



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE ECONOMÍA

Elaboración de un modelo de costo/efectividad del presupuesto de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, periodo 2016-2018

Trabajo Final de Graduación: Tesis de Grado

Sustentante:

Mariela Jiménez Villegas

Campus Omar Dengo, Heredia

Abril, 2020



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE ECONOMÍA

Elaboración un modelo de costo/efectividad del presupuesto de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, periodo 2016-2018

Trabajo Final de Graduación: Tesis de Grado

Sustentante:

Mariela Jiménez Villegas

Campus Omar Dengo, Heredia

Abril, 2020

Miembros del Tribunal Examinador

M.Sc. Carlos Ulate Azofeifa, Representante del Decano, Facultad de Sociales

M.Sc. Yendry Sánchez Picado, Representante, Dirección de la Unidad Académica

M.Sc Carlos Arguedas Campos, Responsable académico, tutor

Lectores o Asesores

M.Sc Ricardo Wong Ruiz

M.Sc Maria Fernanda Vega Solano

Bach. Mariela Jiménez Villegas, Sustentante

A. Índice de Contenido

Contenido

Introducción	10
Capítulo 1	12
1.1 Antecedentes	12
1.2 Justificación y planteamiento del problema	14
1.2.1 Delimitación espaciotemporal	15
1.2.2 Preguntas de Investigación	15
1.3 Objetivos de Investigación	16
1.3.1 Objetivo general	16
1.3.2 Objetivos Específicos	16
Capítulo 2: Marco Teórico	16
2.1 Teorías de investigación	16
2.1.1 Economía Institucional	16
2.1.2 Economía del conocimiento	18
2.1.3 Teoría del Capital Humano	19
2.2 Teorías económicas sobre la educación y su influencia en el desarrollo	20
Capítulo 3: Metodología de la Investigación	23
3.1 Tipo de investigación y enfoque	23
3.2 Alcance	24
3.3 Universo de la Investigación	25
3.3.1 Sujetos y fuentes de información	25
3.3.2 Población o Muestra, conjunto investigado u otros	25
3.4 Técnicas e instrumentos de investigación	25
3.4.1 Análisis Costo – efectividad	25
3.4.2 Modelo de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de la CEPAL	27
3.4.3 Fórmulas y cálculos	28

3.4.4 Estrategia analítica de la investigación	30
3.5 Matriz metodológica	33
3.6 Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables.....	35
Capítulo 4: Análisis de Resultados	36
4.1. Contextualización del rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones dentro de la presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública	36
4.1.1 Contexto ministerial	38
4.1.2 Contexto de estructura programática.....	43
4.1.3 Contexto departamental	44
4.1.4 Contexto normativo.....	45
4.1.5 Contexto actual de la Unidad de presupuesto	51
4.2 Descripción de la eficiencia de la implementación de la Partida 0 denominada Remuneraciones de la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública.....	65
4.2.1 Análisis Costo Efectividad Tecnológico	65
4.2.2 Costo efectividad Microeconómico	76
4.2.3 Costo efectividad Macroeconómico.....	78
4.3 Elaboración de una propuesta de mejora de la eficiencia para el uso de los recursos económicos a cargo de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública bajo el enfoque de Matriz de Marco Lógico.	84
4.3.1. Gestión integral	85
4.3.2. Seguimiento	91
4.3.3. Evaluación.....	93
Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones.....	95
5.1 Conclusiones	95
5.2 Recomendaciones.....	98
Referencias bibliográficas	102
Anexos	105

Índice de figuras

a. Tablas

Tabla 1: Costa Rica, desglose presupuestario Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 y 2015.....	12
Tabla 2: Costa Rica, matriz metodológica, documento de tesis - ESEUNA, año 2020.....	34
Tabla 3: Costa Rica, cronograma, trabajo de investigación de tesis – ESEUNA, año 2020...	35
Tabla 4: Costa Rica, cantidad de plazas del Ministerio de Educación Pública, periodo 2016 a 2018.....	37
Tabla 5: Costa Rica, cantidad de funcionarios docentes por clase de puesto del MEP, año 2018.....	40
Tabla 6: Costa Rica, cantidad de funcionarios por grupo profesional del MEP, año 2018...	41
Tabla 7: Costa Rica, cantidad de funcionarios según nivel jerárquico del MEP, año 2018...	42
Tabla 8: Costa Rica, presupuesto por Partida Presupuestaria del MEP, año 2016.....	52
Tabla 9: Costa Rica, Programas Presupuestarios avalados para el MEP, año 2019.....	53
Tabla 10: Costa Rica, presupuesto según Programa Presupuestario del MEP, año 2016.....	54
Tabla 11: Costa Rica, gasto anual en cargas sociales según tipo del MEP, periodo 2015 al 2017.....	55
Tabla 12: Costa Rica, recargos administrados por la Dirección de Recursos Humanos del MEP, año 2018.....	60
Tabla 13: Costa Rica, fechas establecidas para los Traslados de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, año 2018.....	62
Tabla 14: Costa Rica, eficiencia operativa de los procesos realizados por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018.....	76
Tabla 15: Costa Rica, eficiencia del marco normativo aplicado por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018.....	77
Tabla 16: Costa Rica, eficiencia social del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018.....	78
Tabla 17: Costa Rica, porcentajes de ejecución anual del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014-2017.....	79
Tabla 18: Costa Rica, presupuesto histórico Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 al 2018.....	80
Tabla 19: Costa Rica, Indicador de efectividad de la Partida 0 del MEP, año 2018.....	81
Tabla 20: Costa Rica, Tasa bruta de escolaridad (cobertura nacional) para Educación Primaria y Secundaria del MEP, periodo 2014 al 2019.....	82
Tabla 21: Costa Rica, peso de la subejecución del MEP respecto a la deuda de Costa Rica, periodo 2016 a 2018.....	83
Tabla 22: Costa Rica, Matriz de Marco Metodológico, propuesta de mejora de la Partida 0 del MEP, año 2020.....	84

Tabla 23: Costa Rica, Matriz para el Fortalecimiento de la Gestión de la Unidad del Presupuesto del MEP, año 2020.....	85
Tabla 24: Costa Rica, cálculo presupuestario de la subpartida 101 “Sueldos para Cargos Fijos” del MEP, año 2020.....	87
Tabla 25: Costa Rica, validación de proyecciones de la Partida 0 del MEP, año 2020.....	93

B. Imágenes

Imagen 1: Costa Rica, enfoques del estudio del presente trabajo de investigación, año 2019.....	32
Imagen 2: Costa Rica, crecimiento del presupuesto versus crecimiento de plazas del MEP, periodo 2016 a 2018.....	37
Imagen 3: Costa Rica, organigrama del Departamento de Remuneraciones del MEP, año 2019.....	45
Imagen 4: Costa Rica, distribución de presupuesto para el programa 573 del MEP, año 2018.....	54
Imagen 5: Costa Rica, comportamiento del devengado, subpartida de suplencias del Programa 550 del MEP, año 2016.....	59
Imagen 6: Costa Rica, comportamiento del devengado, subpartida de suplencias del Programa 554 del MEP, año 2016.....	59
Imagen 7: Costa Rica, formato para programación de Recargos del MEP, año 2018.....	61
Imagen 8: Costa Rica, formato para gestionar los Traslados Presupuestarios del MEP, año 2018.....	63
Imagen 9: Costa Rica, subsistemas subutilizados con el SIGRH, MEP, año 2003.....	70
Imagen 10: Costa Rica, porcentaje de pagos efectivos y pendientes del Ministerio de Educación Pública, año.....	74
Imagen 11: Costa Rica, comportamiento del gasto del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 al 2018.....	80
Imagen 12: Costa Rica, comparación crecimiento de matrícula versus crecimiento del gasto del MEP, periodo 2014 al 2018.....	82
Imagen 13: Costa Rica, Cobertura de la educación vs Presupuesto de la Partida 0, MEP, periodo 2014 a 2018.....	83
Imagen 14: Costa Rica, cálculo presupuestario Sueldos para Cargos Fijos programa 554 del MEP, año 2020.....	88
Imagen 15: Costa Rica, formato estimaciones de la Partida 0 del MEP, año 2020.....	88
Imagen 16: Costa Rica, Matriz para el mejoramiento en el uso de los recursos económicos de la Partida 0 del MEP, año 2020.....	92

Listado de siglas y acrónimos:

- ❖ S.C: Servicio Civil.
- ❖ MEP: Ministerio de Educación Pública.
- ❖ MH: Ministerio de Hacienda
- ❖ DRH: Dirección de Recursos Humanos.
- ❖ CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.
- ❖ SIGRH: Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos.
- ❖ UAS: Unidad de Administración de Salarios.
- ❖ DGSC: Dirección General de Servicio Civil.
- ❖ POA: Plan Operativo Anual.
- ❖ PIB: Producto Interno Bruto.
- ❖ SIGAF: Sistema Integral de Gestión de Administración Financiera.
- ❖ DECEP: Departamento de Control y Evaluación Presupuestaria.
- ❖ AJL: Ampliación Jornada Laboral.
- ❖ CINDEA: Centro Integrado de Educación de Adultos.
- ❖ PIAD: Programa de Informatización para el Alto Desempeño.
- ❖ IPEC: Institutos Profesionales de Educación Comunitaria.
- ❖ IDS: Incentivo Zona de Menor Desarrollo.
- ❖ DGPN: Dirección General de Presupuesto Nacional.
- ❖ CTFI: Comité Técnico Funcional de Integra
- ❖ CINT: Comisión Institucional de Integra.
- ❖ DRH: Dirección de Recursos Humanos.

Dedicatoria

Todo este esfuerzo y entrega es dedicado a mis padres, a mi madre que es el motor de mi vida y a mi padre que desde el cielo está orgulloso de cada paso correcto que avanzo en la vida.

Agradecimientos

Gracias a mi familia por el apoyo incondicional, a Dios por las bendiciones otorgadas y a mis profesores por acompañarme y enriquecerme en este proceso.

Introducción

La economía es una ciencia social que tiene por objetivo el uso eficiente de los recursos productivos, siendo así, se señala que el capital financiero es uno de los más relevantes para el desarrollo de los países, donde producto de la escasez relativa del mismo, hace que la eficiencia de los presupuestos se sitúe como una tarea preponderante, más aún si los mismos son de instituciones públicas, como es el caso del Ministerio de Educación Pública.

Por ello, la eficiencia del presupuesto es un proceso de gran importancia para el país y para el sector público, más aún cuando los ingresos provienen de la recaudación de impuestos; por tanto, un nivel de eficiencia en el uso de los recursos, además de identificar modificaciones y sus causas, permite medir impactos y tomar las acciones correctivas, como se propone a partir del análisis de costo/efectividad, mismo que garantiza que los recursos económicos escasos del Ministerio de Educación Pública se utilicen de forma eficiente, para contribuir con los objetivos de desarrollo del país.

Además, dentro del conocimiento y preocupaciones de los economistas se encuentran las teorías del desarrollo económico, mismas que se basan en estudios de la naturaleza del problema del desarrollo, así como las mejoras y acciones para que el mismo sea progresivo y equitativo, y donde, a partir del uso de los recursos de forma eficiente y eficaz se puede mitigar los problemas del subdesarrollo relacionados con la pobreza y sus efectos, que en la mayoría de los casos, como lo expone la literatura especializada, existe una correlación positiva entre la pobreza y la desigualdad en salud y educación.

Por esta razón, economistas destacados como Stanislav G. Strumilin, Theodore W. Schultz y Gary S. Becker, han realizado investigaciones y teorías que involucran a la educación como un pilar para el desarrollo de la economía, aportando igualdad y crecimiento sostenido en el tiempo.

Por lo anterior, tomar como referencia al Ministerio de Educación Pública es muy relevante, ya que, además de ser el órgano del Poder Ejecutivo que se encarga de la educación pública a nivel nacional, le corresponde 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, el cual indica que la educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, así como, que la educación preescolar y general básica será obligatoria, gratuita y costada por la nación.

También, se debe mencionar que el ministerio en cuestión tiene el presupuesto más grande de todo el Poder Ejecutivo, el cual representa el 30% del presupuesto de éste según lo detectado en la investigación, además, dicho presupuesto corresponde a un 15% de la deuda pública del país; estos datos confirman la relevancia de tener un eficiente y eficaz manejo en el presupuesto de dicha cartera ministerial.

Dado lo anterior, la presente investigación pretende estudiar la Partida Presupuestaria 0, denominada “Remuneraciones”, a cargo de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones, que pertenece a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, tanto dentro del régimen administrativo (título I), como del régimen docente (título II), evaluándola a la luz de un modelo de costo/efectividad, logrando proponer mejoras y sugerencias de un modelo eficaz y eficiente, dada la existencia de recursos limitados presentes a partir del problema económico que impera en todas las sociedades modernas.

La investigación se encuentra estructurada en cinco capítulos. El primer capítulo delimita el tema, plantea la problemática, los antecedentes del estudio, la justificación y los objetivos, tanto general como específicos, en donde, para este estudio comprenderá el análisis costo efectividad de la Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública.

El segundo capítulo corresponde al marco teórico, donde se desarrollan la principal teoría y las variables e indicadores relacionados con el objeto de estudio de la presente investigación.

El tercer capítulo corresponde a la descripción metodológica usada en el estudio, describe así mismo el tipo de investigación, la población, muestra, instrumentos de recolección de datos y la matriz metodológica. Enmarca la metodología a utilizar para lograr realizar el análisis costo efectividad del proceso de presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública, así mismo, especifica la metodología para incluir una propuesta de mejora estructurada según la Matriz de Marco Lógico de la CEPAL.

El cuarto capítulo se refiere al análisis e interpretación de los resultados obtenidos mediante el estudio del proceso de presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública, plasma en sí mismo la investigación y los hallazgos del estudio descrito; y por último, el quinto capítulo encierra las conclusiones y recomendaciones, descritas según el análisis de los resultados e investigación, es importante mencionar que también se construirá una propuesta de eficiencia la cual da gran valor agregado al trabajo de investigación.

Se considera que la realización de este estudio será muy valiosa debido a la aplicación de los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera de Economía, los cuales serán la base para estudiar y proponer mejoras en la eficiencia en el uso de recursos financieros de la “Partida 0 “Remuneraciones”, la cual representa uno de los pilares del Ministerio de Educación Pública para el buen funcionamiento del sistema educativo en general, genera un beneficio social que contribuye con una reasignación óptima de los recursos a nivel país.

Además, el estudio será de relevancia para la Unidad de Presupuesto de esta institución pública, sirviendo como herramienta de apoyo en su constante búsqueda de mejora y evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos financieros del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública.

Capítulo 1

1.1 Antecedentes

El Ministerio de Educación Pública, es el más grande del país en términos de estructura administrativa (Oficinas Centrales, Direcciones Regionales, Escuelas y Colegios), y con mayor número de servidores públicos, aproximadamente 85 mil funcionarios, los cuales se dividen en dos sectores: administrativos (24 mil aproximadamente) y docentes (alrededor de 61 mil). Además, es el único ente estatal que debe velar, no solo por el Título I, que hace referencia a la Carrera Administrativa, sino también por el título II que incluye la Carrera Docente, ambos establecidos en el Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica.

Además, se debe de considerar que el Ministerio de Hacienda maneja dos tipos de fuente de financiamiento para otorgar recursos al Ministerio de Educación Pública, la fuente 001 la cual representa los ingresos corrientes que son captados por medio de los impuestos, y la fuente de financiamiento 280, que representa endeudamiento, es decir, los recursos que el Ministerio de Hacienda capta mediante la adquisición de deuda; a partir de esta información, puede dividirse el presupuesto de la Partida 0 “Remuneraciones”, de forma desagregada, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1

Costa Rica, desglose presupuestario Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 y 2015

Partida	Fuente de Financiamiento	Monto Presupuesto 2014	Porcentaje	Monto Presupuesto 2015	Porcentaje
0	Deuda FF280	€606.039.317.032,00	50.9%	€1.224.508.765.382,00	91,3%
	Ingresos FF001	€585.485.847.395,00	49.1%	€116.414.033.978,00	8,7%
Total			100,00%	€1.340.922.799.360,00	100%
		€1.191.525.164.427,00			

Fuente: elaboración propia, 2018.

Se puede observar que el 50.9% del presupuesto de la Partida Presupuestaria 0 “Remuneraciones”, para el periodo 2014, es financiado mediante deuda, y que para el 2015 esta cifra sube hasta llegar a un 91.3%, un cambio presupuestario notable en la fuente de los recursos de esta partida, lo que genera desde el punto de vista económico la exigencia de eficiencia de dichos fondos financieros.

Además, dado que la Partida Presupuestaria 0 “Remuneraciones” es mayormente financiada por deuda, resulta imprescindible un uso eficiente de los recursos adeudados, a fin de, en primera instancia, evitar un sobreendeudamiento a nivel país, y en segunda instancia, justificar de forma nacional que la educación puede ser vista como una inversión en el mediano plazo, la cual da valor agregado al país otorgando mano de obra calificada, mejores

estándares de calidad de vida, que a su vez brindan mejoramiento en las reglas de la sociedad (valores, ética, moral), entre otros aspectos sociales de gran importancia dentro del plan estratégico costarricense.

Dado lo anterior, valorando económicamente la situación desde la perspectiva de costo-efectividad, se pueden detectar tres aristas en la cuales se debe analizar la eficacia y la eficiencia en la presupuestación del Ministerio de Educación Pública, la primer arista es la tecnológica, donde se requiere un análisis de eficacia desde la perspectiva económica, ya que históricamente el Ministerio de Educación Pública ha sido señalado por la problemática en el pago de salarios, especialmente a los educadores; problemas generados primordialmente por la complejidad de una planilla tan numerosa, aunado a los diversos componentes salariales que se pagan en el sector educativo, y se adiciona a esto la utilización de sistemas informáticos obsoletos, mismos que contaban con una mínima capacidad tecnológica y presencia de muchas vulnerabilidades que provocaban poca eficiencia en el pago de las planillas.

En el Ministerio de Educación se conocen tres tipos de sistemas informáticos que se han utilizados para la generación de pago de salarios, desde 1996 se utilizaba un sistema llamando Sistema de Administración de Personal (SAP), el mismo fue reemplazado en el 2002 por el Sistema Integral de Gestión del Recurso Humano (SIGRH), el cual, por las infinitas debilidades que poseía se sustituyó en el 2014 por otro sistema informático denominado Integra 2.

Cabe destacar que el resto del gobierno central utiliza desde el año 2003 el sistema informático llamado Integra 1, sin embargo, en el Ministerio de Educación Pública no se había implementado este sistema debido a la dificultad de adaptar la información del personal docente a esta plataforma de pago, específicamente por la gran diversidad de los componentes salariales que contiene dicha planilla.

Por lo anterior, las constantes inconsistencias encontradas en el proceso de generación de la planilla e ingreso de las acciones de personal, evidenció la falta de eficacia, donde los problemas constantes en el despliegue de la información y funcionalidad de las acciones de personal, los diversos problemas presupuestarios generados por los errores en la planilla y las diversas deficiencias del Sistema Integral de Gestión del Recurso Humano (SIGRH), evidencian una necesidad sustituirlo mediante la incorporación del sistema Integra 2, con el propósito de corregir los problemas que el anterior sistema presentaba.

Como mecanismo para mitigar los problemas de pago antes mencionados, se crea la Unidad de Administración de Salarios a partir del año 2012, con el objetivo de coadyuvar con la entrada del Sistema Integra 2, colaborar con la migración desde el Sistema Integral de Gestión del Recurso Humano (SIGRH) y eficientizar la implementación del presupuesto.

No obstante, las tareas ejecutadas por la Unidad de Administración de Salarios no se realizan siguiendo un proceso de costo-beneficio que garantizara el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros, ya que se pudo constatar que no contaban con un plan de implementación y las actividades no se ejecutaban en forma óptima, provocando problemas de flujo de información y problemática en la eficacia de la implementación del presupuesto público.

Dado lo anterior, se impulsa la creación del Decreto N° 38.170 del 13 de febrero del 2014, por medio del cual se crea el Departamento de Remuneraciones, para que, mediante la reforma administrativa aprobada, se sustituya la Unidad de Administración de Salarios (UAS), y se diversifiquen las labores por medio de la creación de dos unidades denominadas Unidad de Planillas y Unidad de Presupuesto, así mismo, se adiciona al recién departamento, la Unidad de Cobros Administrativos, sin embargo, las dos primeras, al ser unidades de reciente creación, hacen que su operación se realice bajo criterios de efectividad (eficacia y eficiencia) económica de forma más estricta.

La segunda arista para analizar, corresponde a un análisis microeconómico, en la cual se debe valorar la eficacia y eficiencia de los procesos realizados por el Ministerio de Educación Pública para implementar el presupuesto dado por la autoridad hacendaria.

La tercera arista incorpora un análisis macroeconómico, en el cual toma relevancia el presupuesto otorgado, su peso en la economía nacional y la fuente mediante el cual se financia, así mismo no se debe olvidar la importancia de que los mismos se utilicen de forma eficiente y contribuyan al uso racional de los recursos del país; más aún, tal y como se comentó anteriormente, contemplando que la mayor parte de los recursos son financiados con deuda del estado, es decir, bajo un esquema de financiamiento que implica una afectación directa en el déficit fiscal nacional.

1.2 Justificación y planteamiento del problema

De acuerdo con la relevancia que tienen las instituciones en el proceso evolutivo y en la formación del comportamiento económico, así como la preponderancia de un eficiente uso de los recursos económicos, nace la importancia de analizar la eficiencia y eficacia de la presupuestación dentro de las economías emergentes, sobre todo de las instituciones públicas quienes sostienen su estructura presupuestal bajo la figura de los recursos tributarios de las y los ciudadanos, o mediante la figura del endeudamiento del estado.

Por ello, partiendo de la efectividad en el uso de recursos públicos en una economía nacional, existe la necesidad de evaluar la óptima implementación del presupuesto asignado a los entes públicos; en donde, el caso particular de la Partida Presupuestaria 0 “Remuneraciones”, toma un lugar sobresaliente debido a que, para el periodo 2018, el presupuesto asignado a dicha partida representa el 60% aproximadamente del presupuesto total del Ministerio de Educación Pública, cartera ministerial a la que se le asigna el 30% del presupuesto del Poder

Ejecutivo. Por consiguiente, es de suma importancia una asignación eficiente de los recursos financieros y un óptimo uso de estos.

Por ello, la importancia de plantear en este trabajo un análisis costo-efectividad en el Ministerio de Educación Pública, específicamente en la Partida presupuestaria 0 “Remuneraciones”, radica en promover un proceso eficiente en el uso de los recursos económicos, ya que los mismos provienen de impuestos, los cuales pagan todos los habitantes del país; y del financiamiento del ahorro nacional, el cual compete directamente con los fondos para el crédito productivo, otro factor relevante para el desarrollo nacional.

La relevancia del análisis anterior, se interrelaciona con la situación estructural de déficit fiscal que ha afrontado el país por décadas, además, no se debe obviar en el análisis económico que mantener déficit fiscal es un obstáculo para el desarrollo nacional, como lo ha indicado en varias ocasiones el Banco Central de Costa Rica, y también la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, las cuales han afirmado que, “uno de los retos fundamentales de Costa Rica es su desequilibrio fiscal. Este tema sigue representando la mayor amenaza para la estabilidad económica, el crecimiento y los niveles de vida en Costa Rica” (Cisneros, 2018, recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/ocde-costarica-debe-reducir-el-deficit-fiscal-a/> /story/).

Por lo tanto, el problema de la siguiente investigación consiste en ¿Cuáles son los elementos fundamentales para la elaboración de un modelo de costo/efectividad para el presupuesto de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública durante el periodo 2016-2018?

1.2.1 Delimitación espaciotemporal

El presente estudio se realiza en la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, estudio que abarca datos estadísticos y análisis de efectividad de la presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones” de los periodos comprendidos entre el 2016 al 2018.

1.2.2 Preguntas de Investigación

El estudio se basa específicamente en 3 preguntas de investigación:

1. ¿Cómo se contextualiza el rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública?
2. ¿Cuál es la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública?
3. ¿Cuáles son los elementos fundamentales de la elaboración de una propuesta de mejora para hacer eficiente el uso de los recursos económicos de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública?

1.3 Objetivos de Investigación

1.3.1 Objetivo general

Elaborar un modelo de costo/efectividad para el presupuesto de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016-2018.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Contextualizar el rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones dentro de la presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública.
- Describir la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0 denominada Remuneraciones de la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública.
- Establecer una propuesta de mejora de la eficiencia para el uso de los recursos económicos a cargo de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública bajo el enfoque de Matriz de Marco Lógico.

Capítulo 2: Marco Teórico

El marco teórico del trabajo estará centrado en las teorías relevantes para la investigación dentro del ámbito de la economía del desarrollo, tal y como se expone a continuación:

2.1 Teorías de investigación

2.1.1 Economía Institucional

El Institucionalismo define las relaciones de mercado como el resultado de la interacción de diversas instituciones, como, por ejemplo, las normas sociales y jurídicas, empresas, estados, entre otros; que afectan el comportamiento de los individuos; lo que implica importantes alcances para el análisis tanto de la microeconomía como para la macroeconomía de un país.

En la actualidad es indiscutible la importancia que tienen las instituciones como motor de desarrollo de las economías modernas, tanto en lo referente a la generación de ocupación tal y como lo recalca autores como Birch (1979), Storey (1982), Birley (1987) o Kirchoff y Phillips (1988), para el crecimiento económico y el fomento de la innovación, reforzado en autores como Kent (1982); Sexton (1986), Dubini (1989), Schumpeter (1963); Drucker (1964) y Hisrich y Peters (1989).

Dentro de la economía institucional, John Commons fue uno de los precursores que postulaba el capitalismo del bienestar, focalizando la economía institucional como un programa para la reforma económica y social, que contribuye en sí misma a formar

propuestas legislativas en cuanto a regulaciones laborales y sobre servicios públicos del estado. En este sentido, se ha ligado a dicho autor con estudios sobre el mercado laboral, la regulación de las utilidades públicas, el papel del Estado y la evolución de las instituciones legales y los procesos de resolución de disputas.

El análisis del institucionalismo se centra en comprender la relevancia del proceso evolutivo y el papel de las instituciones sociales en la formación del comportamiento económico de un país. Los institucionalistas americanos fueron los primeros en destacar la importancia económica de los hábitos de conducta y de pensamiento de los grupos humanos y tratar de analizar y comprender el complejo de instituciones sociales.

Como eje fundamental de este enfoque, se hace énfasis en la importancia que tiene el Gobierno Central dentro de la Economía Institucional, en este sentido, es importante señalar que ésta teoría está angostamente ligada al concepto de los costes de transacción, en donde, éstos últimos, según artículo de Crónica Económica denominado “La Economía Institucional y su importancia en el siglo XXI”, los define como “aquellos costes, a veces mensurables y otras veces no, que conlleva la realización de cualquier transacción económica” (Crónica Económica, 2011, recuperado de <https://www.cronicaeconomica.com/-la-economia-institucional-y-su-importancia-en-el-siglo-xxi-37087.htm>), siendo así, los costes de transacción se generan la mayoría de ocasiones por la existencia de información imperfecta y de incertidumbre.

Para los economistas institucionales, las instituciones y los costes de transacción están estrechamente vinculados, siendo así, las instituciones pueden disminuir los costes de transacción, por ejemplo, por medio de una empresa verticalmente integrada o por medio del Estado; o bien, pueden incrementar los costes de transacción y producir limitación en la actividad económica, esto último podría darse, por ejemplo, en formas de gobierno de países subdesarrollados.

Detallado lo anterior, se concluye que las instituciones y el Estado pueden definir mediante su accionar diferentes niveles de costes de transacción, trayendo consecuencias sobre la economía de un país y definiendo o alterando las decisiones de los agentes económicos.

Esto último se refuerza con la teoría planteada por el premio nobel de la Economía, Nieves San Emeterio, quien explica el institucionalismo bajo la óptica del ámbito del Estado, comentando que el mismo inicialmente se crea como un mecanismo para reducir los costes de transacción. Dicha autora parte del supuesto que los individuos, guiados por su propio interés, renuncian a la autodefensa de sus propiedades y de sus vidas y crean al Estado para que asuma dicha función. Sin embargo, indica también que el Estado, una vez establecido, puede dedicarse no a la creación de un sistema que reduzca los costes de transacción y promueva el progreso económico, sino a maximizar la renta de los gobernantes. De esta teoría se desencadena la explicación del éxito o del fracaso económico de una nación.

Esta corriente, por tanto, explica el subdesarrollo, sobre todo en lo que a las instituciones del Estado o Gobierno se refiere. Esta autora también trae a colación los aportes de Douglass C. North, premio Nobel de economía en 1993, quien estima que es enormemente difícil cambiar las instituciones en los países con una pobre calidad institucional; así mismo indica que muchas de las ocasiones, por ideologías implantadas, es imposible cambiar el modelo institucional ya que existen entes que lo apoyan y que tienden a perpetuarlo, complicando la utilización de modelos efectivos y reduciendo consigo la capacidad de eliminar la pobreza o el subdesarrollo en el mundo.

