha citado en párrafos anteriores, la diversidad de sus nombramientos y sus diferentes categorías salariales entre el Título I y Título II, lo que género que nunca calzara en este sistema.

Los sistemas de información representan un reto a nivel nacional, no solo porque la era de la globalización lo exige, sino además porque el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, contempla desafío en lo que respecta a tecnología (sistemas de información), dado que existe una debilidad en este sentido, razón por la cual se busca sistematizar los procesos, de este modo se da un mejor manejo a nivel interinstitucional (Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda).

Cabe destacar como parte de las novedades en los Sistemas de Información Administrativos: la coordinación y la colaboración en línea; el Departamento de

Asignación de Recurso Humano genera insumos (acciones de pago) para el Departamento de Remuneraciones, dando como resultado las colillas de pago; además está dicha cooperación se da también con otras instituciones gubernamentales como el Servicio Civil.

3.3.4.2 Propósitos de los sistemas integrados de información

- Excelencia operacional: Lograr una mayor eficiencia y producción, dado que en Integra II está la información completa de algún docente o funcionario, hace que la mayoría de los trámites como: pagos, constancias de salarios, entre otros se realicen de una forma más eficiente y rápida.
- Toma de decisiones mejorada: Principio del Justo a Tiempo, lograr que la información necesaria esté disponible en tiempo y forma para que facilite la toma de decisiones, el no tener a mano la información necesaria en el momento justo, hace que se pierda tiempo buscando el historial de algún docente o administrativo, en algunos casos puede que esto genere incapacidades mal tramitadas, reubicaciones inadecuadas; con el sistema de información mencionado todos estos trámites se realizarían sin problemas, dado que abarcaría la información de todos los docentes y administrativos que trabajan en el MEP. Además las decisiones presupuestarias serían tomadas por el Departamento de Remuneraciones y no por las personas del Área de Informática como se había venido haciendo.
- Sobrevivencia: en vista de que el sistema SIGRH no ha dado los resultados esperados, se decide implementar el Sistema Integra II, estos cambios se realizan para resolver los problemas y necesidades que enfrenta la

población docente y administrativa del MEP. Un aspecto importante a tomar en cuenta es que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tenía como reto luchar contra la ausencia de sistemas de información, Integra II forma parte de esos logros, al sistematizar la información (mediante las partes: web y remota).

- No podemos dejar de lado un término importante en este ámbito las “Políticas de Información”, lo cual permite clasificar y estandarizar la información; con ello se explica la importancia del manejo de planillas por parte de las personas encargadas en el Departamento de Remuneraciones con datos de los docentes y administrativos actualizada, lo cual generará un pago efectivo.

En relación con el Sistema Informático, es el departamento de Remuneraciones quien verifica el contenido presupuestario para el pago efectivo que se hace en cada coetilla (estas componen la Partida 0 “Remuneraciones”), por ende además se encarga de las hacer las correcciones pertinentes. Los principales insumos generados son: formularios de traslados de partidas, históricos de pago, liquidaciones y devengados del SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera), entre otros.

Todo en procura de lograr la “Revitalización de la Administración Pública”, en ese sentido es muy importante destacar los siguientes puntos: accesibilidad de los servicios, eficacia, eficiencia, capacidad y prontitud en la respuesta, entre otros; todo ello conlleva a su vez en el concepto de “Capacidad Institucional”, de modo que Integra II vendría a ser un éxito en la resolución de los problemas que enfrenta actualmente el MEP.

3.3.5 Sistema Integra II

El desarrollo del Sistema Integra II se basó en el sistema Integra que utilizan los diferentes Ministerios del sector público costarricense para realizar los correspondientes pagos de planillas a los funcionarios, pero adaptándolo a las necesidades del MEP, principalmente para que este pudiera realizar el pago correctamente a los docentes que por su especificidad debía de dárseles un tratamiento distinto; con las mejoras que trae Integra II se pretende que a futuro el resto de Ministerios se integren a Integra II, para así lograr lo que en un inicio se pretendió con Integra, ser el único sistema de planilla que utilizan los Ministerios del sector público, y así tener un mayor control del gasto público, y además tener una integración de la información que permita tener más y mejores controles en la administración pública costarricense.

3.3.6 Experiencias de la implementación de Integra en otros Ministerios del Sector Público Costarricense.

Con el propósito de conocer y comprender el funcionamiento del Sistema Integra en el Sector Público, y posteriormente comparar sus experiencias con la del MEP

3.3.6.1 Ministerio de Seguridad Pública (MSP)

Actualmente, tiene un total de 16 000 funcionarios que pertenecen en su mayoría al régimen policial, y es el segundo ministerio con mayor número de empleados, y por ende con una planilla bastante numerosa.

En esta dependencia el departamento encargado de tramitar la gestión de pagos se denomina Sección de Remuneraciones.

3.3.6.1.1 Sobre la gestión de pagos

Para 1992, el Ministerio de Seguridad, tramitaba las acciones de personal para nombramiento y pago de sus funcionarios, con formularios y máquinas de escribir, que posteriormente eran llevados al Ministerio de Hacienda, para que allí se ingresara la información, y se procesaran las planillas. Este trámite – máxime si se devolvían por correcciones- podía demorarse entre 3 y 4 meses en promedio, afectando desde luego el pago de estos funcionarios.

Para 1993, el Ministerio recibe el primer sistema en línea, llamado SPA con el fin de tramitar los movimientos de personal en línea. Los nombramientos y movimientos se digitaban, y cada cierre de planilla se enviaba mediante un disco compacto al Ministerio de Hacienda, trajo como ventaja mayor rapidez para los tramites de pago y que estos no se atrasaran tanto tiempo.

En el año 2003 y hasta la actualidad, se empieza a utilizar el Sistema para la gestión de pagos INTEGRA, con este sistema se acortaron los tiempos de respuesta en relación con el pago de los funcionarios, además de que es un sistema muy interactivo y amigable con el usuario. Es un sistema que reúne información de gran importancia para la propuesta de pago (salario base, anualidades, incentivos, pluses salariales), dicha aplicación es alimentada por la Sección de Remuneraciones. El sistema significó un cambio radical para el Ministerio, dado que se tuvo que empezar de cero, y los analistas tramitadores de

movimientos de personal, tuvieron que capacitarse para tener un manejo técnicamente mejor del sistema.

Las desventajas detectadas en INTEGRA fueron:

- La búsqueda de información se hace extensa y un poco engorrosa, pues esta aplicación tiene muchos módulos de trabajo, donde casi se debe de ir de uno en uno para encontrar la información que se desea.
- En ocasiones, de forma esporádica se elimina sin ninguna directriz o comando del usuario la relación de puestos (número de plaza-funcionario) lo que ha obligado al Ministerio a llevar un segundo registro manual.
- En ocasiones, los trámites por incapacidad que se ingresan se duplican, afectando el pago del funcionario.

3.3.6.2 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

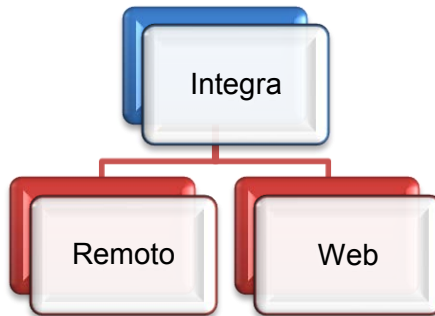
3.3.6.2.1 Sobre la gestión de pagos

El MIDEPLAN empezó a usar Integra en Octubre de 2004. Otros Ministerios como MINAET usa este sistema desde Octubre de 2003, de igual manera en el Ministerio de Hacienda donde indica que este lo utiliza desde Junio 2003.

3.3.6.2.2 Estructura del Sistema Integra

El Sistema INTEGRA está conformado por dos partes:

Imagen 8: Sistema Integra



Fuente: creación propia de las estudiantes

a. Remoto

Aquí se ingresan los datos de las personas, cuenta con varias aplicaciones o módulos tales como: incapacidades funcionarios, información del empleado, asociación de otros ingresos o ajustes (pagar diferencias o ajustes, este módulo casi no se usa), rebajas salariales, reportes: movimiento de personal (la acción de personal se imprime cada quincena), planillas de salarios (constancias), incapacidades y licencias, incentivos, entre otros.

b. Web

Es muy parecido al Remoto, la diferencia es que el Web se utiliza con internet (o sea se entra mediante la web). Tiene subsistemas para solicitar trámites de licencia, procesos de pagos y otros. Lo que se hace en el Remoto se refleja en el Web.

Además se indicó, que en algunos casos dependiendo de la función que se quiera efectuar lo que se realiza en un ambiente como ellos lo llaman afectaría el otro y así se cumple dicha tarea.

En términos generales, se considera que el Sistema Integra es exitoso, presenta información muy completa; inclusive para generar algún reporte es cuestión de minutos y está listo (como se pudo observar hay varios tipos de reportes), el único inconveniente que se presenta es que se satura, lo que hace que la parte web sea menos complicada que la remota, este problema de la saturación se da actualmente, antes no existía dicho problema.

Importante mencionar que al ser un sistema integrado hay diferentes usuarios y tener cantidad de subsistemas, lo que se hace es dar los respectivos permisos y de esa forma evitar incurrir en errores, y después es un poco complicado revertir el error.

Dado que Integra es un sistema muy bueno y muy completo, la única mejora que ella considera a futuro sería hacer los reportes del Instituto Nacional de Seguros.

3.3.6.3 Síntesis de las experiencia con Integra

El tratamiento que había que darle a los docentes a nivel de planillas, impidió que el MEP formará parte del Sistema Integra; pero debido a las problemáticas del sistema SIGRH y a la necesidad de formar parte de la integración entre los Ministerios de nuestro país, es que se desarrolló el sistema integra II con el propósito de solventar los requerimientos actuales del MEP en el título II del Estatuto Orgánico de Servicio Civil y además optimizar el desempeño y minimizar las problemáticas.

Según la entrevista que se realiza al MIDEPLAN como comentario adicional se indica que Integra en el MEP es como “como de otro mundo”, por la cantidad de

problemas que ha presentado para ponerlo en marcha, básicamente por la cantidad de funcionarios con los que cuenta ese ministerio.

Con respecto a los ministerios que se visitaron para conocer la experiencia que tienen con dicho sistema se puede concluir que a pesar de la cantidad de funcionarios que tiene el MSP, el sistema ha sido eficiente a la hora de ponerlo en práctica, misma respuesta se percibió del MIDEPLAN donde su planilla es mucho más reducida.

Al igual que en el MSP, la sección encargada de tramitar las planillas y pagos es el de remuneraciones y este se encuentra dentro de la gestión de Recursos Humanos. Según los profesionales entrevistados Integra viene a acortar los tiempos de respuesta en el pago de los funcionarios, catalogan al sistema como un sistema interactivo y aparte amigable con los funcionarios que lo utilizan. Y como su nombre lo indica Integra es un sistema que recaba información de gran importancia para los pagos y el control de los expedientes digitales (salario base, anualidades, incentivos, pluses salariales, información personal).

El descontento que se nota por parte del MSP básicamente radica en la búsqueda de información ya que esta se hace extensa y engorrosa, al contar el sistema con muchos módulos de trabajo, donde se deben revisar diferentes módulos para encontrar la información que se desea, no es este el caso del MIDEPLAN ya que si bien es cierto el sistema cuenta con una cantidad numerosa de módulos a diferencia del MSP lo que hacen es dar los permisos a cada funcionario encargado de las diferentes funciones esto con el fin de disminuir el error dentro del sistema, y haciendo que dichas funciones sean más eficientes y eficaces.

En general se deja ver como ambos ministerios tiene satisfacción con el uso de Integra, incluso en el MEP también se expresan positivamente del sistema, como

herramienta para llevar a cabo las funciones que les competen principalmente la parte de remuneraciones disminuyendo de esta manera tiempos e inclusive errores dentro de las planillas (se dan algunas excepciones como por ejemplo ya lo antes citado la ausencia de permisos a los usuarios dejando a la libre el acceso a diferentes módulos).

Resulta difícil realizar comparaciones entre Ministerios principalmente por el número de funcionarios que componen la planilla, dado que la del MEP está compuesta en su mayoría por docentes (el MEP está compuesto por aproximadamente 75 mil funcionarios, después le sigue el MSP que aproximadamente 16 mil funcionarios). Como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfica 2: Comparación de MEP y MSP



Fuente: creación propia de las estudiantes

En el caso del Ministerio de Educación, se encuentra una gran diferencia no solo en el número de funcionarios, sino también en la cantidad de componentes

salariales que integran la planilla, principalmente el título II correspondiente a los docentes.

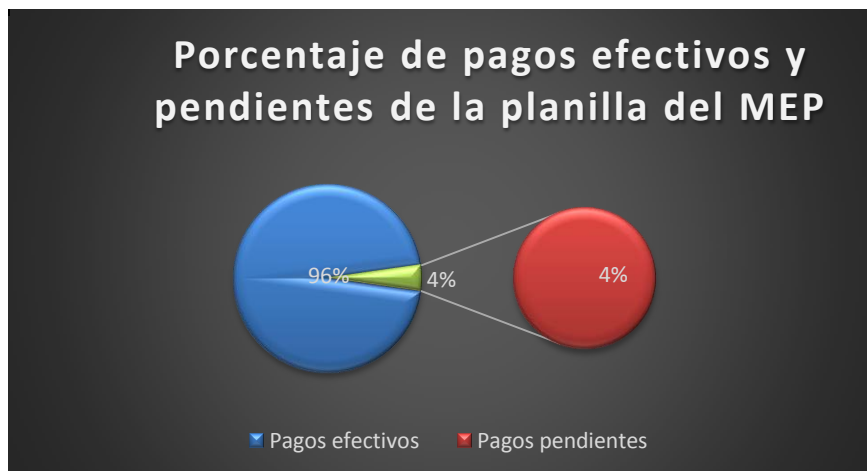
3.3.6.4 Implementación del Sistema Integra II en MEP

Al implantarse el nuevo sistema Integra II para el pago de planilla a los docentes del MEP, en la primera quincena del mes de abril del año 2014; se presentaron una serie de problemáticas que terminaron en huelga nacional, y que es noticia a nivel nacional; como se menciona en la siguiente noticia de crhoy.com (fecha 15 de mayo del 2014), en su titular menciona *“Sistema de pago del MEP costó al menos 1.200.000 dólares y causa problemas a miles de educadores”* además indica *“Dicho sistema es el que produjo una serie de problemas a miles de educadores que no recibieron salario o se les depósito el pago incompleto”*⁶; al igual que este medio de comunicación existen muchos que mencionan que el principal problema es el sistema, lo cierto es que el MEP enfatiza que la realidad del asunto es otra y que por el contrario el sistema es bueno, ya que este viene a solventar una serie de debilidades que presentaba el sistema anterior SIGRH, descritos anteriormente.

Con respecto a la implementación del Sistema en abril pasado, el exministro de educación Leonardo Garnier, mediante la publicación de una carta da una explicación de lo sucedido con Integra (ver anexo 2), aseguró que los problemas de pago en el MEP vienen de años atrás, y no es algo nuevo, enfatizó en el hecho de que hace 7 años se tomó la decisión de transformar totalmente el sistema de pago, en ese sentido despliega una serie de estadísticas en relación con el proceso de transición del SIGRH al Integra II:

⁶ Recuperado de <http://crhoy.com/sistema-de-pago-del-mep-costó-al-menos-1-200-000-y-cause-problemas-a-miles-de-educadores-82441719x/> el 18 de mayo del 2014.

Gráfica 3: Pagos MEP

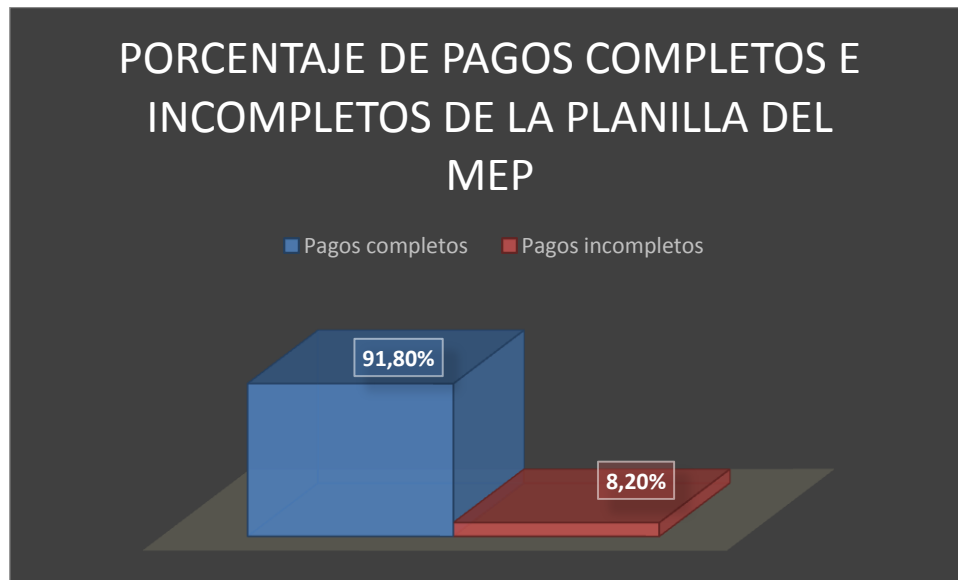


Fuente: creación propia de las estudiantes

En la primer quincena de abril, se pagó por primera vez con Integra, realizándose el pago a 73.143 personas del total de 76.465, lo que corresponde al 96% de toda la planilla y el 4% quedaron sin pago alguno, esto corresponde a 3.322 personas; de estos se pagó 1.913 dos días después, mediante una planilla extraordinaria; quedando 1.409 sin pago total.

Del porcentaje de pagos correctos existe un 8,20% que no se realizaron completos ya que solo se les pago 40 lecciones ordinarias y no las 8 adicionales, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Pagos incompletos del MEP



Fuente: creación propia de las estudiantes

En relación a las causantes del problema generado en Integra II, para el MEP no existe una única razón, sino que hay una serie de posibilidades como las siguientes: algunos docentes no fueron incluidos a tiempo en el nuevo sistema o se les omitió algún componente de su salario como los recargos. Por otra parte, algunos docentes por el contrario, se les realizaron rebajos que obedecían a sumas giradas de más o a incapacidades pendientes, que con el sistema anterior era difícil de recuperar.

Además, según demuestran las experiencias con Integra II e incluso las percepciones que se tiene en el MEP el sistema no fue el problema en esta transición, sino que esta situación deja al descubierto una serie de problemáticas que el MEP tiene; entre ellas podemos citar algunas como la falta de planificación del proyecto, no se dimensionó la magnitud de este cambio y los Jerarcas no pensaron en los problemas que esto eventualmente le podría generar; se puede

concluir que la causa principal de la situación presentada no fue el mal diseño del Sistema como lo indican los medios de comunicación, sino la falta de previsión, fallas en el establecimiento de requerimientos y la carencia de un plan de implementación del Sistema Integra II, en el que se establecieran fechas para cada etapa y las medidas o acciones que debían de realizarse y así lograr cumplir con todos los requerimientos necesarios para el éxito en la transición del Sistema.