De todo lo anterior se concluye, que el Estado ejerce un papel transcendental en el buen funcionamiento de la sociedad y en el progreso económico, que implica que la ausencia de un Estado fuerte con instituciones sólidas, eficientes y bien diseñadas, conduce a la pobreza; o en su defecto, instituciones estatales bien organizadas y eficientes pueden propiciar el desarrollo nacional de un país, de aquí se desprende el papel relevante del Ministerio de Educación Pública, que además de ser una de las instituciones estatales más grande de Costa Rica, promueve la teoría del conocimiento, trayendo consigo los beneficios de una sociedad educada.

2.1.2 Economía del conocimiento

En los últimos diez años los países desarrollados han acoplado, al igual que las nuevas teorías del desarrollo económico, el hecho que el incremento de los conocimientos y los cambios tecnológicos son el motor de un crecimiento duradero, y no la acumulación pura y simple de capitales. Esto ha llevado a las sociedades actuales hacia un nuevo paradigma conocido como "economía del conocimiento", donde el mismo es la esencia de la competitividad y el motor de desarrollo a largo plazo.

La emergente industria de la información, en la actualidad, se está entrelazando continuamente con el comercio de productos y servicios resultantes de la producción material, lo que ha conllevado a que la información y el conocimiento sean utilizados como un factor productivo al igual que el resto de las ramas de actividad de la economía. De esta manera se está construyendo un entramado de relaciones sinérgicas entre la industria de la información y el resto de las ramas de actividad, cuyo principal objetivo es la incorporación del conocimiento a la estructura productiva de las economías avanzadas.

Por esta razón, se puede hablar de una economía del conocimiento, la cual está cambiando las relaciones macroeconómicas básicas que los economistas han ido construyendo desde la Segunda Guerra Mundial.

Todo parece indicar que la correlación entre crecimiento económico, inflación y paro han presentado importantes cambios a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con la implantación de las tecnologías digitales. La progresiva incorporación del conocimiento a la actividad económica se ha manifestado en los últimos años desde diversas perspectivas.

Por un lado, a través de la elevada participación de las TIC en el proceso productivo de algunas ramas de actividad importantes como el automóvil, la industria química y farmacéutica o las finanzas. Por otro, el conocimiento está aumentando su presencia en ramas productivas donde la intensidad de dicho recurso es menor, como el textil o la distribución comercial.

El conocimiento también se ha manifestado a través de nuevas formas de distribución y consumo, cambios en las relaciones empresariales y nuevas formas de financiación. Dicho de otra manera, la economía del conocimiento no solo son las empresas .com, sino también los cambios en la oferta –nuevas formas de producción, de trabajo, de interacción entre empresas, de oferta de productos y de innovación en los diseños organizativos, otros– y los cambios en la demanda –nuevas formas de distribución y consumo, de inversión y financiación, nuevas relaciones internacionales, otros– generados por el uso intensivo de las TIC y los contenidos digitales.

Por último, la consolidación de esta nueva economía está generando importantes cambios en el conjunto del entramado y las relaciones sociales. Las modificaciones en el mercado de trabajo, los efectos ideológicos y culturales, los cambios institucionales y políticos y, en definitiva, las nuevas relaciones del individuo con su entorno definen algunos de los efectos de las actividades económicas basadas en el conocimiento.

La economía del conocimiento, en definitiva, trata y estudia el efecto que el acceso a la información está generando en la construcción de una sociedad del conocimiento.

2.1.3 Teoría del Capital Humano

El capital humano es un término que se ha desarrollado en la economía con el fin de poder designar valor, no sólo a la cantidad, sino también de la calidad de la producción, interviniendo en ello del grado de formación (conocimiento) y de productividad de las personas involucradas en un proceso productivo.

Actualmente el conocimiento se ha transformado en uno de los factores más importantes de las economías. Las sociedades que más avanzan en lo económico y en lo social son las que han logrado cimentar su progreso en el conocimiento. Esto se ve reforzado en teorías como las expuestas y desarrolladas por unos de los pioneros en éste tema, Stanislav G. Strumilin, éste economista soviético realiza una investigación importante sobre las repercusiones económicas potenciales de una adecuada política educativa, así mismo, entre los periodos 1929 y 1934, infundió con gran fuerza la idea de que la definición de objetivos para la educación pública no se encierra únicamente al ámbito propio de la política social, sino que está impregnada de muchos componentes bien identificados que corresponden a la política económica, esto por cuanto expuso una correlación directa entre la funcionalización del sistema educativo con los objetivos de pleno empleo y el crecimiento sostenido de la productividad.

Esta importancia de la educación se ve reforzada adicionalmente por el concepto capital humano definido por Theodore W. Schultz, y posteriormente ampliado por Gary S. Becker, quien aporta:

“el capital humano puede definirse como los conocimientos en calificación y capacitación, la experiencia, las condiciones de salud, entre otros, que dan capacidades y habilidades, para hacer económicamente productiva y competente a las personas, dentro de una determinada industria, aportando así al análisis económico en ámbitos como el crecimiento y desarrollo de un país.” (Universidad EAFIT, 2007, recuperado de publicaciones.eafit.edu.co).

Por consiguiente, como lo ha expuesto Mincer (1974), Thurow (1978), Becker (1983), la inversión en la sociedad por medio de educación, es factor fundamental para lograr el crecimiento y el bienestar de un país, por tanto, el capital humano se vuelve un factor a analizar dentro de la economía, factor que ha demostrado incrementar el crecimiento económico ya que la educación le da la posibilidad al trabajador de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados y de aumentar su calidad de vida.

2.2 Teorías económicas sobre la educación y su influencia en el desarrollo

Con el fin de reforzar la importancia de la educación dentro de un análisis de Economía Institucional, sobre todo para un país como Costa Rica, en ese apartado se detalla la importancia que tiene la educación para el desarrollo de un país, siendo así, se inicia indicando que la educación es uno de los factores que ha demostrado más influencia en el avance y progreso de personas y sociedades, sobre todo en lo referente a la calidad de vida de las familias. Además de proveer conocimientos, la educación enriquece la cultura, el espíritu, los valores y todo aquello que nos caracteriza como seres humanos.

La educación es imperante para la superación de cada uno de los aspectos de la vida, ayuda a alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico; para equilibrar desigualdades económicas y sociales; para acceder a mejores niveles de empleo; para elevar las condiciones culturales de la población; para ampliar las oportunidades de los jóvenes; para fortalecer los valores cívicos que robustecen las relaciones de las sociedades; para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado; para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación (Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, recuperado de http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_00/Text/00_05a.html).

La educación históricamente ha sido importante para el crecimiento de las sociedades, sin embargo, ha adquirido mayor relevancia actualmente debido a las transformaciones que se relacionan con el avance desmedido de la ciencia y la tecnología, así como por el acelerado desarrollo de la economía del conocimiento.

Este progreso a través del conocimiento se construye tanto mediante la escolarización, como por medio de la investigación, por lo que la competitividad y la productividad dependen cada

vez más de la educación, la ciencia y la innovación tecnológica, así como el desarrollo social y cultural de las naciones.

Esto se refuerza con la experiencia que han mostrado diversos países del mundo, donde se observa una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de los países y el fortalecimiento de los sistemas educativos e investigación.

Un claro ejemplo de esto es un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2009), donde demostraba que un año adicional de escolaridad incrementa el PIB per cápita de un país entre 4 y 7%.

En este estudio se da énfasis a la calidad del gasto en educación y no solo a la cantidad de dinero gastada en ello, el cual expone:

“El gasto en educación no es sino un ejemplo de la forma en que la política fiscal puede potenciar no sólo el crecimiento económico sino también el desarrollo en América Latina. El desafío radica en lograr canalizar el gasto público hacia políticas que alienten la aplicación de mejores prácticas que cuenten con el necesario respaldo social para su aplicación. No cabe duda de que es preciso un mayor gasto en el ámbito esencial de la formación de capital físico y humano, pero la verdadera prioridad de la región es mejorar la calidad de ese gasto, haciendo que sea más eficaz y que esté mejor focalizado.” (OCDE, 2009, Política fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo, p. 24).

La educación escolar permite que las personas aprendan además de conceptos formales, cosas igual de importantes, como por ejemplo la interacción social, la comunicación, la disciplina, entre otros. Es por ello que la educación cumple un papel fundamental en la formación de cada individuo.

La educación pretende personas con mayor compromiso tanto con su entorno como con el sistema global, mejorar los contextos sociales de forma democrática y responsable. Además, la educación permite conseguir igualdad entre sexos contribuyendo a lograr sociedades más justas, productivas y equitativas.

Algunos estudios sobre la importancia de la educación relacionan a la misma con el desarrollo sostenible, uno de ellos es el “Manual de Educación para el Desarrollo Sostenible” publicado en julio del 2002, donde, se menciona que la educación interactúa y se relaciona con los principios de sostenibilidad en las siguientes tres principales áreas:

1. *Implantación.* Un plan nacional de sostenibilidad y desarrollo puede mejorarse o limitarse por el nivel de educación que tengan los ciudadanos. Se ha demostrado que los países con altos niveles de analfabetismo y una fuerza laboral no calificada tienen menos opciones de desarrollo. En su mayoría, estos países se ven obligados a comprar energía y bienes manufacturados en el mercado internacional necesitando monedas

fuertes. Para adquirir estas monedas fuertes, estos países necesitan del comercio internacional; por lo general, esto genera la explotación de recursos naturales o la conversión de tierras de agricultura familiar de autosuficiencia a agricultura comercial. Una fuerza de trabajo educada es clave para ir más allá de una economía extractiva y agrícola (Rosalyn Mckeown, 2002, Manual de Educación para el Desarrollo Sostenible, p.13)

2. *Toma de decisiones.* Las buenas decisiones que se toman en forma comunitaria que tendrán un impacto sobre el bienestar social, económico y ambiental, también dependen de los ciudadanos educados. Las opciones de desarrollo, especialmente las opciones de desarrollo “más verde”, aumentan conforme aumenta la educación. Esto se da debido a que los ciudadanos pueden proteger a sus comunidades analizando los reportes e información sobre temas de interés para la comunidad y ayudando a formular respuestas por parte de la misma (Rosalyn Mckeown, 2002, Manual de Educación para el Desarrollo Sostenible, p.13).
3. *Calidad de vida.* La educación eleva el estatus económico de las familias; mejora las condiciones de vida, reduce la mortalidad infantil, e incrementa el aprovechamiento educativo de la siguiente generación, mejorando así sus oportunidades de tener un bienestar económico y social. Una mejor educación tiene implicaciones en lo individual y en lo nacional, logra además bajar los niveles de delincuencia en las sociedades aumentando el bienestar de los países en general (Rosalyn Mckeown, 2002, Manual de Educación para el Desarrollo Sostenible, p.14).

Esta relación entre la educación y la sostenibilidad va de la mano de una educación impartida con calidad y principios fortalecidos.

Es notable que la educación fortalece a la sociedad en muchos aspectos fundamentales, ayuda a obtener mejor calidad de vida tanto económicamente como emocionalmente, disminuyendo delincuencia y aumentando valores.

La educación se considera como una inversión y no un gasto, y que ha tomado gran relevancia dentro de la economía de cada país. Dentro de esta tendencia, Costa Rica no es la excepción, siendo así, en un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, según página web elmundo.cr, artículo Educación: cambiar con lo que hay), denominado Análisis de la OCDE acerca de las Políticas Nacionales para Educación: La Educación en Costa Rica, expone que éste país es el primero de la región latinoamericana en lograr una matrícula completa en la escuela primaria; mencionando dicho indicador como uno de los más importantes en contribuir al crecimiento económico, así como, a altos niveles de bienestar.

Sin embargo, en dicho estudio también se revela que existe un incremento en el nivel de desigualdad en cuanto la accesibilidad de la educación, mencionando que los estudiantes

menos favorecidos tienen mayores dificultades de acceso a la educación, lo cual entraba las posibilidades para salir de la pobreza, mientras que los estudiantes más acomodados logran llegar a la Universidad, mostrándose una relación de ingreso a la universidad de un estudiante pobre por cada cinco estudiantes no pobres.

Por todo lo anterior, se define que la educación es un promotor del desarrollo económico de un país, de ahí la importancia de presupuestar y ejecutar con eficiencia el presupuesto del Ministerio de Educación Pública, así mismo, los escasos recursos invertidos en educación, más aún en economías en desarrollo como lo es Costa Rica, deberían ser eficientemente asignados y utilizados mejorando así la distribución del gasto en términos de equidad social.

Capítulo 3: Metodología de la Investigación

En este capítulo se expone la metodología que se utiliza en el trabajo para analizar el objeto de estudio planteado en el problema de investigación.

3.1 Tipo de investigación y enfoque

La presente investigación se enfoca en un estudio exploratorio el cual, siguiendo a R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado y P. Baptista Lucio (2006, p. 115) se efectúa normalmente cuando el objetivo a examinar es un tema o problema de investigación poco estudiado y que ha tenido poco abordaje científico, generalmente por estar asociado a objetos de estudio muy innovadores.

Las investigaciones de tipo exploratorias ofrecen un primer acercamiento al problema que se pretende estudiar, conociendo el tema que se abordará, permitiendo “familiarizarnos” con algo que hasta el momento desconocíamos o ha sido poco analizado, lo anterior se ajusta perfectamente al objeto de estudio de éste trabajo por cuanto, no es un tema de análisis común, como lo es la investigación de la eficiencia en la presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública.

El tipo de investigación utilizado (exploratorio) pretende brindar una visión general de tipo aproximativo, respecto a una determinada realidad, por ejemplo, sobre la problemática para lograr la eficiencia en la presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública

El tipo de investigación exploratoria es especialmente recomendada cuando el tema en estudio ha sido poco explorado o reconocido, o sobre todo cuando sobre el mismo es difícil formular hipótesis precisas o de cierta generalidad. La investigación de este tipo también es favorable o recomendada cuando se analiza un nuevo fenómeno, que dada su novedad no permite realizar una descripción sistemática, más aun cuando los recursos o insumos resultan

insuficientes para emprender un trabajo más profundo; en el caso de ésta investigación se aplica bien tomando en consideración el cambio informático que se aplicó en el periodo 2014, en donde el Sistema Integra II aún presenta propuestas de mejora que colaboren con el quehacer diario de los funcionarios que lo utilizan.

Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen líneas de investigación; se caracterizan por ser más flexibles en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, y son más amplios y dispersos que estos otros dos tipos (buscan observar tantas manifestaciones del fenómeno estudiado como sea posible). Asimismo, implican un mayor riesgo y requieren gran paciencia, serenidad y receptividad por parte del investigador (Hernández Sampieri, 1994, Metodología de la Investigación, p. 13).

Una vez realizado el análisis exploratorio, y conscientes de las inconsistencias en el pago de los docentes del Ministerio de Educación Pública, se ha fijado como objetivo de este trabajo de tesis, realizar una propuesta de mejora, la cual se desarrollará con el fin de asegurar un mayor nivel de eficiencia del proceso de presupuestación de la Partida 0 llevada a cabo por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública.

Siendo así, la propuesta de mejora incluirá también en una hoja de Excel, que sea de fácil manejo, así mismo, se propondrán métodos proyectivos a base de estadísticas que permitan acceder a estimaciones certeras y de acuerdo con comportamientos históricos que respalden la veracidad de la información.

El fin de la propuesta responde a:

1. Proponer estimaciones aplicadas a la Partida 0 “Remuneraciones” acorde a las necesidades institucionales.
2. Proporcionar una propuesta de mejora de eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios.

Por consiguiente, al analizar el costo /efectividad del control del presupuesto, se desarrollarán propuestas de acciones correctivas que permitan instaurar un proceso de eficiencia y mejora continua en la organización, con el objetivo de optimizar y desarrollar una nueva visión que permita a la institución ser lo más competitiva posible.

3.2 Alcance

La presente investigación se desarrollará en la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones, perteneciente a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública; unidad creada con el fin de llevar la implementación del presupuesto de la Partida 0 “Remuneraciones”, la investigación pretende estudiar el proceso de

presupuestación que se lleva en dicha unidad, en donde, el objetivo primordial para la cual fue creada, corresponde a procurar un uso eficiente de los recursos económicos la Partida 0, esto se realizará bajo un análisis de costo efectividad que permitirá a su vez la elaboración de una propuesta de mejora de eficiencia bajo la perspectiva de la Matriz del Marco Lógico de la CEPAL.

Así mismo, el periodo de la investigación está comprendido del año 2016 al año 2018, mediante el estudio de la información cualitativa y cuantitativa a la cual se tuvo acceso para su análisis.

3.3 Universo de la Investigación

3.3.1 Sujetos y fuentes de información

La investigación se desarrolló directamente en la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, en la cual, se mantuvo una relación directa con las fuentes de información tanto a nivel general como individual.

Para el desarrollo de este trabajo se recopiló información por medio del conocimiento y experiencia de las jefaturas, tanto de la Unidad de Presupuesto como de unidades relacionadas, como por ejemplo, la Unidad de Gestión de la Dirección de Recursos Humanos, Análisis Ocupacional y Planillas, así mismo se utiliza la documentación existente en la Unidad de Presupuesto.

A parte de la recolección de datos realizada directamente con todos los integrantes de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos y de esta forma incorporar toda la información relevante para el estudio.

3.3.2 Población o Muestra, conjunto investigado u otros

El presente estudio se realiza tomando como base la población de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública.

3.4 Técnicas e instrumentos de investigación

En este subapartado se presentan las líneas para lograr llevar a cabo la investigación, a continuación, se detallarán los instrumentos y técnicas utilizadas en este estudio.

3.4.1 Análisis Costo – efectividad

Es un análisis económico que tiene como fin comparar los costos relativos con los resultados o efectos, logrando medir la eficiencia con que los recursos son utilizados. La diferencia entre

el análisis costo-efectividad y el análisis de costo-beneficio radica en que éste último asigna necesariamente un valor monetario a la medida del efecto, mientras que el análisis costo efectividad no.

El análisis costo efectividad es una herramienta mucho más objetiva que permite en sí misma brindar grandes aportes al enmarañado proceso de distribución de recursos escasos, objetivo primordial en la rama de la economía. Este análisis también es de gran colaboración en sectores como salud y, tal y como es el caso de este estudio, sector educación, por cuanto en dichos sectores no se aplica una valoración de beneficio en términos monetarios.

Así mismo, el análisis de costo – efectividad incorpora beneficios en términos cualitativos tales como calidad de vida, niveles de escolaridad, mejoras en la salud, entre otros, ajustándose a una perspectiva más cercana al análisis en cuestión. Es importante mencionar que el rol de la educación en los últimos años ha tomado gran trascendencia y se ha ganado el puesto de factor clave para éxito económico, es por esto por lo que las inversiones realizadas por los gobiernos y agencias internacionales en este campo continúan en gradual ascenso, lo que ratifica la importancia de contar con un análisis de la eficiencia y el impacto de dichas inversiones en el desarrollo nacional, de esto no se escapa Costa Rica, país que invierte casi el 8% del Producto Interno Bruto según mandato de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, este análisis permite estudiar el costo invertido en las herramientas y procesos que son utilizados por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, con el fin de valorar la efectividad de estas, con mira en establecer mecanismos de mejora de eficiencia, que garanticen la optimización los recursos con los que cuenta el país mediante una presupuestación eficiente.

Para el caso particular de esta investigación se realiza considerando la eficiencia de dos variables fundamentales:

- a) Procesos presupuestarios, el fin fundamental es conocer cómo se llevan los procesos de eficiencia en el proceso de presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública, con el fin de evaluar la eficiencia de este. Adicionalmente se debe considerar que, en el sector público, los recursos destinados al pago de salarios y cargas sociales se destina de acuerdo a los resultados de cierta producción o prestación de servicios (como es la educación), es decir a partir de otros factores, tales como, matrícula de los centros educativos, metas y proyectos por alcanzar, entre otros.
- b) Acceso a la tecnología, se propone el estudio de dos sistemas tecnológicos, llámense Sistema Integral de Gestión del Recurso Humano (SIGRH) e INTEGRA 2, lo cual permite evaluar la eficacia de este cambio tecnológico, lo cual permitirá realizar un análisis comparativo, en el cual se logrará definir un antes y un después en el nivel de eficacia de esta variable y su impacto en el nivel de eficacia en la presupuestación mostrado en la Unidad de Presupuesto.

Este estudio de costo/efectividad, tal y como se detalló en el apartado conceptual, implementará indicadores de eficiencia, y eficacia, en donde es importante exponer que se utilizarán estos dos indicadores debido a la naturaleza del estudio, es decir, se eligieron indicadores que sean apropiados y aplicables a un proceso productivo que corresponde al proceso de presupuestación de los recursos otorgados a una institución gubernamental.

3.4.1.1 Indicadores

Dentro de la medición de costo/efectividad, se pueden utilizar indicadores específicos que fortalezcan el estudio y análisis de la información, en este estudio se utilizarán la eficiencia, y la eficacia, entendiéndose los mismos como (Lastrese, 2015, recuperado de http://lastrese.blogspot.com/2015/06/eficiencia-vs-eficacia_21.html):

- Eficiencia: es lograr que la productividad sea favorable, es decir, lograr el máximo resultado con una cantidad determinada o mínima de insumos o recursos, es decir, lograr los resultados predeterminados o previstos con un mínimo de recursos o en un tiempo exiguo, se calcula de la relación $((\text{Resultado alcanzado}/\text{costo real}) * \text{Tiempo invertido}) / ((\text{Resultado previsto}/\text{costo previsto}) * \text{Tiempo previsto})$.
- Eficacia: es el grado en que el servicio satisface las necesidades reales y potenciales o expectativas de los clientes o destinatarios, se refiere a la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, este indicador se mide con la relación descrita como $(\text{Resultado alcanzado} * 100) / (\text{Resultado previsto})$.

3.4.2 Modelo de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de la CEPAL

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta que permite facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el proporcionar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: En la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos. (Manual Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, CEPAL, p.13).

El método del marco lógico provee una cantidad de ventajas sobre enfoques menos estructurados (CEPAL, 2015, Manual Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, p.42):

- a. Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades.
- b. Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los diferentes actores relacionados con el proyecto.
- c. Suministra un temario analítico común que pueden utilizar los involucrados, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto, como también para la interpretación de éste.
- d. Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable.
- e. Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto.
- f. Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto y;
- g. Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

Esta herramienta brinda múltiples beneficios para confeccionar una propuesta de mejora organizada y simple que permita mejorar la presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública.

3.4.3 Fórmulas y cálculos

En este apartado se describirán las fórmulas utilizadas durante el proceso de estudio de la presente investigación, siendo así se detalla:

1. **Fórmula para estimar los proyectados mensuales:** al promedio de devengados se le adiciona el porcentaje de variación promedio (para prevenir fluctuaciones) y además, en caso de ser necesario, se adiciona un porcentaje estimado por concepto de costo de vida (revaloración salarial), esto daría como resultado el monto proyectado para cada mes.

Esta operación se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$\vartheta = \bar{X} * (1 + \sigma) * (1 + \varphi)$$

Donde:

ϑ = mes proyectado (valor buscado)

\bar{X} = promedio de los devengados en análisis
 σ = tasa de variación promedio (porcentaje de variación intermensual)
 φ = porcentajes correspondientes a revaloraciones salariales

2. **Fórmula de cálculo para cargas:** Se lleva un registro histórico (2013 a 2016) de los porcentajes que se aplican por concepto de cargas por mes, de acuerdo con el respectivo programa y subprograma presupuestario. Se registra el porcentaje real pagado en cada subpartida de conformidad con los totales de los rubros salariales del mes anterior. De esta forma se mantiene un registro del costo real de las cargas.

Revisadas todas las variaciones porcentuales por programa se utiliza el porcentaje más alto entre el promedio de variación y el porcentaje establecido por Ley que suministra la Dirección de Planificación Institucional.

El resultado de las cargas estatales y patronales se calcula multiplicando lo proyectado en las subpartidas salariales del mes inmediatamente anterior por el porcentaje elegido en el punto 2, por ejemplo, si se requiere calcular las cargas para el mes de abril, se toma como referencia la sumatoria de los montos proyectados para las subpartidas salariales del mes de marzo, tal y como se detalló en el marco metodológico.

Por tanto, se utiliza la siguiente fórmula:

$$\bar{\vartheta} = \sum \vartheta * \tau$$

Donde

$\bar{\vartheta}$ = mes proyectado para cargas estatales y patronales

$\sum \vartheta$ = sumatoria de los montos proyectados para las subpartidas salariales del mes inmediatamente anterior

τ = porcentaje más alto entre el promedio real de pago y el porcentaje establecido por Ley

3. **Calculo para aguinaldo:** se contemplan los devengados de noviembre y diciembre del año anterior y de enero a octubre del presente periodo, la sumatoria de estos montos se multiplica por 8.3333%.

4. **Fórmula para la relación costo-efectividad (RCE):**

$$RCE = \frac{\text{Indicador de efectividad}}{VPGS}$$

En donde el indicador de efectividad que se utilizará es el cambio en la población matriculada en primaria y secundaria, y VPGS significa Valor Presente del Gasto Social.

5. **Tasa bruta de escolaridad:** Relaciona la matrícula escolar con la población que sirve de base para el año cursado o nivel i. Para definir la población de referencia se considera la edad oficial de ingreso y ésta se aumenta en la duración normal de los estudios del año cursado o nivel i. Presenta el inconveniente de que en su cálculo se consideran en el numerador y denominador poblaciones de grupos de edad diferentes, por lo que puede exceder el 100%. (Ministerio de Educación Pública, 2020, Indicadores del Sistema Educativo Costarricense, p.14); siendo así se obtiene:

$$TBE_i^t = \frac{MI_i^t}{P_{i,j}^t} * 100$$

Donde:

MI_i^t = matrícula inicial en el año cursado o nivel i en el año t.

$P_{i,j}^t$ = población que corresponde al grupo de edad j del año cursado o nivel i en el año t.

3.4.4 Estrategia analítica de la investigación

El enfoque de la investigación se basa en una combinación de tipo cualitativa y cuantitativo, por cuanto:

i. Enfoque cualitativo:

Según Hernández Sampieri (2014) el enfoque cualitativo, a veces referido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, es una especie de “paraguas” en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos. Sus características más relevantes son:

1. El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Sus planteamientos no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo ((Hernández Sampieri, 2014, Metodología de la Investigación VI Edición, p.8).
2. Las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general. Por ejemplo, en un típico estudio cualitativo, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos que obtuvo y saca algunas conclusiones; posteriormente, entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y

conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender lo que busca ((Hernández Sampieri, 2014, Metodología de la Investigación VI Edición, p.8)

3. El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados. No se efectúa una medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos) ((Hernández Sampieri, 2014, Metodología de la Investigación VI Edición, p.8).

Como método complementario a este enfoque, se propone la utilización de una entrevista (Anexo 2) cuya aplicación se efectúa a todos los funcionarios que trabajan en la Unidad de Presupuesto.

Por consiguiente, la información recolectada se procede a ordenar, analizar e interpretar, mediante un proceso manual, con el propósito de recolectar información relevante para la investigación y que ayude a formular el diagnóstico y las conclusiones de la investigación.

ii. **Enfoque cuantitativo:**

El presente estudio tiene un enfoque cuantitativo debido a la utilización de recolección de datos, indicadores, estadísticas y demás procesos que conllevan el uso de números. Éste enfoque busca mediciones numéricas, es decir, busca cuantificar y medir lo que sucede, por consiguiente, proporciona información específica de una realidad que podemos explicar y predecir; utiliza la estadística.

Tal y como menciona el Centro de Tesis e Investigaciones, “generalmente la información recopilada, aporta potencialmente mayor valor de análisis cuantitativo por medio de gráficas, máximos, mínimos, promedios, varianzas, moda, mediana etc. que permiten obtener conclusiones de mayor peso e importancia en comparación” (Centro de Tesis e Investigaciones, 2018, recuperado de <https://www.tesiseinvestigaciones.com/2015/08/enfoque-cuantitativo-y-enfoque.html>).