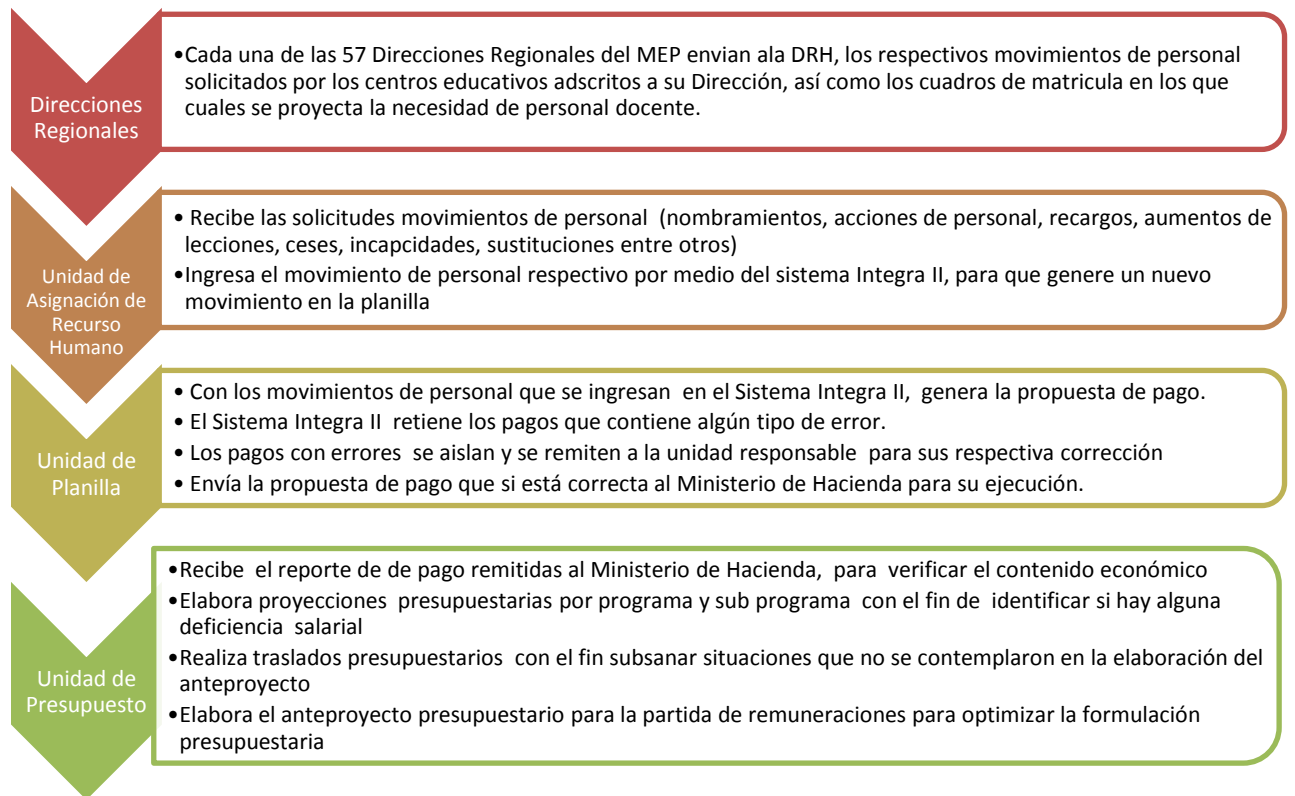
Finalmente la importancia de este sistema, radica en que representa un medio o herramienta, para el proceso fiscalización y control de planilla y ejecución del presupuesto, cuyo producto es la propuesta de pago o planilla, para la cual la unidad de planillas es la encargada de generarla adecuadamente. Sin embargo, se generan errores en cadena dado que los insumos no se ingresan al sistema apropiadamente, así mismo por documentos acumulados o ingresados incorrectamente por parte de las diferentes unidades de gestión, en ese sentido los errores generados no corresponden directamente al Departamento de Remuneraciones, pero como demuestra la experiencia repercute de una u otra forma en el producto final que en este caso es el pago correcto de la planilla.

3.4 Levantamiento de Procesos actuales

3.4.1 Sobre el Proceso General de Nómina:

A continuación se describe el proceso general de Nómina que se realiza por medio de las distintas unidades de la DRH y otras dependencias. En relación con lo anterior es importante señalar que este constituye un proceso transversal a toda la Dirección de Recursos Humanos, por cuanto involucra a la mayoría de sus unidades en el proceso:

Imagen 9: Proceso General de Nómina



Fuente: creación propia de las estudiantes

En el diagrama anterior se observa una interrelación entre las distintas unidades principalmente porque generan los insumos para el proceso específico de Fiscalización y Control de Planillas. Con respecto a esta visión general del proceso, es importante señalar que se determinó a partir de las entrevistas realizadas que no existe coordinación entre estas unidades, ya que cada unidad trabaja aisladamente lo cual no es bueno para la organización dado que los productos finales del proceso presentan deficiencias.

De ello se generan errores que no pueden ser resueltos desde la Unidad de Planilla, ya que provienen de los insumos necesarios para la generación de la propuesta de pago y por ende de otra unidad.

Es importante señalar que el error más frecuente en el momento de generar la propuesta de pago, responde a una práctica nociva de incluir los movimientos de personal tardíamente, heredada de la utilización del anterior sistema de gestión de recurso humano, el cuál permanecía abierto solamente 3 o 4 veces al mes, para la inclusión de los movimientos, y pese a la implementación de Integra II, se siguió con esa práctica por parte del Departamento de Asignación del Recurso Humano.

Producto de esa inclusión tardía de movimientos, se genera la retroactividad de nombramientos que ocasiona el 90% de las planillas retenidas por Integra II, lo anterior por dos razones: el pago doble a un funcionario o bien una suma pagada de más, que en consecuencia retrasa el proceso de pago al ser devuelta a la unidad correspondiente y por ende el funcionario docente o administrativa no recibe su pago a tiempo.

La retroactividad ha sido un problema permanente en la gestión de planillas, aunque se ha podido controlar un poco dada la directriz de la Dirección General de Servicio Civil de no admitir más de dos meses de retroactividad en un nombramiento o movimiento de personal, sin embargo esta más bien se ha convertido en la regla y no en la excepción como debería ser.

Considerando lo expuesto en el párrafo anterior, es de vital importancia la coordinación y comunicación entre la Unidad de Planillas y el Departamento de Asignación del Recurso Humano, con el fin de lograr minimizar los errores en la propuesta de pago.

3.4.2 Unidad de Planillas

El levantamiento de los procesos actuales es muy importante para la comprensión y análisis de los mismos; y de esa forma detectar sus debilidades para principalmente proponer oportunidades de mejora.

3.4.2.1 Proceso “Fiscalización y control de planilla”

3.4.2.1.1 Generación de la propuesta de pago:

La Unidad de Planillas es la encargada de generar desde el sistema Integra II la propuesta de pago, seguidamente el sistema retiene cuales pagos tiene errores y lo indica, por lo que estos deben ser aislados y remitidos a la unidad responsable del ingreso de los datos, para que se realice la corrección, además esta última no puede generarse en la misma planilla motivo por el cual hay que esperar a la siguiente planilla extraordinaria u ordinaria; en esta parte del proceso es muy importante la eficiente corrección para que no implique una demora mayor en el pago del funcionario.

3.4.2.1.2 Envío de la propuesta de pago al Ministerio de Hacienda

Una vez depurada la propuesta de pago, se envía al Ministerio de Hacienda para su ejecución. El Ministerio de Hacienda, particularmente la Dirección General de Tesorería Nacional, realiza una revisión de datos generales de la propuesta, como la verificación de la cédula y el nombre del funcionario para el correcto pago. Si los datos son correctos se realiza el pago correspondiente a cada funcionario;

por el contrario si se encuentra alguna inconsistencia, devuelven este error al MEP para que sea corregida adecuadamente y el pago se realiza posteriormente

3.4.2.1.3 Generación de reportes de la planilla

Una vez realizado el pago, la Unidad de Planillas realiza los reportes de respaldo de la planilla ejecutada para enviarlos como insumo al proceso de ejecución del presupuesto; es decir para que en la Unidad de Presupuesto rebaje el pago efectuado con el fin de tener el control del contenido de las partidas presupuestarias.

Adicionalmente a estas actividades, la Unidad de Planillas también es la encargada de gestionar las planillas del SICERE de la Caja Costarricense del Seguro Social y del INS, correspondientes a las cargas patronales de la planilla de funcionarios.

3.4.2.1.4 Resolución de Reclamos Administrativos

A la Unidad de Planilla le compete adicionalmente dar una resolución a los reclamos administrativos correspondientes a su ámbito de acción, interpuestos por los afectados; sean estos procedentes o no.

3.4.2.2 Ficha y Mapeo del proceso “Fiscalización y control de planilla”

El desarrollo de la ficha nos permite entender mejor el proceso debido a que muestra actividades, responsables, insumos y productos, así como otros factores relevantes para la evaluación del proceso.

Seguidamente se muestra el mapeo del proceso descrito anteriormente para una mejor comprensión del mismo.

Objetivo

Garantizar un pago eficiente y eficaz de la totalidad de la planilla, mediante la fiscalización y el control de la nómina.

Límites

Insumos: Inclusión de la Información en el Sistema Integra II.

Proveedores: Departamentos de la DRH

Salida: Corrida de la planilla. Y reportes de nóminas.

Clientes:

Interno: las áreas de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública.

Externo: Tesorería Nacional.

Alcance

Ministerio de Educación Pública

Empieza: Inclusión de la información en Integra II

Incluye: propuestas de pago, pagos de nómina, acciones correctivas, entre otros.

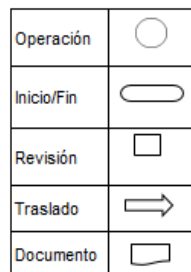
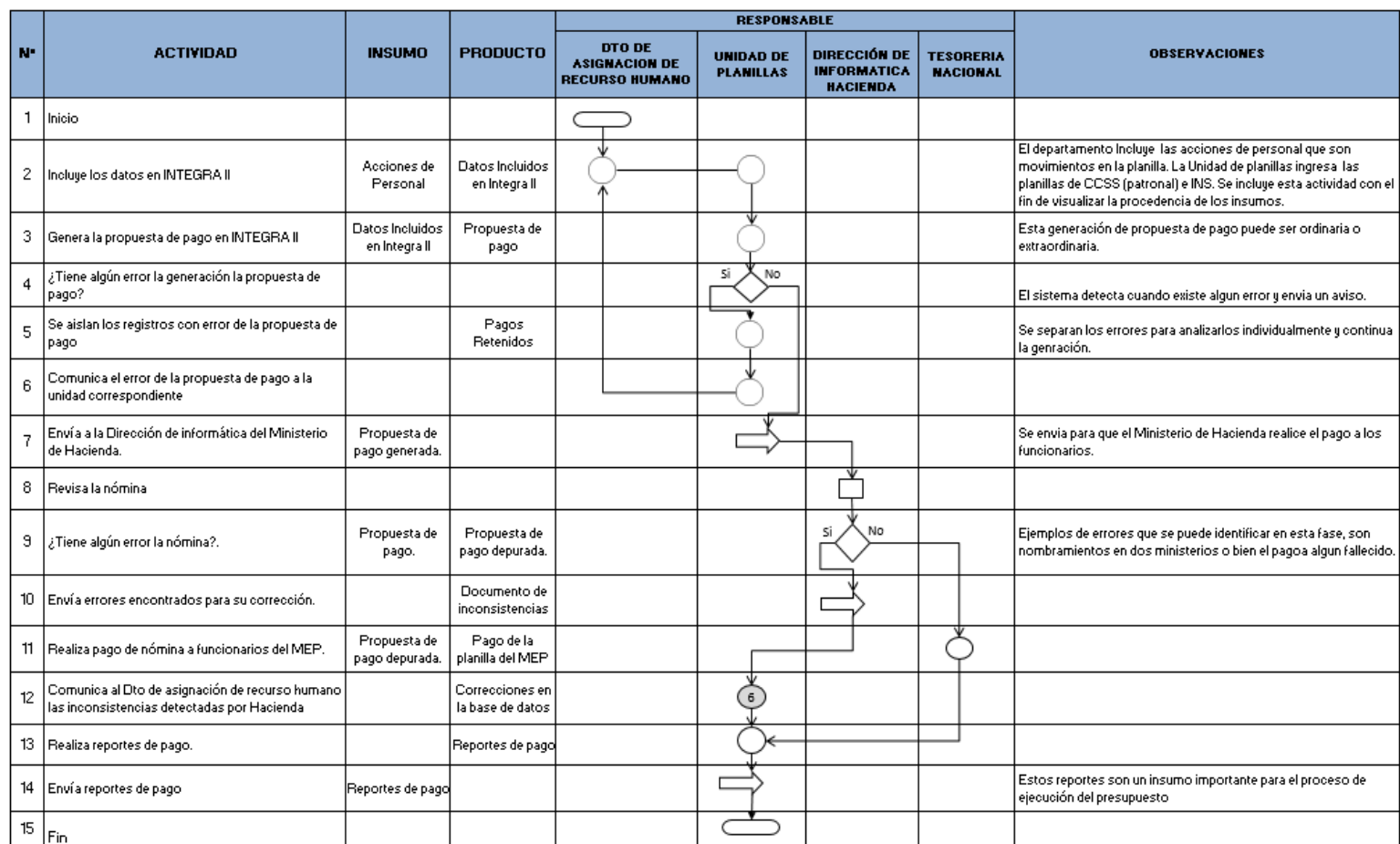
Finaliza: con el debido reporte de nómina.

Nº	Actividad	Responsable	Insumo	Producto
1	Genera la propuesta de pago en INTEGRA II	Unidad de Planillas	Datos incluidos en el Sistema. (Acciones de personal)	Propuesta de pago
2	El sistema detecta errores en la propuesta de pago.			Pagos Retenidos
3	Se remiten los errores detectados a la unidad correspondiente.		Pagos Retenidos	
4	Los errores corregidos se dejan para la siguiente generación ordinaria o extraordinaria de la planilla.	Unidad de Planillas		Errores corregidos
5	Envía a la Dirección de informática del Ministerio de Hacienda.		Propuesta de pago	
6	Realiza depuración de la propuesta de pago.	Dirección de informática de Hacienda.	Propuesta de pago.	Propuesta de pago depurada.
9	Envía errores encontrados para su corrección.			Documento de inconsistencias.
10	Realiza pago de nómina a funcionarios del MEP.	Tesorería Nacional	Propuesta de pago depurada.	Pago de la planilla del MEP
11	Aplicar acciones correctivas para las inconsistencias detectadas por Hacienda	Unidades gestoras del Dpto de Asignación de RRHH		Correcciones en la base de datos
12	Realiza reportes de planilla.	Unidad de Planillas		Reportes de planilla
13	Envía reportes de planilla		Reportes de planilla	

Terminología

MEP: Ministerio de Educación Pública

Propuesta de pago: Planilla o nómina de funcionarios del Ministerio de Educación Pública.



Fuente: Creación propia de las estudiantes

3.4.2.3 Debilidades del Proceso “Fiscalización y control de planillas”

El proceso de fiscalización y control de la planilla tiene como objetivo *“Garantizar un pago eficiente y eficaz de la totalidad de la planilla, mediante la fiscalización y la control de la planilla”* sin embargo para el cumplimiento de este objetivo tiene que existir en el proceso actividades o acciones que garanticen que este se cumpla. Producto del levantamiento de proceso identificamos debilidades que hacen que el pago no sea eficiente y eficaz, situación que queda evidenciada en el apartado de “Problemática de pago del MEP”, por lo que no logra operacionalizarse correctamente debido a las siguientes situaciones:

3.4.2.3.1 Reproceso por errores en los insumos:

La Unidad de Planillas es la encargada de generar la propuesta de pago en el Sistema Integra II, los insumos de dicha propuesta corresponden a los movimientos de personal que son incluidos en el sistema, por las unidades organizativas del Departamento del Asignación de Recurso Humano de la DRH.

Sin embargo, en el proceso de fiscalización y control de la planilla se identifican dos actividades (4 y 9 del mapeo del proceso) que conllevan a dicho reproceso por contener errores u omisiones en la propuesta de pago. Estos errores se deben a la inclusión errónea de datos en el sistema integra II.

Una vez identificados los errores, deben de ser remitidos a la unidad organizativa correspondiente para su debida corrección, esta situación conlleva a demoras y la generación de planillas extraordinarias que requieren de trabajo adicional.

3.4.2.3.2 Carencia a Controles

En el levantamiento del proceso se detectó que no se cuenta con ninguna actividad relacionada al control del mismo con el fin de medir y evaluar sus resultados, pese a que la función sustantiva de la Unidad es la fiscalización del proceso.

3.4.2.3.3 Revisiones ineficientes

Adicionalmente, la revisión de la propuesta de pago, que se realiza en la Unidad de Planillas toma como base los errores que detecta el sistema Integra II, hasta donde le es posible; sin embargo hay errores que un sistema integrado no es capaz de detectar, como los derivados de ingresar un monto equivocado por ejemplo, si bien es cierto el sistema es muy completo, la revisión no debe de depender de un sistema de información.

3.4.2.3.4 Ausencia de un manual de procedimientos

El levantamiento de procesos se realizó con base en entrevistas a las y los funcionarios de la Unidad, debido a que no contaban con material documentado o insumos que describieran el proceso.

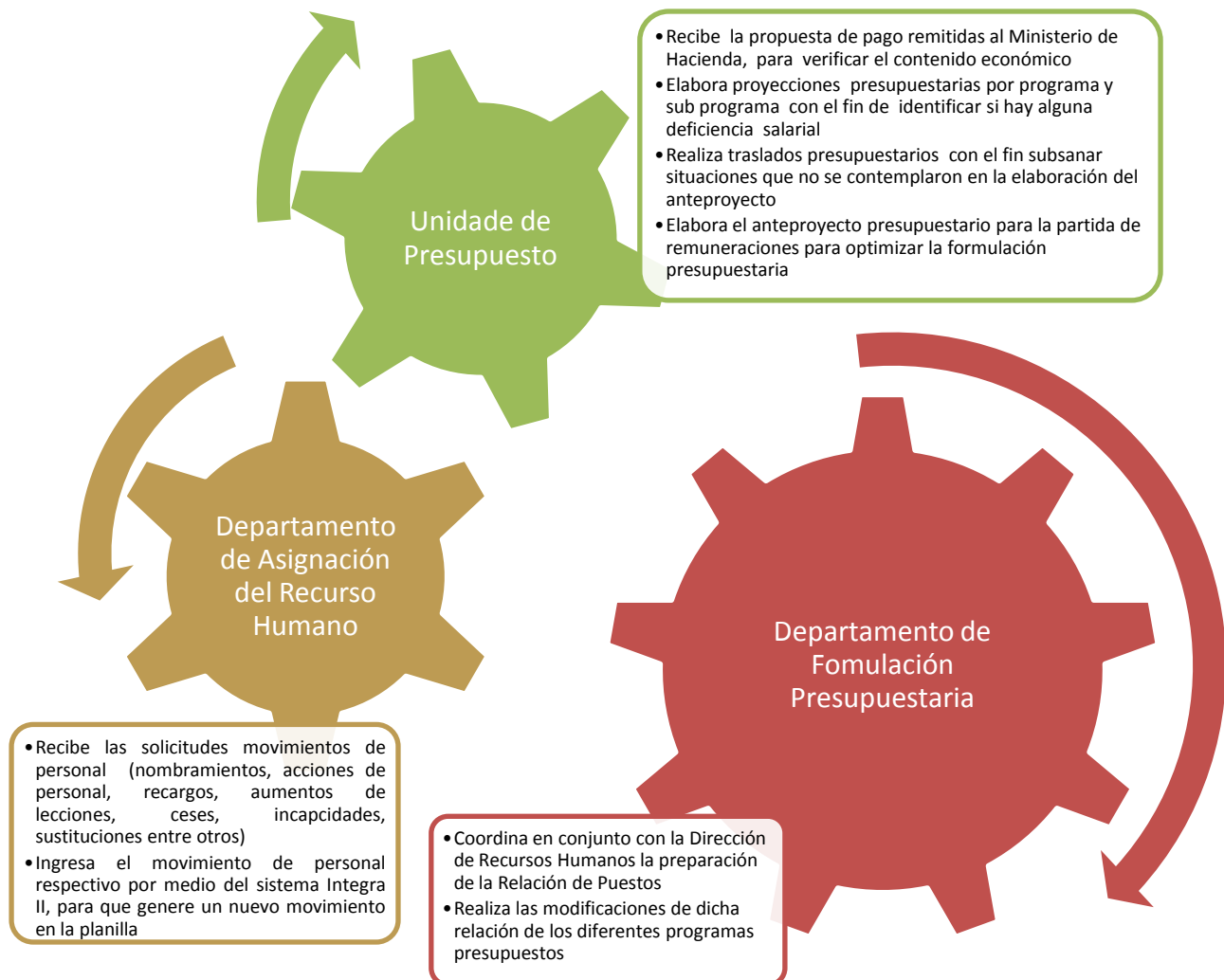
Una de las funciones establecidas en el decreto para cada una de las Unidades de la DRH; es la creación de manuales de procedimientos, sin embargo particularmente la Unidad de Planillas no cuenta con ellos, esto se debe a que es una unidad de reciente creación, lo anterior repercute en una serie de situaciones indeseadas como no contar con documentación que respalde sus procedimientos.