Así mismo, Gómez (2006) señala que bajo la perspectiva cuantitativa, la recolección de datos es equivalente a medir:

“De acuerdo con la definición clásica del término, medir significa asignar números a objetos y eventos de acuerdo a ciertas reglas. Muchas veces el concepto se hace observable a través de referentes empíricos asociados a él. Por ejemplo si deseamos medir la violencia (concepto) en cierto grupo de individuos, deberíamos observar agresiones verbales y/o físicas, como gritos, insultos, empujones, golpes de puño, etc.” (Manuel Idefonso, 2012, recuperado de https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/cualitativo_cuantitativo_mixto.html)

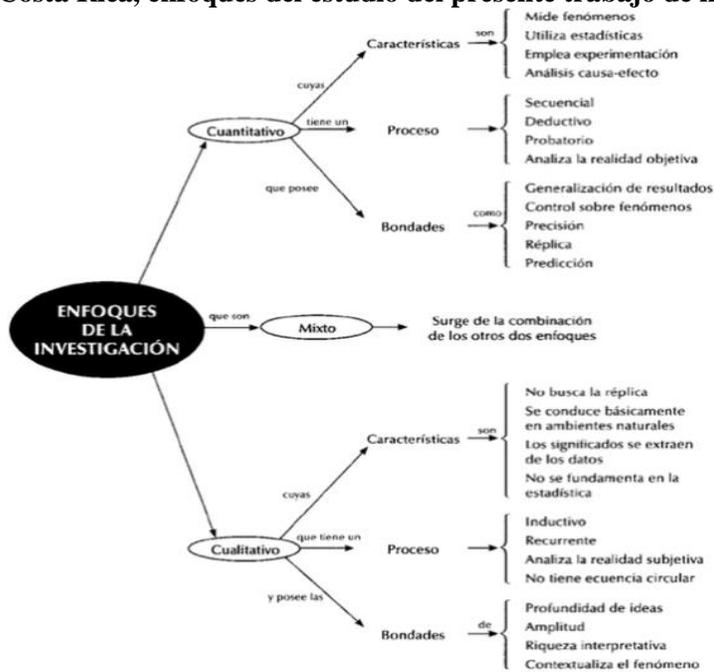
El enfoque cuantitativo busca la exactitud por medio de mediciones o indicadores que permitan generalizar resultados, siendo así, el instrumento de medición o la fuente de extracción de datos debe cumplir con tres características principales (Manuel IIDefonso, 2004, recuperado de https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/cualitativo_cuantitativo_mixto.html):

- ✓ Validez: se refiere al grado en que la prueba está midiendo lo que en realidad se desea medir.
- ✓ Confiabilidad: se refiere a la exactitud y a la precisión de los procedimientos de medición.
- ✓ Factibilidad: se refiere a los factores que determinan la posibilidad de realización, que son tales como: factores económicos, conveniencia y el grado en que los instrumentos de medición sean interpretables.

A continuación, se presenta una imagen resumida sobre los dos enfoques que caracterizan el presente estudio:

Imagen 1

Costa Rica, enfoques del estudio del presente trabajo de investigación, año 2019



Fuente: Tesis e Investigaciones- Análisis SPSS (Manuel IIDefonso, 2004, recuperado de https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/cualitativo_cuantitativo_mixto.html)

Considerando que la tesis presenta la combinación de dos enfoques (cualitativo y cuantitativo), el estudio en resumen presenta un análisis mixto. De acuerdo a Hernández Sampieri (2014), el enfoque mixto ofrece varias ventajas al ser utilizado, en primer lugar permite tener una perspectiva extensa sobre el fenómeno de estudio, también menciona que permite obtener datos más variados al tener multiplicidad de observaciones, fuentes de información y tipos de datos, añade la creatividad teórica ya que permite procedimientos críticos de valoración, así mismo una mejor exploración y explotación del tema de estudio y por último, desarrollar nuevas destrezas o competencias en materia de investigación.

3.5 Matriz metodológica

Seguidamente se presenta la matriz metodológica, herramienta de gran importancia ya que permite plasmar de forma general el proceso investigativo que se va a desarrollar.

Tabla 2

Costa Rica, matriz metodológica, documento de tesis – ESEUNA, año 2020

Objetivo general	Elaborar un modelo de costo/efectividad para el presupuesto de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016-2018.					
Objetivos específicos	Variables	Indicador (numérico)	Criterio	Fuentes de información	Instrumentos	Preguntas de investigación
Contextualizar el rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones dentro de la presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública.	Economía Institucional	Porcentaje de presupuesto de Remuneraciones / presupuesto MEP	1. Estructura departamental e institucional 2 Normativa. 3. Presupuesto.	Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones, MEP Ministerio de Hacienda	Análisis documental	¿Cómo se contextualiza el rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública
Describir la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0 denominada Remuneraciones de la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública.	Modelo Costo / Efectividad	Indicador de costo/efectividad	1. Tecnología 2. Análisis microeconómico 3. Análisis macroeconómico 4. Beneficio Social	Revisión bibliográfica INEC	Recopilación de datos estadísticos	¿Cuál es la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública?
Elaborar una propuesta de mejora de la eficiencia para el uso de los recursos económicos a cargo de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública bajo el enfoque de Matriz de Marco Lógico.	Eficiencia	Propuesta de mejora	1. Gestión integral 2. Seguimiento 3. Evaluación	Plan de Desarrollo Nacional	Metodología Matriz del Marco lógico de CEPAL	¿Cuáles son los elementos fundamentales de la elaboración de una propuesta de mejora para hacer eficiente el uso de los recursos económicos de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública?

Fuente: Elaboración propia, 2020.

3.6 Cronograma: identificación de fases, actividades, plazos y responsables

A continuación, se presenta la siguiente tabla que detalla las fases, actividades y plazos establecidos para el presente trabajo de investigación:

Tabla 3
Costa Rica, cronograma, trabajo de investigación de tesis – ESEUNA, año 2020

Fases	Actividades	Plazo (semanas)
Aprobación del anteproyecto	Definición tema de investigación	2 semanas
	Planteamiento del problema	2 semanas
	Objetivos de la investigación	4 semanas
	Justificación-Antecedentes	8 semanas
Redacción del marco teórico	Elaboración del marco teórico	20 semanas
	Revisión bibliográfica	10 semanas
Recopilación información-recolección datos	Elaboración marco metodológico	21 semanas
	Diseño de instrumentos	9 semanas
	Recolección de datos	13 semanas
Análisis e interpretación de resultados	Realización de entrevistas a expertos	10 semanas
	Procesamiento de la información	9 semanas
	Análisis de datos y resultados	10 semanas
	Elaboración de propuesta de mejora	11 semanas
Presentación trabajo final	Redacción conclusiones-recomendaciones	4 semanas
	Entrega y revisión del trabajo final	6 semanas

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Capítulo 4: Análisis de Resultados

El presente capítulo tiene por objetivo desarrollar el análisis de los resultados generados a partir de la presente investigación, a continuación, se plantea el mismo:

4.1. Contextualización del rol de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones dentro de la presupuestación de la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública

Tal y como se ha corroborado anteriormente, un pilar para el crecimiento y sostenibilidad dentro de la economía de una nación es la educación, la cual es de gran importancia dentro de los análisis de desarrollo de un país, por tanto, este estudio nace de analizar la importancia que tiene la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, no solo por el impacto de su labor al permitir el pago efectivo de los docentes, sino también por la importante cuantía de recursos económicos estatales que maneja dicha institución y el impacto que ésta labor tiene en el desarrollo del país.

Un ejemplo de la importancia de la educación en Costa Rica se refleja mediante la consolidación de la educación superior universitaria en los últimos años, según datos del Estado de la Nación (2018), el país cuenta con cinco universidades públicas, cincuenta y cuatro privadas y cinco internacionales lo cual muestra que nuestro país se dirige hacia una economía global determinada por el conocimiento, ya que dichos entes ofrecen más de 1300 programas en distintos campos del saber.

Sin embargo, un tema reiterativo paralelo a este crecimiento en el financiamiento de la educación ha sido la calidad de la educación, misma que, según estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016) acerca de las políticas nacionales para educación en Costa Rica, ha venido a implantar la necesidad de una reforma integral del sector educación que tenga en cuenta una nueva realidad que se llama la sociedad del conocimiento, y también que responda al desarrollo con ascenso social y superación de la desigualdad.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares del periodo 2018, la Población Económicamente Activa (PEA) ronda los 2.4 millones de personas, así mismo, se conoce que la cantidad de funcionarios que laboran para el Ministerio de Educación Pública es aproximadamente de 85.000, por tanto, para dicho ministerio labora el 3.40% de la Población Económicamente Activa (PEA), cifra relevante ya que para un único ministerio es una cantidad considerable de población trabajadora y que cada año ésta cifra va en aumento, esto se visualiza mediante la siguiente tabla:

Tabla 4
Costa Rica, cantidad de plazas del Ministerio de Educación Pública, periodo 2016 a 2018

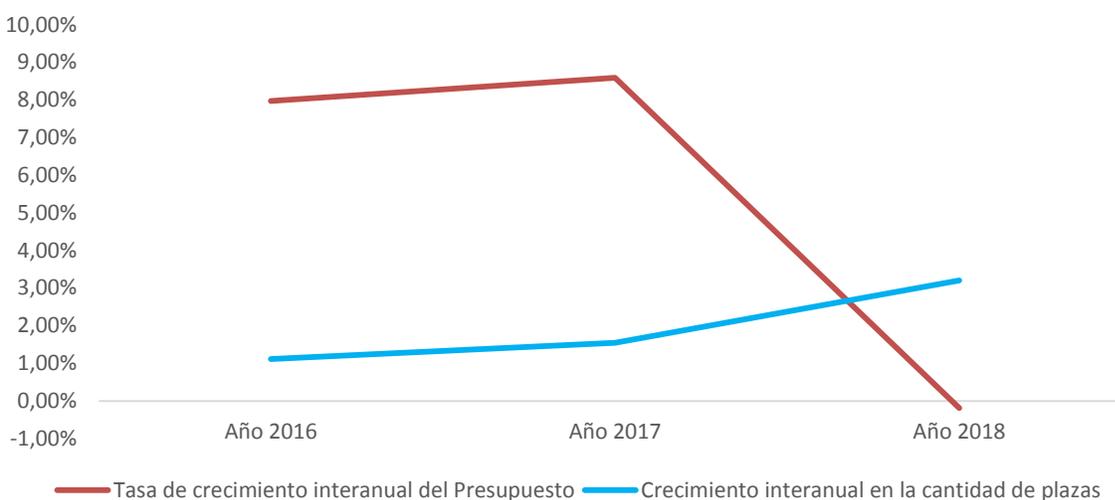
Periodo	Cantidad de plazas	Porcentaje de variación interanual
2015	80351	-
2016	81246	1,11%
2017	82500	1,54%
2018	85140	3,20%

Fuente: elaboración propia, 2020.

Es importante agregar en este punto que, a nivel presupuestario, no existe una correlación del presupuesto otorgado por Ley y la cantidad de plazas avaladas, esto se muestra en el siguiente gráfico:

Imagen 2

Costa Rica, crecimiento del presupuesto versus crecimiento de plazas del MEP, periodo 2016 a 2018



Fuente: elaboración propia, 2020.

Para el caso específico de Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de las áreas de Educación y de 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 social” (Ministerio de Educación, 2018, recuperado de www.mep.go.cr)

Y además, plantea como visión ser:

“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 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”. (Ministerio de Educación, 2018, recuperado de www.mep.go.cr)

Claro está, la labor del Ministerio de Educación Pública debe ser interrelacionado o sujeto a la disponibilidad presupuestaria, para ello, la labor debe ir ligada al Presupuesto Nacional, instrumento financiero que contiene las prioridades de Gobierno, mismo que se elabora en el Ministerio de Hacienda, y por medio de éste se asigna el dinero para: educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, pensiones, el pago de las deudas, entre otros. Se elabora mediante las solicitudes presupuestarias del conjunto de ministerios y otros órganos del Gobierno.

La importancia del Presupuesto radica en que ahí queda plasmada cuál es la política económica y social que lleva cabo el gobierno. Permite saber cuánto dinero se destinará a cada área del gasto público, y dónde están las prioridades nacionales, y se convierte en un instrumento para medir la eficiencia del sistema económico dentro del proceso de desarrollo a nivel nacional.

4.1.1 Contexto ministerial

Es importante mencionar que el Ministro de Educación, no solo tiene una función académica pero también administrativa, y por ello, su estructura está dividida en tres Viceministerios:

- ✓ 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 Ministerio de Educación.

Lo anterior, no solo lo convierte en una arquitectura institucional extensa, sino que administrativamente, cuenta con una clasificación -sumamente compleja- en cuanto a su capital humano -elemento central de la teoría del capital humano explicada en el capítulo dos- donde según el artículo 3 del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública, se clasifican como:

- 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; y
- 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 dicho artículo anterior.
- d) Docentes: servidores que imparten propiamente clases en las aulas.

Este punto es relevante, ya que desde la perspectiva de la economía institucional, de contar con sistemas y normas claras que promuevan la eficiencia y la productividad del capital humano, esto complica la consecución de estos objetivos a partir de esta clasificación en el Ministerio de Educación, además, en términos del país, complica cualquier reforma o cambio estructural en el empleo público, como estrategia para consolidar las finanzas públicas en los próximos años.

Además, también cuenta por dos regímenes de contratación totalmente distintas, característica que solo es propia de este ministerio en Costa Rica:

- Carrera Administrativa: que son los encargados de dar el soporte administrativo al Ministerio.
- Carrera Docente: incluye a todos los profesores (as) que son los responsables de educar a los niños, niñas y adolescentes del país.

Es importante detallar lo correspondiente a la carrera docente, que de ahora en adelante llamaremos Título II, por la gran complejidad de componentes salariales y categorías de profesores; se encuentra dividido en profesores propietarios, profesores interinos y profesores aspirantes; para diferenciar las diferentes categorías que poseen los profesores, existen diversas nomenclaturas profesionales asignadas a las distintas especialidades, estas se denominan grupos profesionales y se detallan a continuación:

- K: Enseñanza Preescolar
- P: Enseñanza Primaria
- M: Enseñanza Media
- V: Enseñanza Técnico-Profesional (Vocacional)
- E: Enseñanza Especial
- N: Enseñanza Normal
- S: Enseñanza Superior
- T: Profesor Titulado
- AU: Profesor Autorizado

➤ AS: Profesor Aspirante

Cada una de estas categorías tiene además una ponderación distinta de acuerdo al nivel académico (profesorado, bachiller, licenciado o doctor), las cuales se diferencian por medio de números que van del 1 al 6:

- 1: Bachiller sin estudios en pedagogía
- 2: Licenciado o doctor sin estudios en pedagogía
- 3: Estudio universitario incompleto con estudios en pedagogía
- 4: Bachiller universitario con estudios en pedagogía
- 5: Licenciado o doctor con estudios en pedagogía
- 6: Licenciado o doctor con maestría en pedagogía

Por ejemplo, un profesor de enseñanza preescolar con un nivel académico de licenciado es un KT5, y así sucesivamente, esto que se conoce como grupos profesionales es lo que hace que la labor administrativa del Ministerio De Educación Pública sea aún más compleja, lo que genera un mayor riesgo de diseconomías de escala.

Para tener una idea sobre desglose anterior y cantidad de funcionarios de este estrato, a continuación, se presenta el desglose de la cantidad de funcionarios nombrados como docentes:

Tabla 5
Costa Rica, cantidad de funcionarios docentes por clase de puesto del MEP, año 2018

Distinción de Profesores	Cantidad de funcionarios	Salario mensual total	Peso relativo
Profesor de Enseñanza Media	22106	€16.875.615.745,96	26,8%
Profesor de Enseñanza General Básica	16834	€16.695.180.113,04	26,5%
Profesor de Enseñanza Técnico Profesional	16259	€13.452.649.200,63	21,3%
Profesor de Enseñanza Especial	5627	€6.277.485.844,16	10,0%
Profesor de Enseñanza Preescolar	6018	€5.587.614.170,12	8,9%
Profesor de Idioma Extranjero	2524	€2.453.898.227,64	3,9%
Profesor de Enseñanza Unidocente	1377	€1.639.356.188,03	2,6%
Profesor de Escuela Laboratorio	54	€66.869.124,52	0,1%
Profesor de Liceo Laboratorio	23	€29.190.502,94	0,0%
Total	70822	€63.077.859.117,04	100,0%

Fuente: elaboración propia, 2019.

Así mismo, la siguiente tabla muestra la cantidad de docentes según grupo profesional:

Tabla 6
Costa Rica, cantidad de funcionarios por grupo profesional del MEP, año 2018

GRUPO PROFESIONAL	CANTIDAD DE FUNCIONARIOS	MONTO SALARIO TOTAL POR MES	PESO RELATIVO SOBRE EL GASTO
ASP	1059	€395.292.798,62	0,48%
EAU 1	1	€595.250,96	0,00%
EAU 2	12	€6.608.783,50	0,01%
ET 1	13	€10.477.980,70	0,01%
ET 2	77	€62.326.636,83	0,08%
ET 3	356	€357.308.573,99	0,43%
ET 4	5238	€5.965.456.505,10	7,20%
KAU 1	1	€361.984,70	0,00%
KAU 2	3	€1.319.986,97	0,00%
KAU 3	9	€4.355.861,55	0,01%
KAU 4	8	€4.159.570,84	0,01%
KT 1	15	€8.757.546,71	0,01%
KT 2	330	€277.624.131,50	0,34%
KT 3	5757	€5.559.403.078,02	6,71%
MAU 1	6	€2.793.287,39	0,00%
MAU 2	53	€13.529.569,12	0,02%
MT 1	287	€100.037.879,32	0,12%
MT 2	510	€160.316.622,01	0,19%
MT 3	647	€268.598.942,45	0,32%
MT 4	3377	€1.954.438.952,03	2,36%
MT 5	9104	€8.087.885.301,77	9,77%
MT 6	11566	€10.629.509.622,79	12,83%
PAU 1	19	€9.739.371,66	0,01%
PAU 2	64	€32.792.336,92	0,04%
PT 1	13	€7.259.440,30	0,01%
PT 2	32	€18.004.566,04	0,02%
PT 3	327	€220.574.328,72	0,27%
PT 4	1428	€909.777.090,67	1,10%
PT 5	3028	€2.724.194.049,07	3,29%
PT 6	18289	€21.016.177.407,18	25,37%
VAU 1	74	€26.212.296,77	0,03%
VAU 2	98	€37.424.400,52	0,05%
VT 1	71	€36.615.289,92	0,04%
VT 2	204	€86.650.769,37	0,10%
VT 3	634	€274.134.695,17	0,33%
VT 4	681	€337.775.485,55	0,41%
VT 5	2445	€1.757.230.616,59	2,12%
VT 6	13178	€12.649.951.692,74	15,27%

Funcionarios administrativos (no tienen grupo profesional)	17941	€8.808.354.585,85	10,64%
Total general	96955	€82.824.027.289,91	100,00%

Fuente: elaboración propia, 2019.

Se puede observar que la mayor cantidad de docentes se conglomeran en los grupos profesionales más altos (VT6, PT6 y MT6), esto implica que se gasta más presupuesto por pagar estos docentes que tienen grados académicos altos, así mismo, hay que considerar que conforme pasa el tiempo, los funcionarios tienden a escolarizarse más por lo que los grupos profesionales bajos tienen una tendencia a disminuir e ir escalando hacia los altos.

En esta tabla también se muestra que apenas el 10.64% del gasto quincenal lo representan los funcionarios administrativos, y el peso de los administrativos según cantidad de funcionarios es de 19%, es decir, el estrato administrativo a pesar de poseer un peso relativo del 20% sobre la planilla del Ministerio de Educación Pública, apenas gasta poco más del 10% del gasto mensual, lo que indica que los administrativos tienen menores salarios que los docentes.

Detallado todo lo anterior, es visible que la correcta y adecuada ejecución presupuestaria de una institución tan numerosa y compleja, representa un reto de eficacia (tecnológico y procedimental) y eficiencia económica, por la gran cantidad de agrupaciones de diferentes componentes que se relacionan con distribución del presupuesto, la cual recae sobre la partida de remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, objeto de análisis de este trabajo.

Ahora, si se conglomeran cada clase de puesto por niveles, considerando como nivel técnico los estratos de apoyo (técnicos, conductores, secretarios, cocineros, oficinistas, entre otros), el nivel profesional como todos los funcionarios que tienen un título universitario y jerarquías como todos los puestos que tienen subalternos a cargo, se obtiene el siguiente desglose:

Tabla 7
Costa Rica, cantidad de funcionarios según nivel jerárquico del MEP, año 2018

Niveles	Cantidad de funcionarios	Montos mensuales pagados en salarios	%
Niveles Técnicos	17332	€7.731.652.713,69	9%
Niveles Profesiones	3835	€6.102.212.912,87	7%
Jerarquías	75788	€68.990.161.663,35	83%
Total	96955	€82.824.027.289,91	100%

Fuente: Elaboración propia, 2019

La tabla anterior muestra que los profesionales y los técnicos son la minoría, sobre los que recae la responsabilidad impactar el desarrollo nacional a partir del proceso educativo nacional, mientras que existe un gran número de jerarquías, lo que económicamente hace más oneroso el servicio de la educación en el país, ya que aproximadamente el 83% del presupuesto del año 2018 corresponde al pago de esta categoría de Jerarquías.

4.1.2 Contexto de estructura programática

El Ministerio de Educación Pública posee una estructura económica que se compone de siete partidas presupuestarias, estructura que se detalla en la Ley de Presupuesto que extiende el Ministerio de Hacienda por medio de su página web con cada ciclo económico, a continuación se detallan (Ministerio de Hacienda, 2019, recuperado de www.hacienda.go.cr):

- “Partida 0 - Remuneraciones”: Comprende los egresos en dinero al personal permanente y transitorio de la institución cuya relación se rige por las leyes laborales vigentes. Además, comprende los incentivos derivados del salario o complementarios a este, como el decimotercer mes o la retribución por años servidos, así como gastos por concepto de dietas, las contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social y gastos de representación personal.
- “Partida 1 - Servicios”: Obligaciones que la institución contrae, generalmente, mediante contratos administrativos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por la prestación de servicios de diversa naturaleza y por el uso de bienes muebles e inmuebles, incluyendo los servicios que se destinan al mantenimiento, conservación y reparación menor u ordinaria, preventiva y habitual de bienes de capital, que tienen como finalidad conservar el activo en condiciones normales de servicio.
- “Partida 2 - Materiales y Suministros”: Gastos por artículos e insumos materiales que se consumen al llevar a cabo las actividades normales de los proyectos. Ejemplo: combustibles y lubricantes, alimentos y bebidas, útiles y materiales de oficina, entre otros-
- “Partida 5 - Bienes Duraderos”: Comprende la adquisición de bienes duraderos nuevos o ya existentes, como son los bienes de capital fijo, muebles e inmuebles. Incluye los procesos de construcción, así como la adición, y mejoramiento de bienes de capital, diferenciándose de aquellos procesos que tienen como propósito el mantenimiento normal de dichos bienes, menor o habitual. Incluye también los costos por obras complementarias y otros trabajos asociados con las construcciones, adiciones y mejoras tales como: demolición, señalización, demarcación, movimientos de tierras y otras obras. Incluye los costos asociados a la adquisición de la propiedad de la tierra, edificios y otros bienes de capital fijo y activos intangibles.
- “Partida 6 - Transferencias Corrientes”: que exista una contraprestación de bienes, servicios o derechos a favor de quien transfiere los recursos los cuales se destinan a, personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar fundamentalmente gastos corrientes por concepto de donaciones, subsidios, subvenciones, cuotas organismos internacionales, prestaciones, pensiones, becas, indemnizaciones entre otros.
- “Partida 7 - Transferencias de Capital”: Aportes que la Institución otorga a personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar gastos de capital con el propósito de satisfacer diversas necesidades públicas, sin que exista contraprestación de

bienes, servicios o derechos a favor de los organismos que realizan el aporte. Dichas transferencias deben registrarse por la normativa jurídica respectiva. La institución debe mantener los registros y controles necesarios que permitan conocer en forma pormenorizada la distribución o detalle por institución de las transferencias asignadas en cada una de las subpartidas presupuestarias.

Además, cada partida presupuestaria cuenta con los siguientes programas presupuestarios (Ministerio de Hacienda, 2018, Clasificador por objeto del Gasto, recuperado de www.hacienda.go.cr):

- ❖ 550 Definición y Planificación de la Política Educativa
- ❖ 551 Servicios de Apoyo y Gestión
- ❖ 553 Desarrollo Curricular y vínculo al trabajo
- ❖ 554 Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo
- ❖ 555 Aplicación de la Tecnología a la Educación
- ❖ 556 Gestión y Evaluación de la Calidad
- ❖ 557 Desarrollo y Coordinación Regional
- ❖ 558 Programas de Equidad
- ❖ 573 Implementación de la Política Educativa

Este trabajo tiene por objeto de estudio la Partida Presupuestaria 0 “Remuneraciones”, que gestiona la Unidad de Presupuesto.

Por ello, y para poder evaluar la eficiencia en el proceso de presupuestación debemos explicar el papel preponderante que cumple dicha unidad en el proceso de presupuestación, tema que se expone en el apartado siguiente.

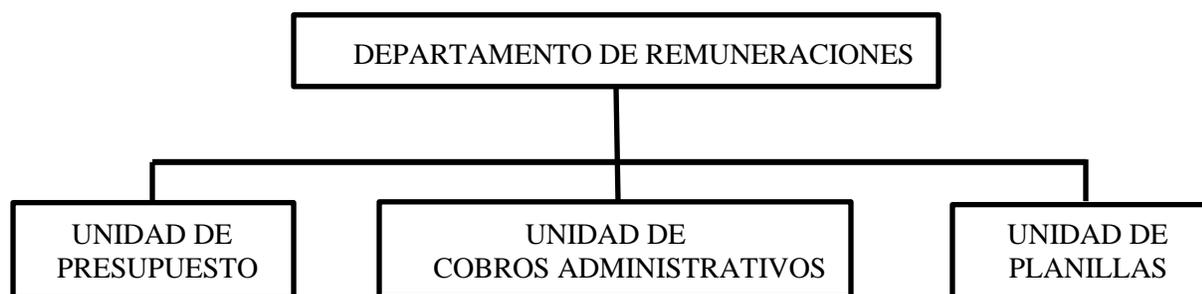
4.1.3 Contexto departamental

El Departamento de Remuneraciones es una dependencia de la Dirección de Recursos Humanos encargada, a groso modo, de tres procesos sustantivos: estudios sobre sumas giradas de más o acreditaciones que no corresponden, ejecución de nómina y control del presupuesto de la Partida Presupuestaria 0 “Remuneraciones”.

Por consiguiente, este 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 3

Costa Rica, organigrama del Departamento de Remuneraciones del MEP, año 2019



Fuente: elaboración propia, 2019.

El Departamento de Remuneraciones se crea a partir del decreto 38170 de la Gaceta No. 31 de fecha jueves 13 de febrero del 2014, el cual resulta de la fusión de lo que anteriormente se conoció como Unidad de Administración de Salarios y la Unidad de Cobros Administrativos.

La unidad de Administración de Salarios fue creada con el fin de ser la encargada de la fiscalización y control de la planilla y presupuesto, con miras a la implementación del sistema de cómputo denominado Integra II, sin embargo, con el transcurso del tiempo se dieron cuenta de la importancia de separar ambos procesos debido a que ambos cuentan con un grado de complejidad amplio.

Dado lo anterior, 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 reubicó en este departamento.

4.1.4 Contexto normativo

El Ministerio de Educación Pública es un órgano adscrito al poder ejecutivo de la República de Costa Rica, el mismo es el encargado de velar por mantener una educación de alta calidad en todo el territorio nacional.

Es de competencia del Ministerio de Educación Pública, Según artículo 2, 3, 4 y 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, N°3481:

1. Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución de los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación.
2. El Ministerio es el encargado de mantener y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Universidad de Costa Rica, así como con cualesquiera otras instituciones que imparten enseñanza superior.
3. Corresponde al Ministerio coordinar e inspeccionar la educación que se imparta en todo centro docente privado, así como la vigilancia administrativa de toda forma de estímulo que el Estado brinda a la iniciativa privada en materia educativa.
4. El Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo y cultural, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales.

Este ministerio, durante los últimos años se 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 nacional.

Este plan de Política Educativa representa grandes retos para la educación tales como:

1. Inculcar a partir de una temprana edad responsabilidad ambiental y las consideraciones de orden ético desde la óptica de desarrollo sostenible, enfatizando la responsabilidad individual y colectiva con las actuales y futuras generaciones.
2. Mejoramiento en los planes de estudio, procurando así mismo la equidad en las oportunidades de acceso al sistema, tanto para la población preescolar, como para la población con discapacidades y en las comunidades provenientes de las etnias indígenas.
3. Cerrar la brecha entre lo rural y urbano, atendiendo la problemática particular de las escuelas unidocentes.
4. Agregar valor al Tercer Ciclo de Educación General Básica para hacer atractiva la secundaria y dar a quienes no continúen sus estudios, instrumentos útiles para la vida y el trabajo.
5. Recuperación de los más arraigados valores de la identidad nacional desde el punto de vista cultural y espiritual.

Aunado a lo anterior, como parte de una premisa fundamental de la economía institucional se recalca la importancia de los marcos normativos para regular la actividad de los entes públicos, además los mismos definen sus ámbitos de acción a partir de las potestades que le otorga el ordenamiento jurídico y legal del país, por ello, es procedente exponer las leyes relevantes que condicionan la labor de la Unidad de Presupuesto, como punto de referencia para analizar la eficiencia presupuestal.

Dado lo anterior, a continuación, se detallan las principales leyes o reglamentos que enmarcan la normativa que aplica para la Partida 0 del Ministerio de Educación Pública.

✓ **Ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166, 9/10/1997**

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 que 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 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.

✓ **Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, 18/09/2001**

La ley 8131 contempla los procedimientos administrativos de las dependencias del Poder Ejecutivo, 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), entre otros.

Esta ley además pone énfasis en la importancia de la relación entre el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, menciona:

“Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes 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., 2001)

Algunos aspectos de la Administración Financiera son: está constituida por normas, procedimientos, entre otros, además de los entes que utilizan los recursos financieros, como por ejemplo el Ministerio de Educación Pública. El órgano rector es el Ministerio de Hacienda, el cual es el encargado de velar por los recursos recaudados y de distribuirlos entre todos los órganos adscritos al Gobierno.

Entre las competencias del Ministerio de Hacienda destaca el estar pendiente del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y como parte de sus potestades está la custodia, administración de los fondos, 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.

✓ **Ley General de Control Interno, No.8292, 31/07/2002**

Esta Ley destaca la importancia del sistema de control interno, definiéndolo 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.”

Así mismo recalca la importancia de contar con un sistema de control interno, el cual debe ser útil y aplicable en las competencias que se realicen a nivel organizacional, además dicho sistema tiene que ser autoevaluado y mejorado (por la administración activa), dándole un adecuado seguimiento.

Además, es importante mencionar la función que cumplen los sistemas de información, así como la gestión documental institucional (guardar la información con el propósito que pueda verificarse los objetivos propuestos); además, a nivel de sistemas institucionales debe contarse con un archivo y procesos confiables donde se pueda guardar la información utilizada.

No se puede dejar de lado la Auditoría Interna, cumple una actividad asesora que se encarga de mejorar las operaciones que se realicen. Entre sus competencias destaca realización de auditorías, ver el cumplimiento del sistema de control interno, así como aplicar las correcciones correspondientes, aunado a la elaboración de un informe anual del plan de trabajo que realizará y un informe de labores que se remite a la Contraloría General de la República.

Los principios o características del Sistema de Control Interno son expuestos más claramente en un estudio de la Contraloría General de la República, mismo que también dio paso a un curso virtual de Control Interno impartido por este órgano; dentro de este esquema se mencionan las siguientes características:

1. “Aplicable: El funcionamiento del Sistema de Control Interno (SCI) debe responder a las características y condiciones propias de la institución. Ello implica que no es posible definir un sistema de control estándar, que sea aplicable en cualquier organización. Se requiere que sean los miembros de la institución los que definan las necesidades de control y las posibilidades de establecer un sistema que las satisfaga, teniendo presentes los procesos, las actividades, los recursos y las capacidades correspondientes.”

2. “Completo: El SCI debe considerar la totalidad de la gestión institucional, y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales. El control debe cubrir todos los ámbitos de la entidad, puesto que se orienta a brindar una seguridad razonable de la consecución de los objetivos, a los que cada uno de esos ámbitos debe contribuir. Además, debe contemplar cada uno de los componentes del SCI y su interacción, de modo que todos estén debidamente fortalecidos y se apoyen mutuamente en beneficio de la gestión”.

3. “Razonable: El SCI debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y requerida las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable. Esto significa que el sistema debe pasar la prueba de costo/beneficio, según la cual, su costo no debe ser más alto que su aporte a la institución, pues ello podría afectar o limitar el logro de los objetivos. Por consiguiente, la organización debe establecer el mejor SCI que esté dentro de sus posibilidades, para lo cual se requiere la participación activa de los responsables de su diseño, implantación, evaluación y perfeccionamiento.”

4. “Integrado: Los componentes orgánicos y funcionales del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional. Es preciso fortalecer los componentes del SCI de manera equilibrada (poniendo atención a todos ellos en igual medida), a fin de que propicien un efecto sinérgico en beneficio de la gestión. El SCI resultante no debe constituirse en un agregado a los procesos, sino fundirse naturalmente con éstos y aplicarse en puntos lógicos del respectivo procesamiento. Idealmente, el control interno debe llegar a formar parte de la cultura organizacional, como parte de la cual se le perciba como una herramienta que contribuya eficazmente a una gestión ajustada a principios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad.”

5. “Congruente: El SCI debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales, y estar enlazado con el bloque de legalidad. Para que el SCI contribuya al logro de los objetivos, es preciso que sea coherente con la situación institucional. Por lo demás, una característica fundamental del SCI es que se ajuste a las disposiciones del ordenamiento jurídico y técnico al cual está sujeta la organización.”

✓ **Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública, 06/10/2004**

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, Artículo 2°—Servidor público)

En esta Ley se mencionan además otros aspectos y conceptos como: el deber de probidad (la gestión debe enfocarse a la satisfacción del interés público, o sea atención de necesidades), el fraude de ley, la libertad en los accesos a los sistemas de información y aunado a esto afirma que

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.

Menciona la cooperación internacional, destaca además el régimen preventivo, en el cual se habla de las prohibiciones como realizar profesiones liberales, compensaciones salariales y recibir de regalías y donaciones.

En uno de los capítulos esta Ley, se 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 transnacional, 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.

✓ **Decreto No. 38170. La Gaceta No.31 de 2014**

Este decreto destaca las funciones de las 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

El departamento de Remuneraciones tiene la función de establecer y gestionar mecanismos de control presupuestario dentro de la partida de salarios, es decir, debe controlar el contenido presupuestario de cada subpartida presupuestaria velando por el efectivo pago de las planillas de este ministerio, además revisa y ejecuta las planillas extraordinarias y ordinarias.

Además, debe velar por los sobros administrativos correspondientes, el pago de las planillas del INS y de las facturas de la CCSS, así como de estructurar y gestionar los traslados presupuestarios de acuerdo con las necesidades de la administración.

En el caso específico de la Unidad de Presupuesto, las actividades que tiene asignadas son:

- Velar por el contenido económico de cada subpartida presupuestaria, tanto del salario base como de los restantes componentes salariales cada funcionario.
- Gestionar y estructurar los traslados presupuestarios de acuerdo con las necesidades económicas de cada subpartida
- Controlar y gestionar, mediante el uso de adecuados mecanismos, el adecuado consumo de los componentes salariales, como por ejemplo: recargos, ampliaciones de jornada laboral, incentivos, entre otros
- Realizar mediante un método científico veras y solido las proyecciones salariales, con el fin de prever los recursos necesarios para cada ciclo económico.

Estas son las principales funciones de la Unidad de Presupuesto, sin embargo, quedan abiertas a solicitudes de información de la Dirección de Recursos Humanos.

En este punto es importante destacar la relevancia que tiene la teoría institucionalista dentro del estudio, debido a que, al citar las funciones de la Unidad de Presupuesto y las leyes, resoluciones o decretos que las rigen, se brinda un panorama sobre la importancia que tiene la institución dentro de la economía, así como la típica relación que define el institucionalismo sobre las instituciones, leyes, sociedad, cultura y demás factores de la sociedad.

✓ **Decreto 098-H, 31/12/2018**

En este decreto se regula el uso de las plazas vacantes, argumenta que en las modificaciones presupuestarias únicamente se podrán realizar rebajos y aumentos en casos muy bien fundamentados, instruye a que los sobrantes de la Partida 0 “Remuneraciones” no se podrán destinar a incrementar otras Partidas Presupuestarias, así mismo, los remantes que resulten de la aplicación de costos de vida deberán ser trasladados a la subpartida 9.02.01 en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración.

4.1.5 Contexto actual de la Unidad de presupuesto

La Unidad de Presupuesto nació oficialmente en conjunto con el Departamento de Remuneraciones, según Decreto 38170- Ministerio de Educación Pública. La unidad actualmente plantea la siguiente misión y visión según su Plan Estratégico realizado en el 2013:

Misión:

“Como eje estratégico del Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Recursos Humanos, somos los responsables de asegurar el contenido económico suficiente y necesario de la Partida de Remuneraciones, que permita que los salarios, las contribuciones sociales y patronales, así como los beneficios laborales de ley de los servidores y servidoras del Ministerio de Educación Pública se paguen en forma oportuna, trabajando bajo estándares de eficiencia y mejora continua con responsabilidad y compromiso” (Unidad de Presupuesto, 2013, Plan Estratégico, p.3)

Visión:

“Asegurar con excelencia mediante un control exhaustivo y confiable del gasto, la ejecución, control y distribución del Presupuesto de Ley asignado a los programas presupuestarios de la Partida de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, para el pago efectivo de la planilla de salarios, de manera que se contribuya a la mejora de la calidad de vida de los servidores y servidoras”. (Unidad de Presupuesto, 2013, Plan Estratégico, p.3)

Así mismo, cuenta actualmente con el siguiente objetivo general:

“Realizar una justa estimación del presupuesto que asegure el contenido económico suficiente y necesario para que la planilla salarial de los funcionarios del Ministerio

de Educación Pública se genere exitosamente” (Unidad de Presupuesto, 2013, Plan Estratégico, p.3)

La unidad de presupuesto cuenta con 3 funcionarios subalternos más uno que funge como coordinador de la unidad y otro como jefatura, para un total de 5 funcionarios. Los funcionarios cuentan con niveles de estudio especializados tales como finanzas, contabilidad y economía, mismos que cuentan con clases de puesto de profesional 1-A y 1-B, y en el caso de la jefatura, se cuenta con una clase de profesional jefe de servicio civil 1.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, esta unidad tiene la responsabilidad de realizar la proyección de las necesidades presupuestarias para el pago de la nómina, tanto del salario base como de los componentes adicionales pagados, así mismo debe prever los recursos tanto para salarios ordinarios como para diferencias salariales de periodos vencidos.

Además, debe controlar la ejecución, siendo el ente vigilante del consumo y de realizar los ajustes correspondientes durante cada ciclo económico vigente, siempre dentro de un marco de legalidad y prudencia que proteja los recursos del Estado y vele por el bienestar de los y las funcionarias del Ministerio de Educación Pública.

La Unidad de Presupuesto tiene a su cargo la importante labor de gestionar lo correspondiente al presupuesto de la Partida 0 “Remuneraciones”. Esta unidad por consiguiente, debe realizar la ejecución mensual presupuestaria de los salarios, velando porque el contenido económico sea suficiente para que el pago salarial sea adecuado y a tiempo para cada funcionario, así mismo, es el responsable de gestionar, en caso de ser necesario, los traslados de presupuesto, esto con el fin de solventar déficits estimados.

Esta labor es de gran complejidad dada la naturaleza del ministerio, el cual posee gran variedad de tipos de componentes salariales, además de la gran cantidad de funcionarios que integra su nómina. Según la Ley de Presupuesto de la República 2016, un 62.23% del presupuesto del Ministerio de Educación Pública se encuentra distribuido entre las subpartidas que contiene la Partida 0, es decir, remuneraciones, se evidencia que más de la mitad del presupuesto que se le asigna al Ministerio de Educación Pública es destinado al pago de salarios.

Seguido de la Partida 0, en cuanto a distribución del presupuesto, se encuentra la Partida 6 que corresponde a Transferencias Corrientes (33,63% del presupuesto global). La distribución del presupuesto 2016 asignado al Ministerio de Educación Pública en sus diversas partidas presupuestarias es la siguiente:

Tabla 8
Costa Rica, presupuesto por Partida Presupuestaria del MEP, año 2016

Partida	Concepto	Presupuesto según Ley	Participación
Partida 0	Remuneraciones	1,470,084,411,657.00	62.23%
Partida 1	Servicios	36,465,943,391.00	1.54%
Partida 2	Materiales y Suministros	2,862,046,675.00	0.12%
Partida 5	Bienes duraderos	15,853,484,081.00	0.67%
Partida 6	Transferencias Corrientes	794,507,849,068.00	33.63%

Partida 7	Transferencias de Capital	42,420,265,128.00	1.80%
Total		2,362,194,000,000.00	100%

Fuente: Elaboración propia, 2019

Un reflejo de la importante labor de la Unidad de Presupuesto es por medio de esta distribución presupuestaria, donde la unidad en mención es la encargada de controlar los recursos del 62% del presupuesto asignado el Ministerio de Educación Pública, aunado a esto, cabe mencionar que la Unidad de Presupuesto también se encarga de velar por el contenido presupuestario y las gestiones de traslados de partidas de las subpartidas correspondientes a cargas estatales que pertenecen a la Partida 6, así como de la subpartida 60399 “Otras prestaciones”.

Esta tendencia se mantiene a través del tiempo, por ejemplo, para el 2018 a este Ministerio se le asignó un total de 2.660.646.870.000,00 colones, de los cuales el 59,08% es destinado a la Partida presupuestaria 0 “Remuneraciones”, es decir, 1.571.917.259.253,00 colones son destinados al pago de salarios y cargas patronales proporcionales a dichos salarios.

De acuerdo con datos del Banco Central de Costa Rica, la deuda Pública del Gobierno General a marzo 2018 son 30.077,73 dólares, es decir, aproximadamente 17.204.458.867.897 colones, contemplando un tipo de cambio de 572 colones a marzo 2018, siendo así, el presupuesto del Ministerio De Educación Pública representa un 15,50% de la deuda del Gobierno Central, y la Partida presupuestaria 0 “Remuneraciones” representa un 9,14% de esa deuda.

Ahora bien, en la actualidad, adicional a las Partidas, existe una la distribución de los procesos mediante programas presupuestarios, misma se presenta de la siguiente manera:

Tabla 9
Costa Rica, Programas Presupuestarios avalados para el MEP, año 2019

Programa	Nombre del Programa
550	Definición y Planificación de la Política Educativa
551	Servicios de Apoyo a la Gestión
553	Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo
554	Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo
555	Aplicación de la Tecnología a la Educación
556	Gestión y evaluación de la Calidad
557	Desarrollo y Coordinación Regional
558	Programas de Equidad
57301	Enseñanza Preescolar, 1er y 2do Ciclo
57302	3er Ciclo y Educación Diversificada Académica
57303	3er Ciclo y Educación Diversificada Técnica
57304	Enseñanza Especial
57305	Educación para Jóvenes y Adultos

Fuente: Elaboración propia, 2019

La distribución del presupuesto 2016 para la Partida 0 “Remuneraciones”, según programa presupuestario se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 10
Costa Rica, presupuesto según Programa Presupuestario del MEP, año 2016

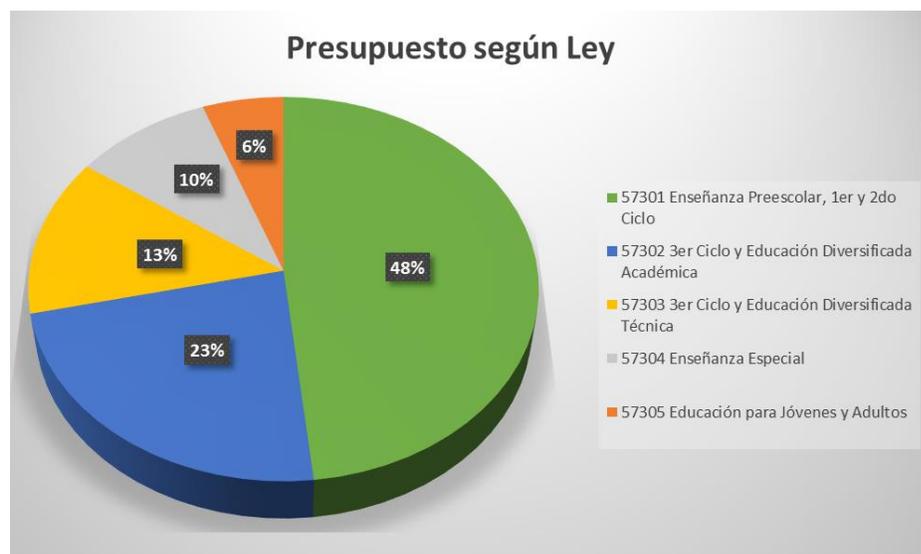
Programa	Concepto	Presupuesto según Ley	Participación
550	Definición y Planificación de la Política Educativa	497,205,064,000.00	21.05%
551	Servicios de Apoyo a la Gestión	104,686,083,000.00	4.43%
553	Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo	14,698,370,000.00	0.62%
554	Infraestructura y equipamiento del Sistema Educativo	41,740,016,000.00	1.77%
555	Aplicación de la Tecnología a la Educación	31,462,432,000.00	1.33%
556	Gestión y Evaluación de la Calidad	2,508,285,000.00	0.11%
557	Desarrollo y Coordinación Regional	33,168,447,000.00	1.40%
558	Programas de Equidad	186,696,918,000.00	7.90%
573	Implementación de la Política Educativa	1,450,028,385,000.00	61.38%
Total		2,362,194,000,000.00	100%

Fuente: Elaboración propia, 2019

Donde se puede notar que el 61% del presupuesto de la Partida 0 es asignado al programa que encierra todos los pagos referentes a los docentes, es decir, al programa 573. Este comportamiento es de esperar dado que la razón de ser de esta institución es velar por la educación de los niños y adolescentes del país, por lo que la mayor parte de sus recursos deben ser invertidos en los docentes.

Así mismo, la distribución del presupuesto del programa 573 en sus diversos subprogramas presupuestarios se puede ver en la siguiente imagen:

Imagen 4
Costa Rica, distribución de presupuesto para el programa 573 del MEP, año 2018



Fuente: Elaboración propia, 2019

Como se puede observar, el subprograma 573-01 es el que cuenta con más recursos, es decir, el subprograma que encierra la educación de preescolar, 1er y 2do Ciclo, es el más robusto dentro del programa docente.

En cuanto a la planilla del Ministerio de Educación Pública, para el 2013 estuvo conformada por 74,320 puestos, para el 2014 aumentaron en un 4.66%, es decir, para el 2014 se abrieron 3.467 plazas más. Así mismo, para el año 2015 se avaló un aumento del 3.30%, por consiguiente, para el 2015 se contaban con 80,351 puestos. Para el 2016 se cuentan con 81,246 plazas,

Cabe mencionar que la cantidad de puestos en mención es la cantidad de puesto avalada, no así la utilizada. Hay ocasiones en las que los puestos se encuentran vacantes por lo que el presupuesto asignado a las mismas estaría subutilizado, la tendencia de esta subutilización en puestos se da sobre todo en la parte administrativa ya que los docentes dependen de la matrícula que se posea en cada institución.

Así mismo, la cantidad de plazas otorgadas no es un indicador de la cantidad de registros que se remiten para pago, debido a que existe también los funcionarios suplentes, actualmente no se tiene un registro de la cantidad de funcionarios nombrados por este tipo de nombramiento ya que hay nombramientos que se realizan desde las oficinas centrales y otros que se gestionan en las Direcciones Regionales.

El comportamiento y la significancia que ha tenido esta subpartida de suplencias, sobre todo en el caso del programa 573, se ve reflejada en el porcentaje de participación de esta respecto al total devengado en las subpartidas salariales, este porcentaje para el 2013 fue de un 2.37%, para el 2014 un 2.56% y ya para el 2015 la participación fue de un 2.85%. Todos estos nombramientos de suplencias repercuten en los demás componentes salariales y por supuesto en los proporcionales de cargas estatales y patronales.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Educación Pública paga aproximadamente 239 mil millones de colones en cargas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11
Costa Rica, gasto anual en cargas sociales según tipo del MEP, periodo 2015 al 2017

SUBPARTIDA	DESCRIPCIÓN	2015	2016	2017
401200	CCSS Contribución Patronal Seguro Salud	87.030.127.565,30	91.095.332.617,00	108.838.685.534,00
405200	Banco Popular Y De Desarrollo Comunal	4.705.520.388,84	4.937.876.724,00	5.300.182.260,00
501200	CCSS Contribución Patronal Seguro Pensiones	5.879.562.083,00	5.808.183.005,00	6.215.249.517,00
502200	CCSS Aporte Patronal Régimen Pensiones	14.099.425.493,62	14.765.301.151,00	18.161.668.061,00
503200	CCSS Aporte Patronal Fondo Capitalización Laboral	28.198.903.432,24	29.530.591.538,00	34.217.052.474,00
504200	Junta De Pensiones Y Jubilaciones Del Magisterio	49.595.336.880,60	49.498.579.209,95	50.073.768.324,40
504202	JUPEMA Estatal	5.057.397.283,15	-	-
60103200	CCSS Contribución Estatal Seguro Pensiones	653.991.118,53	659.076.377,84	963.532.460,26

60103202	CCSS Contribución Estatal Seguro Salud	2.350.806.223,40	2.457.440.259,23	2.638.000.159,68
60103204	JUPEMA Estatal	-	5.831.736.844,17	12.643.946.786,66
TOTAL CARGAS		197.571.070.468,68	204.584.117.726,19	239.052.085.577,00

Fuente: elaboración propia, 2019

De la tabla anterior, podemos derivar la importancia que tiene el Ministerio de Educación como contribuyente en el sistema de Seguridad Social, elemento central del Estado de Bienestar del país.

Es por ello que la administración de los procesos que pertenecen a la Unidad de Presupuesto, 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 Ministerio de Educación Pública.

4.1.5.1 Procesos actuales de la Unidad de Presupuesto

La ejecución del presupuesto conlleva una serie de procedimientos, los cuales, según lo detallado por los funcionarios de la Unidad de Presupuesto, se encuentran conglomerados entre 4 grandes procesos que a continuación se detallarán:

1. Proceso “Gestión de Pago de IDS”

Este proceso se divide en dos partes, la primera fase se realiza en el mes de junio, momento en el cual se realiza el primer pago del incentivo de zona de menor desarrollo (IDS).

En este primer tramo se le deposita a todos los docentes ordinarios que poseen nombramientos continuos y que trabajan en una zona de menor desarrollo (según estudios actualizados anualmente por el MIDEPLAN).

En la segunda quincena del mes de junio debe realizarse el depósito de este incentivo, por lo tanto, desde mediados del mes de abril se comienzan con los estudios de casos que se contemplarán, aunado a esto, la unidad de presupuesto desde el mes de enero debe realizar una proyección en la cual se estime el monto aproximado a pagar y de esta forma definir si los recursos existentes son suficientes.

La segunda fase se efectúa en el mes de setiembre, en donde se le realiza el pago de este incentivo a los funcionarios itinerantes (docentes con nombramientos cortados), docentes reubicados y además se considera pagos retroactivos pendientes del mes de junio. Para este pago, el papel de la unidad de presupuesto es el mismo, debe realizar una proyección del monto a pagar y definir si los recursos son suficientes.

Si se detecta algún faltante presupuestario en alguno de los pagos, la unidad de presupuesto deberá gestionar, en conjunto con el Departamento de Control y Evaluación Presupuestaria, un traslado presupuestario que será remitido al Ministerio de Hacienda, en el cual se le den recursos a esta coetilla y de esta forma garantizar el correcto y oportuno pago de este incentivo a cada docente.

2. Presupuestación de la Partida 0

Este gran proceso se divide en 3 procedimientos los cuales son:

a. Eficientizar la asignación presupuestaria de la Partida 0

Para realizar el control de la ejecución presupuestaria de la Partida 0 "Remuneraciones" y sus cargas estatales y patronales, se registra el presupuesto de ley, los traslados presupuestarios, el presupuesto ajustado, los devengados mensuales y el disponible presupuestario en una herramienta de Excel, misma que es de acceso a todo el personal de la unidad y que puede ser mejorada según las necesidades que se presenten. Esta información se registra tanto programa como subprograma presupuestario, mostrando para cada uno de los mismos la información por subpartida.

Se toma en cuenta las siguientes subpartidas:

- Subpartida 00101: "Sueldos para cargos fijos"
- Subpartida 00105 "Suplencias".
- Subpartida 00201 "Tiempo Extraordinario".
- Subpartida 00203 "Disponibilidad laboral".
- Subpartida 00205 "Dietas".
- Subpartida 00301 "Retribución años servidos".
- Subpartida 00302 "Restricción al ejercicio liberal de la profesión".
- Subpartida 00304 "Salario Escolar".
- Subpartida 00399 "Otros incentivos salariales"

La actualización del presupuesto y devengados se realiza con los reportes de las liquidaciones presupuestarias y devengados extraídos de SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera), comparando que los datos que se tengan en la matriz sean iguales a los de dichos reportes, esto se realiza con el fin de validar que la información con la cual se trabaja este respaldada con el sistema y los datos del Ministerio de Hacienda.

Sobre los datos que arroja este sistema denominado SIGAF, es que se construye la proyección salarial. La proyección tiene como fin estimar los devengados que se presentarán hasta el mes de diciembre, logrando detectar posibles faltantes presupuestarios, según el presupuesto actual.

El método actual de proyección se basa en las siguientes pautas:

6. Los datos que se consignan como presupuesto para cada programa / subprograma y objeto de gasto, son los correspondientes a lo indicado en la liquidación presupuestaria extraída de SIGAF
7. Se calcula un promedio de gasto, utilizando los devengados históricos desde julio del 2014 hasta el mes más reciente, de igual forma, los devengados son extraídos de los reportes de devengados de SIGAF.
8. El método de cálculo general para proyectar se realiza con base a tasas de crecimiento promedio de cada subpartida. En otras palabras, para cada devengado, se calcula un

porcentaje de variación de un mes a otro y se calcula un promedio simple, excluyendo del mismo las variaciones negativas, esto se denomina “Tasa de variación promedio”.

9. De esta metodología general se excluyen ciertas subpartidas tales como suplencias y tiempo extraordinario debido a que son subpartidas con comportamientos muy inestables, por lo que para estos casos se utilizan promedios simples y se adicionan porcentajes de variaciones específicos, siendo que para algunos casos se divide el disponible presupuestario entre la cantidad de meses restantes.
10. Se realizan ajustes a los devengados en los meses de enero, febrero, marzo, julio, agosto y setiembre de cada periodo en análisis, debido a que, como la revaloración salarial se paga de forma retroactiva en marzo y setiembre, estos meses presentan aumentos significativos que provocarían que el promedio ascendiera y no reflejara la realidad financiera. Por consiguiente, se extrae el proporcional correspondiente a la revaloración salarial de enero y febrero o julio y agosto, dependiendo del semestre y se distribuye equilibradamente.
11. Por último, se calcula el proyectado mensual de acuerdo a la fórmula definida en el marzo metodológico.

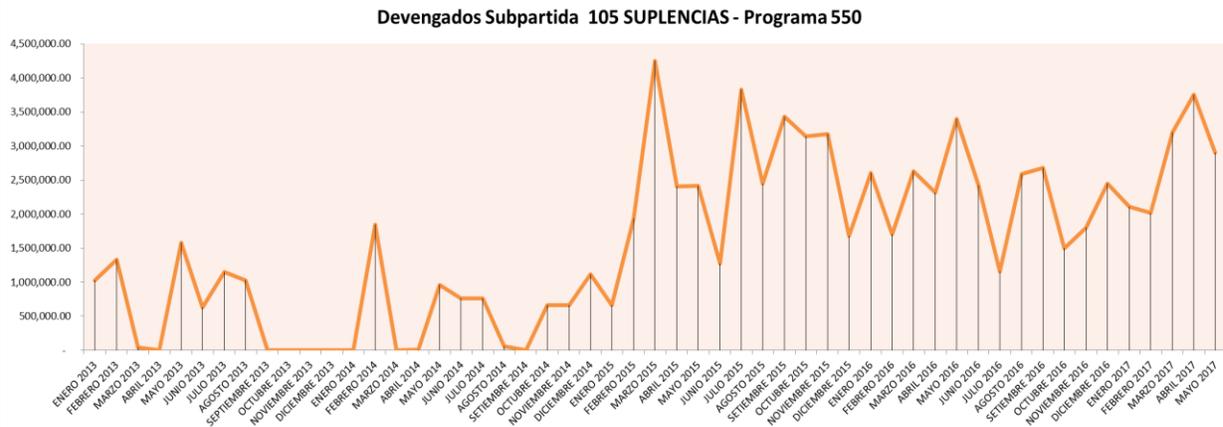
A parte de estas subpartidas salariales, se proyectan las cargas estatales y patronales asociadas al pago de los salarios, así como la proporción de aguinaldo según las fórmulas detalladas en el marzo metodológico

El control presupuestario y las proyecciones salariales sirven de igual forma para evaluar la asignación presupuestaria. Faltantes en las subpartidas, sobre todo si se presentan de forma repetitiva durante los ciclos económicos, pueden ser señal de una errónea asignación presupuestaria, que se asocia con la formulación de presupuesto.

b. Aval presupuestario para suplencias

La subpartida de suplencias es de las más complicadas en cuanto a comportamiento se refiere, por ello la labor de predecirla se vuelve bastante tediosa e incierta, un ejemplo de esta falta de tendencia en el gasto de esta subpartida se puede observar en los siguientes gráficos:

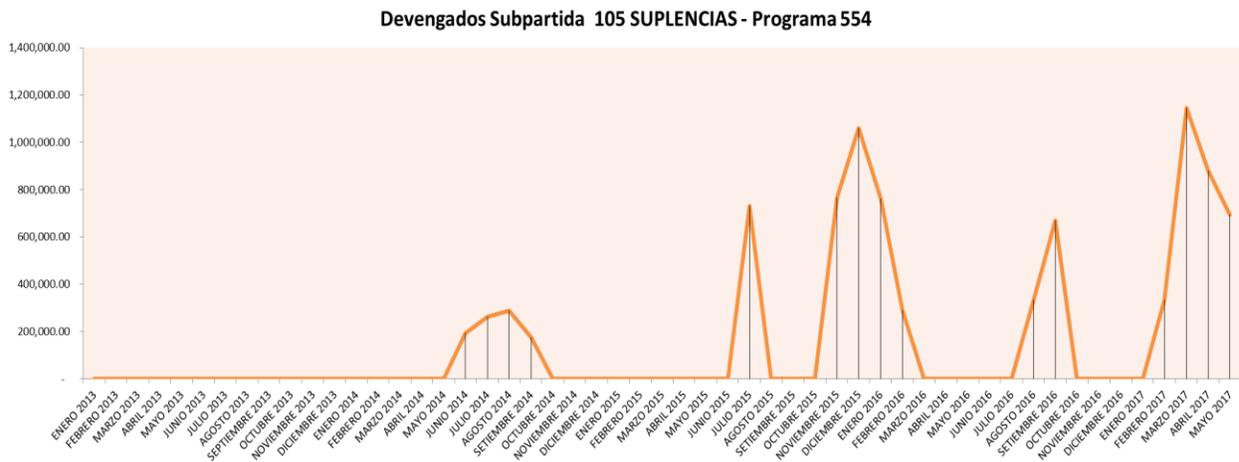
Imagen 5
Costa Rica, comportamiento del devengado, subpartida de suplencias del Programa 550 del MEP, año 2016



Fuente: elaboración propia, 2018.