Adicionalmente, esta situación ha imposibilitado la estandarización de los procesos, lo cual implica que las funciones no se realicen de forma homogénea.

3.4.3 Sobre el Proceso General de Ejecución del Presupuesto

A continuación el siguiente esquema, muestra la falta de una correcta coordinación entre los Departamentos de Asignación del Recurso Humano, Formulación Presupuestaria (Dirección de Planificación Institucional) y la Unidad de Presupuesto (Departamento de Remuneraciones). Los insumos generados por los primeros van con deficiencias generadas en el proceso lo cual incide al momento en que llega a presupuesto afectando sus funciones.

Imagen 10: Proceso General de Ejecución del Presupuesto



Fuente: creación propia de las estudiantes

Dado lo anterior se determina que al realizar un nuevo movimiento del personal por parte de Asignación del Recurso Humano (como antes se ha citado sea este un nombramiento, reconocimiento de plus salarial, aumento de lecciones, recargos entre otros) no se da una revisión a priori del contenido presupuestario, lo cual implica que cuando la Unidad de Presupuesto realiza las proyecciones o lleve un control de este no se tomen en cuenta dichos movimientos.

Ahora bien el Departamento de Formulación Presupuestaria es el que prepara la Relación de Puestos del MEP para su inclusión en el anteproyecto de su presupuesto, esto se lleva a cabo en conjunto con la Dirección de Recursos Humanos, este se ve afectado por la deficiencia que se presenta en la actualización e información real en la Relación de Puestos por la falta de coordinación con el Departamento de Asignación del Recurso Humano para establecer el procedimiento que verifique el contenido presupuestario requerido.

3.4.4 Unidad de Presupuesto

El proceso de ejecución del presupuesto, comprende una serie de procedimientos que conlleva controles, registros, actualizaciones, entre otros. Es muy importante tomar en cuenta la relación del Departamento de Asignación del Recurso Humano y Contenido Presupuestario.

El Departamento de Asignación del Recurso Humano se encarga de efectuar los nombramientos y pagos del personal tanto de docentes como administrativo, generar vacantes del personal en los distintos centros educativos, hacer el proceso de traslados y aumentos de las lecciones en propiedad, entre otros movimientos relacionados.

3.4.4.1 Proceso “Ejecución del presupuesto”

3.4.4.1.1 Realización análisis y controles presupuestarios de gasto:

Primeramente, se realiza análisis y controles presupuestarios de gasto, antes del pago de la nómina (se realiza contra devengados).

3.4.4.1.2 Recibe de reporte de pago:

Recibe de la Unidad de Planillas el reporte de pago, para actualizar el contenido presupuestario.

3.4.4.1.3 Registro en la partida “0”

En el control de la Partida 0 "Remuneraciones" se registra: tanto programa como subprograma presupuestario su presupuesto inicial, los montos devengados, los ajustes (es lo mismo que traslados presupuestarios) y el saldo actual por subpartidas. Dicho control se realiza mediante una herramienta en Excel hecha por la que en su momento fue la Unidad de Administración de Salarios, actualmente Departamento de Remuneraciones.

3.4.4.1.4 Actualización del pago

Se ingresan datos a la matriz de readecuados para actualizarla de cara a la confección del anteproyecto de cada año, según los reportes de la Unidad de Planillas. Dicha matriz de control se sustenta con el fin de poder avalar el contenido presupuestario en el caso de que se requiera realizar sustitución. Esta actualización, también se realiza de acuerdo a las solicitudes que proviene de las distintas Unidades.

3.4.4.1.5 Revisión contra la liquidación

Revisa contra las liquidaciones (con fecha de la quincena pagada) los disponibles presupuestarios y los presupuestos ajustados para que todos los montos sean iguales. Dicha liquidación se obtiene del SIGAF o del archivo que remite el DECEP.

Lo anterior permite conocer los saldos e identificar posibles déficits que se puedan ir presentando, mismos que deben de ser subsanados.

3.4.4.1.6 Realización de proyecciones

La proyección se realiza por Programa y Subprograma Presupuestario a nivel de Subpartida para identificar el déficit salarial que se puede presentar anualmente.

Asimismo, para el cálculo de la proyección, se toma en consideración dos variables, a saber:

- 1) Se plantea el supuesto de que se aplicará en el momento oportuno, la cual corresponde –según proyecciones- al porcentaje correspondiente (avalado por la Dirección General de Servicio Civil), tomando en consideración el comportamiento de la inflación.
- 2) Se contempla el gasto correspondiente a IDS para aquellas zonas que se instituyen en la resolución DG145-2010. Dicho pago se proyecta aplicar en los meses de junio y noviembre (nombramientos de personal propiamente docente por periodos cortos e itinerantes).

Sin embargo, en este ámbito de las proyecciones hay excepciones como en el caso de: las dietas, suplencias y tiempo extraordinario (estas variables presentan

inestabilidad dado que depende de las personas que trabajan horas extras o se incapacitan).

3.4.4.1.7 Actualización de las proyecciones

Las proyecciones además de actualizarse se deben comparar (para evaluar de acuerdo a la realidad), según los devengados reales de cada mes, se ajusta así mismo la metodología utilizada dependiendo de la estabilidad de los datos.

En este punto se toma en cuenta:

- Subpartida 0.01.01 “Sueldos para cargos fijos”: reasignaciones y recalificaciones y lecciones de planeamiento.
- Subpartida 0.01.05 “Suplencias”.
- Subpartida 0.02.01 “Tiempo Extraordinario”.
- Subpartida 0.02.03 “Disponibilidad laboral”.
- Subpartida 0.02.05 “Dietas”.
- Subpartida 0.03.01 “Retribución años servidos”.
- Subpartida 0.03.02 “Restricción al ejercicio liberal de la profesión”.
- Subpartida 0.03.04 “Salario Escolar”.
- Subpartida 0.03.99 “Otros incentivos salariales”: carrera profesional, zonaje, incentivo zona de menor desarrollo “IDS”, doble y triple jornada, ampliación jornada laboral AJL (AJL en I y II ciclos, AJL en materias complementarias, AJL en CINDEA e IPEC), recargos administrativos, administrativos-docentes y técnico-docentes, recargo por laborar lecciones de 60 minutos, recargo de Comité de Evaluación de los Aprendizajes, recargo de Comité de Apoyo Educativo, recargo de Facilitadores Curriculares, recargo de Funciones Especiales y recargo de supervisión.

- Subpartida 6.03.01 “Prestaciones Legales”.
- Subpartida 6.06.01 “Indemnizaciones”.

Es importante destacar que para el cálculo de las proyecciones anteriores se toman diferentes datos, entre los que están: histórico de gasto, montos devengados, cantidad de horas extraordinarias, anualidad, cantidad de recargos por programa y subprograma, ampliaciones aprobadas y aplicadas, cantidad proyectada, entre otros.

3.4.4.1.8 Realización de traslados presupuestarios.

Realizar traslados presupuestarios según las proyecciones mencionadas.

Según información brindada por el Ministerio de Educación Pública:

Para efectuar un traslado presupuestario el Ministerio de Educación Pública deberá de justificar puntualmente la necesidad de realizar las modificaciones originadas por situaciones que no fueron posibles de considerar al momento de planificar y programar el anteproyecto de Presupuesto que se elaboró y presentó en el año previo a la ejecución del presupuesto. Con base a estas disposiciones y normativas que contengan la Ley de Presupuesto del ejercicio económico correspondiente, así como los lineamientos técnicos y metodológicos que la Dirección General de Presupuesto Nacional establezca sobre la aplicación de las modificaciones presupuestarias.

Los traslados presupuestarios deben de regirse bajo ciertas leyes y reglamentos que garanticen la correcta ejecución del traslado, entre los que podemos citar:

✓ Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo: 45.

✓ Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, en sus artículos: 61, 62, 63, 64 y 70

Como requisito principal para realizar un traslado presupuestario se debe contar con la proyección completa del año en curso, en la cual se logren identificar los déficits presupuestarios por programa como por subprograma, los primeros sobrantes que se deben de utilizar son los que corresponden al salario escolar.

El traslado presupuestario utiliza un formulario el cual es proporcionado por el DECEP y debe ser actualizado cada año según el presupuesto asignado. El formulario es muy simple ya que se maneja como si fuera un asiento contable, pues tanto en el destino como en el origen los montos deben de dar la misma sumatoria. A la hora de ir incluyendo las cantidades que se disminuye o aumentan, se debe de tener el cuidado de realizarlo en la coletilla o Subpartida correspondiente y también asegurarse que no existan errores por fuente de financiamiento, evitando de esta manera cualquier error.

3.4.4.1.9 Anteproyecto

Realiza los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año, así mismo elaborar los insumos para este, dando información confiable, con el fin de optimizar la formulación presupuestaria.

Para conformar el anteproyecto se requieren los siguientes datos:

- Subpartida 0.01.01 “Sueldos para cargos fijos”.

Salarios promedio:

Salario bruto promedio de cada clase de puesto de Título I.

Salario base promedio de cada clase de puesto de Título II: reasignaciones y recalificaciones, lecciones de planeamiento, actualización de la relación de puestos.

- Subpartida 0.01.05 “Suplencias”.
- Subpartida 0.02.01 “Tiempo Extraordinario”.
- Subpartida 0.02.03 “Disponibilidad laboral”.
- Subpartida 0.02.05 “Dietas”.
- Subpartida 0.03.01 “Retribución años servidos”.
- Subpartida 0.03.02 “Restricción al ejercicio liberal de la profesión”.
- Subpartida 0.03.03 “Decimotercer mes”.
- Subpartida 0.03.04 “Salario Escolar”.
- Subpartida 0.03.99 “Otros incentivos salariales”: carrera profesional, zonaje, incentivo didáctico, incentivo zona de menor desarrollo “IDS”, doble y triple jornada, ampliación jornada laboral (AJL), recargos administrativos, administrativos-docentes y técnico-docentes, recargo por laborar lecciones de 60 minutos, recargo de Comité de Evaluación de los Aprendizajes, recargo de Comité de Apoyo Educativo, recargo de Facilitadores Curriculares, recargo de PIAD, recargo de Funciones Especiales y recargo de supervisión.
- Subpartida 6.03.01 “Prestaciones Legales”.
- Subpartida 6.06.01 “Indemnizaciones”.

3.4.4.2 Ficha y mapeo del proceso “Ejecución de presupuesto”

El desarrollo de la ficha del proceso permite entender mejor el mismo debido a que muestra actividades, responsables, insumos y productos, así como otros factores relevantes para la evaluación del proceso. Seguidamente se muestra el mapeo del proceso descrito anteriormente, para una mejor comprensión del mismo.

Objetivo

Garantizar una mejor administración de los contenidos presupuestarios, mediante el control y la ejecución del presupuesto.

Límites

Entrada: Análisis presupuestario y de gastos.

Proveedores: Los docentes y administrativos que generan los pagos.

Salida: Requerimiento que se envía al proceso de planificación institucional para anteproyecto de cada siguiente año.

Clientes: Interno: las áreas del Ministerio de Educación Pública, que se ven beneficiadas por esta ejecución de la nómina.

Externo: docentes.

Alcance

Ministerio de Hacienda












Empieza: cuando se realiza el análisis y controles presupuestarios de gasto.

Incluye: propuestas de pago, reportes de presupuesto, proyecciones de gastos, entre otros.

Finaliza: con la realización de los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año.

Nº	Actividad	Responsable	Insumo	Producto
1	Realiza análisis y controles presupuestarios de gasto, antes del pago de la nómina (se realiza contra devengados)	Unidad de Presupuesto	Reportes generados por Asignación de Recurso Humano.	Control presupuestario de la partida 0 "Remuneraciones".
2	Recibe propuesta de pago, creada en INTEGRA 2 por la Unidad de Planillas y remitida al Ministerio de Hacienda para su pago.		Propuesta de pago.	
3	En el control de la Partida 0 "Remuneraciones" se registra: el presupuesto inicial, los montos devengados, los ajustes (es lo mismo que traslados presupuestarios) y el saldo actual por subpartidas.		Presupuesto inicial, montos devengados. Ajustes y saldos actuales por subpartidas.	
4	Actualiza el pago con los ejecutados reales (pagado real según SIGAF).		Reportes generados por la Unidad de Planillas después del pago.	Pago actualizado.
5	Revisa contra las liquidaciones los disponibles presupuestarios y los presupuestos ajustados para que todos los montos sean iguales.		Liquidaciones	Matriz actualizada, según SIGAF
6	Realiza proyecciones, para identificar el déficit salarial.			Proyecciones de gastos.
7	Las proyecciones también se deben de actualizar según los devengados reales de cada mes, se ajusta así mismo la metodología utilizada dependiendo de la estabilidad de los datos.		Liquidaciones y devengados extraídos de SIGAF.	Proyecciones actualizadas y más certeras.
8	Realizar traslados presupuestarios según las proyecciones mencionadas.		Formulario proporcionado por la dirección financiera	1) Proyección actualizada que refleja déficits 2) metodología utilizada

				para la proyección 3) formulario en el cual se reflejan los aumentos y rebajos en las diferentes subpartidas para cubrir déficits.
9	Realiza los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año.		Oficio con los requerimientos solicitados.	Insumos necesarios por la DPI para formular el anteproyecto
Terminología				
MEP: Ministerio de Educación Pública SIGAF: Sistema de Gestión de Financiera. Propuesta de pago: Planilla o nómina de funcionarios del Ministerio de Educación Pública.				

N°	ACTIVIDAD	INSUMO	PRODUCTO	RESPONSABLE	OBSERVACIONES
				UNIDAD DE PRESUPUESTO	
1	Inicio				
2	Realiza análisis y controles presupuestarios de gasto antes del pago de nomina.	Reportes generados por Asignación de Recurso Humano.	Control presupuestario de la partida 0 "Remuneraciones".		
3	Recibe propuesta de pago, creada en INTEGRA 2 por la Unidad de Planillas y remitida al Ministerio de Hacienda para su pago.	Propuesta de pago.			
4	Registra (en el control de la Partida 0 "Remuneraciones"): el presupuesto inicial, los montos devengados, los ajustes y el saldo actual por subpartidas.	Presupuesto inicial, montos devengados. Ajustes y saldos actuales por subpartidas.			
5	Actualiza el pago con los ejecutados reales (pagado real según SIGAF).	Reportes generados por la Unidad de Planillas después del pago.	Pago actualizado		
6	Revisa contra las liquidaciones los disponibles presupuestarios y los presupuestos ajustados.	Liquidaciones	Matriz actualizada, según SIGAF		
7	Realiza proyecciones.	Liquidaciones y devengados extraídos de SIGAF.	Proyecciones de gastos.		
8	Actualiza proyecciones.	Liquidaciones y devengados extraídos de SIGAF.	Proyecciones actualizadas y mas certeras		Se utilizará el formulario "Control Presupuestario antes del pago"
9	Realiza traslados presupuestarios.	Formulario proporcionado por la Dirección Financiera.	1) Proyección actualizada que refleja déficits 2) metodología utilizada para la proyección 3) formulario en el cual se reflejan los aumentos y rebajos en las diferentes subpartidas para cubrir déficits		
10	Realiza los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año.	Oficio con los requerimientos solicitados.	Insumos necesarios por la DPI para formular el anteproyecto.		
11	Fin				

Inicio/Fin	
Revisión	
Traslado	
Documento	
Operación	

Fuente: Creación propia de las estudiantes

3.4.4.3 Debilidades del Proceso

3.4.4.3.1 No cuenta con las proyecciones adecuadas antes del pago de cada nomina

Si bien es cierto el Sistema Integra II, es sofisticado; actualmente dicha Unidad no cuenta con proyecciones antes del pago de la nómina, lo cual impide que se lleve a cabo un control efectivo antes del pago de los recargos, reubicaciones, nombramientos, entre otros.

Dichos controles permiten tener aproximaciones más veraces y de tal manera evitar la devolución de la planilla. Por otra parte se necesita tener un insumo real, actualmente este es reconstruido con históricos que no son tan reales ya que se han presentado sobregiros en las planillas del MEP.

Si los procedimientos de control interno son satisfactorios para asumir que la evidencia es precisa y confiable, los procedimientos internos tienen un efecto importante en la confiabilidad de los documentos que se originan en la compañía (Espinoza, 2009, p.16), en este caso más que documentos es la información que se genera en la Unidad de Presupuesto.

3.4.4.3.2 No se efectúan las respectivas actualizaciones de la Relación de Puestos

Si bien es cierto la formulación de la Relación de Puestos va acorde con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda, esta implica un problema en la Unidad de Presupuesto del MEP dado que la creación de puestos genera un nuevo movimiento (pago) el cual viene a afectar el costo de la planilla y posteriormente el pago de los salarios, y la misma no se encuentra actualizada por lo tanto no se destina bien el gasto dentro de las partidas presupuestarias, lo cual

en su momento al realizar posibles proyecciones su respectiva ubicación presupuestaria podría estar mal destinada.

Lo anterior incide en que no existe un adecuado flujo de comunicación y coordinación, ya que las modificaciones hechas por las unidades de gestión no son reportadas al Departamento de Remuneraciones, para que se realice la actualización en el catálogo de programación de las distintas cuentas.

Por lo que se presume que la fiscalización de la Relación de Puestos es una función que se debe de llevar a cabo en el Departamento de Remuneraciones, con el fin de revisar los movimientos realizados. Cabe mencionar que la Relación de Puestos se ejecuta y formula en otra dirección diferente a la de Recursos Humanos.

3.4.4.3.3 No hay una adecuada estandarización de funciones

La Unidad de Presupuesto no cuenta con estandarización de funciones, cada colaborador de dicha unidad tiene una forma distinta de ejecutar sus tareas lo que no permite medir el resultado de las actividades que se espera realice cada responsable afectando de esta manera la unidad como tal.

Dentro de esta debilidad se detecta la falta de una cultura organizacional en donde se presenta retroactividad en las tareas, razón por la cual en la actualidad se realizan trabajos que se debieron de haber efectuado tiempo atrás, afectando no solo la parte presupuestaria si no al funcionario docente o administrativo como tal a la hora de recibir su pago como corresponde.

Se ha dado una capacitación básica a los funcionarios acerca de dicho Sistema, no obstante falta un plan de capacitación adecuado que permita a los funcionarios identificarse aún más con el nuevo sistema Integra II, conociendo de las facilidades que a nivel de gestión ofrece a la Unidad de Presupuesto y de este

modo servir como un medio para desarrollar las habilidades en las personas para que sean más productivas dentro de dicha Unidad.

3.4.4.3.4 Ausencia de un manual de procedimientos debidamente documentado.

En las funciones establecidas en el decreto que deben cumplir todos los Departamentos de la DRH, mencionadas al inicio del diagnóstico; se encuentra la función correspondiente a la creación de manuales de procedimientos, pero esta Unidad no cuentan con el mismo, dada su reciente creación, el problema es que esto conlleva a una serie de situaciones indeseadas como es no contar con documentación que respalde sus procedimientos.

4. Capítulo IV: Propuesta de mejoras al Departamento de Remuneraciones (Unidades de Planilla y Presupuesto)

Con base en los resultados y hallazgos encontrados en la etapa de diagnóstico, a continuación se hacen las propuestas de mejora necesarias para optimizar el desempeño de las Unidades estudiadas:

- Propuesta de Mejora al Proceso General de Nómina
- Propuesta de Mejora para el Proceso de Fiscalización y Control de Planillas
- Propuesta de Mejora para el Proceso de Presupuesto

4.1 Propuesta de Mejora al Proceso General de Nómina

Al ser el proceso de fiscalización y control de planillas un proceso intrínseco al proceso general de Nómina es fundamental que se mejore la relación entre las unidades del Departamento de Asignación de Recurso Humano y la Unidad de Planillas; específicamente en los siguientes aspectos:

4.1.1 Coordinación

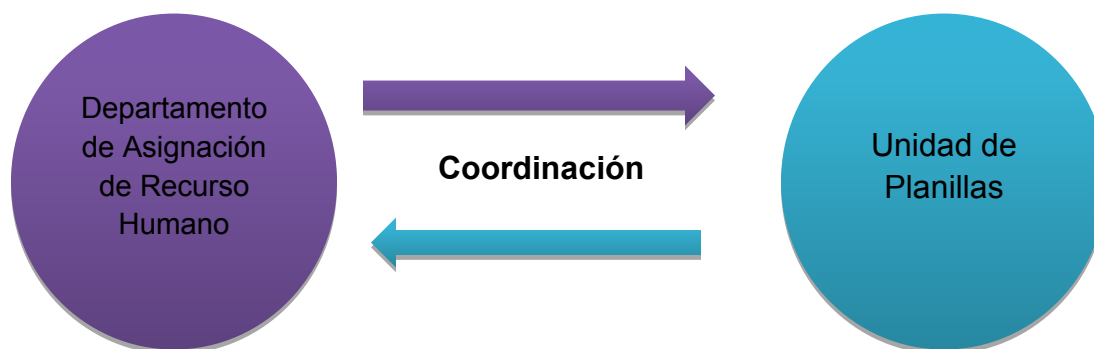
La coordinación es una función administrativa que consiste en integrar las actividades de departamentos independientes a efectos de perseguir los objetivos de la organización con eficacia y eficiencia.

Basada en la anterior definición, es fundamental que exista una estrecha coordinación entre las unidades organizaciones que interactúan, para que los procesos sean eficientes y logren cumplir con sus objetivos.

Para el proceso de fiscalización y control de planillas es indispensable la coordinación entre la Unidad de Planillas y el Departamento de Asignación del

Recurso Humano quien es el proveedor de los insumos del proceso, como se muestra a continuación:

Imagen 11: Coordinación entre Unidades



Fuente: creación propia de las estudiantes

Esta coordinación es necesaria para que se establezca una programación con fechas y plazos para los trámites e inclusión de insumos, para tal efecto es importante tener presente las siguientes consideraciones:

- ✓ El sistema Integra II permanece abierto todos los días del mes, por lo que los movimientos de personal pueden incluirse inmediatamente que ingresan al Departamento de Asignación del Recurso Humano.
- ✓ Los insumos que llegan desde las distintas direcciones regionales, en el caso de los nombramientos y recargos, la Unidad correspondiente debe tener debidamente establecidas las fechas de recepción de documentos, por mes de acuerdo a las fechas de pago por quincena.
- ✓ Los movimientos de personal sea nombramiento, cese, recargo, sustitución por licencia o incapacidad, deberían estar al día, por la agilidad que ofrece el sistema, estos se reflejan inmediatamente.

- ✓ La generación de la propuesta de pago que realiza la Unidad de Planillas, se realiza en dos fechas fijas, el día 8 y día 22 de cada mes, para pago del 14 y del 27 de cada mes respectivamente.
- ✓ Con respecto a estas fechas, se debe establecer que el ingreso de movimientos de personal debe hacerse del día 23 al día 8 de cada mes, para pagar el día 14 y del día 9 al día 22 del mes, para pagar el día 27 del mes.
- ✓ El sistema permite un máximo de dos meses de retroactividad con la justificación del caso, y bajo la directriz de la DGSC.

4.2 Propuestas de Mejoras para el proceso de fiscalización y control de Planillas mediante utilización de herramientas e instrumentos.

Con el fin de coadyuvar al desarrollo eficiente y eficaz del proceso de la Unidad de planillas, y bajo el esquema de mejora continua, es que se considera importante proponer algunas oportunidades de mejora que pueden optimar considerablemente la gestión, basándonos en las debilidades encontrados en la etapa de diagnóstico:

- Proceso de Control
- Retroalimentación
- Revisiones más eficientes de la Propuesta de Pago
- Rediseño del Proceso

4.2.1 Proceso de Control

El control constituye un proceso mediante el cual se vigilan las operaciones o actividades de un proceso, con el propósito de que se realicen de la forma que se planificaron.

En el proceso de control se identifican varias características, las cuales resulta imprescindible conocer, para determinar la importancia que este tiene dentro de una institución, máxime el Ministerio de Educación Pública que tiene una misión tan importante.

El proceso de fiscalización y control de Nómina, constituye un proceso en el cuál se involucran varias actividades y operaciones (descritas en el mapeo del proceso) que requieren ser revisadas en forma integral. Con el establecimiento de los objetivos para este proceso, recomendado para el diseño de los indicadores, es que se esperaría a través del control verificar su cumplimiento, con el propósito de identificar errores o desviaciones y corregirlos de forma preventiva.

El proceso de control, establece varias etapas para su aplicación, a continuación se describe cada una:

- Definir objetivos: Punto de partida, básico en toda organización, permite la detección no sólo de los objetivos, sino también de las metas. El Departamento de Remuneraciones debe priorizar a partir de su misión, sus objetivos en cuanto al proceso de planillas.
- Revisar y evaluar lo ejecutado: Es lo que corresponde a la medición de las actividades y sus resultados, comparación con las metas por medio de indicadores.
- Toma de decisiones: Actividad directiva que manifiesta la necesidad de actuar y decidir de manera diligente. En esta última etapa se determina si se deben realizar correcciones en el proceso.

Una herramienta que se pueden incorporar al proceso de control es la siguiente:

4.2.1.1 Indicadores de Gestión

Es importante la realización de evaluaciones periódicas, para lo cual se requiere del establecimiento de indicadores contruidos para medir variables, que permitan al departamento el seguimiento de los procesos, para lograr atacar con previsión posibles errores o bien realizar las acciones correctivas cuando sea necesario.

Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos. (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AEC,2002.)

Los indicadores son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Están relacionados directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas. (CEPAL)

En las instituciones públicas, como es el caso del Ministerio de Educación Pública, el concepto de desempeño se enfoca principalmente a la eficiencia y la eficacia en la gestión pública. Eficiencia como esa habilidad para desarrollar una actividad o proceso con el uso mínimo de recursos, al menor costo; por otra parte la eficacia se ocupa de medir el cumplimiento de los objetivos definidos para dicha actividad o proceso.

Por lo tanto, para la elaboración de indicadores es indispensable definir previamente los objetivos y metas establecidas en los departamentos o bien en las unidades organizaciones; para así focalizar los indicadores a estos objetivos claves y los resultados de la medición se la entrega de un valor de comparación referido a las metas.

4.2.1.1.1 Indicadores específicos de la Unidad de planillas

La Unidad de Planillas, es una unidad fiscalizadora le corresponde el proceso de control y fiscalización de la ejecución de la nómina, por lo tanto debe verificar que los datos y componentes de la planilla de cada funcionario se haya cargado correctamente al sistema, es decir que la propuesta de pago este correcta. Para que esta actividad de verificación y revisión se realice de forma eficaz y eficiente, evitando la frecuencia de errores, es indispensable que se cuente con indicadores, que evalúen su eficacia, y a partir de los resultados aplicar medidas correctivas.

- Se recomienda realizar evaluaciones periódicas de los errores encontrados en la propuesta de pago posterior a la generación de esta, para lo cual se recomienda la utilización del siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje (\%) de errores detectados} = \frac{\text{(Cantidad de errores encontrados / Totalidad de la movimientos de la planilla aplicados)} \times 100}{}$$

El resultado de este indicador corresponderá al porcentaje de errores detectados en la generación de la propuesta de pago, este indicador se puede utilizar tanto en la generación que se realiza en la Unidad de Planillas como en la revisión que realiza el Ministerio de Hacienda para hacer el correspondiente pago.

El objetivo de este indicador responde a una necesidad de documentar los errores identificados en la propuesta de pago, los cuales el 90% se deben al registro retroactivo o doble de los insumos correspondientes a nombramientos, ceses, recargos e incapacidades y son atribuibles a las otras unidades de la DRH, sin embargo sus efectos recaen sobre la Unidad de Planillas, generando cada quincena planillas retenidas por pagos dobles o sumas pagadas de más. Dado

que la mejora de procesos en la DRH debe ser integral, y que los indicadores son herramientas de medición objetivas que evidencian con fundamento basados en sus resultados, es que se pueden canalizar a la Unidad correspondiente para el establecimiento de planes de contingencia y directrices, que minimicen o erradiquen por completo dichos errores.

Para este efecto se deriva del indicador anterior, se recomienda la utilización de los siguientes indicadores:

Porcentaje (%) de errores del sistema Integra II =

(Cantidad de errores detectados que corresponden al sistema / Total de errores detectados) \times 100

Porcentaje (%) de errores de otros procesos =

(Cantidad de errores detectados que corresponden a otros procesos / Total de errores detectados) \times 100

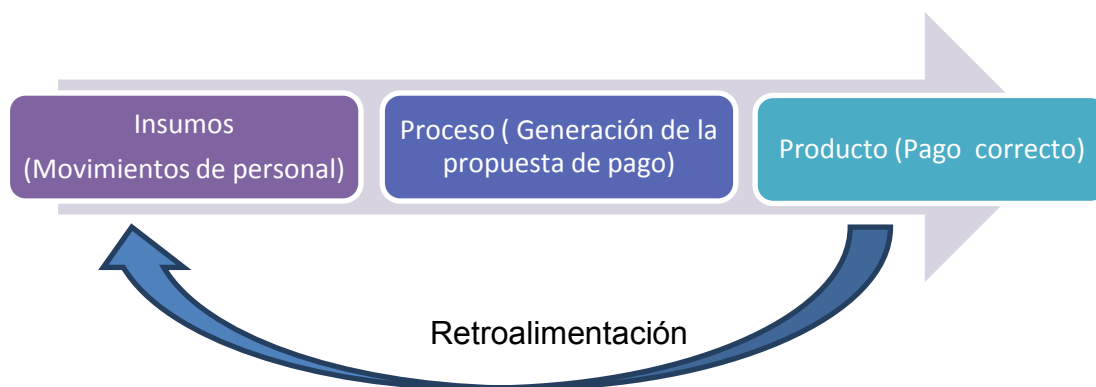
Contando con la información de estos dos indicadores, se puede realizar un análisis comparativo entre los errores que corresponden propiamente a otros procesos y los que se deben al sistema Integra II si los hay, con el propósito de canalizar adecuadamente las acciones correctivas y así establecer mecanismos de control que promuevan la rendición de cuentas de todos los funcionarios que participan en las distintas etapas del proceso de nombramiento y de pago de los servidores del MEP la ejecución efectiva y eficaz de la propuesta de pago de la planilla total.

Aunado a lo anterior y con el afán de complementar se recomienda considerar:

4.2.2 Retroalimentación

Si el objetivo de la Unidad es que el producto final sea exitoso en este caso el pago correcto, es muy importante considerar los resultados que se generan a partir de los indicadores propuestos, como una retroalimentación a las otras unidades implícitas en el proceso con el propósito de minimizar y eliminar los errores en la propuesta de pago y que el pago sea correcto, adicionalmente esta situación disminuirá los reclamos por parte de los afectados que en su mayoría son los docentes, como se muestra en el siguiente esquema:

Imagen 12: Retroalimentación del Proceso



Fuente: creación propia de las estudiantes

Una herramienta que se considera importante para que se implemente la retroalimentación en el proceso, son los informes de la gestión que deben realizarse como última actividad del proceso, con el fin de funcionen como medio para externalizar tanto los resultados de los indicadores como las recomendaciones pertinentes para el mejoramiento continuo.

4.2.3 Revisiones más eficientes de la propuesta de pago.

Como se ha mencionado anteriormente una de las debilidades del proceso de fiscalización y control de la planilla, es que no realiza una revisión adecuada de la propuesta de pago, ya que deja está, en manos del sistema y ninguno de los funcionarios encargados realiza ningún otro tipo de revisión.

La planilla que compone el Ministerio de Educación Pública es muy compleja debido a su magnitud, por tal motivo es imposible la revisión manual de la misma; es por ello que se considera importante determinar una muestra representativa que permita una adecuada revisión de la planilla acorde a su magnitud.

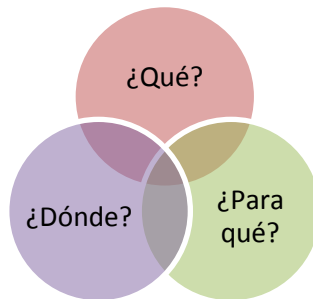
Para tal efecto existen software estadístico o profesionales que pueden realizar un análisis adecuado para determinar cuáles son los requerimientos que tiene el MEP respecto a este tema de revisiones.

Sin embargo a continuación se ha diseñado un ejemplo de cómo determinar el tamaño de la muestra con los conocimientos adquiridos en el área estadística para su mejor comprensión.

4.2.3.1 Determinación de Muestra para la revisión de la Planilla

Se recomienda la utilización de una muestra en la revisión de la propuesta de pago, para poder detectar errores previos a la “corrida” o generación de la propuesta de pago. Antes de la determinación de la muestra es importante plantearse 3 preguntas para poder orientar la revisión que se pretende realizar.

Imagen 13: Determinación de la muestra



Fuente: creación propia de las estudiantes.

El ¿Qué? corresponde a lo que queremos medir, que sería la planilla total de los funcionarios.

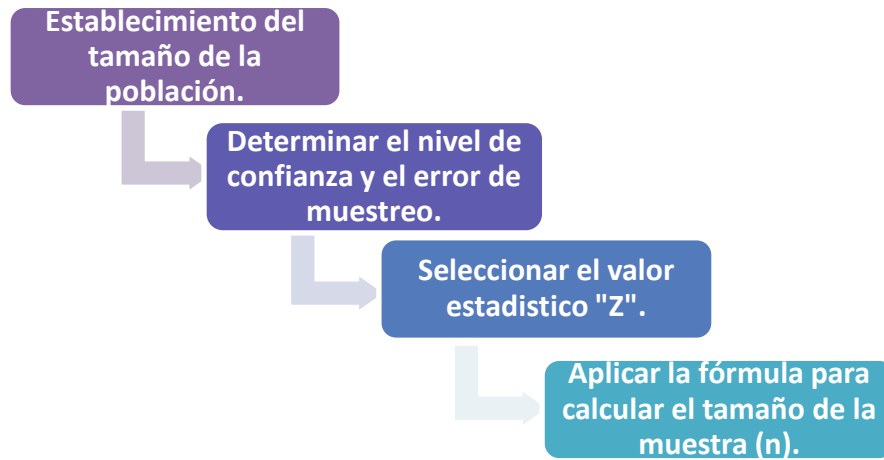
El ¿Dónde? se refiere al lugar donde se requerirá la muestra que para estos efectos sería el Ministerio de Educación Pública.

El ¿Para qué? es lo que se pretende lograr que sería realizar una revisión más eficiente de la propuesta de pago.

4.2.3.2 Tamaño de la Muestra

Para poder determinar una muestra se necesita de la estadística y en esta el tamaño de la muestra se representa por el valor n , cuyo valor está condicionado por el objetivo general que describe la población, y está dado en forma única por un modelo matemático que define y permite modelar numerosas investigaciones de diferente índole. Al respecto, existen numerosos modelos estadísticos que proporcionan este cálculo, los cuales se denominan distribuciones. Para determinar el tamaño de la muestra se debe pasar por las siguientes etapas:

Imagen 14: Pasos para determinar el tamaño de la muestra



Fuente: creación propia de las estudiantes

Ejemplo para determinar el tamaño de la muestra:

- a. *Tamaño de la población (N):* 77.400 Servidores.
- b. *Nivel de Confianza:* 95% (normalmente se recomienda)
- c. *Error de muestreo (α):* $(1-\text{nivel de confianza})=(1-0.95)=0.05$
- d. *Valor de "z":* 1.96 (valor dado en tabla estadística)
- e. *Fórmula:*

$$n = \frac{0.25N}{(\alpha/z)^2(N-1) + 0.25}$$

Imagen 15: Muestra

	D12		f_x	=(0,25*77400)/((((0,05/1,96)*(0,05/1,96))*(77400-1))+0,25)				
	A	B	C	D	E	F	G	H
1								
2								
3	N=	77.400,00		0.25N				
4	α =	0,05		$n = \frac{0.25N}{(a/z)^2(N-1) + 0.25}$				
5	z=	1,96						
6								
7								
8				$n = \frac{0,25 * 77,400}{(0,05/1,96)^2 (77,400-1) + 0,25}$				
9								
10								
11								
12				n= 382				
13								
14								

Fuente: creación propia de las estudiantes

En el ejemplo anterior, según la fórmula utilizada el tamaño de la muestra para esta cantidad de población correspondería a 382 servidores.

Una vez que la Unidad de Planillas, tenga establecido el tamaño de la muestra debe de desarrollar mecanismos que faciliten la revisión de los datos de la muestra para lograr realizar una revisión previa a la que realiza el sistema con el fin de prever la incidencia de errores.

4.2.4 Rediseño del Proceso

Una vez realizado el levantamiento de procesos y el análisis de sus debilidades consideramos importante como una de los objetivos de esta investigación el planteamiento de algunas mejoras para que el proceso de fiscalización y control de planillas fuese más eficiente, para tal efecto surgió la necesidad de agregarle al proceso actual algunas actividades que vinieran a solventar las debilidades que

presenta el proceso con la utilización de herramientas administrativas para el mejor desempeño.

4.2.4.1 Procedimientos diseñados del Proceso “Fiscalización y control de planilla”.

4.2.4.1.1 Revisión de la propuesta de pago:

Posteriormente a la generación de la propuesta de pago, debe de agregarse una revisión de la misma ya que como se ha explicado anteriormente actualmente no existen revisiones por parte de los funcionarios encargados, ya que el único que detecta errores es el sistema, sin embargo no todos. Para poder mejorar a futuro esta situación se recomienda establecer una muestra representativa para la población (todos los funcionarios), con el fin de poder realizar una revisión adecuada.

4.2.4.1.2 Control de las actividades:

Son muy importantes las actividades de control con la utilización de Indicadores, con el fin de obtener los resultados de la gestión y poder realizar el análisis de los mismos, controlando y evaluando el desarrollo de los objetivos y las metas planificadas de la Unidad de Planillas, para lograr la ejecución efectiva de los procesos de trabajo establecidos. El producto de este procedimiento es insumo para el procedimiento de elaboración del informe de gestión.

4.2.4.1.3 Elaboración del Informe de gestión:

Se debe elaborar el Informe de gestión, que contenga el detalle del cumplimiento de los objetivos de la unidad, este informe debe de contar con el resultado de los indicadores para lograr realizar una adecuada evaluación de la gestión realizada

por la Unidad de Planillas, donde se desarrolle un análisis comparativo de las metas establecidas en el plan de trabajo, con el real cumplimiento de esas metas. Con esto se pretende ir estableciendo una cultura de rendición de cuentas.