Se observa que el comportamiento es inestable, en cuyos devengados anuales no es posible detectar comportamientos cíclicos en los cuales establecer tendencias.

Imagen 6
Costa Rica, comportamiento del devengado, subpartida de suplencias del Programa 554 del MEP, año 2016



Fuente: elaboración propia, 2018

Se observa un comportamiento sumamente inestable, contando una ejecución nula en varios meses de los distintos periodos.

Para ambos casos expuestos se puede observar que la tendencia de gasto no es definida, por lo que la Unidad de Presupuesto presenta dificultades para predecir dicha subpartida. Uno de los métodos para mejorar la eficiencia presupuestaria que se ha aplicado por parte de la unidad de presupuesto,

es conseguir que las unidades de gestión de la DRH, antes de realizar alguna sustitución solicite el aval de contenido presupuestario para la misma.

Es decir, antes de gestionar un nombramiento por sustitución, la unidad de presupuesto deberá implementar el estudio y analizar la factibilidad económica que conlleva el mismo, en caso de existir contenido económico suficiente, se remite a las Unidades de Gestión el aval presupuestario y se reserva el presupuesto respectivo, en caso contrario se deniega la sustitución por lo que las unidades no podrán realizar el nombramiento.

Esto se realiza solamente en los programas presupuestarios de título I, es decir, es los programas presupuestarios que contienen la parte administrativa del Ministerio de Educación Pública, esto se debe a la gran cantidad de funcionarios docentes que existen y que por ley un alumno no se puede quedar sin profesor por lo que la sustitución en los docentes es exigida.

c. Programación, mantenimiento y control de las coletillas de Recargos y Ampliaciones de Jornada Laboral (administrados por la DRH) y la subpartida de Tiempo Extraordinario

Este procedimiento permite llevar a cabo la asignación de recargos y tiempo extraordinario en los centros de costo para los cuales apliquen estos recursos, este procedimiento se da a nivel de monto o cantidad y tiene como finalidad el asegurar el control del contenido económico asignado por la Ley de Presupuesto vigente.

En lo que respecta a recargos, de acuerdo con su naturaleza, la administración la manejan dos instancias distintas, pueden ser administrados por la Dirección de Planificación Institucional o por la Dirección de Recursos Humanos. En este caso, se enfocará en la programación de los recargos administrados por la Dirección de Recursos Humanos, los cuales se detallan:

Tabla 12
Costa Rica, recargos administrados por la Dirección de Recursos Humanos del MEP, año 2018

Nombre del Recargo	% de Remuneración	Referencia de Pago
60 Minutos (Parcial-Total)	40%	Salario Base
Comité de Apoyo Educativo (Primaria)	6.67%	SB Orientador 1
Comité de Apoyo Educativo (Secundaria Académica)	6.67%	SB Orientador 1
Comité de Apoyo Educativo (Secundaria Técnica)	6.67%	SB Orientador 1
Comité de Evaluación de los Aprendizajes-Comité Técnico Asesor	15%	Salario Base
Facilitadores Curriculares	50%	Salario Base
Funciones Servicios Administrativos Biblioteca	50%	Salario Base
Problemas de Aprendizaje	50%	Salario Base
Funciones Especiales	50%	40 (Lecciones)
Funciones Especiales	50%	Salario Base

Fuente: Unidad de Presupuesto, 2019.

Por tanto, los recargos que administra la Dirección de Recursos Humanos son 10, de ellos, 5 representan el 50% del salario base (considerando 40 lecciones como el salario base de un docente que labora por lecciones); 3 recargos se remuneran tomando como referencia el 6.67% del salario base de un Orientador1, por su parte el recargo de 60 minutos corresponde a un 40% sobre el

salario base del funcionario que ostenta el recargo, y por último, el recargo Comité de Evaluación de los Aprendizajes se remunera pagando el 15% sobre el salario base de cada docente.

Para estos recargos administrados por la DRH, se recopila la información necesaria (monto presupuestado, monto a devengar y cantidad requerida) por ciclo lectivo, según esta información, para cada nuevo periodo se realiza una duplicación de la base de programación del ciclo anterior.

Posteriormente, se analiza la base duplicada versus la base consolidada, programando aumentos y disminuciones en las cantidades de los diferentes tipos de recargos en INTEGRA2.

Una vez concluida la actualización de la base de recargos en INTEGRA2, la Unidad de Presupuesto, del Departamento de Remuneraciones, comunica mediante oficio o correo electrónico, a las jefaturas de los Departamentos de Gestión, para que procedan con el registro de las acciones de personal según corresponda. Así mismo, durante el transcurso del ciclo lectivo la base de recargos, conforme a las solicitudes de nuevos recursos que requieran los Centros Educativos, emitidas por los Departamentos de Gestión.

Los Departamentos de Gestión, mediante correo electrónico, remiten a la Unidad de Presupuesto, las solicitudes, para el mantenimiento de la programación de recargos (nuevos recursos), las mismas deben ser presentadas con el siguiente formato:

Imagen 7

Costa Rica, formato para programación de Recargos del MEP, año 2018

CodigoCentroCosto	CodigoRecargo	Cantidad/Monto	%	Rige	Vence	Recargo

Justificación:

Fuente: Unidad de Presupuesto, 2019.

Para el caso de tiempo extraordinario, se aplica el mismo proceso detallado anteriormente con recargos, a diferencia que la programación se realiza con base cantidad de horas y monto a gastar. Además, las modificaciones se canalizan por medio de los jefes de programa y por medio de solicitudes remitidas por correo electrónico.

3. Trámite de modificaciones presupuestarias para traslados de partidas

Los traslados son gestionados a partir de los datos (sobrantes y déficits) que arroja la proyección de salarios por subpartida presupuestaria, el fin principal de los traslados es, una vez detectados los posibles déficits en cada subpartida de la Partida 0, realizar los movimientos de presupuesto necesarios entre subpartidas para pasar recursos de una subpartida con sobrantes a una que presente faltante.

El proceso inicia de forma interna en la Dirección de Recursos Humanos, una vez detectada la presencia de déficits en las subpartidas, luego se remite para su aval al Departamento de Financiero del Ministerio de Educación y por último se remite al Ministerio de Hacienda para ser evaluado y contabilizado.

Ahora bien, para realizar un traslado presupuestario se deben respetar las fechas establecidas por el Ministerio de Hacienda, las mismas cambian cada periodo, sin embargo, normalmente se establecen dentro de los siguientes rangos:

Tabla 13
Costa Rica, fechas establecidas para los Traslados de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, año 2018

Traslados Presupuestarios	Mes aproximado de remisión
I Traslado	Febrero
II Traslado	Abril
III Traslado	Junio
IV Traslado	Setiembre

Fuente: elaboración propia, 2019

Para efectuar un traslado presupuestario, el Ministerio de Educación Pública debe de justificar exhaustivamente la necesidad de realizar las modificaciones, ya sea por situaciones que no fueron posibles de considerar al momento de planificar y formular el Presupuesto (elaborado y presentado el año previo a la ejecución del presupuesto ante el Ministerio de Hacienda) o cualquier eventualidad fuera del control ministerial, por ejemplo, cambios en los porcentajes de pagos en cargas estatales o patronales, creación de nuevos incentivos, cambios en las formas de pago de los componentes salariales, entre otros.

Los traslados presupuestarios deben de cumplir con las disposiciones y normativas que contenga 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, por ejemplo:

- Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo: 45
- Reglamento a la Ley 8131 de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, en sus artículos: 61, 62, 63, 64 y 70

Los movimientos a gestionar por subpartida presupuestaria primero se muestran dentro de la proyección de salarios, con el fin de verificar que los déficits sean cubiertos en su totalidad, y así mismo, que el monto a rebajar no supere el sobrante de la subpartida. Una vez realizado esto, los montos se trasladan a un formulario el cual fue proporcionado por el Departamento de Control y Evaluación Presupuestaria (DECEP), el cual debe ser actualizado cada año según el presupuesto asignado.

El formulario es un libro de Excel que muestra la siguiente información:

Imagen 8
Costa Rica, formato para gestionar los Traslados Presupuestarios del MEP, año 2018

Programa	Subpartida	Descripción	No. Coletilla	Descripción de Coletilla	FF	Presupuesto 2017	Aumento	Disminución	Saldo	Observación
----------	------------	-------------	---------------	--------------------------	----	------------------	---------	-------------	-------	-------------

Fuente: Unidad de Presupuesto, 2019

En donde:

- ✓ Programa: representa el número del programa, ejemplo, 550, 551, 553...
- ✓ Subpartida: representa el número de la subpartida, ejemplo, 101, 105, 203...
- ✓ Descripción: describe el nombre de la subpartida que representa el número integrado anteriormente, ejemplo, si en la subpartida se tiene el número 101, en la descripción se verá "Sueldos para Cargos Fijos".
- ✓ No Coletilla: representa el número de la coletilla, ejemplo, 82, 73...
- ✓ Descripción de coletilla: describe el nombre de la coletilla que representa el número integrado anteriormente, ejemplo, si en el número de la coletilla se tiene el número 82, en la descripción se verá "Costo de Vida".
- ✓ FF: representa la fuente de financiamiento de cada subpartida y coletilla, se verán dos opciones en esta casilla, 001 que representa los ingresos de capital o ingresos corrientes y la fuente de financiamiento 280 que representa la colocación de títulos valores o por medio de financiamientos¹.
- ✓ Presupuesto 2017: muestra el presupuesto actual de cada subpartida, es decir, el Presupuesto de Ley más/menos los traslados presupuestarios contabilizados o en trámite.
- ✓ Aumento: en estas celdas es donde se indica el aumento necesario que debe recibir la subpartida para cubrir el déficit, por tanto, solo habrá datos en las subpartidas deficitarias.
- ✓ Disminución: en estas celdas es donde se indica el monto necesario a disminuir para cubrir la(s) subpartida(s) deficitarias, por tanto, solo habrá datos en las subpartidas superavitarias.
- ✓ Saldo: es el resultado de contemplar dentro del presupuesto 2017, los aumentos o disminuciones propuestos.
- ✓ Observación: espacio que se llena con información necesaria en caso de requerirse.

Este formulario se rellena como si fuera un asiento contable, en donde, 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 disminuyen o aumentan, se debe de tener el cuidado de realizarlo en la coletilla o Subpartida correspondiente y también asegurarse de cumplir con las estipulaciones de Ley, ejemplo, no trasladar recursos entre programas, no realizar combinaciones por fuentes de financiamiento, entre otros.

¹ Según Clasificador de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

4. Parametrización de Componentes Salariales

La parametrización de componentes salariales comienza cuando entra en vigencia el sistema de pago de INTEGRA2, pretende reglamentar la responsabilidad de cada una de las partes involucradas en dicho proceso. Los departamentos involucrados son: 1.106.655

- Departamentos de Gestión (Unidades de la Dirección de Recursos Humanos)
- Área Legal (Unidad de apoyo legal de la Dirección de Recursos Humanos)
- Dirección General de Servicio Civil (DGSC)
- Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN)

Al presentarse la necesidad de parametrizar un componente salarial en el Sistema INTEGRA2, los departamentos demandantes del Ministerio de Educación Pública, y todas aquellas áreas (DGSC, DGPN) que ameriten tomar criterio en el proceso, deben realizar el estudio técnico previo que corresponda, con el fin de analizar la viabilidad de la propuesta.

Se procede a generar el fundamento legal por medio de una Resolución, Decreto, Directriz, entre otros, emitida por la instancia competente, conforme al marco normativo vigente (puede corresponder al Ministerio de Educación Pública, a la DGSC, o DGPN, según el incentivo y la clase de que se trate).

- Departamento de Remuneraciones (Unidad de Presupuesto)/ Comisión Institucional de Integra (CINT)

Una vez emitida la base legal, el departamento demandante, debe remitir los insumos (Resolución, Decreto, Directriz, entre otros), a la Unidad de Presupuesto, la cual, procederá a comunicarse con la CINT, (especialistas en el sistema Integra2 y en el tema de parametrización), para definir las pautas de la solicitud (creación o modificación de un componente salarial).

Posteriormente, la Unidad de Presupuesto, elabora el oficio para la creación o modificación de los componentes salariales en INTEGRA2, conforme a la siguiente clasificación:

Este proceso se realiza por dos necesidades básicas, creación o modificación de un componente salarial, para ambos casos se confecciona un oficio para solicitar la creación o modificación del componente salarial requerido, el mismo debe incluir una tabla con los siguientes detalles: Nombre del componente, objeto del gasto, código, fuente de financiamiento, descripción fórmula de la prosa y fundamento legal.

Además, para ambos casos, el supra citado oficio debe ser firmado por la Dirección de Recursos Humanos (Director (a)), y es responsabilidad de la Unidad de Presupuesto remitir la solicitud a los Entes Rectores para la configuración en el Sistema INTEGRA2.

- Dirección General de Servicio Civil (DGSC) / Ministerio Hacienda

El oficio de solicitud de parametrización, deberá ser avalado por la DGSC y la DGPN para ratificar la procedencia Técnica y Legal del incentivo y la existencia del respectivo contenido presupuestario. Cuando la DGPN brinda su aval, se lo comunica a la Tesorería Nacional, para que proceda a matricular el componente en el Sistema de Pagos.

➤ CTFI/CINT/ DRH

Seguidamente, el Comité Técnico Funcional Integra coordina las acciones necesarias con el equipo técnico y funcional involucrado en el proceso, para el ajuste en el sistema INTEGRA2, las cuales inicialmente se realizan en el ambiente de pruebas (Q.A).

La CINT coordinará con la Dirección de Recursos Humanos (Deptos. de Gestión/ Unidad Presupuesto), del Ministerio de Educación Pública, para realizar las pruebas correspondientes (ambiente de prueba).

Una vez concluidas las pruebas y avalado el componente, CTFi comunica a la CINT y Departamento de Remuneraciones (Unidad de Presupuesto) de la Dirección de Recursos Humanos, del Ministerio de Educación Pública, que el componente ya fue configurado en Producción.

4.2 Descripción de la eficiencia de la implementación de la Partida 0 denominada Remuneraciones de la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública

Con el fin de describir la eficiencia de la implementación y presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones”, se utilizará un análisis de Costo-efectividad de los temas principales y de las aristas planteadas en los antecedentes, siendo así a continuación se detalla cada uno de ellos.

4.2.1 Análisis Costo Efectividad Tecnológico

Una de las aristas fundamentales para el eficiente control presupuestario del presupuesto de Remuneraciones se liga a la eficiencia de los sistemas de pago, los cuales, desde hace varios años se ha evidenciado, principalmente a través de los medios de comunicación, la problemática de pagos que sufren especialmente los docentes del Ministerio de Educación Pública. Esta problemática es potenciada por los sistemas utilizados para la generación de las planillas, sistemas que se han caracterizado por ser obsoletos y poseer deficiencias importantes en el control, estándares de calidad y restricciones al ingresar las acciones de personal para nombrar a cada funcionario o alguno de sus componentes salariales.

Para detallar, a partir del año 1996 se comenzó a utilizar un sistema llamado Sistemas de Acciones de Personal (SAP), sin embargo, este sistema estaba totalmente obsoleto, por lo cual a partir del 2002 fue reemplazado con el Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH), el cual fue utilizado hasta abril del 2014 por cuanto poseía deficiencias en las restricciones o seguridad al nombrar a los funcionarios por lo que fue sustituido por Integra 2.

Estos problemas de pago lo han evidenciado varios informes técnicos de la Contraloría General de la Republica, ejemplo, el Informe Evaluación del Sistema de Pago de Salarios del Ministerio de Educación Pública, publicado en el año 2004 evidencia que los problemas de pago, específicamente en lo que a sumas pagadas de más o de menos se refiere, se puede explicar por 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” (Ministerio de Educación Pública,

2003, Informe Evaluación del Sistema de Pago de Salarios del Ministerio de Educación Pública, p. 16).

2) “Los errores, ya sea de sistema o humanos, en el procesamiento de la información” (Ministerio de Educación Pública, 2003, Informe Evaluación del Sistema de Pago de Salarios del Ministerio de Educación Pública, p. 16).

Adicionalmente a lo largo de este informe se hace referencia en reiteradas ocasiones a las debilidades del anterior sistema SIGRH. Se habla por ejemplo de que el sistema de pago no constituye un sistema integrado, ni esta 100% automatizado, esto generaba altos riesgos asociados con la integridad y la seguridad de los datos, lo cual, en última instancia menoscaban la confiabilidad y veracidad de la información.

Aunado a esto el proceso era competencia únicamente del Departamento de Informática, lo cual no es de su competencia; únicamente la dirección de recursos humanos revisaba las propuestas de pago como método de validación de contenido presupuestario.

Así mismo, el Informe Sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública publicado en el año 2012 resalta algunos datos muy representativos en la problemática de remuneraciones como lo son:

1) “El Ministerio de Educación Pública 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 país, 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). (Ministerio de Educación Pública, 2012, Informe Sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, p. 3)

2) El informe da a conocer la debilidad de que 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. Tal y como se indica, el Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos (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. (Ministerio de Educación Pública, 2012, Informe Sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, p. 3)

3) Se detecta que el Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos (SIGRH) es un sistema con tecnología obsoleta con más de 22 años de funcionamiento, y de acuerdo

con lo que señala el Ministerio de Educación Pública, no se cuenta con personal competente y preparado técnicamente para su mantenimiento; además, debido a su dificultad de adaptación no permite ser parametrizado con la legislación vigente. (Ministerio de Educación Pública, 2012, Informe Sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, p. 3)

4) En razón de los riesgos presentes en la generación y pago de la planilla, la administración gestiona desde el año 2007 el diseño e implementación de un nuevo sistema de pagos mediante la ejecución del Proyecto Ministerio de Educación Pública-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”. (Ministerio de Educación Pública, 2012, Informe Sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, p. 3).

A partir de lo expuesto, y en vista de la persistencia de los problemas de pago, se propone pasarse al sistema Integra 2, cuyo cambio es aplicado a partir de abril del 2014, se realiza como una posible solución a los problemas expuestos anteriormente.

Es importante mermar los problemas de pago, primeramente, por un compromiso de eficiencia que se debe aplicar en la labor pública, así mismo, por cuanto los recursos son adquiridos tanto de los impuestos que pagan todos los ciudadanos del país, así como por medio de deuda.

Ahora bien, la problemática de pago no se debe solamente al sistema utilizado, sino que se une el volumen de trabajo, el cual, en ocasiones no es cubierto con facilidad por los funcionarios activos. Esta problemática de pago se ha evidenciado por la Contraloría General de la República por medio de algunos informes técnicos, por ejemplo:

1. Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del Ministerio de Educación Pública, año 2004.

Este informe toca un punto importante el cual corresponde al de las sumas pagadas de más o de menos en salarios a los funcionarios del Ministerio de Educación Pública, comenta que este es un asunto que no nace con la implementación del nuevo sistema de pago de salarios, y que tampoco es una consecuencia exclusiva del SIGRH, hace énfasis en que es un grave problema que caracteriza al Ministerio de Educación Pública históricamente y que se ha originado, principalmente, debido 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” (Contraloría General de la República, 2004, Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del Ministerio de Educación Pública, p.25)
- 2) “los errores, ya sea de sistema o humanos, en el procesamiento de la información” (Contraloría General de la República, 2004, Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del Ministerio de Educación Pública, p.25)

Aunado a lo anterior, hace referencia a que, a pesar del crecimiento que ha tenido el Ministerio en cuanto a cantidad de personal administrativo e implementación de nuevos instrumentos tecnológicos, estos cambios no se han acompañado de la necesaria modernización, simplificación y desconcentración del proceso de recopilación, remisión, análisis y aprobación de movimientos de personal, esta concentración de ha saturado la capacidad operativa de las oficinas centrales.

Por consiguiente, a pesar de que el Ministerio de Educación Pública no tuviera errores o inconsistencias en sus tecnologías de información y comunicación, aun tendría problemas de sumas pagadas de más o de menos, porque el proceso que se automatizó con nuevas tecnologías no se rediseñó estructuralmente para reducir ese problema.

❖ Informe sobre la gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, año 2012

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

- 1) “El Ministerio de Educación Pública tiene 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 país, 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, 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 Ministerio de Educación Pública, la Administración gestiona desde el año 2007 el diseño e implementación de un nuevo sistema de pagos mediante la ejecución del Proyecto Ministerio de Educación Pública -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”. (Contraloría General de la República, 2012, Informe sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública, p.42)

Detallando cada sistema:

1. Análisis Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH)

La implementación del Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH) en el 2002, según informe N° DFOE-EC-26 (2004) de la Contraloría General de la República, se efectuó sin el marco organizacional y procedimental suficiente para que las nuevas funciones y responsabilidades generadas por el nuevo proceso de generación de propuesta salarial se asignaran formalmente, situación que persistió hasta el 2014, fecha en la que ingresó el sistema Integra 2.

A pesar de que durante el ingreso del Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH), se tenía dentro de la organización administrativa del Ministerio de Educación Pública una Dirección de Recursos Humanos y una Unidad de Planillas, la misma nunca se había hecho responsable de generar las propuestas de pago.

En su momento, el sistema SAP (Sistema de Acciones de Personal), lo que gestionaba era la recopilación de las acciones de personal, mismas que se remitían al Ministerio de Hacienda para aplicar los pagos. Inclusive, era el Ministerio de Hacienda quien generaba las deducciones, las posibles sumas giradas de más o de menos y todo lo relacionado con el pago salarial de los funcionarios.

Cuando ingresa el SIGRH, la problemática sigue en su mayor parte, las responsabilidades no se canalizan de forma correcta, siendo que la División de Informática de Gestión asumió gran parte de las funciones y responsabilidades relacionadas con la emisión de la propuesta salarial cuando en realidad este departamento debió ser colaborador de procesos tecnológicos y no gestor de procesos críticos como lo son la generación de la propuesta de pago.

Otra de las debilidades que siempre mostró el sistema, fue la presencia de constantes inconsistencias en el proceso de generación de la propuesta de pago salarial. El SIGRH siempre presentó una serie de inconsistencias que durante el paso de los años fueron medianamente solventadas por el equipo de personal informático del Ministerio de Educación Pública, a pesar de que dicha labor era responsabilidad de la empresa a la cual se le concedió la subcontratación.

Empero a los esfuerzos por parte de informática, el proceso de mejora no cumplió con las expectativas deseadas, debido a que a partir de las pruebas realizadas y del trabajo realizado por los técnicos día con día, se seguían detectando inconsistencias, las cuales nunca fueron atendidas.

Otra de las debilidades con las que contaba el SIGRH, es que a pesar de que fue diseñado para evitar la incompatibilidad de funciones, en la práctica, existían técnicos que tenían los roles de confección, revisión y aplicación de acciones de personal, cuando por ordenamiento interno una sola persona no puede llevar los 3 roles. Esta situación se daba bajo el argumento de que las unidades de gestión no tenían la capacidad operativa suficiente para separar dichos roles en distintos funcionarios.

Este problema de incompatibilidad de funciones viene de la mano de la vulnerabilidad que tenía el sistema para ser plagiado o realizar acciones que eran poco éticas, así mismo, al no haber un filtro de revisión, se cometían muchos errores de digitación que pasan desapercibidos y que

ayudaban a pluralizar las sumas giradas de más, por ejemplo errores en las fechas de riges o vencos, porcentajes de recargos incorrectos, asignación de complementos salariales que no tenían procedencia, entre otros.

El sistema anterior SIGRH, puntualmente basa sus debilidades en los siguientes puntos:

1. Constantemente se presentaban inconsistencias que, a pesar de ser reportadas por el Ministerio de Educación Pública, nunca fueron acatadas por la empresa SOIN (subcontratada por GBM) encargada de la adaptación del sistema para que se ajustara a los requerimientos del Ministerio de Educación Pública.
2. El SIGRH no contaba con un mecanismo de mantenimiento correctivo (requerimientos no solucionados) y evolutivo (nuevos requerimientos). Esto fue tratado de solucionar por medio del Departamento de Informática sin embargo se logró corregir todas las debilidades o vulnerabilidades del sistema que se reportaron.
3. Se presentaban problemas constantes en el despliegue de la información y funcionalidad de las acciones de personal, se daban inconsistencias en la información de la plaza, sobre escritura de la historia del funcionario, devolución automática de las acciones de personal y problemas en los procesos automáticos masivos.
4. Durante el proceso de contratación del SIGRH se tuvieron problemas presupuestarios en la contratación de los subsistemas que integraban el nuevo sistema, por ello se tuvo que escoger ciertos subsistemas y rubros hasta donde el contenido presupuestario alcanzara. Siendo así, era de esperar que el sistema a implementar no cumpliera al cien por ciento con sus potencialidades. Sin embargo, según información brindada por el MBA Alberto Orozco Canossa, Director de Informática de Gestión, en el informe DIG-0800-2003 del 17 de octubre del 2003, se detalla que algunos de los subsistemas que se contrataron estaban siendo subutilizados:

Imagen 9

Costa Rica, subsistemas subutilizados con el SIGRH, MEP, año 2003

Módulo	Porcentaje de uso
Módulo de Carrera Profesional	0 %
Módulo de Reclutamiento y Selección	20 %
Módulo de Programación Presupuestaria	30 %
Módulo de Manual de Puestos	90 %
Módulo de Expediente de Personal	95 %

Fuente: Ministerio de Educación Pública, 2003, Informe DIG-0800-2003, p.9

5. Se determinó que el Ministerio de Educación Pública pese a haber tramitado, ejecutado y pagado un monto de \$97.600.00 (noventa y siete mil seiscientos dólares) al contratista por concepto de una ampliación al SIGRH con el propósito de generar un nuevo módulo de información que apoyara los procesos de gestión de las unidades de Programación

Presupuestaria y Estadísticas Educativas, no se recibió de conformidad el producto de dicha ampliación; es decir, el SIGRH que se encuentra en producción ni siquiera cuenta con el citado módulo de información.

Aunado a lo anterior, y como consecuencia de la entrevista realizada a los funcionarios de la Unidad de Presupuesto, se pueden agregar como críticas al SIGRH las siguientes observaciones como causales de la ineficiencia de este sistema:

- ❖ Apertura del sistema por pocos días: El sistema se abría 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 dirección de Informática, por lo que las personas que trabajaban 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.

Así mismo, entre las consecuencias citadas por las ineficiencias de SIGRH se encuentran:

- ❖ Problemas en los pagos: Producto de lo indicado, se presentaban inconsistencias en el pago, como por ejemplo, acreditaciones que no corresponden, pagos incompletos o bien la ausencia total de pago. Esto generaba grandes inconvenientes ya que provocaba una presentan una serie de reclamos o recursos de amparo que conllevan procesos administrativos tediosos y engorrosos, los cuales en la mayoría de veces son desgastantes para las partes involucradas; sin contar el gasto presupuestario de ambas partes para solucionar el problema.
- ❖ Deficiencias en el control presupuestario: A nivel del sistema, el SIGRH no tenía mecanismos de control sobre el disponible presupuestario asignado a los distintos programas para el pago de la planilla, con ello el control del presupuesto era complejo y en muchas ocasiones se presentó el inconveniente de falta de presupuesto para realizar el pago salarial.

En conclusión, el sistema SIGRH vino a tratar de solucionar ciertos problemas y vulnerabilidades que tenía la generación de la planilla y sobre todo a empoderar al Ministerio de Educación Pública en este proceso, sin embargo, la plataforma no resolvió muchas de las vulnerabilidades esperadas.

Esta plataforma, a pesar de las reformas implementadas por el Departamento de Informática contaba con deficiencias grandes que nunca contaron con solución, dando como resultado una plataforma que no daba una gestión integral y sostenible, lo cual producía información poco confiable en materia de gestión de recursos humanos y de propuestas salariales, además de no contar con ningún reporte que ayude a la gestión en materia presupuestaria.

Desde su puesta en marcha, generó grandes problemas, entre uno de los más importantes es la presencia de sumas giradas de más que aun suman un monto importante de fondos públicos, además de la presencia de grandes deficiencias de control que permitieron el ingreso y eliminación de información, sin que quedara evidencia o rastro de las operaciones efectuadas

Analizando las consecuencias de esto en materia presupuestaria, se nota que durante la implementación del SIGRH se daban fallas y por tanto consecuencias negativas a nivel presupuestario, primeramente, el sistema no tenía ningún módulo que reflejara algún reporte que permitiera controlar el gasto de los componentes salariales, y además las sumas giradas de más que elevaban el gasto no contaban con ningún instrumento de control que ayudara a saber cuánto representaban en la planilla final.

El Departamento de Informática generaba las planillas y antes de remitirlas a Hacienda eran enviadas a la Dirección de Recursos Humanos para conocer el disponible presupuestario, sin embargo, en la mayoría de ocasiones, al presentarse algún faltante presupuestario y al no contarse con el tiempo necesario para tomar alguna alternativa correctiva se dejaban por fuera de la propuesta de pago a ciertos funcionarios elegidos al azar, hasta completar un monto de pago que alcanzara según el disponible presupuestario.

2. Análisis INTEGRA 2

Dados todos los problemas antes expuestos, la Contraloría General de la República ordenó el desarrollo de una herramienta tecnológica integrada, la misma debería facilitar la gestión de recursos humanos logrando que el trámite y ejecución de la planilla del Ministerio de Educación Pública se realizara en forma oportuna, atendiendo los principios de la sana administración, de esta forma es donde nace la implementación del sistema Integra 2 en abril del año 2014.

El sistema Integra utilizado por el Gobierno Central y todas sus dependencias, el mismo 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. El ingreso de un sistema integrado para todo el gobierno central tiene como propósito lograr una mayor eficiencia y producción, mejorar la toma de decisiones, lograr mayor transparencia y permitir una mejora en la eficiencia en el pago salarial de todos los funcionarios.

El Ministerio de Educación Pública no había podido utilizarlo en virtud de la diversidad de sus nombramientos y sus diferentes categorías salariales entre el Título I y Título II, lo que generó que el sistema fuera ineficiente para este ministerio. Una vez que el sistema se adapta a las necesidades del Ministerio de Educación Pública, se pone en marcha su uso, sin embargo, se tuvieron muchos problemas.

Según el informe 31-14 “Integra 2 – Problemas de Pago”, elaborado por la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública a solicitud de la señora Ministra de Educación Pública, Sonia Marta Mora Escalante, se presentaron varias situaciones que incitaron a que la puesta en marcha del Sistema Integra 2 tuviera retrasos, según este informe estas situaciones “...no solo obedecen a circunstancias propias del Ministerio de Educación Pública, sino que además el Ministerio de Hacienda no se encontraba listo para salir en producción, lo que provocó que el Sistema empezara

a funcionar en el escenario más crítico, por el volumen de información que se procesa al inicio del curso lectivo en el Ministerio de Educación Pública” (Ministerio de Educación Pública, 2015, Integra 2 – Problemas de Pago, p.8).

En el informe en cita se reitera que los funcionarios de la DRH no contaban con el conocimiento idóneo del funcionamiento del sistema, lo cual implicó que el proceso de aprendizaje se llevara sobre la marcha del sistema. Adiciona que faltó información a nivel institucional del cambio del sistema y sobre cómo se aplicarían las deducciones y rebajos salariales. Así mismo incorpora problemas de planificación y gestión en la Dirección de Recursos Humanos que se evidenciaron por medio de atrasos en la inclusión de la información en los sistemas informáticos, SIGRH e Integra 2, situación que fue detonante para los problemas de pago presentados.

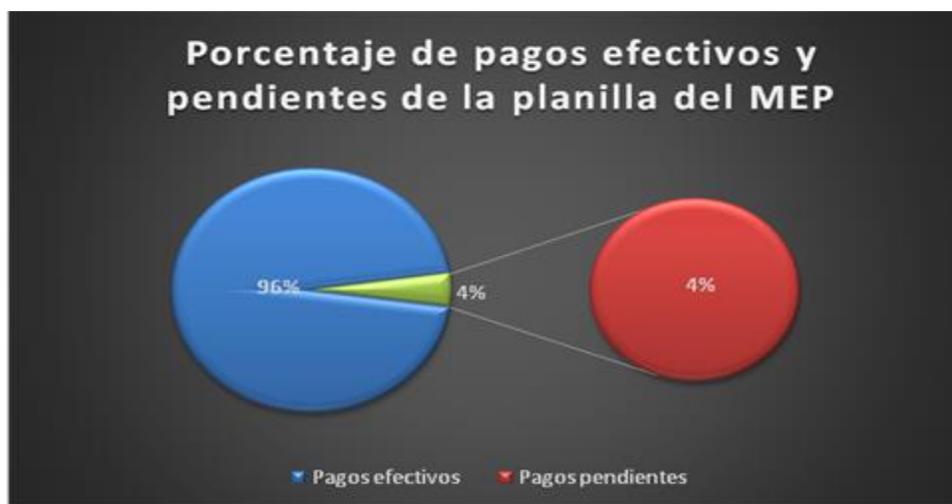
Aunado a lo anterior plasma atrasos en la inclusión de información en ambos sistemas debido a que, como medida de contingencia, se decidió ingresar las acciones de personal tanto en el SIGRH como en Integra 2, es decir, realizar un “trabajo doble”, con tal de minimizar los casos de docentes que tenían problemas de pago en Integra 2; en consecuencia, durante los primeros meses se daban pagos en ambos sistemas informáticos. Las consecuencias de esto es la alteración de los salarios presentándose sumas giradas de más.

A partir de la primera quincena del mes de abril del año 2014, quincena en la que empezó a funcionar Integra 2, se presentaron una serie de problemáticas que terminaron en huelga nacional, misma que fue noticia a nivel nacional; como se menciona en la siguiente noticia “Sistema de pago del Ministerio de Educación Pública costó al menos 1.200.000 dólares y causa problemas a miles de educadores” (CRhoy, 2014, recuperado de crhoy.com), 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” (CRhoy, 2014, recuperado de crhoy.com), al igual que este medio de comunicación existen muchos que mencionan que el principal problema es el sistema.

Empero a esto, el Ministerio de Educación Pública, en específico la DRH, en todo momento enfatizó que la realidad fue otra y que por el contrario el sistema es bueno debido a que viene a solventar una serie de debilidades que presentaba el sistema anterior SIGRH. Además, se aseguraba que la cantidad de funcionarios que tuvieron problemas de pago era mínima, considerando la cantidad de empleados que componen la planilla del Ministerio de Educación Pública, esto se demuestra en la siguiente imagen:

Imagen 10

Costa Rica, porcentaje de pagos efectivos y pendientes del Ministerio de Educación Pública, año 2014



Fuente: Informe 13-14 “Integra 2 – Problemas de pago”, Auditoría Interna, Ministerio de Educación Pública

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 de funcionarios que contenía la planilla, lo que quiere decir que el pago efectivo correspondió al 96% de toda la planilla y que solo el 4% quedó sin pago alguno, proporción que representa a 3.322 personas; de estas, se pagó 1.913 dos días después mediante una planilla extraordinaria; quedando solamente 1.409 sin pago total (datos tomados de una carta del exministro de educación, Leonardo Garnier, en donde da explicación de lo sucedido con Integra 2 -Anexo 1).

Las causas de la problemática de pago generada con la implementación de Integra 2 son muy variadas, algunos ejemplos pueden ser: los docentes no fueron incluidos a tiempo en el nuevo sistema o se les omitió algún componente de su salario como los recargos, no se tenía suficiente conocimiento de los procesos que se debían realizar para integrar a los funcionarios en el sistema, para mermar los problemas de pago se hacían las acciones de personal en ambos sistemas lo que consumía mayor tiempo y trabajo, se dieron inconsistencias en las formas de pago de los componentes salariales, entre otros.

Además, se demostraron una serie de problemáticas que el Ministerio de Educación Pública tiene, entre ellas podemos citar la falta de planificación del proyecto, la no dimensión de la magnitud del cambio y la no contemplación por parte de los jefes de los problemas que el cambio podría generar. Aunado a esto, el sistema presentaba ciertas inconsistencias, en un inicio los componentes estaban mal programados y la peor de las debilidades se presenta a nivel de reportes en donde Integra 2 no genera reportes confiables.

La importancia de este sistema radica en que representa una herramienta que permite un mejor control sobre la nómina sin embargo cuenta con ciertas debilidades que aún no son resueltas por ejemplo el tema de los reportes.

Los beneficios que ha traído se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) El sistema Integra II permanece abierto todos los días del mes, por lo que los movimientos de personal pueden incluirse inmediatamente que ingresan a la Unidad de Asignación de Recurso Humano.
- b) 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.
- c) 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.
- d) La corrida de planilla 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.
- e) 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.
- f) El sistema permite un máximo de dos meses de retroactividad con la justificación del caso, y bajo la directriz de la DGSC.

Ahora bien, considerando las mejoras que ha incorporado el Sistema Integra 2, el gasto ha cambiado de comportamiento, lo que ha hecho que la Unidad de Presupuesto realice nuevas estadísticas y formas de presupuestar, la puesta en marcha del sistema ha proporcionado que el ciclo lectivo esté con todos los nombramientos actualizados el mes de marzo, mientras que anteriormente se lograba completar los nombramientos hasta mayo o junio de cada periodo.

Es decir, en términos de eficiencia, se ha reducido en un 50% el tiempo de acción para lograr obtener un ciclo lectivo actualizado con todos los nombramientos activos, empero a ello, se puede analizar que, tener una planilla actualizada hasta el mes de marzo implica que hay un retraso del 25% en los nombramientos respecto a los meses del ciclo lectivo, por lo se podrían hacer mejoras que colaboren a alcanzar un inicio de curso lectivo al 100%

Tras todo o expuesto anteriormente, es evidente que los costos económicos han sido muy altos para integrar sistemas informáticos que han representado poca eficiencia, así mismo, al no contar con reportes presupuestarios que permitan un correcto control, se siguen incrementando los costos por cuando los datos deben ser recolectados a mano, haciendo que exista un gran margen de error, invirtiendo tiempo y hasta tiempo extraordinario.

4.2.2 Costo efectividad Microeconómico

Para efectuar un análisis costo efectividad a nivel microeconómico, analizaremos aristas que intervienen a nivel de la Unidad de Presupuesto o institucional.

4.2.2.1 Costo efectividad en los procesos

La siguiente tabla evalúa la eficiencia operativa de los procesos realizado por la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública:

Tabla 14
Costa Rica, eficiencia operativa de los procesos realizados por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018.

Proceso	Etapas del proceso	Se cumple	En tiempo o con retrasos
1. Gestión Pago de IDS	Primera gestión de pago (Junio), pago general a profesores con nombramientos por periodos completos.	SI	Con retrasos (solventados en setiembre)
	Segunda gestión de pago (setiembre), pago a profesores con nombramientos cortados o reubicados, readecuados entre otros.	SI	Sin retrasos
	Proyección, control y evaluación de la asignación presupuestaria	SI	Con eventuales retrasos
2. Control y fiscalización de partidas y subpartidas encomendadas a la DRH	Aval presupuestario para suplencias	SI	Sin retrasos
	Programación, mantenimiento y control de las coetillas de Recargos y Ampliaciones de Jornada Laboral (administrados por la DRH) y la subpartida de Tiempo Extraordinario	SI	Sin retrasos
3. Trámite de modificaciones presupuestarias para traslados de partidas	Ninguna	SI	Con importantes y constantes retrasos
3. Parametrización de Componentes Salariales	Ninguna	SI	Sin retrasos

Fuente: elaboración propia, 2019

Es importante hacer ver que el 50% de los procesos presentan retrasos, lo cual se traduce en costos para la institución y en una baja eficiencia.

4.2.2.2 Costo efectividad en la Normativa

Si se procede a realizar un análisis de eficiencia del marco normativo, que regula la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones (UPRE), la que denominaremos eficiencia normativa, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 15

Costa Rica, eficiencia del marco normativo aplicado por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018.

MARCO NORMATIVO	DIRECTRIZ PRINCIPAL UPRE	APLICACIÓN NORMA COMPLETA O PARCIAL	APLICACIÓN EN TIEMPO (A TIEMPO O CON ATRASO)
Ley General de Control Interno, No.8292, 31/07/2002	Contar con un sistema de control interno, el cual debe ser útil y aplicable en las competencias que se realicen a nivel organizacional	La norma se aplica parcialmente	Con atrasos
Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, 18/09/2001	Norma la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.	La norma se aplica completa	A tiempo
Ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166, 09/10/1957	Norma aspectos en temas salariales como: la escala salarial, los aumentos que se realizan de las asignaciones de clases de puestos, ascensos a los empleados públicos, así mismo, es donde se regula los contratos docentes, por ejemplo que los educadores no deben sobrepasar las cuarenta lecciones semanales en propiedad, entre otros	La norma se aplica completa	A tiempo
Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública, N° 8422, 06/10/2004	El fin de esta Ley es prevenir, detectar y sancionar la corrupción en los deberes públicos.	La norma se aplica completa	A tiempo
Decreto No. 38170. La Gaceta No.31 de 2014	Este decreto destaca las funciones de las distintas áreas que conforman el Ministerio de Educación Pública	La norma se aplica completa	A tiempo
Decreto 098-H, 31/12/2018	Argumenta que en las modificaciones presupuestarias únicamente se podrán realizar rebajos y aumentos en casos muy bien fundamentados, instruye a que los sobrantes de la Partida 0 “Remuneraciones” no se podrán destinar a incrementar otras Partidas Presupuestarias, así mismo, los remantes que resulten de la aplicación de costos de vida deberán ser trasladados a la subpartida 9.02.01 en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración	La norma se aplica completa	A tiempo

Fuente: elaboración propia, 2019

Como se puede observar a partir de la información anterior, de las seis normas relevantes, solo una sexta parte (1/6) o en otras palabras, un 16% se cumple parcial, por lo que podemos decir, que hay eficiencia del marco normativo en la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones (UPRE) del Ministerio de Educación, aspecto central para la economía institucional.

4.2.3 Costo efectividad Macroeconómico

Dentro de la macroeconomía, evaluamos desde un análisis de efectividad al Ministerio de Educación Pública en aristas como la parte social y como institución clave en el desarrollo nacional, se muestran los siguientes resultados:

4.2.3.1 Análisis de eficiencia social

El Ministerio de Educación Pública nace, según su misión y visión, con el fin de brindar un sistema educativo a toda la población, a continuación se detalla dicha eficiencia social:

Tabla 16
Costa Rica, eficiencia social del Ministerio de Educación Pública, periodos 2016 a 2018

Concepto	Tarea Encomendada	OCDE	Estado de la Educación 2019
Misión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema educativo de excelencia 2. Acceso de toda la población a una educación de calidad 	<p>Según estudios de la Universidad de Costa Rica, a pesar de que el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) se aplica en el país desde el 2009, se evidencia que el Ministerio de Educación Pública debe seguir trabajando para enfrentar diversos retos, esto se demuestra por cuanto las calificaciones en Costa Rica están debajo del promedio del grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a pesar de ello, en comparación con los demás países de América Latina, Costa Rica se encuentra entre las mejores calificaciones.</p>	<p>Las investigaciones correspondientes a los capítulos del Informe Estado de la Educación 2019 sintetizan seis mensajes claves sobre el desempeño reciente y el estado actual de la educación en el país: en la educación preescolar, es necesario complementar la rápida ampliación reciente de la cobertura con una mejora en la calidad de los servicios; la existencia de problemas poco reconocidos en primaria impiden que los estudiantes tengan bases sólidas para avanzar con éxito en los ciclos posteriores; el progreso en la cobertura de la educación secundaria se concentra en la oferta con mayores carencias y menor calidad; la necesidad de tomar acciones correctivas para fortalecer la aplicación de las reformas curriculares impulsadas por el MEP que muestran un alcance limitado; la estructura y los estilos de gestión del MEP obstaculizan avanzar en el logro de los objetivos nacionales de cobertura y calidad educativa; la innovación en la educación superior es clave para ampliar las oportunidades de los jóvenes y enfrentar con éxito los desafíos de la cuarta revolución industrial.</p>
Visión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un Ministerio de Educación Pública renovado y moderno 2. Al servicio de los estudiantes y sus familias, de los docentes, de los directores de centros educativos y en general, de las comunidades. Un 	<p>De acuerdo a la Presentación del Estudio Económico de la OCDE sobre Costa Rica (2018, disponible en su página web), en materia de educación, la OCDE recomienda que los recursos sean canalizados hacia la educación y cuidado de la primera infancia con el fin de brindar a todos los niños la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial; la anterior recomendación se brinda dado que</p>	<p>De acuerdo al Estado de a Educación, el Ministerio de Educación Pública desde el 2018 presenta efectos negativos de la prolongada huelga magisterial del 2018, efectos que van desde los procesos de enseñanza y aprendizaje, interrumpidos para la mayor parte de los estudiantes del sistema público los cuales tuvieron un año educativo frustrado; hasta la creación de un ambiente crispado entre los principales actores del sistema: organizaciones gremiales y autoridades;</p>

Ministerio caracterizado por una gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente.	los resultados de las reformas fiscales gestionadas para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, están fuertemente influenciados por el entorno socioeconómico, por tanto se debe brindar un apoyo focalizado y dirigido a los estudiantes en riesgo.	ambiente hostil que se replica dentro de las mismas organizaciones (entre directores, padres de familia y docentes (los que apoyaron). Este tipo de acciones pone en entredicho la gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente que debería llevar el Ministerio.
---	--	--

Fuente: elaboración propia, 2019

De acuerdo con el análisis anterior se descubre no está realizando lo encomendado, lo cual es perjudicial para la gestión del MEP y repercute en la imagen organizacional, sobre todo considerando que muchos de los argumentos son analizados en documentos tan relevantes como el Estado de la Nación.

4.2.3.2 Análisis Costo efectividad económico

Este análisis es importante ya que permite medir no solo los costos sino valorar si existen externalidades dentro del proceso, siendo así, se inicia calculando una relación de costo efectividad sobre la ejecución, midiendo la proporción de gasto sobre lo presupuestado, siendo así, se obtiene:

Tabla 17
Costa Rica, porcentajes de ejecución anual del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014-2017

*Datos en millones de colones

Periodo	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Presupuesto Ley MEP	1.938.088,80	2.187.855,52	2.362.194,00	2.565.122,80	2.560.199,75
Ejecutado MEP	1.866.437,12	2.068.279,97	1.038.606,08	2.385.666,50	2.427.148,19
% de ejecución	96,30%	94,53%	43,97%	93,00%	94,80%

Fuente: elaboración propia, 2019

Se observa que los indicadores de ejecución son bajos si se espera una ejecución del 2% o menos, y no se observa una tendencia creciente al pasar de los periodos, lo que indica que la presupuestación no se está dando de una forma eficiente y refuerza las deficiencias de presupuestación.

Así mismo, El Ministerio de Educación Pública tiene importante labor de mejorar la calidad de vida de la población por medio la educación, esto hizo que a nivel país se estableciera una reforma al artículo 78 de la Constitución Política, según la cual, a partir del 26 de mayo del 2011 los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobaron, en forma unánime, invertir como mínimo un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación.

Ahora bien, a pesar de que durante el transcurso de los años este porcentaje de presupuesto no se ha respetado, con cada año transcurrido se evidencia que el gasto para educación viene en aumento, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 18
Costa Rica, presupuesto histórico Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 al 2018

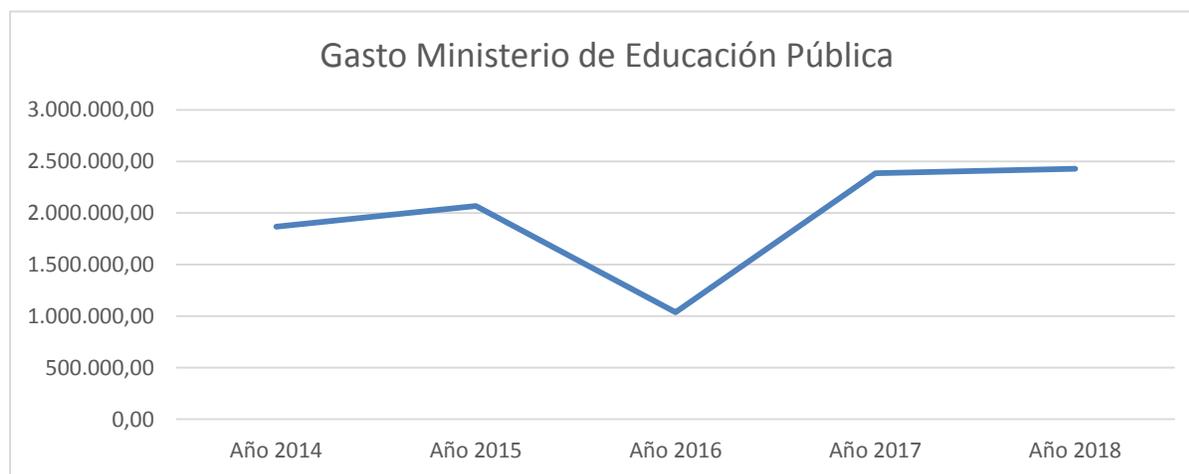
*Datos en millones de colones

Periodo	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
PIB	27.226.883,40	29.281.373,30	31.136.210,50	33.189.220,60	34.937.935,90
Presupuesto Ley Ministerio de Educación Pública	1.938.088,80	2.187.855,52	2.362.194,00	2.565.122,80	2.560.199,75
Ejecutado Ministerio de Educación Pública	1.866.437,12	2.068.279,97	1.038.606,08	2.385.666,50	2.427.148,19
% del PIB otorgado	7,12%	7,47%	7,59%	7,73%	7,33%
% de subejecución	3,70%	5,47%	56,03%	7,00%	5,20%

Fuente: elaboración propia, 2019

Detallado lo anterior, el gasto se representa de la siguiente manera:

Imagen 11
Costa Rica, comportamiento del gasto del Ministerio de Educación Pública, periodo 2014 al 2018
Datos en millones de colones



Fuente: elaboración propia, 2019

De lo anterior, se puede detallar que, a pesar de que el porcentaje asignación de recursos respecto al PIB ha incrementado con el transcurrir de los periodos, el crecimiento en el gasto no ha logrado equiparse al mismo, es por esta razón que los niveles de subejecución han ido en incremento, y a pesar de que para el 2018 decreció en un 2% aproximadamente, en términos absolutos la cifra sigue siendo muy significativa, cifra que indica que, por ejemplo para el 2018 se generara una externalidad negativa de más de ¢133mil millones que el Estado no pudo destinar a otros proyectos como por ejemplo salud, infraestructura o algún otro relevante para el desarrollo del país.

Por otra parte, un indicador de gran relevancia para este estudio es el indicador de efectividad, mismo que corresponde a 0.71, tal y como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 19
Costa Rica, Indicador de efectividad de la Partida 0 del MEP, año 2018

Año	2014	2018	Variación acumulada
Matricula inicial	957339	964092	0,71

Fuente: elaboración propia, 2019

Además, el VPGE: Valor presente del gasto en educación es igual a ₡2.427.148,19 millones actualizado al presupuesto 2018.

Se obtiene que el

$$RCE = \frac{0.71}{2.427.148,19}$$

Por tanto, el RCE corresponde a:

$$RCE = 0.00002925$$

Del dato anterior se concluye que, al ser positiva, se confirma la importancia del gasto de la educación en la economía costarricense, sin embargo, el dato es sumamente pequeño, lo cual refleja una relación de costo efectividad deficiente, es decir, los costos que el estado está invirtiendo son elevados en relación con el cambio en la eficiencia que se muestra de los periodos 2014 al 2018.

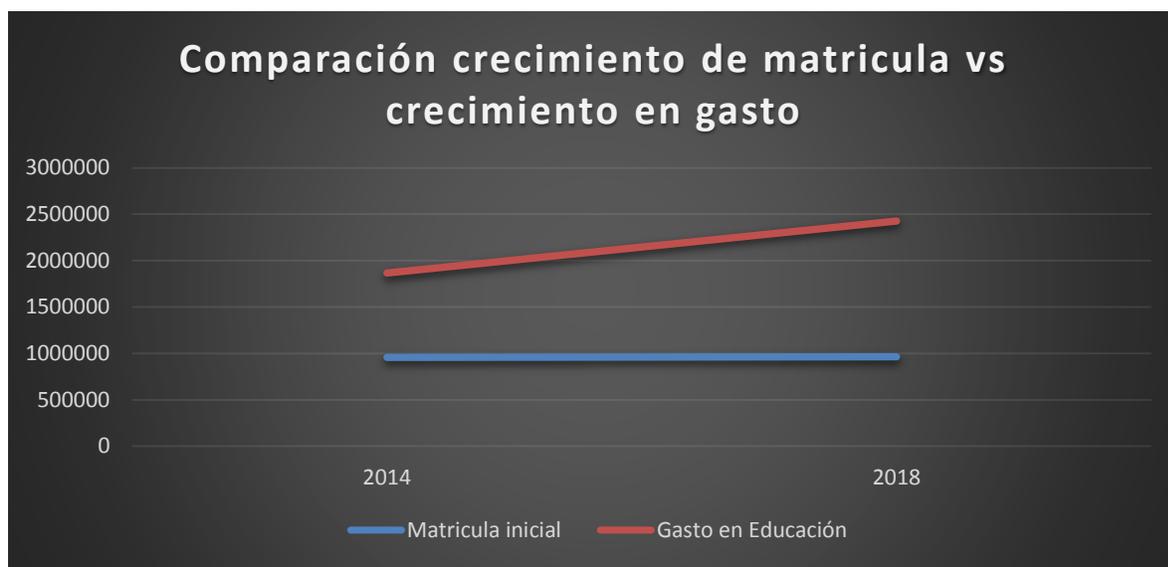
Es importante indicar que se elige como indicador de efectividad la cantidad de población matriculada en primaria y secundaria por cuanto toda la inversión de recursos que se realiza por medio de la Partida 0 “Remuneraciones” se traslada al final en dar calidad de docencia a los alumnos del país, esperando que esto mejore la calidad y el desarrollo del país en el largo plazo.

Empero a ello, la inversión es muy alta y el indicador de eficiencia no crece o se desarrolla al mismo ritmo.

Esto se constata al ver que la matricula no crece al mismo ritmo que el gasto en educación, esto se muestra en la imagen adjunta:

Imagen 12

Costa Rica, comparación crecimiento de matrícula versus crecimiento del gasto del MEP, periodo 2014 al 2018



Fuente: elaboración propia, 2019

Se constata de todo lo anterior que se requiere se medidas que colaboren a mejorar la eficiencia del Ministerio de Educación Pública, esto por cuanto indicadores como subejecución, costo efectividad deficiente y demás, hacen perder al país en términos de crecimiento económico.

4.2.3.3 Análisis Beneficio Social

Un análisis que no se puede dejar de lado es el beneficio social que tiene la educación, más considerando que la misma tiene una perspectiva de futuro, por cuanto se parte del supuesto de que, a cuanto mayor sea el nivel de estudios alcanzado, más fácilmente la persona podrá desarrollar en el futuro las potencialidades que la formación le proporcionó.

Siendo así, uno de los indicadores más importantes se trata de la cobertura que alcanza el sistema educativo (tasa bruta de escolaridad), para lo cual, a continuación, se muestra el detalle de dicha tasa del periodo 2014 al 2018:

Tabla 20

Costa Rica, Tasa bruta de escolaridad (cobertura nacional) para Educación Primaria y Secundaria del MEP, periodo 2014 al 2019.

Nivel Educativo	2014	2015	2016	2017	2018
Educación Primaria	94,2	93,6	94	95,7	93,8

Educación Secundaria	73,6	75,7	78,8	82,7	79,9
Promedio	83,9	84,65	86,4	89,2	86,85

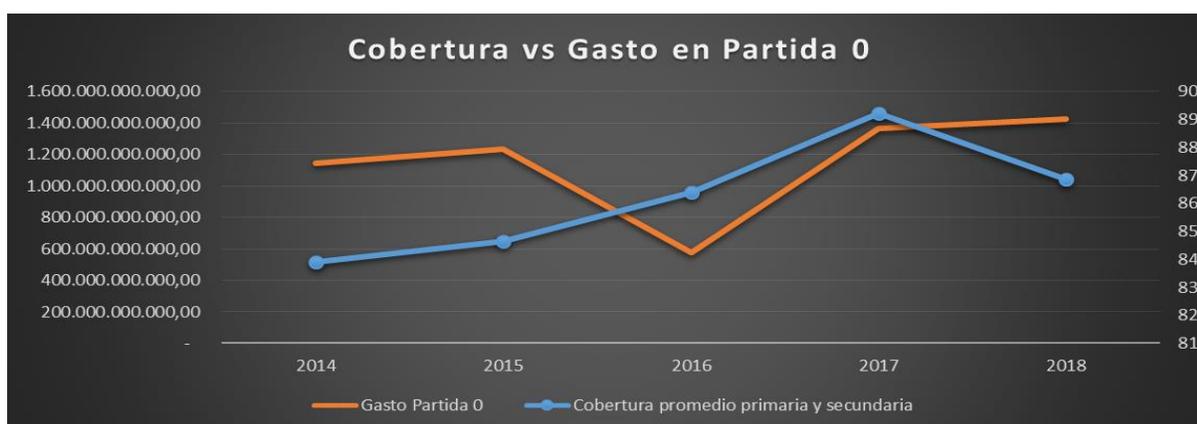
Fuente: Elaboración propia, 2019

Se puede observar que la cobertura, a pesar de que para el 2018 llega al 86.85%, siendo el porcentaje más alto respecto al 2014, 2015, y 2016, pero menor al 2017, año en el que llegó hasta 89.2%. Así mismo, se puede observar que la cobertura en primaria es mayor que en secundaria, diferencia que en promedio representa 16 puntos porcentuales.