4.3 Mejora para el proceso de Presupuesto mediante utilización de herramientas e instrumentos

En el área de presupuesto entre los principales problemas detectados están: la falta de una gestión adecuada, así como la falta de controles presupuestarios antes del pago de cada nomina, resistencia al cambio ante la presencia de un nuevo sistema de control tanto en la parte presupuestaria como de pagos.

Para la elaboración de presupuesto según MIDEPLAN, se debe tomar en cuenta las metas de gestión, los ingresos y las necesidades de inversión en este caso del Departamento de Remuneraciones, así como la descripción del proceso; dado todo lo anterior se propone una serie de herramientas que permite mejorar el desempeño de las funciones.

Con el fin de coadyuvar al desarrollo eficiente y eficaz del Proceso de la Unidad de Presupuesto, y bajo el esquema de mejora continua, es que se considera importante proponer algunas oportunidades de mejora que pueden optimar considerablemente la gestión, basándonos en las debilidades encontradas en la etapa de diagnóstico:

- Proceso de Control: contempla el control presupuestario antes del pago.
- Mejora en la Relación de Puestos
- Rediseño del Proceso: en esto se incluye el control presupuestario, la actualización de la Relación de Puestos y la elaboración del Informe de gestión.

4.3.1 Proceso de Control


4.3.1.1 Control presupuestario antes del pago

Se desarrollará una matriz que permita entender el proceso de control presupuestario antes del pago de cada nomina como un acto de medición y comparación del avance de las actividades y el uso de los recursos asignados de tal manera prever el déficit a futuro que se pueda dar en las partidas y sub partidas de las remuneraciones.

Se trata de un control formal (ya que tiene un ritmo sistemático, periódico y organizado) y a priori de esta forma se previenen problemas de ejecución relacionados con las planillas). Además es un control de gestión: proceso en el cual se puede asegurar de que las actividades se realicen con eficacia y eficiencia, considera tanto la propia ejecución como los resultados; controla las actividades previstas.

Con respecto al control presupuestario, es importante tomar en cuenta que “el presupuesto aporta todo el instrumento técnico y organizativo para que se obtengan y gasten los dineros necesarios para alcanzar los objetivos y metas de un plan o de un programa” (Hernández, 2011, p.182). Es por ello que tiene que haber un control que evite errores en la información y que existe el contenido presupuestario para realizar los pagos.

Se elabora la siguiente matriz la cual será la herramienta que le permita a la Unidad de Presupuesto a llevar un mayor control de las cuentas que se utilizan en el pago de las nóminas justo antes de la ejecución de la misma, esto como medida de control para verificar que en las mismas exista el contenido presupuestario y de no ser así ser la alerta para solicitar a la unidad o departamento correspondiente la asignación del contenido para reforzar dicha cuenta.

 MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA UNIDAD DE PRESUPUESTO MATRIZ DE PRESUPUESTO						
Código	Descripción	Presupuesto	Compromisos	Egresos	Saldo Operativo	Saldo Financiero
0.01 Remuneraciones básicas:		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0.01.01	Sueldos para cargos fijos					
0.01.02	Jornales					
0.01.03	Servicios especiales					
0.02 Remuneraciones eventuales						
0.02.01	Tiempo extraordinario					
0.02.02	Recargo de funciones					
0.02.03	Disponibilidad laboral					
0.03 Incentivos salariales						
0.03.01	Retribución por años servidos					
0.03.02	Restricción al ejercicio liberal de la profesión					
0.03.03	Decimotercer mes					
0.04 Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social						
0.04.01	Contribución Patronal al Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social					
0.04.02	Contribución Patronal al Instituto Mixto de Ayuda Social					
0.04.03	Contribución Patronal al Instituto Nacional de Aprendizaje					
0.05 Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización						
0.05.01	Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social					
0.05.02	Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias					
0.05.03	Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral					
0.99 Remuneraciones diversas						
99.01	Gastos de representación personal					
0.99.99	Otras remuneraciones					

Cód. administrativo matriz: MP

Cód. clase matriz: 1

Fuente: creación propia de las estudiantes

4.3.2 Mejora en control de la Relación de Puestos

La creación de puestos implica un nuevo pago dentro de la planilla (desde salario base hasta sus componentes), por lo que es de vital importancia que dicha ubicación presupuestaria sea la correcta para ser incluida dentro del gasto como corresponde.

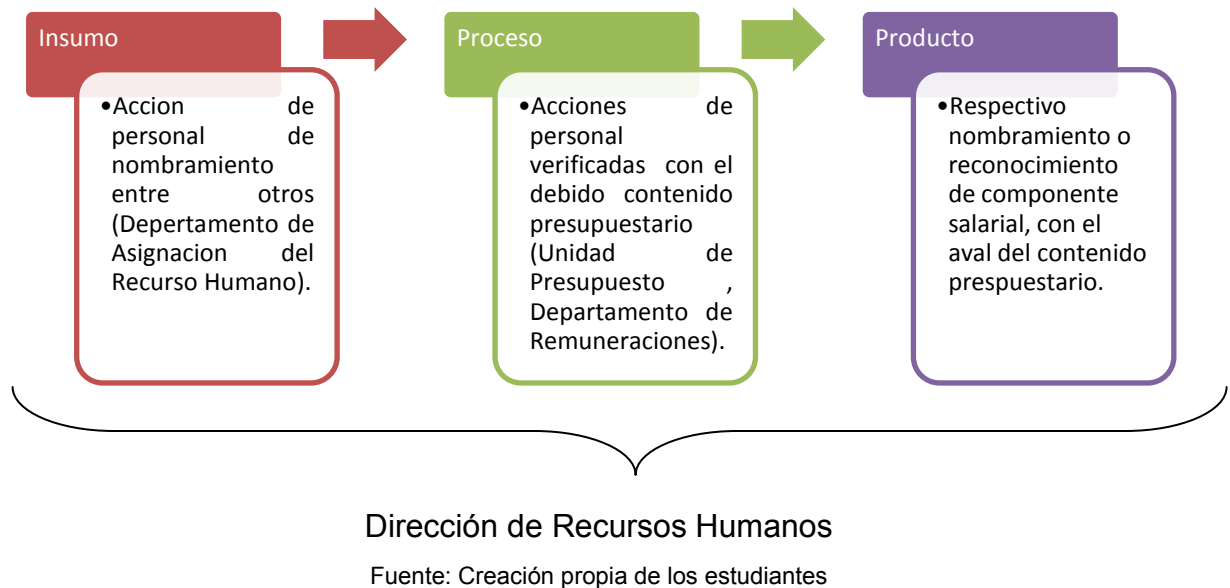
Dichos nombramientos y acciones de personal generan movimientos en la Relación de Puestos los cuales son realizados por otra unidad que no toma en cuenta el contenido presupuestario en otras palabras no existe una comunicación entre ambos procesos (Asignación de Recurso Humano y Unidad de Presupuesto).

Por lo que se recomienda que al hacer un nuevo movimiento (nombramiento, reconocimiento de componentes salariales, entre otros) se consulte con anticipación el contenido presupuestario existente a la Unidad de Presupuesto y de no contar con el mismo la Unidad procederá a realizar los cálculos para solicitar el faltante presupuestario.

Como herramienta para facilitar dicho control se sugiere un análisis de secuencialidad utilizando el Método de Insumo/Producto el cual es uno de los puntos desarrollados en el Método de Henry Gantt. El cual consiste que cuando se ejecuta una actividad se hace porque otro departamento o unidad está proporcionando información para ejecutarla, y a su vez, otra persona está a la espera del producto que se le pueda proporcionar.

Citado lo anterior, se hace referencia en la siguiente imagen:

Imagen 16: Análisis secuencial, del método Insumo/ Producto



4.3.3 Rediseño del Proceso

En este apartado se agregaran las herramientas que se deben de usar según la actividad del proceso de la Unidad de Presupuesto con el fin de mejorarlo, la descripción detallada del proceso rediseñado acorde a las mejoras propuestas en este apartado se encuentra en el siguiente capítulo, Manual Específico de la Unidad de Presupuesto.

4.3.3.1 Control presupuestario

Se debe hacer un control presupuestario antes del pago, de tal manera que funcione como un simulador, de este modo poder calcular la planilla del siguiente pago. Para ello, se utilizará una matriz que permita hacer un control a priori, cuyo

fin es que las actividades se ejecuten de la manera correcta, y evitar los que los nombramientos sean devueltos por falta de presupuesto.

4.3.3.2 Actualización de la Relación de Puestos:

Cabe mencionar que dentro del proceso de la Unidad de Presupuesto como actividad no se encuentra la formulación de la Relación de Puestos que se presenta para el ejercicio económico de cada año, ya que la misma está dentro de las funciones del Departamento de Formulación Presupuestaria (Dirección de Planificación Institucional), pero al no existir un control adecuado sobre la misma (y con esto nos referimos a los distintos movimientos de personal que se realizan tales como nombramientos o reconocimiento de algún componente salarial) en ocasiones no se destina como corresponde el gasto dentro de las partidas presupuestarias afectando su contenido, es importante incluir dicha actualización como parte también del control presupuestario utilizando la herramienta ya antes recomendada en la mejora del control de la Relación de Puestos.

4.3.3.3 Elaboración del Informe de gestión:

Al finalizar el año, se debe realizar un informe de gestión que contenga lo planeado y lo ejecutado, de esta manera permite saber el grado de cumplimiento de labores. Asimismo, en caso de detectar algún error, tomar las medidas correctivas.

5. Capítulo V: Manuales Específicos de Procedimientos, Unidades de Planillas y Presupuesto.

Es importante contar con un proceso documental dentro de las organizaciones dado que este brinda ventajas en el que todos los documentos de las organizaciones estén controlados y centralizados.

Encontramos problemas en la gestión documental, que hace que las actividades de los procesos no estén debidamente estandarizadas, y que cada funcionario apele al criterio propio o a la realización de funciones basadas en prácticas antiguas; por tal motivo los resultados obtenidos suelen diferir de los deseados.

Para evitar esta situación consideramos importante documentar los procedimientos de ambas unidades tanto la de planillas como la de presupuesto; esto mediante el desarrollo de un manual de procedimientos para dicha unidades (ver capítulo V, Manual Específico de procedimientos Unidad de Planillas y Manual Específico de procedimientos Unidad de Presupuesto).

5.1 Importancia de un Manual de procedimientos

1. Da a conocer a todo el personal involucrado los objetivos, relaciones de dependencia, responsabilidades y políticas institucionales.
2. Propiciar la uniformidad del trabajo, permitiendo que diferentes colaboradores puedan realizar diferentes tareas sin ningún inconveniente.

3. Evitar duplicidad de funciones y, a la vez, servir como indicador para detectar omisiones.
4. Propiciar mejoras en los procedimientos vigentes en procura de una mayor eficiencia administrativa.
5. Facilitan la inducción de los nuevos colaboradores de la institución.
6. Permite la integración de todos los colaboradores así como la funcionalidad integral del personal.
7. Propicia el ahorro de esfuerzos y recursos
8. Es un instrumento útil para los evaluadores y auditores del Control Interno.
9. Permite al funcionario de la institución o empresa conocer claramente qué debe hacer, cómo, cuándo y dónde debe hacerlo, conociendo también los recursos y requisitos necesarios para cumplimentar una determinada tarea.

5.2 Manual Específico de procedimientos Unidad de Planillas.

5.2.1 Introducción

Las Instituciones Públicas costarricenses, ejecutan sus funciones con base en lo establecido en su normativa, normalmente sin contar con instrumentos o herramientas administrativas que integre, agrupe y normalice la forma en la cual estas acciones deben ser ejecutadas, específicamente en cuanto a procedimientos de cada unidad organizacional, que orienten su gestión hacia la efectividad, y por ende hacia el beneficio de las y los usuarios.

Una de las herramientas administrativas importantes en la gestión de una organización es el manual de procedimientos como se indica en la Guía de levantamiento de procesos, creado por el Ministerio de Planificación, *“las Instituciones organizadas por procesos presentan estructuras lógicas y ordenadas que permiten agilizar las actividades, mejorar los bienes, mejorar el servicio, y sobre todo, permite detectar a tiempo posibles fallas y corregirlas antes de que el bien y/o servicio final se brinde al usuario y se facilite la prestación de los servicios con los niveles de calidad y efectividad requeridos”* (Ministerio de Planificación y Política, 2009), por lo tanto si se desea brindar siempre un servicio de calidad, es necesario que los encargados de la organización revisen y actualicen los instrumentos y herramientas administrativas periódicamente.

Es a partir de la Ley 8292 Ley General de Control Interno, aprobada en julio del año 2002, en que se exige a las instituciones públicas, además de otros objetivos, el garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones, para este fin dentro de su componente denominado actividades de control establece las siguientes funciones:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos.

(Ley General de Control Interno, 2002)

Con base en a propuesta del Ministerio de Planificación y en el mandato en la Ley 8292, y con el propósito de organizar, fiscalizar y controlar eficientemente el proceso de la Unidad de Planillas, así como fomentar la cultura de documentar en esta unidad organizativa, se presenta a continuación el Manual de procedimientos de dicha Unidad.

5.2.2 Objetivo

Documentar los procedimientos sustantivos de la Unidad de Planillas, con el propósito de homogenizar o estandarizar las actividades que se realizan en ésta unidad, por medio de la descripción de las mismas.

5.2.3 Alcance

Este manual aplica para la Unidad de Planillas, del Departamento de Remuneraciones, de la Dirección de Recursos Humanos, del Ministerio de

educación Pública. Pretende ser un instrumento que permita a la Unidad de Planillas organizar, fiscalizar y controlar dicho proceso, y facilitar como lo indica el Ministerio de Planificación, la detección a tiempo de posibles fallas u errores, su corrección previo a que el producto final llegue al usuario, así mismo asegurar la calidad y efectividad requerida en el proceso.

5.2.4 Responsables

- 1) Administrador del Proceso de Ejecución de Nómina (Profesional Jefe S.C.1).
- 2) Coordinador del Proceso de Ejecución de Nómina (Profesional de S.C. 3).
- 3) Especialista de Nómina (Profesional de S.C. 2).
- 4) Especialista de Nómina (Técnico de S.C. 3)

5.2.5 Normativa Vigente

- Código de Trabajo.
- Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Archivos No.24023.
- Ley de Protección al Trabajador, No. 7983
- Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ley del Consejo Nacional de Salarios
- Estatuto de Servicio Civil
- Ley de Salarios de la Administración Pública
- Convención Colectiva de Trabajo MEP-SEC-SITRACOME

5.2.6 Conceptos

- a. Propuesta de pago: Corresponde al cálculo de la nómina o planilla, basados en la normativa laboral costarricense vigente y las políticas de la institución.
- b. Novedades: Actualizaciones en la información del funcionario que no modifican el estatus del mismo.
- c. Funcionario: Persona que labora en el Ministerio de Educación Pública.
- d. Proceso: Conjunto de procedimientos que se realizan entre unidades administrativas.
- e. Subproceso: Conjunto de procedimientos que se realizan dentro de una unidad administrativa.

5.2.7 Proceso Fiscalización y Control de Nómina (Procedimientos)

5.2.7.1 Procedimiento de Ingreso datos:

Cada vez que se realiza un movimiento en la planilla, es decir, que hay una acción de personal de algún funcionario, esta información debe ser ingresada en el Sistema Integra II por el funcionario que corresponda del Departamento de Asignación de Recurso Humano.

El fin de este procedimiento es tener los insumos necesarios para la generación de la propuesta de pago y así lograr el cálculo eficiente de la nómina cada quincena, con todos los compromisos de pago que deban de realizarse.

5.2.7.2 Procedimiento de generación de la propuesta de pago:

El Coordinador del Proceso de Ejecución de Nómina, es el encargado de procesar la información de la propuesta de pago del sistema Integra II, con los insumos procedentes del procedimiento de Ingreso de datos, los resultados de este procedimientos son preliminares, ya que deben ser sometidos a revisión y aval de contenido presupuestario de la Unidad de Presupuesto para posteriormente ser enviados a Tesorería Nacional para el pago a los funcionarios del MEP. Este procedimiento es apoyado por el Especialista de Nómina.

5.2.7.3 Procedimiento de revisión:

Especialista de Nómina es el encargado de establecer una muestra representativa para la población (todos los funcionarios), con el fin de poder realizar una revisión adecuada, y poder determinar cualquier posible error en la propuesta de pago, de ser posible corregirlo inmediatamente o de lo contrario remitir a quien corresponda para las correspondientes acciones correctivas en procura de que el pago se realice en la quincena actual o bien en la siguiente. El Coordinador del Proceso de Ejecución de Nómina verifica que los ajustes de pago o cobro propuestos, se encuentren conforme a lo establecido en las políticas del proceso.

Adicionalmente el Especialista de Nómina debe revisar las planillas tanto ordinarias como extraordinarias, y detectar errores u omisiones para su correspondiente corrección.

5.2.7.4 Procedimiento de generación de comprobantes y reportes:

El Especialista de Nómina genera los comprobantes de nómina y los envía vía correo electrónico a los funcionarios (docentes y administrativos del MEP). También genera y envía los reportes específicos de resultados del proceso, solicitados por terceros autorizados, según lo determine la normativa vigente.

5.2.7.5 Procedimiento de seguimiento y control de las actividades:

Administrador del Proceso de Ejecución de Nómina, es responsable de aplicar los Indicadores con el fin de obtener los resultados de la gestión y poder realizar el análisis de los mismos, controlando y evaluando el desarrollo de los objetivos y las metas planificadas de la Unidad de Planillas, para lograr la ejecución efectiva de los procesos de trabajo establecidos. El producto de este procedimiento es insumo para el procedimiento de elaboración del informe de gestión y también para las unidades del Departamento de Asignación de recurso humano con el fin de mejorar la coordinación y minimizar los errores en las propuestas de pago futuras.

5.2.7.6 Procedimiento de elaboración de Informe de gestión:

Administrador del Proceso de Ejecución de Nómina, le compete la elaboración Informe de gestión, que contenga el detalle del cumplimiento de los objetivos de la unidad, este informe debe de contar con los indicadores, para lograr realizar una adecuada evaluación de la gestión realizada por la unidad de planillas, donde se desarrolle un análisis comparativo de las metas establecidas en el plan de trabajo, con el real cumplimiento de esas metas, cómo influyen estos resultados en los

objetivos del Departamento de Remuneraciones y del Ministerio de educación Pública; este procedimiento es muy importante para la rendición de cuentas.

5.2.8 Subproceso de otras planillas (Procedimientos)

5.2.8.1 Procedimiento de generación de planillas del SICERE e INS:

Especialista de Nómina gestiona y revisa el pago de la facturación emitida por la CCSS, tanto en cuota patronal como estatal.

Analizar y confrontar montos de salarios mensuales reportados en concordancia con los montos de salarios indicados en cada factura de CCSS.

Extraer eventuales inconsistencias encontradas en montos de salarios reportados por la CCSS, conciliando de esta forma la exactitud de los pagos contrarrestando eventuales cobros de multas e intereses por la extemporaneidad en los pagos.

Solicita y distribuye las ordenas patronales, de acuerdo a las fechas establecidas por la CCSS.

Validar los montos de la facturación por el INS en la póliza de riesgos del trabajo.

Revisa y procesa los archivos de las diferentes planillas relacionados con SICERE e INS.