Detallado lo anterior, un análisis adicional a realizar es la comparación de dicha cobertura en relación con el presupuesto invertido en salarios (Partida 0), siendo así se obtiene la siguiente información:

Imagen 13

Costa Rica, Cobertura de la educación vs Presupuesto de la Partida 0, MEP, periodo 2014 a 2018



Fuente: elaboración propia, 2019

Puede observarse que, durante los periodos 2014 y 2015 el gasto en salarios estuvo muy por encima respecto a la cobertura, esta relación se intercambia para los periodos 2016 y 2017, sin embargo, para el 2018 se evidencia nuevamente un gasto mayor en salarios respecto a la cobertura del sistema educativo.

Sumado a lo anterior, otra variable a contemplar además de la cobertura y el gasto, es la relación de la subejecución en términos de deuda país, esto por cuanto, el presupuesto de remuneraciones se compone en cierta medida de deuda (fuente de financiamiento 280), por ello, esta estadística actualmente es súper relevante ya que afecta directamente al déficit fiscal que enfrenta el país actualmente, relación que, dependiendo de sus resultados, se podría ver como un beneficio social a nivel país, o todo lo contrario, como un perjuicio para la economía nacional, siendo así, se obtiene que:

Tabla 21

Costa Rica, peso de la subejecución del MEP respecto a la deuda de Costa Rica, periodo 2016 a 2018

Periodo	Subejecución	Deuda CR	% peso
---------	--------------	----------	--------

2016	1.323.587.924.107,48	10.809.706.653.716,00	12,2%
2017	179.456.296.708,70	12.692.640.180.000,00	1,4%
2018	133.051.555.178,41	14.831.813.200.000,00	0,9%

Fuente: elaboración propia, 2019

De la tabla anterior se puede observar que el peso relativo de la subejecución del MEP respecto a la deuda nacional, ha venido disminuyendo año con año, llegando a representar un 0.9% para el periodo 2018. Esta relación un indicador de suma importancia ya que posibles ineficiencias se traducen en mayores niveles de endeudamiento, lo que constata la importancia de presupuestar y ejecutar el presupuesto con responsabilidad y eficiencia, es decir, aplicando el principio de economía que pretende el uso eficiente de los recursos limitados, brindando eficiencia así mismo a las finanzas nacionales.

4.3 Elaboración de una propuesta de mejora de la eficiencia para el uso de los recursos económicos a cargo de la Unidad de Presupuesto del Departamento de Remuneraciones del Ministerio de Educación Pública bajo el enfoque de Matriz de Marco Lógico.

Durante el análisis realizado en el presente estudio, se han logrado detectar la existencia de deseconomías en la presupuestación de la Partida 0 “Remuneraciones” que tiene a cargo la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, es por esta razón que esta última parte detalla una propuesta de mejora, la cual tiene como fin, proporcionar a dicha unidad una herramienta que permita brindar eficacia y eficiencia, con el fin de obtener mejores resultados a corto y largo plazo.

La presente propuesta se realiza con base a la Metodología del Marco Lógico de la CEPAL, por consiguiente, a continuación, se presenta la misma:

Tabla 22
Costa Rica, Matriz de Marco Metodológico, propuesta de mejora de la Partida 0 del MEP, año 2020

Matriz de marco lógico			
Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Propósito	Pago efectivo quincenal	Planilla ejecutada y pagada	La planilla se mantiene dentro de los márgenes establecidos como normales haciendo que el presupuesto se gaste de según las tendencias y comportamiento esperado
	Ejecución del presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	
	Asertividad proyectiva del presupuesto	Proyección cumplidas	
Componente	Control y Evaluación de la partida de Remuneraciones	Proceso ejecutado	Se aplican todas las normas establecidas
	Gestión de operaciones ordinarias en tiempo y forma		
Actividades	Gestión integral	Matrices e indicadores	
	Seguimiento		

	Evaluación		Que todas las herramientas sean adoptadas y correctamente aplicadas en tiempo y forma
Fin	Mejorar la relación costo efectividad de la presupuestación de la Partida 0 "Remuneraciones" del Ministerio de Educación Pública	Mejoramiento en el indicador de Costo Efectividad	

Fuente: elaboración propia, 2020

Ahora bien, de acuerdo a las actividades planteadas, se desarrollará cada una de ellas a fin de orientar la propuesta de mejora

4.3.1. Gestión integral

4.3.1.1 Fortalecimiento en la gestión

La gestión que realice la administración es de vital importancia ya que la misma es la que permitirá construir un buen sendero para cumplir los objetivos o metas establecidas, esto se logra mediante análisis de las acciones a seguir para lograr dichos objetivos.

La Unidad de Presupuesto deberá cada 6 meses revisar el cumplimiento de los objetivos o metas, revisar metodologías de los procesos y priorizar los mismos según sus necesidades.

Así mismo, se recomienda definir roles y divisiones del trabajo de manera equitativa y razonable para que el trabajo de cada uno no sólo esté definido, sino que también sea factible, en este punto cabe mencionar que en algunas ocasiones dependiendo de la cantidad de trabajo de determinada función, se pueda asignar a varias personas para que de este modo se colabore con dicha labor.

Se propone, con el propósito de facilitar la gestión la utilización de la siguiente matriz:

Tabla 23
Costa Rica, Matriz para el Fortalecimiento de la Gestión de la Unidad del Presupuesto del MEP, año 2020

Plan de mejora - Unidad de Presupuesto

Tarea o proceso a mejorar:

Periodo de cumplimiento:

Fiscalizador del cumplimiento:

Acción A:	Acción B:	Acción C:
Responsable(s):	Responsable(s):	Responsable(s):
Plazo:	Plazo:	Plazo:

Fuente: elaboración propia, 2020

En donde:

- ✓ *Tarea o proceso:* se refiere a cada tarea que tiene a cargo la unidad, por consiguiente, habrá una matriz para cada proceso que se lleve por la Unidad de Presupuesto.
- ✓ *Periodo:* será el lapso de tiempo en el cual se debe cumplir la tarea descrita anteriormente.
- ✓ *Acciones:* serán tantas como sean necesarias para lograr cumplir el proceso satisfactoriamente.
- ✓ *Plazo:* serán los lapsos de tiempo en los cuales se deberá cumplir cada acción descrita anteriormente, la sumatoria de los plazos deberá ser igual al periodo definido para la tarea.
- ✓ *Fiscalizador de cumplimiento:* será el (la) funcionario (a) encargado (a) de verificar el cumplimiento de cada acción definida, siendo que con ello se cumpla con el proceso establecido. Se recomienda que el funcionario tenga un cargo de coordinación o jefatura.

A nivel general, se recomienda coordinar con el staff de la dirección para que los medios de comunicación sean más fluidos y constantes, logrando que la información llegue a tiempo y se puedan tomar las previsiones a tiempo.

4.3.1.2 Mejora del proceso documental

La documentación dentro de la organización de las labores brinda grandes ventajas ya que permite procesos en el que todos los documentos se estandaricen y se trabaje de forma más ordenada. En este sentido, la unidad de presupuesto cuenta con la debilidad de que no hay documentación que respalde los procesos, sino que se trabaja de acuerdo con lo que cada funcionario apele según su propio criterio o a la realización de funciones basadas en prácticas antiguas.

Para evitar esta situación, se recomienda documentar los procesos mediante el desarrollo de Manuales de Procedimientos y Flujogramas, así como establecer proyectos de mejora de eficiencia que permitan oficializar objetivos y darlos a conocer a todo el personal, definir relaciones de dependencia y responsabilidades, evitar duplicidad de funciones, facilitar la inducción de los nuevos colaboradores de la institución, facilita proceso de auditores del Control Interno y sobre todo permiten al funcionario conocer claramente qué debe hacer, cómo, cuándo y dónde debe hacerlo, conociendo también los recursos y requisitos necesarios para cumplimentar una determinada tarea.

Esta práctica permite eficiencia en el proceso de presupuestación ya que, al mantener todo documentado y estandarizado, permite que se emitan supuestos, estadísticas, proyecciones y controles dentro de la realidad presupuestaria de la Partida 0, minimizando así el uso de recursos escasos como el tiempo y el dinero por ejemplo que se invierte en tiempo extraordinario por solventar reprocesos.

4.3.1.3 Mejora en las proyecciones de gasto

Modelos de Proyección por subpartida

La falta de una proyección de salarios con base en historia y que sea estable periodo tras periodo, ha sido una de las debilidades más importantes con las que ha contado la Unidad de Presupuesto;

por esta razón, la propuesta de proyección de salarios, que se muestra en el presente estudio, según la experiencia que se ha tenido con esta investigación, es la siguiente:

1. Subpartida “Sueldos para Cargos Fijos”:

Esta subpartida deber reflejar el gasto presupuestario de acuerdo a la cantidad de puestos avalados por el Ministerio de Hacienda para el Ministerio de Educación Pública. Por consiguiente, según la cantidad de puestos por programa, se deberán agrupar por clase de puesto, de esta forma, el gasto aproximado de la subpartida será el resultado de multiplicar la cantidad de puestos por el salario base de cada clase de puesto.

Por ejemplo, si para el programa 554 se tienen:

Tabla 24
Costa Rica, cálculo presupuestario de la subpartida 101 “Sueldos para Cargos Fijos” del MEP, año 2020

Clase	Descripción	Cantidad	Salario base	Gasto total
4575	Director Infraestructura y Equipamiento Educativo	1	1,194,650.00	1,194,650.00
10615	Oficinista De Servicio Civil 1	3	283,200.00	849,600.00
10616	Oficinista De Servicio Civil 2	8	308,200.00	2,465,600.00
11732	Profesional Jefe Servicio Civil 1	2	799,450.00	1,598,900.00
11733	Profesional Jefe Servicio Civil 2	5	850,300.00	4,251,500.00
11734	Profesional Jefe Servicio Civil 3	1	928,900.00	928,900.00
11728	Profesional Servicio Civil 1-A	6	499,300.00	2,995,800.00
11729	Profesional Servicio Civil 1-B	8	588,150.00	4,705,200.00
11730	Profesional Servicio Civil 2	47	667,550.00	31,374,850.00
11731	Profesional Servicio Civil 3	15	726,200.00	10,893,000.00
13201	Secretario De Servicio Civil 2	1	333,050.00	333,050.00
15087	Tecnico De Servicio Civil 3	1	409,900.00	409,900.00
15970	Trabajador Calificado Servicio Civil 1	2	275,100.00	550,200.00
Total				62,551,150.00

Fuente: elaboración propia, 2020

El gasto total a presupuestar en la subpartida 101 será por un total de ¢62, 551,150.00.

El gasto de esta subpartida se da según lo que cada puesto gana, según su salario base, por ello, la proyección de gasto se debe realizar por medio de estos insumos.

2. Subpartida de “Restricción al Ejercicio Liberal”:

La subpartida de restricción al ejercicio liberal es un porcentaje aplicable sobre el salario base y que el valor de este dependerá de la clase de puesto, por lo que según la cantidad de puestos estimada para calcular la subpartida de sueldos para cargos fijos se debería realizar el estimado de esta subpartida también.

La metodología será dividir los puestos entre las distintas clases de puestos que hay, teniendo esta división aplicar sobre el salario base el porcentaje correspondiente, ya sea del 20% para profesionales 1-A, el 55% para profesionales 1-B en adelante y el 65% para abogados e informáticos (los cuales gana prohibición).

Si se continúa con el ejemplo del programa 554, tendríamos:

Imagen 14

Costa Rica, cálculo presupuestario Sueldos para Cargos Fijos programa 554 del MEP, año 2020

Clase	Descripción	Cantidad	Salario base	Gasto total en Salarios	% Aplicado	Gasto por Restricción
4575	DIRECTOR INFRAEST Y EQUIP. EDUCATIV	1	1,194,650.00	1,194,650.00	55%	657,057.50
10615	OFICINISTA DE SERVICIO CIVIL 1	3	283,200.00	849,600.00	-	-
10616	OFICINISTA DE SERVICIO CIVIL 2	8	308,200.00	2,465,600.00	-	-
11732	PROF. JEFE SERVICIO CIVIL 1	2	799,450.00	1,598,900.00	55%	879,395.00
11733	PROF. JEFE SERVICIO CIVIL 2	5	850,300.00	4,251,500.00	55%	2,338,325.00
11734	PROF. JEFE SERVICIO CIVIL 3	1	928,900.00	928,900.00	55%	510,895.00
11728	PROFESIONAL SERVICIO CIVIL 1-A	6	499,300.00	2,995,800.00	20%	599,160.00
11729	PROFESIONAL SERVICIO CIVIL 1-B	8	588,150.00	4,705,200.00	55%	2,587,860.00
11730	PROFESIONAL SERVICIO CIVIL 2	47	667,550.00	31,374,850.00	55%	17,256,167.50
11731	PROFESIONAL SERVICIO CIVIL 3	15	726,200.00	10,893,000.00	55%	5,991,150.00
13201	SECRETARIO DE SERVICIO CIVIL 2	1	333,050.00	333,050.00	0%	-
15087	TECNICO DE SERVICIO CIVIL 3	1	409,900.00	409,900.00	0%	-
15970	TRABAJADOR CALIF.SERV.CIVIL 1	2	275,100.00	550,200.00	0%	-
Total				62,551,150.00		30,820,010.00

Fuente: elaboración propia, 2020

El gasto total de la subpartida de Restricción al Ejercicio Liberal sería de un total correspondiente a ¢30, 820,010.00.

3. Subpartidas de “Suplencias”, “Tiempo Extraordinario”, “Retribución por Años Servidos”, “Disponibilidad”, “Otros Incentivos Laborales” y “Otras Prestaciones”:

Para estas subpartidas, la proyección anual se basa en la construcción de diversos escenarios, que permitan calcular estadísticas para cada subpartida presupuestaria, logrando estimar para cada una de las mismas, diversos métodos proyectivos y brindando la oportunidad de escoger el que mejor se ajuste, según sean los devengados históricos.

La estimación de los escenarios mencionados se presenta en un archivo en formato Excel con la siguiente estructura:

Imagen 15

Costa Rica, formato estimaciones de la Partida 0 del MEP, año 2020

MÉTODOS DE ESTIMACIÓN:					
AÑO	PROGRAMA	SUBPARTIDA	ESCENARIO	METODOLOGIA	MESES...

Fuente: elaboración propia, 2020

La estrategia y facilidad de realizar este ejercicio en formato Excel, es lograr realizar un filtro con el que se logre escoger cada subpartida por cada uno de los programas, de esta forma la información se actualizará de forma automática por cada una de las mismas.

Como la propuesta de mejora está supuesta para el periodo 2018, los datos de referencia del Excel están referenciados al 2017, es decir, para calcular el 2018 se toma como referencia el devengado 2017, bajo los siguientes 4 métodos proyectivos:

- ✓ Promedios estáticos: se denomina de esta forma debido a que se basa en los promedios de variación mensual del 2016. El método se basa en calcular tanto el promedio de gasto de los devengados 2016, así como el promedio de variación mensual de dichos devengados. El fin es calcular cada variación mensual y al promediarla, obtener un porcentaje que contemple todas las variaciones positivas y negativas. Por tanto, el mes proyectado sería resultado de agregar al promedio de gasto, la variación promedio obtenida, aunado a esto, se agregan los porcentajes de costo de vida
- ✓ Coeficiente de variación: Se base en la dispersión de los devengados mensuales, por consiguiente se calcula la desviación estándar de los devengados 2016, posteriormente, se calcula el promedio de devengados del mismo periodo y se divide la dispersión, entre el promedio. Por tanto, el mes proyectado será el resultado de agregar al promedio de gasto mensual, el porcentaje de dispersión calculado por medio de la desviación estándar; aunado a esto, se aplica el crecimiento por concepto de costo de vida.
- ✓ Variación anual: En este método se calcula el crecimiento interanual 2015/2016 y se asume que el 2017 tendrá el mismo crecimiento, por consiguiente, al devengado total 2016 se le aplica el crecimiento interanual y el monto resultante será el proyectad anual 2017; para calcular el valor mensual, se distribuye según el peso relativo de cada mes respecto al gasto total del año 2016.

Conforme trascorra el tiempo y se tengan más años de referencia y más porcentajes de crecimiento interanuales, se deberá realizar un promedio de los mismos. En caso de que el porcentaje sea negativo, se deberá realizar el supuesto de que el presente periodo tendrá un devengado total igual al del periodo anterior.

- ✓ Crecimiento intermensual promedio: Se calcula la variación intermensual para cada mes entre los diferentes años, por tanto, el mes proyectado del presente periodo, será el resultado de multiplicar el devengado mensual del mismo mes del año anterior, por la variación intermensual del mes. Para este caso no se contempla adicionalmente los costos de vida, debido a que cada variación intermensual los considera intrínsecamente.

Conforme se tengan más años de referencia, se deberá realizar un promedio de las variaciones intermensuales y en caso de ser negativas, se asumirá que el devengado mensual será igual al del año anterior, en este caso se deberá adiciona el costo de vida para cada semestre.

Ahora bien, la forma de actualizar la matriz proyectiva es la siguiente:

- 1) La información histórica de los periodos 2015 y 2016 ya se encuentran ingresados en el archivo, el deber del funcionario encargado de este proceso, es revisar que los datos sean correctos, lo anterior se logrará verificando los montos contra los reportes de Liquidación y Devengados que son extraídos del sistema del Ministerio de Hacienda, SIGAF.
- 2) El siguiente paso, es actualizar los devengados 2017 o de periodos posteriores. Esto se realizará igualmente, con base a los devengados reflejados en el reporte de Devengados extraído del SIGAF y se deberán trasladar copiando cada monto devengado en la hoja del Excel denominada “Devengados”, se deberán pegar en cada subpartida por cada programa presupuestario.
- 3) Posteriormente, el analista a cargo deberá verificar que los devengados estén correctamente asociados en la hoja denominada “Escenarios proyectivos”. De no ser así, verificar la referencia que posee cada celda y corregir si es el caso poniendo una nueva referencia sobre el devengado correcto.
- 4) En la parte inferior del Excel (a partir de la fila 50), se mostrarán los cálculos realizados para llegar al cálculo de cada escenario, hay un cuadro para cada escenario en el cual se calculan los promedios, coeficientes de variación y desviación estándar respecto al promedio. La labor del profesional analista es verificar que las formulas estén bien referenciadas y calculadas.
- 5) El último paso es verificar cual escenario se ajusta más de acuerdo al histórico devengado, además, se debe validar el escenario con forme en el 2018 se tengan devengados reales.

4. Subpartida de “Dietas”

Para esta subpartida, dada su naturaleza de gasto, la metodología proyectiva ideal es dividiendo el presupuesto o saldo en su defecto entre la cantidad de meses restantes, en donde cada mes de ejecución real se actualice el saldo y por consiguiente lo proyectado para cada mes.

Esta metodología de distribución de presupuesto es considerada la más efectiva ya que el devengado de esta subpartida depende de las necesidades de los despachos, siendo que cada año se gasta el 100% del presupuesto otorgado, es decir, siempre se debe gastar el presupuesto en su totalidad y no se pueden otorgar recursos extras.

5. Subpartidas correspondientes a cargas estatales y patronales

Las planillas de cargas se basan en un porcentaje sobre la planilla de salarios pagada en el mes anterior, por tanto, con base a los históricos existentes se puede calcular el porcentaje real pagado, dividiendo lo devengado en cada subpartida de cargas entre el total pagado en las subpartidas salariales del mes anterior.

Sobre la estimación anterior, se calcula un promedio de los porcentajes y el mismo será aplicado a lo proyectado en las subpartidas salariales, de esta forma se obtendrá el proyectado en cargas.

Se debe de tomar en cuenta que, si el porcentaje promedio histórico es más bajo que lo establecido por Ley que suministra la Dirección de Planificación Institucional, se deberá considerar el porcentaje más alto y de esta forma no subestimar estas subpartidas.

Excluyendo de esto las subpartidas 00501-200 y 60103-200, para las cuales siempre se deberá usar el promedio de las variaciones históricas, en virtud que el porcentaje varía de acuerdo a la ponderación según la cantidad de funcionarios adscritos a cada régimen, lo que hace que el porcentaje de ley sea muy alto en comparación con el promedio histórico de gasto ya que la mayoría de los funcionarios están asociados al Magisterio Nacional.

4.3.2. Seguimiento

Se recomienda acordar con la Unidad de Planillas para que, antes de remitir la propuesta de pago al Ministerio de Hacienda de cada planilla quincenal, la misma sea remitida primeramente a la Unidad de Presupuesto, con el fin de que la unidad logre verificar el contenido presupuestario y de ser necesario realizar los ajustes necesarios. Esto sería de gran utilidad debido a que, si alguna subpartida no contara con la cantidad de presupuesto necesario, toda la planilla queda retenida; por ello aplicar medidas específicas antes de remitir el pago a Hacienda es vital para lograr eficiencia presupuestaria.

Este sería un control formal ya que suele ser sistemático, periódico y organizado, además de ser preventivo, es decir, de esta forma se previene en cada quincena problemas relacionados con las planillas, siendo muy útil ya que permitiría mayor control y con mayor nivel de especificidad, debido a que se realizaría por medio de subpartida y programa presupuestario.

Con respecto al control presupuestario, es importante tomar en cuenta que el presupuesto es un instrumento organizativo con el fin de que se obtengan y gasten los dineros necesarios para alcanzar los objetivos y metas de un plan o de un programa. 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.

Este control se recomienda llevar en una matriz con la siguiente estructura:

Imagen 16

Costa Rica, Matriz para el mejoramiento en el uso de los recursos económicos de la Partida 0 del MEP, año 2020

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	SUBPARTIDA	LEY DE PRESUPUESTO	TRASLADOS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO AJUSTADO	PROPUESTA ENERO		PROPUESTA FEBRERO		...	SALDO
					IQ ENERO	IIQ ENERO	IQ FEBRERO	IIQ FEBRERO		
	Sueldos para cargos fijos									
	Suplencias									
	Tiempo Extraordinario									
	Dietas									
	Retribución por años servidos									
	Restricción ejercicio liberal de la prof.									
	Decimotercer mes									
	Salario Escolar									
	Otros incentivos salariales									
		₡0.00		₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00
	Patronal EYM 401200									
	BPDC 405200									
	Patronal IMM 501200									
	Aporte Reg. OP. 502200									
	Fondo de CL. 503200									
	JUPEMA									
	JUPEMA									
	Estatal IMM 60103200									
	Estatal EYM 60103202									
	Otras Prestaciones 60399									
	TOTAL	₡0.00		₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00	₡0.00

Fuente: Elaboración propia, 2020

En donde:

1. En la columna azul oscuro denominada programa presupuestario, se detallará cada programa existente, es decir, habrá 13 cuadros con esta misma estructura (550, 551, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 57301, 57302, 57303, 57304 y 57305).
2. En la columna de subpartida, se definirán todas las subpartidas que integran cada programa, en el cuadro adjunto se detallan a modo de ejemplo las que actualmente se encuentran vigentes.
3. La columna correspondiente a Traslados presupuestarios se subdividirá de acuerdo con la cantidad de traslados que se gestionen en el ciclo lectivo, en las celdas respectivas se deberán colocar los montos que se rebajaron o aumentaron según cada subpartida presupuestaria.
4. El presupuesto ajustado será el resultado de sumar o restar, según sea el caso, del presupuesto de ley, los traslados presupuestarios realizados.
5. Posteriormente, se ingresarán las propuestas de pago remitidas por la Unidad de Planillas, con el fin de ser restadas de forma acumulada del presupuesto ajustado y confirmar, por medio de la columna de saldo, si hay suficientes recursos para el pago efectivo de la propuesta en análisis.

4.3.3. Evaluación

Para cada una de las subpartidas, se debe realizar una validación de los montos proyectados, esta validación se deberá realizar de forma mensual y contra los devengados reales que se muestren en los reportes de SIGAF. La herramienta utilizada para la validación de la proyección de salarios será la siguiente:

Tabla 25
Costa Rica, validación de proyecciones de la Partida 0 del MEP, año 2020

	Descripción Subpartida	Subpartida	Devengado Mes X	Proyectado Mes X	Diferencia Porcentual
PROGRAMA XX	Sueldos para cargos fijos	101			
	Suplencias	105			
	Tiempo Extraordinario	201			
	Dietas	205			
	Retribución por años servidos	301			
	Restricción ejercicio liberal de la profesión.	302			
	Decimotercer mes	303			
	Salario Escolar	304			
	Otros incentivos salariales	399			
	SUBTOTAL		0	0	0%
	Patronal EYM 401200	401200			
	BPDC 405200	405200			
	Patronal IVM 501200	501200			
	Aporte Reg. OP. 502200	502200			
	Fondo de CL. 503200	503200			
	JUPEMA	504200			
	JUPEMA	60103204			
	Estatual IVM 60103200	60103200			
	Estatual EYM 60103202	60103202			
	Otras Prestaciones 60399	60399			
TOTAL		0	0	0%	

Fuente: elaboración propia, 2020

Por tanto, para cada programa y subpartida se realizará una comparación de lo proyectado contra lo pagado y la diferencia porcentual $((\text{Proyectado}-\text{Devengado})/\text{Devengado})$ dará el porcentaje de “error” o dispersión entre ambos montos.

La diferencia porcentual calculada reflejará que tan cerca se está proyectando de lo real y si es necesario cambiar de escenario proyectivo. No deberán existir diferencias negativas (proyectado menor que el devengado) y el porcentaje de diferencia no deberá superar el 5%, es decir, la diferencia entre lo proyectado y lo devengado no deberá ser mayor al 5% del devengado.

Una vez detallada la propuesta de mejora, se puede resumir que el Ministerio de Educación Pública es un ministerio sumamente grande e importante, tiene en su deber una de las acciones más importantes para el desarrollo del país, que es dotar a su población de una educación de calidad, trayendo consigo los beneficios de la enseñanza. Aunado a esto, el Ministerio de Educación Pública maneja el presupuesto de salarios más alto de todo el gobierno central, trayendo consigo una enorme responsabilidad en la eficiencia del proceso de presupuestación con el fin de no dotar de deseconomías al país.

Por tanto, el Ministerio de Educación ha creado a la Unidad de Presupuesto, con el fin de que esta unidad sea la responsable de la presupuestación de la Partida 0, sin embargo, posiblemente por el poco tiempo que tiene esa unidad consolidada o falta de conocimiento, se detectan ciertas ineficiencias que pasan factura a la economía del país, sobre todo valorando que parte del presupuesto es financiado con deuda pública.

Es por todo lo anterior que, una vez realizado el estudio presente, se realiza una propuesta de mejora, con la intención de minimizar las deseconomías detectadas, permitiendo mejorar la eficiencia y eficacia de la presupuestación de la Partida 0, y consigo una mejora a nivel país al utilizar los recursos escasos, como lo es el presupuesto nacional, de una forma más eficiente. De todo lo anterior, nacen conclusiones y recomendación específicas, mismas que se detallan a continuación.

Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

De acuerdo a las teorías del desarrollo y al papel que tienen las instituciones según la Economía Institucional, el Ministerio de Educación Pública tiene gran importancia dentro del desarrollo del país, siendo además considerada la educación como uno de los principales motores para impulsar el desarrollo de capital humano y tecnológico aspecto que se evidenció en el trabajo y que se concreta en la decisión gubernamental de asignar un 8% del Producto Interno Bruto a educación, mismo que a pesar de no ser asignado por completo, tal y como se cuantifica en este trabajo, ha venido creciendo acercándose al 8%.

El desarrollo económico y social de este país ha estado profundamente entrelazado con un compromiso para con la educación, lo cual se entrelaza con los incrementos en el presupuesto anual del Ministerio de Educación Pública, tal y como se demuestra a lo largo de este trabajo de investigación, el cual pasó de un monto de ¢2.187.855,52 millones en el 2015 a ¢2.560.199,75 millones para el periodo 2018.

Siendo así, el Ministerio de Educación Pública es la institución del Estado con mayor cantidad de funcionarios (3.4% de la PEA) y es la única que se ocupa de administrar el régimen docente, normado en la Ley General de Servicio Civil, dos condicionantes que han hecho que la eficiencia presupuestaria de la Partida 0 “Remuneraciones” de dicha institución sea compleja.