5.2.9 Subproceso reclamos (Procedimientos)

5.2.9.1 Procedimiento de Reclamos administrativos:

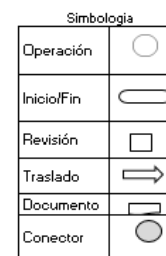
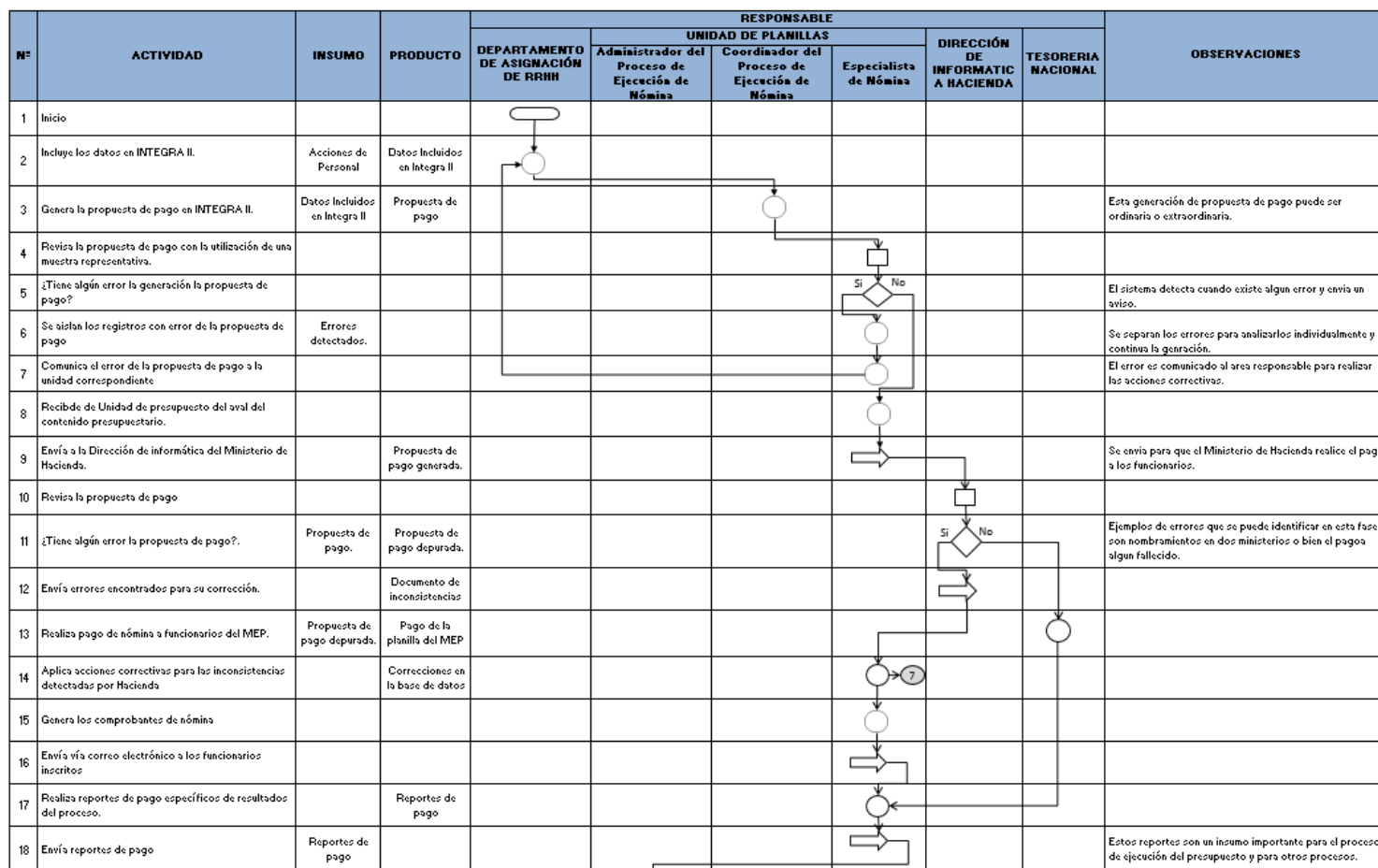
El Especialista de Nómina analiza los reclamos enviados por el Administrador del Proceso de Reclamos, revisando que el caso se encuentre dentro de las competencias del área encargada del proceso y que se cuente con las herramientas para brindar una solución. En caso de que el reclamo no sea procedente, notificar al Administrador del Proceso de Reclamos indicando los motivos correspondientes. El Administrador del Proceso de Ejecución de Nómina,

analiza si la solución propuesta para los reclamos que se determinen procedentes se encuentra en línea con las políticas del proceso y comunicar al Especialista del Proceso, encargado del caso, su aprobación o rechazo.

El Especialista de Nómina Aplicar la solución planteada para los reclamos procedentes y realizar la documentación del caso según los estándares establecidos en las políticas tanto del proceso en cuestión como del proceso de reclamos.

Comunicar al Administrador del Proceso de Reclamos la solución aplicada para cada reclamo que ha sido reportado como procedente.

5.2.10 Diagramas de flujo:




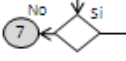









19	Evalúa el proceso con los indicadores de desempeño.	Recolección de datos	Resultados de Evaluación		↓ ○					Utiliza herramienta de indicadores para la evaluación del procesos
20	Envía Resultado de Indicadores al Dto de Asignación de RRHH				↓ ○					Los resultados son importante para canalizar a los responsables y a futuro minimizar errores
21	Realiza Informe de gestión.	Resultados de Evaluación	Informe de gestión		↓ ○					
22	Fin				↓ ▭					







Fuente: Creación Propia de las estudiantes

Subproceso:

Reclamos Administrativos (Unidad de planillas)














N°	ACTIVIDAD	INSUMO	PRODUCTO	UNIDAD DE PLANILLAS		OBSERVACIONES
				Administrador del Proceso de Ejecución de Nómina	Especialista de Nómina	
1	Inicio					
2	Recibe reclamos.	Reclamo				
3	Revisa los reclamos enviados por el Administrador del Proceso de Reclamos, revisando que el caso se encuentre dentro de las competencias.					
4	¿El reclamo es procedente?					
5	Notifica al Administrador del Proceso de Reclamos indicando los motivos correspondientes		Reclamo Improcedente			
6	Revisa si la solución propuesta para los reclamos que se determinen procedentes se encuentra en línea con las políticas del proceso.		Reclamo procedente			
7	¿Aprueba la solución al reclamo?	Reclamo procedente				
8	Aplica solución planteada para los reclamos procedentes.		Solución para el reclamo.			
9	Comunica la resolución al Especialista del Proceso, encargado del caso.	Solución para el reclamo.				
10	Fin					

Simbología






Operación	
Inicio/Fin	
Revisión	
Traslado	
Documento	
Conector	

Subproceso:

Otras Planillas (Unidad de planillas)

N°	ACTIVIDAD	INSUMO	PRODUCTO	Unidad de Planillas	OBSERVACIONES
				Especialista de Nómina	
1	Inicio				
2	Gestiona el pago de la facturación emitida por la CCSS, tanto en cuota patronal como estatal.	Facturación CCSS			
3	Revisa el pago de la facturación emitida por la CCSS.				
4	¿Existen inconsistencias en la facturación de la CCSS?				
5	Notifica a la CCSS para su corrección.	Errores en la facturación			
6	Concilia datos de la CCSS eficazmente.		Datos Conciliados		
7	Envía las ordenas patronales, de acuerdo a las fechas establecidas por la CCSS.	Ordenes Patronales			
8	Revisa los montos de la facturación por el INS en la póliza de riesgos del trabajo	Facturación INS			
9	¿Existen inconsistencias en la facturación del INS?				
10	Notifica a la INS para su corrección.	Errores en la facturación			
11	Concilia datos del INS eficazmente.		Datos Conciliados		
12	Procesa los archivos de las diferentes planillas relacionados con SICERE e INS.		Planillas SICERE e INS		
13	Fin				

Simbología

Operación	
Inicio/Fin	
Revisión	
Traslado	
Documento	

5.2.11 Formularios:

✓ Matriz de indicadores de Desempeño

Matriz de Indicadores de Desempeño			
Nombre del Indicador	Variables de evaluación	Resultado	Factores de mejora
Porcentaje (%) de errores detectados	(Cantidad de errores encontrados / Totalidad de la planilla aplicada) x 100		
Porcentaje (%) de errores de la Unidad de Planillas	(Cantidad de errores detectados de corresponden al sistema Integra II/ Total de errores detectados) x 100		
Porcentaje (%) de errores de otras Unidades	(Cantidad de errores detectados de corresponden a otras unidades / Total de errores detectados) x 100		

5.2.12 Glosario de términos:

- a. S.C: En el apartado de responsables, se utilizan estas siglas y significa Servicio Civil.
- b. MEP: Ministerio de Educación Pública.
- c. DRH: Dirección de Recursos Humanos.
- d. CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.
- e. INS: Instituto Nacional de Seguros.
- f. SICERE: Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social.

5.3 Manual Específico de procedimientos Unidad de Presupuesto

5.3.1 Introducción

Los presupuestos de la República y sus modificaciones, se elaboran según las técnicas y los principios presupuestarios aceptados y en sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, así como las normas establecidas en la Ley No. 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como su reglamento. Para la definición de la estructura programática de cada dependencia se aplicarán los lineamientos que al efecto establezca la Dirección General de Presupuesto Nacional.

La formulación del presupuesto de la Partida de Remuneraciones que es responsabilidad de la Dirección de Recursos Humanos, se estructura a partir de los insumos de acuerdo con el gasto de los periodos anteriores. El mismo contara con las proyecciones que se considere probable durante el ejercicio económico de que se trate los egresos que durante ese mismo año se presuma requerirán el Ministerio de Educación Pública para cumplir con sus objetivos y metas, y en general las instituciones públicas.

El presupuesto público de nuestro país debe estar acorde con los planes operativos institucionales, así mismo debe contemplar que el financiamiento para el año fiscal le alcance para sufragar los pagos. Lo anterior está estrechamente ligado con el concepto de función presupuestaria entendiendo esta como el proceso (formado por pasos) con el cual se pretende coordinar los recursos para lograr un objetivo.

La Unidad de presupuesto es de vital importancia en la Dirección de Recursos Humanos de este ministerio dado que permite una fiscalización y supervisión precisa de los gastos en las diferentes coletillas salariales en procura que la imagen del Ministerio no se perjudique ante una eventual crisis en el pago de salarios por problemas de contenido presupuestario. La partida de

remuneraciones consta de varios sub partidas, pluses salariales, lo cual deja entrever un proceso complejo.

Por la importancia del buen manejo del presupuesto dentro de las instituciones y el caso de interés el Ministerio de Educación Pública, existe la necesidad de establecer los respectivos procedimientos que hagan que la función de la Unidad de Presupuesto se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz.

Este Manual aplica para la Unidad de Presupuesto, del Departamento de Remuneraciones, de la Dirección de Recursos Humanos, del Ministerio de educación Pública. A partir del decreto No.38170 publicado en la Gaceta No.31 de 2014, se da un replanteamiento en algunas Unidades y Departamento del MEP, en este punto destaca el Departamento mencionado.

5.3.2 Objetivos

- Mapear el proceso de control presupuestario de la Partida de Remuneraciones.
- Documentar los procedimientos sustantivos de la Unidad de Presupuesto para implementar el uso de sistemas de trabajo y métodos de control que fortalezcan la gestión.

5.3.3 Alcance

El alcance de este documento inicia en la formulación del presupuesto, sigue con la discusión y aprobación, continúa con la ejecución y su evaluación, hasta la reformulación del mismo si así fuera necesario, teniendo el control como etapa inclusive dentro de cada parte del proceso.

Además de la descripción del Proceso de Presupuesto en el Departamento de Remuneraciones del MEP, buscando la mejora de dicho proceso, tomando en cuenta:

- Que la esfera de acción empieza con el análisis presupuestario hasta el envío de insumos al proceso de planificación.

Cabe mencionar que lo anterior tendrá influencia en las distintas remuneraciones y recargos que reciben los docentes y administrativos, en tanto se hará con más rapidez y efectividad.

5.3.4 Responsables

- 1) Administrador del proceso de Presupuestación de Recursos Humanos (Profesional Jefe S.C.1), mismo al que le reportan funcionalmente el Encargado de Control de la Ejecución Presupuestaria y el Encargado de Consolidación y Revisión del Presupuesto de Recursos Humanos y este le reporta al Director de Recursos Humanos.
- 2) Encargado de Control de la Ejecución Presupuestaria (Profesional de S.C.3) reportándose esta al Administrador del proceso de Presupuestación de Recursos Humanos.
- 3) Encargado de Consolidación y Revisión del Presupuesto de Recursos Humanos (Profesional de S.C.3) reportándose esta al Administrador del proceso de Presupuestación de Recursos Humanos.
- 4) Encargado del Control de la Ejecución Presupuestaria (Profesional de S.C.2) reportándose esta al Administrador del proceso de Presupuestación de Recursos Humanos.

5.3.5 Normativa Vigente

- *Código de Trabajo*
- *Ley General de Control Interno, No.8292*
- *Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131*
- *Ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166*
- *Decreto No. 38170. La Gaceta No.31 de 2014*
- *Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito*
- *Reglamento de la Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*
- *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Publico (Ley No. 6955)*

5.3.6 Conceptos

f. Presupuesto: Instrumento que expresa en términos financieros el plan operativo anual institucional, mediante la estimación de los ingresos y egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas establecidos.

g. Modificaciones presupuestarias: Es toda aquella variación que se realice en los egresos presupuestados y que tenga por objeto disminuir o aumentar los diferentes conceptos de estos o incorporar otros que no habían sido considerados, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.

h. Recargo: Incentivo que se le otorga a los educadores sobre la cantidad de lecciones que imparte (máximo 40 lecciones). Pero además de este está el que se le cancela a los administrativos, comités de apoyo y supervisión el cual se cancela sobre los salarios base.

i. *Devengar: tr. Adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título.*

5.3.7 Proceso Fiscalización y Control del Presupuesto

5.3.7.1 Procedimiento de solicitud de reportes al Departamento de Asignación de Recurso Humano.

Solicita al Departamento de Asignación del Recurso Humano el reporte de las acciones de personal de los nombramientos, entre otros realizados que afectan la planilla y por ende el presupuesto.

5.3.7.2 Procedimiento de realización análisis y controles presupuestarios de gasto.

Realiza análisis y controles presupuestarios de gasto, antes del pago de la nómina (se realiza contra devengados).

5.3.7.3 Procedimiento de recibimiento de propuesta de pago.

Recibe propuesta de pago, creada en INTEGRA II, para revisar y avalar existencia de recursos antes de efectuar el pago de cada planilla.

5.3.7.4 Procedimiento de envío de visto bueno a la Unidad de Planillas.

Informa después de verificado el contenido presupuestario a la Unidad de Planillas si existe el mismo para ejecutar el pago y evitar que rebote la planilla del Ministerio de Hacienda.

5.3.7.5 Procedimiento de registro en la partida “O”.

Registra en el control de la Partida 0 "Remuneraciones": el presupuesto inicial, los montos devengados, los ajustes (es lo mismo que traslados presupuestarios) y el saldo actual por subpartidas. Dicho control se realiza mediante una herramienta en Excel hecha por la Unidad de Administración de Salarios.

5.3.7.6 Procedimiento de recepción de reportes de la Unidad de Planillas.

Recibe de la Unidad de Planillas los reportes generados después de ejecutada la planilla para el control cruzado de lo ejecutado contra lo existente en el presupuesto.

5.3.7.7 Procedimiento de actualizar el pago.

Se ingresan datos a la matriz de readecuados para actualizarla de cara a la confección del anteproyecto de cada año, según los reportes de la Unidad de Planillas. Dicha matriz de control se sustenta con el fin de poder avalar el contenido presupuestario en el caso de que se requiera realizar sustitución. Esta actualización, también se realiza de acuerdo a las solicitudes que proviene de las distintas Unidades.

5.3.7.8 Procedimiento de revisión contra la liquidación.

Revisa contra las liquidaciones (con fecha de la quincena pagada) los disponibles presupuestarios y los presupuestos ajustados para que todos los montos sean iguales. Dicha liquidación se obtiene del SIGAF o del archivo que remite el DECEP. Lo anterior permite conocer los saldos e identificar posibles déficits que se puedan ir presentando, mismos que deben de ser subsanados.

En este punto se presenta una matriz de control de presupuesto, para la comparación de lo que se presupuestó con respecto a lo que se ha gastado previniendo de esta forma los faltantes de contenido presupuestario que se pueda dar en las partidas y sub partidas de las remuneraciones.

5.3.7.9 Procedimiento de realización de proyecciones.

La proyección se realiza por Programa y Subprograma Presupuestario a nivel de Subpartida para identificar el déficit salarial que se puede presentar anualmente.

Asimismo, para el cálculo de la proyección, se toma en consideración dos variables, a saber:

- 1) Se plantea el supuesto de que se aplicará en el momento oportuno, la cual corresponde según proyecciones al porcentaje correspondiente (avalado por la Dirección General de Servicio Civil), tomando en consideración el comportamiento de la inflación.
- 2) Se contempla el gasto correspondiente a IDS para aquellas zonas que se instituyen en la resolución DG145-2010. Dicho pago se proyecta aplicar en los meses de junio y noviembre (nombramientos de personal propiamente docente por periodos cortos e itinerantes).

Sin embargo, en este ámbito de las proyecciones hay excepciones como en el caso de: las dietas, suplencias y tiempo extraordinario (estas variables presentan inestabilidad dado que depende de las personas que trabajan horas extras o se incapacitan).

5.3.7.10 Procedimiento de actualizar las proyecciones.

Las proyecciones además de actualizarse se deben comparar (para evaluar de acuerdo a la realidad), según los devengados reales de cada mes, se ajusta así mismo la metodología utilizada dependiendo de la estabilidad de los datos.

En este punto se toma en cuenta:

- Subpartida 0.01.01 “Sueldos para cargos fijos”: reasignaciones y recalificaciones y lecciones de planeamiento.
- Subpartida 0.01.05 “Suplencias”.
- Subpartida 0.02.01 “Tiempo Extraordinario”.
- Subpartida 0.02.03 “Disponibilidad laboral”.
- Subpartida 0.02.05 “Dietas”.
- Subpartida 0.03.01 “Retribución años servidos”.
- Subpartida 0.03.02 “Restricción al ejercicio liberal de la profesión”.
- Subpartida 0.03.04 “Salario Escolar”.
- Subpartida 0.03.99 “Otros incentivos salariales”: carrera profesional, zonaje, incentivo zona de menor desarrollo “IDS”, doble y triple jornada, ampliación jornada laboral AJL (AJL en I y II ciclos, AJL en materias complementarias, AJL en CINDEA e IPEC), recargos administrativos, administrativos-docentes y técnico-docentes, recargo por laborar lecciones de 60 minutos, recargo de Comité de Evaluación de los Aprendizajes, recargo de Comité de Apoyo Educativo, recargo de Facilitadores Curriculares, recargo de Funciones Especiales y recargo de supervisión.
- Subpartida 6.03.01 “Prestaciones Legales”.
- Subpartida 6.06.01 “Indemnizaciones”.

Es importante destacar que para el cálculo de las proyecciones anteriores se toman diferentes datos, entre los que están: histórico de gasto, montos devengados, cantidad de horas extraordinarias, anualidad, cantidad de recargos

por programa y subprograma, ampliaciones aprobadas y aplicadas, cantidad proyectada, entre otros.

En este punto, se toma en cuenta la Matriz de “Modificación Presupuestaria”, con el fin de identificar el déficit salarial se recomienda la utilización esta y así mismo lograr alimentar aquellas cuentas que así lo requieran. Además dicha matriz, permite comparar dichas proyecciones.

5.3.7.11 Procedimiento de realización de traslados presupuestarios.

Realiza traslados presupuestarios según las proyecciones mencionadas.

Según información brindada por el Ministerio de Educación Pública:

Para efectuar un traslado presupuestario el Ministerio de Educación Pública deberá de justificar puntualmente la necesidad de realizar las modificaciones originadas por situaciones que no fueron posibles de considerar al momento de planificar y programar el anteproyecto de Presupuesto que se elaboró y presentó en el año previo a la ejecución del presupuesto. Con base a estas disposiciones y normativas que contengan la Ley de Presupuesto del ejercicio económico correspondiente, así como los lineamientos técnicos y metodológicos que la Dirección General de Presupuesto Nacional establezca sobre la aplicación de las modificaciones presupuestarias.

Los traslados presupuestarios deben de regirse bajo ciertas leyes y reglamentos que garanticen la correcta ejecución del traslado, entre los que podemos citar:

- ✓ Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo: 45.

- ✓ Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, en sus artículos: 61, 62, 63, 64 y 70

Como requisito principal para realizar un traslado presupuestario se debe contar con la proyección completa del año en curso, en la cual se logren identificar los déficits presupuestarios por programa como por subprograma, los primeros sobrantes que se deben de utilizar son los que corresponden al salario escolar.

El traslado presupuestario utiliza un formulario el cual es proporcionado por el DECEP y debe ser actualizado cada año según el presupuesto asignado. El formulario es muy simple ya que se maneja como si fuera un asiento contable, pues tanto en el destino como en el origen los montos deben de dar la misma sumatoria. A la hora de ir incluyendo las cantidades que se disminuye o aumentan, se debe de tener el cuidado de realizarlo en la coetilla o Subpartida correspondiente y también asegurarse que no existan errores por fuente de financiamiento, evitando de esta manera cualquier error.

5.3.7.12 Procedimiento de anteproyecto.

Realiza los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año, así mismo elaborar los insumos para este, dando información confiable, con el fin de optimizar la formulación presupuestaria.

Para conformar el anteproyecto se requieren los siguientes datos:

- Subpartida 0.01.01 “Sueldos para cargos fijos”.

Salarios promedio:

Salario bruto promedio de cada clase de puesto de Título I.

Salario base promedio de cada clase de puesto de Título II: reasignaciones y recalificaciones, lecciones de planeamiento, actualización de la relación de puestos.

- Subpartida 0.01.05 “Suplencias”.
- Subpartida 0.02.01 “Tiempo Extraordinario”.
- Subpartida 0.02.03 “Disponibilidad laboral”.

- Subpartida 0.02.05 “Dietas”.
- Subpartida 0.03.01 “Retribución años servidos”.
- Subpartida 0.03.02 “Restricción al ejercicio liberal de la profesión”.
- Subpartida 0.03.03 “Decimotercer mes”.
- Subpartida 0.03.04 “Salario Escolar”.
- Subpartida 0.03.99 “Otros incentivos salariales”: carrera profesional, zonaje, incentivo didáctico, incentivo zona de menor desarrollo “IDS”, doble y triple jornada, ampliación jornada laboral (AJL), recargos administrativos, administrativos-docentes y técnico-docentes, recargo por laborar lecciones de 60 minutos, recargo de Comité de Evaluación de los Aprendizajes, recargo de Comité de Apoyo Educativo, recargo de Facilitadores Curriculares, recargo de PIAD, recargo de Funciones Especiales y recargo de supervisión.
- Subpartida 6.03.01 “Prestaciones Legales”.
- Subpartida 6.06.01 “Indemnizaciones”.

5.3.7.13 Procedimiento de elaboración del Informe del Plan de Gestión.

Elabora al finalizar el año por parte del encargado de la Unidad de Presupuesto el informe del plan de gestión en el cual se determinará si se cumplió con los objetivos propuestos en el Plan Anual, de lo contrario se tomarán las acciones correctivas. Así mismo se deberá contemplar las observaciones realizadas en la revisión semestral y algún otro punto que se considere necesario en temas de gestión y presupuesto.

En el proceso de la Unidad de Presupuesto, los procedimientos anteriores no se pueden ver como uno solo ya que se ve afectado por diferentes actividades, las cuales conllevan de un procedimiento a otro; debe existir una visión de lo global a lo específico.

5.3.8 Subproceso

Los procesos que se manejan en la Unidad de Presupuesto son:
















- Anteproyecto.
- Traslados presupuestarios.






Por ende los subprocesos que componen los antes mencionado procesos serían los que se mencionan a continuación:

- Controles de la partida 0
- Actualizaciones de los devengados
- Revisiones contra el reporte de liquidación
- Formulación de las proyecciones
- Actualización de los ejecutados reales en las proyecciones
- Recolección y actualización de históricos de pago
- Control presupuestario de recargos
- Control presupuestario de reasignaciones
- Control presupuestario de reubicaciones y readecuaciones

Como dato importante cabe mencionar que dentro de los procedimientos antes descritos no se mencionan responsables para cada uno de ellos tal y como se especifica en el Manual Específico de procedimientos Unidad de Planillas, puesto que al ser una unidad nueva aún no se ha determinado la pertinente estructura, y por ende los funcionarios que respondan a las respectivas tareas, funciones o actividades.

5.3.9 Diagramas de flujo

N°	ACTIVIDAD	INSUMO	PRODUCTO	RESPONSABLES	OBSERVACIONES
				UNIDAD DE PRESUPUESTO	
1	Inicio				
2	Solicita al Departamento de Asignación del Recurso Humano el reporte con las acciones de personal de los nombramientos, entre otros realizados que afectan la planilla y por ende el presupuesto.	Acciones de personal.	Reporte		Esta tarea se realiza con el fin de verificar que los nombramientos puedan realizarse con la existencia del debido contenido presupuestario.
3	Realiza análisis y controles presupuestarios de gasto antes del pago de nómina.	Reportes generados por Asignación de Recurso Humano.	Control presupuestario de la partida 0 "Remuneraciones".		En esta actividad se utilizará la matriz denominada Matriz de Presupuesto.
4	Recibe propuesta de pago, creada en INTEGRA 2 por la Unidad de Planillas y remitida al Ministerio de Hacienda.	Propuesta de pago.			
5	Registra (en el control de la Partida 0 "Remuneraciones"); el presupuesto inicial, los montos devengados, los ajustes y el saldo actual por subpartidas.	Presupuesto inicial, montos devengados, ajustes y saldos actuales por subpartidas.			
6	Recibe de la Unidad de Planillas los reportes (después de ejecutado el pago).	Reportes generados por la Unidad de Planillas después del pago.			
7	Actualiza el pago con los ejecutados reales (pagado real según SIGAF).	Reportes generados por la Unidad de Planillas después del pago.	Pago actualizado		
8	Revisa contra las liquidaciones los disponibles presupuestarios y los presupuestos ajustados.	Liquidaciones	Matriz actualizada, según SIGAF		
9	Realiza proyecciones.	Liquidaciones y devengados extraídos de SIGAF.	Proyecciones de gastos.		
10	Actualiza proyecciones.	Liquidaciones y devengados extraídos de SIGAF.	Proyecciones actualizadas y mas ciertas		Se utilizará el formulario "Control Presupuestario antes del pago"
11	Realiza traslados presupuestarios.	Formulario proporcionado por la Dirección Financiera.	1) Proyección actualizada que refleje déficits 2) metodología utilizada para la proyección 3) formulario en el cual se reflejan los aumentos y rebajos en las diferentes subpartidas para cubrir déficits		
12	Realiza los requerimientos solicitados por la Dirección de Planificación Institucional para el Anteproyecto de cada siguiente año.	Oficio con los requerimientos solicitados.	Insumos necesarios por la DPI para formular el anteproyecto.		
13	Envía el visto bueno a la Unidad de Planillas después que se verifica el contenido presupuestario.	Contenido presupuestario verificado.	Visto bueno.		
14	Elabora Informe de fin de gestión	Información recolectada	Informe de fin de gestión		
15	Fin				

Inicio/Fin	
Decisión	
Revisión	
Traslado	
Documento	

5.3.10 Formularios

Los formularios son usados para llevar e intercambiar información a lo interno en este caso de la Unidad de Presupuesto, además sirve para guardar datos de interés. De esta forma se pretende que se lleve un mejor control en las labores, disminución en los costos de trabajo, estandarización de funciones, entre otros.

En el siguiente formulario, están son algunas generalidades:

- Se trata de un formulario clásico (o sea debe ser llenado a mano por el funcionario).
- El formulario es repetido (o sea una copia es conservada por el colaborador que lleva a cabo la función y el otro se le entrega a la encargada del área de presupuesto).

Formulario: Control presupuestario antes del pago (MP-1)

- Es necesario para llevar a cabo un control presupuestario antes del pago, de modo que se pueda calcular la planilla del pago siguiente. Por lo tanto se presentará dicho formulario que permite llevar a cabo este control preventivo evitando así problemas en la planilla futura.

- Su uso es a nivel interno.
- Se requiere de una copia:

Original: color blanco, se almacenará en los archivos metálicos de dicha Unidad, por un período de tres años.

Copia: color celeste, este documento lo guardará la encargada de la Unidad de Presupuesto, en el archivo o carpeta que ella destine para tal efecto.

Código	Descripción	Presupuesto	Compromisos	Egresos	Saldo Operativo	Saldo Financiero
0.01 Remuneraciones básicas:		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0.01.01	Sueldos para cargos fijos					
0.01.02	Jornales					
0.01.03	Servicios especiales					
0.02 Remuneraciones eventuales						
0.02.01	Tiempo extraordinario					
0.02.02	Recargo de funciones					
0.02.03	Disponibilidad laboral					
0.03 Incentivos salariales						
0.03.01	Retribución por años servidos					
0.03.02	Restricción al ejercicio liberal de la profesión					
0.03.03	Decimotercer mes					
0.04 Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social						
0.04.01	Contribución Patronal al Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social					
0.04.02	Contribución Patronal al Instituto Mixto de Ayuda Social					
0.04.03	Contribución Patronal al Instituto Nacional de Aprendizaje					
0.05 Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización						
0.05.01	Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social					
0.05.02	Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias					
0.05.03	Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral					
0.99 Remuneraciones diversas						
99.01	Gastos de representación personal					
0.99.99	Otras remuneraciones					

Cód. administrativo matriz: MP

Cód. clase matriz: 1

5.3.11 Glosario de términos

- a. *Proyección financiera: análisis que se desarrolla para anticipar cuáles serán las eventuales ganancias o pérdidas de un proyecto comercial.*
- b. Funcionario: Persona que labora en el Ministerio de Educación Pública.
- c. Proceso: Conjunto de procedimientos que se realizan entre unidades administrativas.
- d. Subproceso: Conjunto de procedimientos que se realizan dentro de una unidad administrativa.
- e. *Renglón: Conjunto de cosas que por su naturaleza específica o por razón de circunstancias forman un grupo en una clasificación determinada de carácter económico o de tipo industrial o comercial.*

En el formulario No. 1 se ve en uno de sus enunciados “Renglones Económicos”, lo cual se refiere a un Clasificador Económico del Presupuesto Público que contempla los gastos corrientes y de capital.

6. Conclusiones

El Ministerio de Educación Pública es la institución del Estado con mayor planilla y es la única que se ocupa de gestionar el régimen docente normado en la Ley General de Servicio Civil. Esas dos condicionantes han hecho que los procesos de fiscalización y control de planilla y ejecución de presupuesto sean complejos.

El Régimen Docente, involucra a todos los educadores del país, para categorizarlos existe una clasificación para los diferentes niveles, áreas de enseñanza y grados profesionales que estos ocupan. Particularmente, tiene una numerosa cantidad de incentivos y recargos para cada uno de ellos, haciendo que la conformación de la nómina de cada docente sea diferente.

Debido a esa complejidad en el MEP ha sido complicado el manejo de la planilla a lo largo del tiempo, por tal situación ha tenido una problemática de pago permanentemente, no se puede atribuir a una sola causa, sino ha sido el compendio de una serie de factores.

Como parte de esos factores, se encuentran las debilidades en la planificación institucional, así como contar con un sistema (SIGRH) obsoleto que ya no tenía la funcionalidad necesaria para los requerimientos del MEP, entre otros factores.

Sin embargo se pretendió solucionar los problemas de pago con la implementación del sistema Integra II diseñado para el Ministerio específicamente y que logra implementarse después de 8 años a principios del año 2014. Debido a que el sistema no era la única causante en los problemas, estos no se resolvieron tras la implementación del nuevo sistema.

Por lo anterior fue indispensable realizar un análisis de los procesos del MEP principalmente de las unidades de planillas y presupuesto debido a que estas tienen una labor importante en la gestión del pago. Además con el objetivo de

tener una mejor comprensión de ambos procesos se consideró necesario el levantamiento de procesos para el proceso de fiscalización y control de planilla y ejecución del presupuesto, con el fin no solo de entenderlo sino de detectar debilidades en los procesos, para posteriormente proponer oportunidades de mejora a dichas debilidades.

Existe una debilidad en el proceso de pago que ha sido una de las principales causas de la problemática de este en el MEP y ha sido la falta de coordinación entre las unidades organizacionales que ha hecho que las unidades trabajen aisladamente; por esta situación es fundamental que a corto plazo se logre fortalecer la coordinación entre unidades para que mediante la integración se minimicen los errores y por ende los reclamos que interponen los principales afectados en dicha problemática, los docentes.

Es importante determinar que dentro de las oportunidades de mejora específica para cada proceso, están:

- a) El Proceso de Fiscalización y Control de Planilla, es el encargado de la generación de la propuesta de pago misma que está expuesta a la generación de errores que pueden minimizarse si se aplican mecanismos y herramientas de fiscalización y control de la misma, como lo es la revisión de la propuesta de pago mediante una muestra y la utilización de indicadores que permitan la evaluación periódica de los errores con el fin de medir resultados y canalizarlos hacia los responsables.
- b) El proceso de ejecución del presupuesto, es el encargado del control de la partida de remuneraciones; sin embargo algunos factores como: la falta de un control presupuestario antes del pago y la ausencia de una cultura organizacional relacionada con la resistencia al cambio; asimismo se observa la falta de una programación efectiva por parte de las distintas unidades de gestión lo cual genera

problemas tanto en el presupuesto como en la relación de puestos. Por tales motivos es fundamental el control presupuestario previo a la generación de la propuesta de pago para el control eficiente de la partida de remuneraciones mediante la utilización de una matriz que facilitara dicho control.

Para ambos proceso se rediseño el proceso, agregando procedimientos necesarios para la aplicabilidad de las oportunidades de mejora anteriormente mencionadas. Es importante aclarar que este rediseño se incluyó detalladamente en el manual de procedimientos, con el fin de que el proceso contenga las mejoras propuestas.

Se determinó la necesidad de crear los manuales de procedimientos para cada unidad, no solo porque era una debilidad sino por ser una función establecida por medio de un decreto (38170 publicado en la Gaceta N° 31 del 13 de febrero 2014) los departamentos de la DRH, deben de cumplir con la creación de manuales de procedimientos claro y preciso.

7. Recomendaciones

Al determinar las deficiencias que se dan dentro del MEP con respecto a los pagos y la utilización del Sistema Integra II se debe de dar una sensibilización del personal, en cuanto a la importancia de la gestión del pago para que este sea eficiente y eficaz, mediante el procesamiento diario de las acciones de personal y demás movimientos que afectan la planilla

La implementación del Sistema de Evaluación y Valoración de Riesgos Institucionales en la Unidad de Planillas y Presupuesto es uno de los insumos para la toma de decisiones, la conducción de las actividades y la revisión de los planes para su ajuste a las condiciones cambiantes y a los retos que plantea los riesgos identificados dentro de dichas Unidades.

Dotar de mayor personal las Unidades dónde se ingresan los insumos para la generación de la propuesta de pago, esto para que no se dé tal y como se mencionó en las debilidades la retroactividad de las tareas lo que en ocasiones inclusive genera duplicidad o más bien la falta de inclusión de información de los movimientos que generan los funcionarios del MEP, esto principalmente al Departamento de Asignación de Recurso Humano.

Tal y como se cita en la recomendación anterior sobre la retroactividad es vital el aprovechamiento de las TICs para la implementación de mecanismos que permitan agilizar los trámites referentes a nombramientos y sus respectivos pagos, entre las distintas direcciones regionales y la Dirección de Recursos Humanos del MEP.

Revisión integral de los incentivos y recargos que se pagan al personal docente principalmente, con el objetivo de homologar aquellos que tengan condiciones y

características similares de tal forma disminuir la cantidad de movimientos que se generan en la propuesta de pago por dichos componentes salariales.

En este trabajo, se desarrollaron las herramientas e instrumentos pertinentes para procurar la eficiencia en los procesos tanto de Planillas como de Presupuesto, con respecto a las debilidades encontradas en el levantamiento de procesos, además los manuales de procedimientos respectivos de cada unidad para mejorar el proceso documental de las unidades; por tal motivo se recomienda a los encargados de las Unidades de Planilla y Presupuesto, la utilización de dichas herramientas y manuales; así como también su actualización cada vez que sea necesario.

Mejorar la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Formulación Presupuestaria del MEP, con el fin de llevar a cabo un adecuado control presupuestario entre la formulación de la Relación de Puestos establecidos por este ministerio y la partida destinada para el pago de salarios, pluses, recargos, entre otros, esto para poder prevenir inclusive que se genere algún déficit en las cuentas que afectan remuneraciones.

Mejorar la coordinación entre la Unidad de planillas y el Departamento de Asignación de Recurso Humano, en procura de erradicar la problemática de pago latente en el MEP.

Como parte de la gestión se recomienda el trabajo en coordinación de la Unidad de Presupuesto con las demás áreas: Departamento de Asignación de Recurso Humano y Formulación de Presupuesto, de esta forma se puede mejorar el trabajo con la Relación de Puestos, contenido presupuestario, entre otros.

Lo anterior con el propósito de reducir el error al momento de destinar los respectivos códigos presupuestarios de donde deben de salir los pagos de cada funcionario, de igual manera así no afectar otras cuentas presupuestarias.

Para el caso de estudio y como parte de las recomendaciones se refleja la vital importancia de llevar a cabo un análisis de cultura organizacional ya que dentro de la organización se presenta la resistencia al cambio, esto dado a que el nuevo sistema permite un mayor control en la gestión, por lo que algunas Unidades perciben cierto grado de persecución a la hora de realizar sus labores. Por lo que se recomienda realizar un análisis de clima organizacional a nivel del DRH.

Por otro lado se recomienda fortalecer aún más el conocimiento para la utilización de sistema Integra II, por medio de capacitación y solicitarla a las Unidades o Departamentos respectivos. De esta forma se ayudaría a las correctas acciones como el análisis, la toma de decisiones en la DRH. Además, se rescata la importancia desde la perspectiva de aprendizaje y crecimiento de cada uno de los colaboradores de la unidad.

Fortalecer la capacidad técnica del recurso humano de la DRH mediante la instrucción del personal de las diferentes áreas relacionadas, la aplicación de controles presupuestarios y el uso de herramientas tecnológicas.

8. Glosario

- a. **A priori:** antes de examinar el tema de que se trata.
- b. **Decimotercer mes:** Retribución extraordinaria de un mes de salario adicional o proporcional al tiempo laboral que otorga la institución por una sola vez, cada fin de año, a todos sus trabajadores.
- c. **Dietas:** Retribución que se otorga a los representantes de elección popular, a los miembros de juntas directivas y a otras personas que la legislación autorice, por asistir a sesiones o reuniones de los Órganos Colegiados en que fueron nombrados. Esta remuneración no determina la existencia de relación laboral. La suma que se destina para cada dieta depende del ordenamiento jurídico y técnico vigente.
- d. **Disponibilidad laboral:** Remuneración excepcional y restrictiva que se asigna a ciertos funcionarios públicos que tienen la obligación de acudir a su trabajo, cuando son llamados, en caso de que se presente algún percance o avería, con el fin de mantener la continuidad y eficiencia del servicio público, sin restricción de horario, ya que tal disponibilidad abarca las 24 horas del día. Dicho reconocimiento debe estar sustentado jurídicamente y queda bajo responsabilidad de la institución velar porque los beneficios que se concedan, se apliquen correctamente.
- e. **Indemnizaciones:** Contempla el resarcimiento económico por el daño o perjuicio causado por la institución a personas físicas o jurídicas, incluyendo las costas judiciales o cualquier gasto similar, el cual debe tener respaldo en una sentencia judicial o una resolución administrativa. Incluye la

indemnización generada como producto de juicios laborales por salarios caídos, independientemente del periodo a los cuales pertenecen. Excluye los pagos originados en la expropiación de terrenos y edificios, los que se registran en las subpartidas 5.03.01 “Terrenos” y 5.03.02 “Edificios preexistentes” respectivamente, así como los juicios laborales por pago de prestaciones legales que se deben registrar en la subpartida 6.03.01 “Prestaciones legales”.