Como se demostró durante el análisis de este trabajo, la participación del presupuesto que se le otorga al Ministerio de Educación Pública ronda el 8% del PIB, del cual el 62.23%, corresponde a la Partida 0 “Remuneraciones”, administrada por la Unidad de Presupuesto, por tanto, la misma debe de racionalizar sus recursos de tiempo y trabajo, aspectos a mejorar según los análisis de costo efectividad observados en el apartado de resultados, los cuales demuestran deficiencias sobre todo en cuanto al tema de traslados se refiere. Este aspecto es de gran importancia ya que aspectos como el tiempo y trabajo son recursos escasos por lo que se deben utilizar de forma eficiente y eficaz, como lo indica nuestro marco teórico sustentado en la economía institucional.

El Régimen Docente, tal y como se denominó en este estudio, Título II, 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, esto hace que exista una numerosa cantidad de incentivos y recargos para cada uno de ellos los cuales, a su vez, se dividen entre varios subprogramas, aspectos que hacen que la conformación del salario de cada docente sea diferente. Todo lo anterior genera un reto importante a nivel económico para realizar este proceso con eficacia y eficiencia debido a la gran complejidad en la que se transforma el controlar la presupuestación de la Partida 0, esta complejidad conlleva a ejecuciones salariales expuestas a errores que deben minimizarse para incurrir en el menor costo económico y social del país.

Es importante es hacer ver que en la Dirección de Recursos Humanos no existe una visión de eficiencia en el presupuesto de la Partida 0, carencia que incluye a los departamentos y unidades implícitas en el proceso, por tanto, tal y como se cómo se evidencia en el análisis de los resultados de la investigación, cada una de las unidades responsables trabaja de forma aislada conllevando

a la presencia de problemas de eficiencia en la ejecución del presupuesto tales como, remisión de pagos de componentes salariales sin contenido presupuestario, retrasos en los traslados o incumplimientos en las Normas de Control Interno.

Este aspecto va de la mano con el resultado del Indicador de Eficiencia, el cual, como se muestra en el análisis de resultados, tiene un valor sumamente pequeño, reflejando una relación de costo efectividad deficiente, es decir, se están invirtiendo muchos recursos en comparación de la eficiencia mostrada, lo cual implica una deseconomía y una correlación negativa entre gasto y eficiencia.

Así mismo, la Unidad de Presupuesto tiene gran importancia para el correcto funcionamiento en la búsqueda de la eficiencia en la ejecución del presupuesto, dado que dentro de las principales funciones está la óptima asignación financiera de dicha institución, lo cual conlleva, dentro de la perspectiva de la eficiencia económica, evitar deseconomías de escala como sería el fenómeno de la subejecución, comparando lo presupuestado con lo gastado, sin embargo, según lo analizado en este documento, se observa una ineficiencia en este tema por cuanto las subejecuciones se han incrementado año con año, pasando de 3.7% en el 2014 a un 5.2% en el 2018.

La investigación determina que el Ministerio de Educación Pública trabaja con una gran variedad de cuentas presupuestarias, y a pesar de los esfuerzos que ha realizado durante el periodo de estudio para lograr la eficacia tecnológica mediante Integra I e Integra II, no ha logrado consolidar herramientas ni la información suficiente para el control de dichas cuentas, lo cual trae como consecuencia proyecciones falsas que causan déficits en su presupuesto, lo que evidentemente se traduce desde la perspectiva de la Economía del Desarrollo en un caso típico de pérdida social producto de un proceso ineficiente.

Este punto detallado anteriormente se traduce en ineficiencias en el presupuesto que se constatan al comparar la tendencia en la matrícula en contraparte del gasto en educación, específicamente a lo relacionado con los salarios, esto por cuanto, según evidenció esta investigación, la matrícula no crece al mismo ritmo que el gasto en educación, en donde se observa que la matrícula inicial casi que es constante mientras que el gasto presenta una tendencia creciente. Sobre este punto, es importante considerar que la comparación toma de referencia la matrícula inicial, sin embargo, al tomar en cuenta que la matrícula disminuye conforme transcurre el año por el tema de la deserción, la diferencia entre la misma y el gasto se acrecienta aún más, lo cual evidencia con mayor fuerza una ineficiencia en el presupuesto.

Lo detallado anteriormente, se entrelaza con otra ineficiencia de trascendencia e impacto que se observó en la investigación y es el hecho de que el presupuesto que es avalado para salarios al Ministerio de Educación Pública, si se compara con la cobertura a nivel del sistema educativo, no es consistente, es decir, considerando que el presupuesto que se le asigna a este ministerio es un porcentaje cercano al 8% del PIB, sería de esperar que la cobertura en educación sea alta, sin embargo, a pesar de que el presupuesto del Ministerio de Educación Pública va incrementándose durante el periodo en estudio, la cobertura se mantiene sin cambios relevantes, lo que puede significar una ineficiencia en el uso del presupuesto asignado.

Así mismo, se pudo evidenciar, a partir del análisis de resultados, que parte de la ineficiencia en el presupuesto se justifica en la ausencia de procedimientos óptimos dentro del proceso presupuestario, y aún más preocupante, desde la perspectiva de eficiencia, es la eventual situación de estar utilizando la información no precisa y poco confiable para tomar decisiones relevantes en el proceso educativo nacional, lo que contrasta con la teoría institucional que pregona por instituciones óptimas que propicien el desarrollo.

Otro elemento esencial que se detecta como una ineficiencia en el presupuesto de la Partida 0 correspondiente a Remuneraciones, y que evidenciamos en este trabajo, es la poca comunicación entre las distintas instancias de la Dirección de Recursos Humanos, lo que causa que al realizar las modificaciones presupuestarias y la ejecución del presupuesto, se presente un descontrol en las cuentas presupuestarias manteniéndolas desactualizadas, que unido a la ineficacia tecnológica que presenta el sistema de cómputo institucional, provoca faltantes presupuestarios en las mismas.

La economía institucional resalta el papel que tienen las normas en el desarrollo nacional, siendo el Ministerio de Educación un ente público debe acatar el decreto 38170 publicado en la Gaceta N° 31 del 13 de febrero 201, el cual establece que los departamentos de la Dirección de Recursos Humanos, cumplan con la creación de manuales de procedimientos claros y precisos, sin embargo, la Unidad de Presupuesto no cuenta con los mismo, lo cual no solo contribuye a generar un proceso ineficiente y deseconomías de escala a nivel institucional, producto del poco orden y estandarización de los procesos que se llevan en la Unidad de Presupuesto; sino también que no permite un proceso de desarrollo más acelerado en nuestro país.

Otro elemento relevante encontrado en esta investigación, es que la Dirección de Recursos Humanos no lleva una actualización correcta de la Relación de Puestos que permita llevar un orden entre lo presupuestado y lo gastado, función que al no realizarse de esta forma, provoca que los respectivos salarios y todo aquello que lo compone (pluses, recargos, entre otros) no esté correcto, lo que afecta la eficiencia presupuestal con la consecuente pérdida social a nivel económico; situación que se agrava aún más porque al no realizar este proceso de forma eficiente, se general deseconomías de escala en otros procesos importantes como son las modificaciones presupuestarias, aspecto central en la formulación del Presupuesto Nacional de la República con las respectivas consecuencias para el financiamiento de la educación del país.

Aunado a esto, el no tener una relación de puestos actualizada, distorsiona la contratación de capital humano en un ministerio tan importante, lo que genera una ineficiencia en la asignación presupuestaria, elemento central para una eficaz prestación del servicio público.

Tomando en consideración lo anterior, no se puede dejar de lado las debilidades que se encuentran en los procesos actuales, de los cuales se pueden destacar específicamente:

1. Del proceso “Gestión de Pago de IDS”, se detalla que únicamente se lleva un control de los pagos efectuados, lo cual no da un valor agregado al proceso; una vez obtenidos los montos ejecutados, se podría evaluar poner en práctica estimaciones estadísticas que ayuden a estimar los posibles pagos de los periodos venideros, asimismo, establecer tendencias de gasto o correlaciones que entablen un control más detallado de éste rubro.

2. Sobre la presupuestación de la Partida 0, en lo que respecta suplencias y tiempo se evidencia que dichos procesos no aportan valor agregado a la proyección de las subpartida general; lo que incita a la existencia de desfases y sesgos en la información, así mismo, no existe una validación de los proyectados lo que implica que no existen indicadores que midan la efectividad de los mismos. En lo referente a la presupuestación del gasto de la Partida 0 en general, se demuestra la falta de estadísticas, gráficos y proyecciones que ayuden a reforzar la estimación del presupuesto de salarios; así mismo, hay falta de indicadores de eficiencia, eficacia, economía y de control en el proceso, mismos que son vitales para una correcta medición de los resultados.
Así mismo, una debilidad se liga a la trascendencia de ésta información, debido a que, por realizarse hasta con 22 días de retraso, no permite dejar tiempo de acción en caso de presentarse algún devengado fuera de lo común o de detectarse algún faltante presupuestario para pagar dichos rubros.
3. En lo que concierne al trámite de modificaciones presupuestarias, se evidencia ineficiencia en el cumplimiento de los traslados, tanto de forma como de fondo, haciendo que existan gran cantidad de devoluciones por parte de la Dirección Financiera lo que implica falta de indicadores y consolidación por parte de la Unidad de Presupuesto, esto provoca una gran des economía ya que implica pérdida de tiempo y de recursos.
4. En cuanto a la parametrización de recargos, se observa una que el proceso no tiene una correlación entre las labores encomendadas a la Unidad de Presupuesto, lo que provoca que no se mida el impacto presupuestal sobre los recargos programados y que existan funcionarios subutilizados dentro de la unidad.

Dado todo lo anterior, se hace hincapié en la importancia de una ejecución eficiente del presupuesto, ya que, niveles de subejecuciones o ejecuciones ineficientes repercuten enormemente en la economía del país, en primer lugar, ocasionan externalidades negativas ya que se destinan recursos a la educación que podrían ser utilizados en construir carreteras, en la seguridad vial y social, entre muchos otros proyectos a nivel país que también colaboran con el desarrollo del mismo; en segundo lugar, representan mayor niveles de endeudamiento para el país, factor de riesgo dada la situación fiscal actual; ambos puntos de gran relevancia que se traducen en estancamiento para el desarrollo del país. Este aspecto se mitiga con la construcción de la propuesta de mejora, la cual proporcionará mejorías en la presupuestación de la Partida 0.

5.2 Recomendaciones

Se recomienda en primera instancia, tomar conciencia de la importancia de la función que cumple el Ministerio de Educación Pública en el desarrollo del país, lo anterior basado en los criterios modernos de las teorías del capital humano. Esta conciencia se debe impregnar en todos los funcionarios, sobre todo en que laboran para la Unidad de Presupuesto, haciendo que las labores que realizan se efectúen con eficiencia, lo cual garantizará un uso eficiente del tiempo y de los recursos (como horas extra), propiciando el racionamiento de los recursos a nivel institucional y país.

Aprovechando que la economía del conocimiento se basa actualmente en el uso de redes y mecanismos de comunicación muy accesibles, se recomienda que mediante el uso de esas redes sociales, el funcionario que esté al mando de la Dirección de Recursos Humanos, promueva

mecanismos de comunicación y fluidez de la información para concientizar sobre la importancia y trascendencia de un proceso eficiente en la presupuestación y ejecución de los recursos siguiendo los criterios de las teorías del capital humano en la relevancia de la prestación de servicios públicos.

Una forma de promover la eficiencia presupuestaria sería mediante la incorporación de cálculos estadísticos para cada subpartida presupuestaria para detectar tendencias, estacionalidades o demás indicios, acompañados de gráficas que permitan mejorar la visualización del comportamiento histórico de los datos, que faciliten una mejor asignación de los recursos, así como una mejor predicción de las subpartidas en las proyecciones, lo cual permitiría corregir el fenómeno de subejecución promoviendo consigo un eficiente uso de los recursos y asignación de los mismos.

Acorde con la discusión a nivel nacional sobre la situación financiera del país y la contribución del empleo público en la misma, es imperioso revisar integralmente los incentivos y recargos que se pagan al personal docente, con el objetivo de homologar aquellos que tengan condiciones y características similares para propiciar una mejora en el presupuesto nacional, con lo cual se obtendría mejoras en la eficiencia de los recursos al existir una mejora en la asignación de éstos.

Así mismo, en aras de lograr mejoras en la eficacia y eficiencia en la Unidad de Presupuesto, con el objetivo expreso de generar un ahorro a los recursos públicos que ejecuta este departamento, es de vital importancia de que se lleve a cabo un análisis de la cultura organizacional para motivar el trabajo en equipo, la integración y la pertenencia de los funcionarios consiguiendo implementar una filosofía de trabajo basada en el concepto de Samuelson de frugalidad financiera.

Se recomienda elaborar circulares o directrices que colaboren a estandarizar el proceso de avales presupuestarios permitiendo que la unidad encargada de solicitar los mismos, brinde la información requerida de forma completa y ordenada, tomando en consideración que las circulares son un instrumento de información perfecta y simétrica que contribuye a nivel económico a mejorar la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0 “Remuneraciones” del Ministerio de Educación Pública.

Otra arista importante es mejorar la eficacia tecnológica dotando a la Unidad de Presupuesto de herramientas contundentes que conlleven a una eficiencia presupuestaria, por ejemplo, la implementación de reportes de las propuestas de pago que logren detectar antes del mismo, posibles inconsistencias de la planilla, esto hará que se disminuyan las sumas giradas de más, logrando de esta forma un mejor seguimiento de la ejecución y consecuentemente una mejoría en la eficiencia del presupuesto.

Así mismo, en concordancia con las teorías del capital humano, se recomienda fortalecer las competencias y debilidades técnicas del recurso humano mediante la capacitación del personal en las diferentes áreas relacionadas para el uso racional de los recursos, sobre todo considerando que los mismos provienen de impuestos pagados por todos los costarricenses.

De la mano con lo anterior, es recomendable también capacitar al personal en actualizaciones o cambios que afectan los procesos internos, así mismo, en aspectos como crecimiento profesional

y laboral, esto permitirá la puesta en marcha de prácticas eficientes en la forma de trabajo, logrando generar valor agregado y contribuir a la mejora continua.

Es importante también solicitar un colaborador con especialidad en Manuales de Procedimientos para que colabore con la elaboración de los mismos para la Unidad de Presupuesto, esto con el fin de estandarizar procesos, definir tareas y definir responsables, logrando con ello una presupuestación acorde a la realidad y no por ocurrencia, asegurando en última instancia la eficiencia en el presupuesto de la Partida 0.

Bajo ésta última línea de recomendación, se puede orientar la correcta distribución de las labores y procesos entre los diferentes puestos que existen en la Unidad de Presupuesto, asignándoles no sólo la responsabilidad por su cumplimiento, sino también la autoridad necesaria para ejecutarlas a cabalidad, además de establecer las responsabilidades por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional específicamente asignadas y formalmente comunicadas al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa, esto permite un eficiente uso del personal, minimizando sobrecargas que se traducen en una inversión mayor de recursos y tiempo, recursos que como ya se ha mencionado antes, son escasos.

Acorde a lo anterior, aun consientes de la situación fiscal que vive el país, se recomienda solicitar ante el Ministerio de Hacienda, la creación de plazas para la Unidad de Presupuesto, con el fin de dotar de mayor personal a dicha unidad para logrando la eficiencia requerida en un servicio público tan relevante para el país.

Tal y como indica la teoría institucionalista, es fundamental para un correcto funcionamiento de las instituciones generar canales y redes de comunicación optimas, por ello se propone mejorar por medio de un mayor trabajo en equipo, la comunicación y relaciones entre la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Asignación de Recursos Humanos, así como con el Departamento de Formulación Presupuestaria, de esta forma se puede hacer más eficiente el trabajo y la fluidez de información a variables claves para el Ministerio de Educación Pública y del país, como contratación, Nivel de Empleo del ministerio, presupuesto, entre otros.

También, en aras de lograr una aplicación efectiva a nivel social del Programa Nacional de Desarrollo, se debe apoyar el logro de los objetivos organizacionales por medio de toma de decisiones congruentes y conjuntamente entre la Dirección de Recursos Humanos y la Unidad de Presupuesto, de forma que se pueda articular el nivel presupuestario, la construcción y aplicación de los controles presupuestarios pertinentes, y colaborar a definir actividades, procesos y labores que deben completarse dentro de la organización para optimizar el uso de los recursos.

Se recomienda para consolidar un proceso de eficiencia presupuestaria y que permita mejorar las deseconomías actuales que se evidenciaron en este trabajo, que la Unidad de Presupuesto trabaje en la consolidación de:

- a) Trabajar en una Relación de Puestos que permita llevar un orden entre lo presupuestado y lo que se gasta, además de ser un insumo primordial para que las proyecciones sean más certeras.

- b) Solicitar un reporte quincenal a las Direcciones Regionales de los nombramientos por suplencia, con el fin de lograr llevar un control sobre el total de nombramientos que se realizan bajo este esquema.
- c) Levantamiento de estadísticas e indicadores que logren medir la eficiencia y eficacia de cada proceso que lleva la Unidad de Presupuesto, además de levantar estadísticas que permitan medir el estado actual de los procesos, se logrará medir mediante el control histórico de dichos indicadores, el avance, solidez y mejoras de los procesos, así mismo, permitirá a las jefaturas implementar acciones de mejora y valorar numéricamente los resultados.

Y por último, se sugiere la utilización de la propuesta de mejora, sobre todo en cuanto a las proyecciones se refiere, esto ayudaría a comenzar con el proceso de validación de las mismas y ajustes que permitan mayor asertividad con forme trascorra el tiempo y se extienda la curva de aprendizaje, aportes que permitirán eficiencia en los procesos, una asignación de recursos acorde a la realidad organizacional, mejoramiento eficiencia en la utilización de los recursos y consigo un mejoría en la relación costo beneficio de la presupuestación de la Partida 0.

Referencias bibliográficas

- Alimentoscon.com, (2015), Beneficios de la Educación, razones e importancia de ella, recuperado de <http://beneficiosdela.com/educacion/>
- Asamblea Legislativa, 2002, 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
- Asamblea Legislativa, 1997, Ley de Salarios de la Administración Pública No. 2166. Recuperado desde <http://rerumnovarum.or.cr/documentos/SalariosSectorPublico/Ley2166SalariosdelaAdministracionPublica.pdf>
- Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública, 2014, Informe 31-14, Problemas de Pago Integra 2.
- Banco Central de Costa Rica, 2018, estadísticas y datos nacionales, recuperados de la página web: www.bccr.fi.cr
- Barrantes Echeverría, R. (2010). Investigación un camino al conocimiento un enfoque cuantitativo y cualitativo, San José, Costa Rica: EUNED.
- CEPAL-Serie de Manuales, 2015, Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas
- Chiavenato, I. (2005), Introducción a la Teoría General de la Administración. México: McGraw-Hill.
- Concepción Alcántara Garrido, 2009, La importancia de la educación, recuperado de https://archivos.csif.es/archivos/andalucia/ensenanza/revistas/csicsif/revista/pdf/Numero_16/MARIA%20CONCEPCION_ALCANTARA_1.pdf
- Contraloría General de la República (1990), 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 (2014), Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del ejercicio económico 2014, Recuperado desde http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1958078&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Contraloría General de la República (2004), Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del Ministerio de Educación Pública del 2004, Recuperado desde <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=164:1:0::NO::>
- Contraloría General de la República (2013), Informe sobre la gestión de la partida remuneraciones en el Ministerio de Educación Pública año 2013. Recuperado desde <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=164:1:0::NO::>

- Contraloría General de la República, 2014, 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, 2004, Informe sobre la evaluación del sistema de pago de salarios del Ministerio de Educación Pública INFORME N° DFOE-EC-26/2004.
- Crónica Económica, 2011, La Economía Institucional y su importancia en el siglo XXI, recuperado de la página web: <https://www.cronicaeconomica.com/-la-economia-institucional-y-su-importancia-en-el-siglo-xxi-37087.htm>
- Dani Fernandez, 2018, Economía del desarrollo desde 1945 hasta hoy, disponible en la página web: <http://danifernandez.org/articulo/economia-del-desarrollo-desde-1945-hoy/>
- DEFINICIÓN.ES, 2008, Definición de Proyección económica. Recuperado desde <http://definicion.de/proyeccion-financiera/>
- Eumed.net, (2018), Diccionario económico de nuestro tiempo, recuperado desde <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dent/r/ren.htm>
- Eumed, Tesis Doctorales de Maestría, disponible en página web: <http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2009/amdi/Teoria%20del%20Capital%20Human.o.htm>
- Geoffrey M. Hodgson, 2001, El enfoque de la economía institucional, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México.
- Grupo PyA, 2018, Blog sobre Retención y Desarrollo del Capital Humano, recuperado desde: <https://blog.grupo-pya.com/se-calcula-la-efectividad-eficacia-eficiencia-una-empresa/>
- 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.
- Heflo, 2018, 10 indicadores de rendimiento de los procesos, recuperado de <https://www.heflo.com/es/blog/planificacion-estrategica/indicadores-rendimiento-procesos/>
- Información suministrada por las funcionarias del Ministerio de Educación Pública Digna Quesada Murillo, Marjorie Delgado Vargas, Andrea Ortiz Sanchez, Annia Zúñiga Arias.
- La Gaceta, 2011, Gaceta No.48, Recuperado desde http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/03/09/COMP_09_03_2011.html#_Toc287347865
- Leonardo Garnier, 2014, Carta, recuperada de <http://t.co/IQeApgc5ZH> Leonardo Garnier (@leogarnier) <http://www.crhoy.com/leonardo-garnier-rompe-el-silencio-y-defiende-transicion-a-sistema-integra2-u9l719x/>
- MIDEPLAN (2018), Guías y Manuales. Recuperado desde <http://www.mideplan.go.cr/la-organizacion-y-modernizacion/91/347.html>

- Ministerio de Hacienda, 2011, Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131. Recuperado desde http://oplau.ucr.ac.cr/phocadownload/normativas/Ley8131_administracionfinanciera.pdf
- Ministerio de Hacienda, 2004, 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
- Ministerio de Educación Pública, 2010, Presentación a los Directores de las Oficinas de Recursos Humanos, recuperado de la página web <http://gestrh.files.wordpress.com/2010/02/presentacion-integra-2-tesorero-nacional.pdf>
- Periódico el Financiero, 2018, OCDE: Costa Rica debe reducir el déficit fiscal a la mitad de aquí al 2020, recuperado de la web: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/ocde-costa-rica-debe-reducir-el-deficit-fiscal-a/GMCMUDSRXZEOVP7NNCE2LOGQTY/story/>
- RIS Solutions, 2014, Importancia de los Manuales de Procedimientos en la Gestión Administrativa, recuperado de <http://rissolutions.com/importancia-de-los-manuales-de-procedimientos-en-la-gestion-administrativa/>
- Rosalyn Mckeown, Ph. D., 2002, Manual de Educación para el Desarrollo Sostenible del Centro de Energía, Medio Ambiente y Recursos de la Universidad de Tennessee.
- Universitat de Barcelona Institut de Ciències de l'Educació, Secció de Recerca (2014) Fichas para investigadores, ¿Cómo analizar datos cualitativos?, recuperado de la página web: http://www.fundevi.ucr.ac.cr/PDF/Manual_Presupuestos_2012.pdf
- Universidad Autónoma de Barcelona, 2007, Evolución y Principios de la Teoría Económica Institucional: Una Propuesta de Aplicación para el Análisis de los Factores Condicionantes de la Creación de Empresas.
- Universidad EAFIT –SIEDE, Medellín, 2007, Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral,.

Anexos.

Anexo 1: Carta de Leonardo Garnier exministro de educación.

La transición a Integra2: un paso indispensable

Leonardo Garnier

Los problemas de pagos del Ministerio de Educación Pública 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 Ministerio de Educación Pública de un sistema de pagos sólido, ágil y seguro. Esto se hizo a lo largo de cinco años, mediante un trabajo conjunto del Ministerio de Educación Pública, 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 Ministerio de Educación Pública 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 Ministerio de Educación Pública; 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 Ministerio de Educación Pública.

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 Ministerio de Educación Pública. 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 Ministerio de Educación Pública. 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 dignificando 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 Ministerio de Educación Pública 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 Ministerio de Educación Pública 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 2: Entrevista.

Un cordial saludo, la siguiente entrevista tiene como fin recolectar información general sobre los sistemas de pago utilizados en el Ministerio de Educación Pública (Integra 2 y SIGRH), esto para fines de estudio para mi tesis de grado en la Escuela de Economía de la UNA. Cabe mencionar que los datos dados son totalmente confidenciales y sola para fines investigativos.

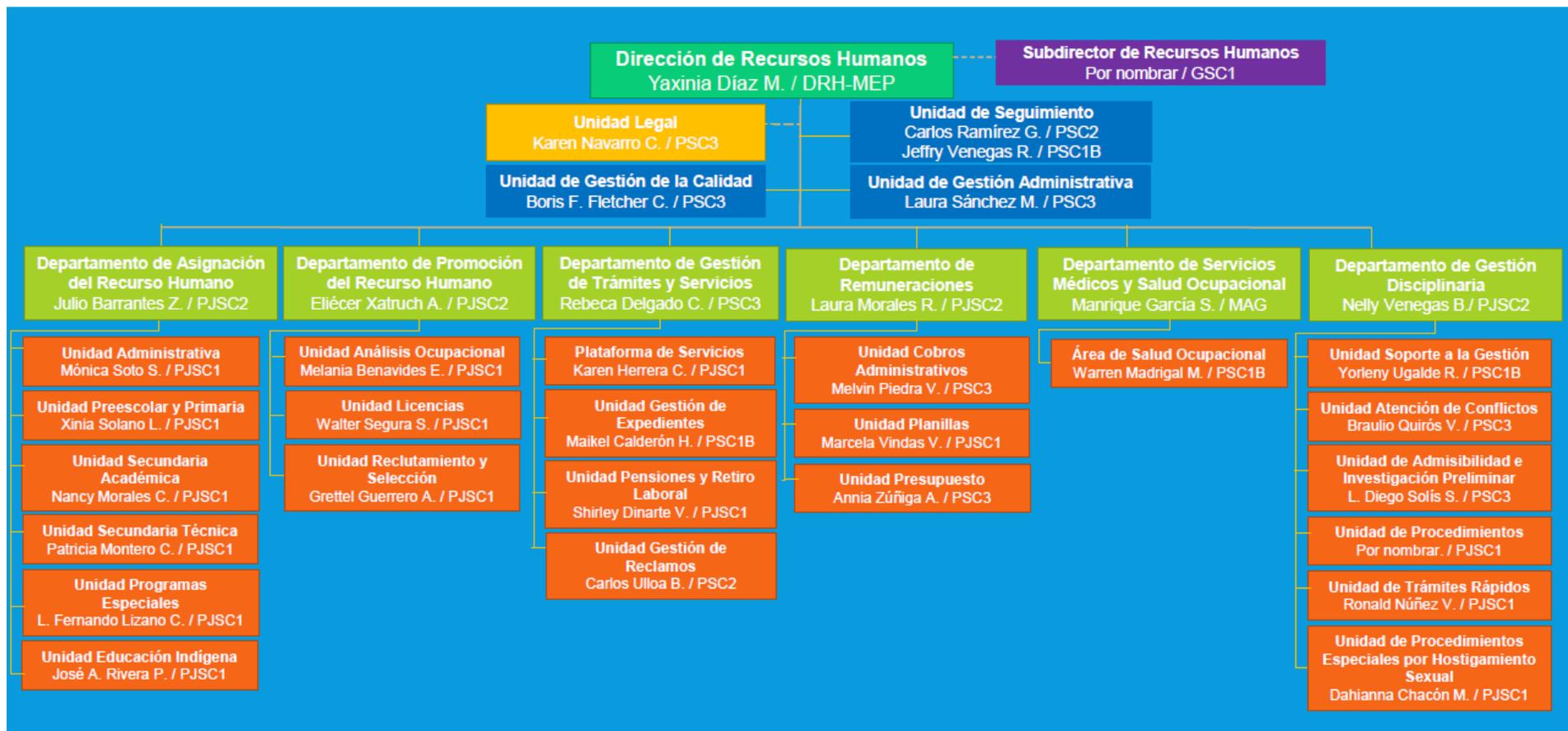
1. ¿Qué procesos lleva usted dentro de la Unidad de Presupuesto?
2. ¿Alguno de esos procesos que tiene a su cargo tiene relación con el nuevo sistema de pagos Integra 2? En caso de ser afirmativo, ¿cuáles?
3. ¿Qué fallos considera usted que tenía el sistema anterior SIGRH?

4. Mediante su experiencia, ¿considera que el nuevo sistema Integra 2 ha venido a mejorar la gestión de la Dirección de Recursos Humanos?
5. ¿Según su percepción, Integra 2 posee las herramientas necesarias para lograr un buen control de la ejecución presupuestaria de la Partida 0?
6. Específicamente dentro de la Unidad de Presupuesto, ¿Qué aspectos considera que fallan dentro de la gestión que se realiza?
7. ¿Qué aspectos considera usted que se pueden mejorar dentro de la Unidad de Presupuesto para que se tenga una mejora continua en sus procesos?

Muchas gracias por la colaboración brindada

Anexo 3: Organigrama de la Dirección de Recursos Humanos, Ministerio de Educación Pública.

Organigrama de la DRH (al 13/01/2017)



Fuente: Unidad de la Gestión de la Calidad (UGA), DRH, Ministerio de Educación Pública