- f. Otros incentivos salariales:** Remuneraciones salariales no enunciadas en las subpartidas anteriores, caracterizadas principalmente por constituir erogaciones adicionales al salario base del personal que labora al servicio de la entidad, de acuerdo con la normativa jurídica y técnica que lo autorice.
- g. Prestaciones legales:** Sumas que asignan las instituciones públicas para cubrir el pago por concepto de preaviso y cesantía, además de otros pagos a que tengan derecho los funcionarios una vez concluida la relación laboral con la entidad de conformidad con las regulaciones establecidas. Esta obligación se deriva de una resolución administrativa o sentencia judicial, para ésta última se deben de incluir las costas y honorarios respectivos.
- h. Producto Interno Bruto (PIB):** es un indicador económico, el cual se usa para medir la producción de un país. Medida de los ingresos que provienen de dicha producción.
- i. Restricción al ejercicio liberal de la profesión:** Compensación económica al servidor al que por legislación vigente se le ha impuesto restricción al ejercicio de la profesión que ostenta en su cargo.

- j. **Retribución por años servidos:** Reconocimientos adicionales que la institución destina como remuneración a sus trabajadores por concepto de años laborados en el sector público y de acuerdo con lo que establece el ordenamiento jurídico correspondiente.
- k. **Retroactivo:** según la DRAE, es “que obra o tiene fuerza sobre lo pasado”.
- l. **Retroactividad:** según la DRAE, “se refiere a la cualidad de Retroactivo”.
- m. **Reubicaciones:** Para el MEP corresponde a ubicar al docente en otro centro educativo, por una razón bien justificada.
- n. **Salario escolar:** Retribución salarial que consiste en un porcentaje calculado sobre el salario nominal mensual de cada trabajador. Dicho porcentaje se paga en forma acumulada en el mes de enero siguiente de cada año y se rige de conformidad con lo que disponga el ordenamiento jurídico correspondiente.
- o. **Saldo operativo:** saldo actual y real de una cuenta.
- p. **Servicios especiales:** en este término tenemos las remuneraciones al personal profesional, administrativo o técnico que se contrata para que haga trabajos especiales y temporales; dicha partida no contempla los gastos de los proyectos plurianuales.
- q. **Suplencias:** Remuneraciones al personal que sustituye temporalmente al titular de un puesto, que se encuentra ausente por motivo de licencias, vacaciones, incapacidades u otros que impliquen el goce de salario del

titular, por un periodo predefinido e implica relación laboral con la institución.

- r. Tiempo extraordinario:** Retribución eventual al personal que presta sus servicios en horas adicionales a la jornada ordinaria de trabajo, cuando necesidades impostergables de la entidad así lo requiera, ajustándose a las disposiciones legales y técnicas vigentes.
- s. Zonaje:** Compensación adicional que reciben los educadores cuando imparten lecciones en un lugar distinto a su domicilio legal, o que eventualmente permanecen fuera de la circunscripción territorial de éste por más de un mes. Las condiciones de la zona debe justificar tal compensación.

9. Anexos

Anexo 1: Tabla para el establecimiento de “z”

Nivel de Confianza	Valor Z	A nivel práctico (redondeo de decimales)
80%	1.281551566	1.28
82%	1.340755034	1.34
84%	1.40507156	1.41
86%	1.475791028	1.48
88%	1.554773595	1.55
90%	1.644853627	1.64
91%	1.69539771	1.70
92%	1.750686071	1.75
93%	1.811910673	1.81
94%	1.880793608	1.88
95%	1.959963985	1.96
96%	2.053748911	2.05
97%	2.170090378	2.17
98%	2.326347874	2.33
99%	2.575829304	2.58

Anexo 2: Carta de Leonardo Garnier exministro de educación.

La transición a Integra2: un paso indispensable

Leonardo Garnier

Los problemas de pagos del MEP no son nuevos, al contrario, han sido un mal endémico que ha golpeado a sus funcionarios por muchas décadas generando graves problemas de gestión de la planilla más importante del Gobierno. Fue por eso que decidimos, desde hace siete años, impulsar una transformación total del sistema de pagos que permitiera solventar esta situación inaceptable y dotar al MEP de un sistema de pagos sólido, ágil y seguro. Esto se hizo a lo largo de cinco años, mediante un trabajo conjunto del MEP, el Ministerio de Hacienda y el Servicio Civil.

Luego de una detallada preparación, de la correspondiente capacitación del personal y de hacer nueve corridas en paralelo de los dos sistemas para verificar la viabilidad técnica de la transición, las tres instituciones involucradas tomamos la decisión de proceder, en abril de este año, con la transición final del viejo sistema llamado SIGRH al nuevo sistema Integra2.

Aunque la transición funcionó bien en un altísimo porcentaje, no fue así para todos los docentes. De los más de 75.000 funcionarios del MEP hubo 1.409 a quienes el salario no se les pagó del todo; y, para otros 6.000 el pago incluyó las 40 lecciones ordinarias, pero no las ocho lecciones adicionales que estaban laborando.

Para resolver este problema, se aplicaron dos planillas extraordinarias y se organizó un trabajo también extraordinario de los funcionarios de Recursos Humanos que permitiera realizar los pagos completos en el menor plazo posible. Para la primera quincena de mayo, en menos de un mes, los problemas de la transición habían quedado resueltos.

a. En la primera planilla de abril se pagó por Integra2 a 73.143 funcionarios que representaban un 96% de la planilla del MEP; dos días después, con una planilla extraordinaria se pagó a 1.913 funcionarios más. No migraron correctamente los pagos completos de 1.409 funcionarios; y a otros 6.000 no se les pagó el recargo de hasta ocho lecciones equivalente a un 16% de su salario.

b. En la segunda planilla de abril se pagó por Integra2 a 74.828 funcionarios, y se emitió una planilla extraordinaria para otros 492; de manera que se pagó a un 98,5% de los funcionarios. Quedaron aún pendientes de ser incluidos en la transición 828 funcionarios, y seguía pendiente el pago de los recargos a los 6.000 mencionados.

Durante este mes de abril, los pagos realizados por Integra2 alcanzaron la suma de ¢62.621 millones. Este pago supera al de abril del año anterior en ¢2.562 millones. Con un pago de esta magnitud la posibilidad de que se estuviera presentando un problema masivo de pagos, como se ha querido hacer creer a la población y a los medios, es muy remota.

c. En la primera planilla de mayo, se pagó a 76.411 funcionarios por un monto quincenal de ¢31.970 millones.

Esto, de nuevo, es ¢1.986 millones más alto que el monto de la primera planilla de mayo del 2013; lo pagado representa más de un 99% de la planilla del MEP.

Los compromisos se cumplieron, la transición se completó. En esa planilla, tal y como estaba programado, se pagó prácticamente a todos los que tenían pendiente el salario completo por la transición. Lo que planteamos a la Ministra Sonia Marta Mora en nuestra reunión del viernes 25 de abril se cumplió a cabalidad: la transición está prácticamente completa: Integra2 funciona.

¿Cuál es el problema pendiente?

Esos no eran los únicos problemas de pagos del MEP. Todavía este año se presentaron los atrasos de pago tradicionalmente asociados al inicio del curso lectivo. Estos problemas no tienen nada que ver con la transición a Integra2 sino más bien con los defectos del viejo sistema de pagos y los procesos que lo acompañan.

Efectivamente, hay docentes sin pago desde febrero y marzo y, sobre todo, hay docentes a los que no se les ha completado el pago de adicionales de esos primeros meses.

Por décadas, aunque empezaran a trabajar en febrero, estas personas recibían su primer pago en mayo o hasta en junio.

Claro que esto no es justo, es ineficiente, violenta el derecho al salario... pero esa ha sido la realidad endémica del MEP. No tiene sentido alguno culpar de este problema a la transición de sistemas cuando, precisamente, esa transición busca dejar atrás un sistema anacrónico y frágil, que causaba tantos problemas a las y los docentes y al propio gobierno.

El pago de los pendientes

El gobierno —como gobiernos anteriores— está haciendo su mejor esfuerzo por solventar estos atrasos en el menor tiempo posible y han dicho que completará prácticamente la totalidad de estos pagos antes de fin de mes, ofreciendo incluso mecanismos alternativos de pago.

En estas condiciones, siendo que los atrasos no corresponden a la transición al nuevo sistema Integra2 sino a los problemas del viejo sistema, y dada la voluntad del gobierno por completar estos pagos, no pareciera haber razón alguna para mantener a los estudiantes sin clases.

¿Nos importan los docentes?

Algunas personas han aprovechado esta situación para decir que lo ocurrido demuestra lo poco que nos importaban a nosotros los docentes, lo poco que me importaban a mí.

Esto es algo que no puedo dejar pasar, porque si una administración ha sido cercana a sus docentes, les ha valorado y ha reconocido su trabajo, ha sido la nuestra. No solo hemos valorado y dignificado el papel del docente y directores en la retórica, sino en el aula, en el centro educativo y en el país. Pero además, lo hemos reconocido

de una forma particularmente importante: las remuneraciones docentes aumentaron en los últimos ocho años más que en ningún período reciente. Una o un docente que hace ocho años ganaba unos ¢600.000 al mes, hoy, gana más de ¢1.200.000.

Los educadores del MEP ganan hoy el doble de lo que ganaban hace ocho años. Esto es algo de lo que me siento orgulloso, no solo porque es el pago justo por un trabajo que lo merece; sino también porque la calidad de la educación depende de la calidad de sus docentes, y solo si remuneramos bien a nuestros educadores, atraeremos a las y los mejores candidatos a la carrera docente.

Un acto de responsabilidad Sé que es difícil, en este momento, en medio de los problemas de pago que se han vivido, la exacerbación de los ánimos y hasta las acusaciones de mala intención, comprender la importancia de llevar adelante la modernización del pago de planillas de nuestros educadores.

Para mí, sin embargo, esto era un acto de congruencia y de responsabilidad para con los propios docentes que se beneficiarán de contar, finalmente, con un nuevo sistema de pagos. Esto era importante para los docentes, pero también para el país. La Contraloría ha indicado que, con el viejo SIGRH, "las posibles sumas pagadas de más por salarios registradas en el año 2013 ascienden a ¢3.761 millones" y, peor aún, el acumulado hasta 2013 llegaba a los ¢30.000 millones. Si consideramos que el costo total que se pagó en estos años por llegar a tener Integra2 fue de ¢1.900 millones, tendríamos que la inversión ¡se podría pagar en tan solo seis meses!

Confío plenamente en que el nuevo sistema de pagos Integra2 permitirá dejar atrás la parte de estos problemas que resultaba de las deficiencias y debilidades del viejo SIGRH, de manera que los funcionarios del MEP no sigan recibiendo un

trato de segunda respecto a los funcionarios del resto del Gobierno Central. Lamento profundamente las angustias vividas por muchos docentes por el proceso de transición, y por los atrasos de siempre. Me disculpo por ello.

Pero estoy convencido de que completar este proceso era nuestra responsabilidad.

Anexo 3: Entrevistas Realizadas

Entrevista No. 1: Jefatura del Departamento Remuneraciones

1. Explicar de una forma breve las principales funciones de su departamento.
2. ¿A partir del proceso que genera su departamento para la DRH, cuáles son los principales productos que se derivan?
3. ¿De los productos citados anteriormente, cuáles de ellos son insumos para el departamento de Remuneraciones?
4. ¿Cuál es el perfil de los profesionales que trabajan en su departamento?
5. ¿Qué impactos ha tenido su departamento con las acciones de puesta en marcha del sistema Integra II?
6. ¿Cuál es la relación del departamento que se encuentra a cargo suyo con el Servicio Civil o con otras entidades gubernamentales?

Entrevista No. 2: Jefatura del Departamento Asignación del Recurso Humano

1. Explicar de una forma breve las principales funciones de su departamento.
2. ¿A partir del proceso que genera su departamento para la DRH, cuáles son los principales productos que se derivan?

3. ¿De los productos citados anteriormente, cuáles de ellos son insumos para el departamento de Remuneraciones?
4. ¿Cuál es el perfil de los profesionales que trabajan en su departamento?
5. ¿Qué impactos ha tenido su departamento con las acciones de puesta en marcha del sistema Integra II?
6. ¿Cuál es la relación del departamento que se encuentra a cargo suyo con el Servicio Civil o con otras entidades gubernamentales?

Entrevista No. 3: Jefatura Unidad de Presupuesto

1. ¿De qué forma se realiza el análisis presupuestario y de gasto en su Unidad?
2. ¿Qué aspectos contempla la propuesta de pago?
3. A la hora de revisar la propuesta de pago contra el control presupuestario ¿qué sucede si se encuentran inconsistencias? ¿cómo se procede?
4. ¿Cómo se proyectan los gastos de remuneraciones para el siguiente período presupuestario?
5. ¿Cuáles insumos se envían al proceso de planificación institucional para el control del presupuesto institucional?
6. ¿El presupuesto expresa monetariamente lo que se plasma en el Plan Anual Operativo?
7. ¿El Plan Anual Operativo y el presupuesto están alineados a los planes de mediano y largo plazo?
8. ¿Existe un presupuesto participativo (es el proceso que se realiza para incorporar presupuesto para responder a las necesidades de las instituciones como un respaldo)?
9. ¿Cuál etapa del proceso considera más difícil y por qué?
10. ¿Cuáles otros controles adicionales llevan en dicha Unidad?

11. ¿Cómo se maneja el proceso que ustedes realizan con el Ministerio de Hacienda?
12. ¿Cómo es la comunicación entre el MEP y el Ministerio de Hacienda?

Entrevista No. 4: Coordinación Unidad de Planillas

Consistió en una entrevista no estructurada, mediante la cual se conoció funciones, debilidades y el proceso en general de esta Unidad.

Entrevista No. 5: Jefatura del Departamento de Formulación Presupuestaria

1. Básicamente es saber qué tipo de controles utilizan ustedes actualmente en lo referente al presupuesto pero antes de la aplicación del gasto (pago de la nómina).
2. Sobre la relación de puestos:
 - a. ¿Cómo se hace?
 - b. ¿Quién la formula?
 - c. ¿Qué tipo de control llevan sobre la misma?

Entrevista No. 6: Jefatura Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

1. Explicar de una forma breve las principales funciones de su departamento.
2. ¿Cuántos funcionarios laboran para dicho ministerio?
3. Explicar de una forma breve el Sistema INTEGRA (su funcionamiento en el ministerio, así como otros datos que considere de interés).
4. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del sistema INTEGRA?
5. ¿Cómo ha sido la experiencia al utilizar el sistema?

6. ¿Cuánto tiene el ministerio de utilizar dicha herramienta?
7. Ha venido el sistema a solventar y agilizar los trámites de pago en el ministerio.
8. Aparte de ser utilizado para los pagos que tipo de utilidad le dan al mismo.

10. Referencias Bibliográficas

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AEC, (2002.)

Espinoza Guido, S. (2009). Auditoría de aplicaciones informáticas, San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Banco Credicoop. Saldo Operativo. Recuperado desde

<http://www.bancocredicoop.coop/personas/medios-automaticos/banca-personal-internet/preguntas-frecuentes/consultas-de-cuentas.html>

Barrantes Echeverría, R. (2010). Investigación un camino al conocimiento un enfoque cuantitativo y cualitativo, San José, Costa Rica: EUNED.

Carta de Leorando Garnier <http://t.co/IQeApgc5ZH> Leonardo Garnier (@leogarnier) May 21, 2014

<http://www.crhoy.com/leonardo-garnier-rompe-el-silencio-y-defiende-transicion-a-sistema-integra2-u9l7l9x/>

Chiavenato, I. (2005). Introducción a la Teoría General de la Administración. México: McGraw-Hill.

Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del ejercicio económico del año 2014. Recuperado desde

http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1958078&_dad=portal&_schema=PORTAL

Contraloría General de la República. Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del ministerio de educación pública del 2004 e Informe sobre la gestión de la partida remuneraciones en el ministerio de educación pública año 2013. Recopilado desde <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=164:1:0::NO::>

Definición.De Proyección económica. Tomado desde <http://definicion.de/proyeccion-financiera/>

Eumed.net Renglón. Recuperado desde <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dent/r/ren.htm>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Guías y Manuales MIDEPLAN. Recuperado desde <http://www.mideplan.go.cr/la-organizacion-y-modernizacion/91/347.html>

Hernández Orozco, C. (2011). Planificación y Programación, San José, Costa Rica: EUNED.

Hernández R., Fernández C. & Baptista P. (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación*, España: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

Herramientas para el análisis y mejora de los procesos, programa especial de mejora de la gestión en la administración pública federal (2008)

Hoyle, D. & Thompson J. (2005). *Del aseguramiento a la gestión de la calidad El enfoque basado en procesos*. España: AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación).

Información suministrada por funcionarios del MEP.

Integra 2, Presentación a los Directores de las Oficinas de Recursos Humanos
<http://gestrh.files.wordpress.com/2010/02/presentacion-integra-2-tesorero-nacional.pdf>

Importancia de los Manuales de Procedimientos en la Gestión Administrativa.

Recuperado desde <http://rissolutions.com/importancia-de-los-manuales-de-procedimientos-en-la-gestion-administrativa/>

Jofré Vartanian, A. (2005). Enfoques Gerenciales Modernos. San José, Costa Rica: Ediciones Delphi de Costa Rica, S.A.

La Gaceta No.48 del 09 de marzo del 2011. Recuperado desde

http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/03/09/COMP_09_03_2011.html#_Toc287347865

La Gaceta No. 31 del 13 de febrero del 2014. Recuperado desde

http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/02/13/COMP_13_02_2014.pdf

Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131.

Recuperado desde <http://oplau.ucr.ac.cr/phocadownload/normativas/Ley8131administracionfinanciera.pdf>

Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública No.

8422. Recuperado desde http://www.oas.org/juridico/mla/sp/cri/sp_cri-int-text-ley-corrp-enri-ili-fun-pub.pdf

Consejo Nacional de Fomento Educativo. Instructivo para determinar el tamaño de la muestra a auditar. Recuperado desde

<http://www.educomunitaria.org/calidad/pg/ai/f02.pdf>

Ley General de Control Interno. No. 8292. Recuperado desde
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Regulaciones%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa/Leyes/Ley%208292%20Control%20Interno.pdf

Ley de Salarios de la Administración Pública No. 2166. Recuperado desde
<http://rerumnovarum.or.cr/documentos/SalariosSectorPublico/Ley2166SalariosdelaAdministracionPublica.pdf>

Ministerio de Hacienda. Clasificador del Objeto del Gasto. Tomado desde
http://www.hacienda.go.cr/docs/51ded7083d6c3_ClasificadorObjetodelGastoDecretoN34325H220208.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas

Modificación de la ley N.º 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Ley No. 8990. Recuperado desde
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/167/Ley%208990.pdf

Real Academia Española. Devengar Recuperado desde
<http://lema.rae.es/drae/?val=devengado>

Real Academia Española. Retroactividad. Tomado desde
<http://lema.rae.es/drae/?val=retroactividad>

Real Academia Española. Retroactivo. Tomado desde
<http://lema.rae.es/drae/?val=retroactivo>

Servat, A. (2005). *CALIDAD. Metodología para documentar el ISO 9000 Versión 2000*. México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

Wikipedia. Teoría de Sistemas, Recuperado desde
http://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa_de_sistemas