

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	2
1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Objetivo General	3
1.2 Alcance	3
1.3 Limitaciones	3
1.4 Antecedentes	3
2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	3
2.1 Contratación de Cursos Virtuales por medio del IDP	3
2.2 Proceso de Solicitud de Contratación por parte de la DDC	5
2.3 Administrador de Contrato	6
2.4 Compromisos de asistencia	7
2.5 Superposición Horaria	8
2.6 Dedicación exclusiva	9
2.7 Inconsistencias en la revisión de expedientes	11
3. CONCLUSIONES	11
4. PUNTOS ESPECÍFICOS	12
4.1 Origen del estudio	12
4.2 Normativa aplicable	12
4.3 Discusión de resultados	12
4.4 Trámite del informe	12
5. NOMBRES Y FIRMAS	13
6. ANEXOS	14

RESUMEN EJECUTIVO

La Dirección de Auditoría Interna, en cumplimiento del Plan de Trabajo para el año 2017, realizó el estudio 04-17 Denuncia 1935 CGR: DDC, IDP, FUNDEPREDI. El objetivo consistió en verificar el proceso de contratación solicitado por la Dirección de Desarrollo Curricular (DDC) al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP), para la compra de cupos de los cursos ofertados por la Fundación de la Universidad Estatal a Distancia para el Desarrollo y Promoción de la Educación a Distancia (FUNDEPREDI).

En la revisión efectuada, se hallaron debilidades en la utilización de las plataformas virtuales adquiridas por el IDP, ya que a la fecha se evidencia la sub-utilización de estos recursos y se recurre a la contratación externa, transgrediendo los principios de eficacia, eficiencia y economía. Dada esta situación, se le recomendó a la Viceministra Académica establecer una política institucional, para el desarrollo de cursos virtuales de forma interna y al IDP fortalecer estos procesos mediante un plan de mejoramiento interno, con el objetivo de que puedan soportar la demanda de esta modalidad de capacitación.

Además, se determinó que en la gestión realizada por la DDC ante el IDP, para la compra directa de cursos virtuales, no se documentó el análisis de otras ofertas, a pesar de que en el formulario de inicio de la contratación así se expresa. Adicionalmente, se indica que contarán con docentes de nivel internacional, no obstante se contrataron funcionarios del MEP, evidenciando con esto, que internamente se cuenta con personal que poseen las competencias para desarrollo e implementación de este tipo de capacitaciones. Por tanto se recomendó a la Directora de la DDC, documentar el expediente digital de contratación y al IDP establecer lineamientos internos que regule las calidades que deben poseer los tutores y capacitadores contratados por instancias externas.

Sobre esta misma línea, para los años 2016 y 2017, la FUNDEPREDI contrató funcionarios del MEP, para que realizaran labores de tutoría de los cursos adjudicados por el IDP. Sobre este particular, se comprobó que 8 de estos funcionarios efectuaron tutorías virtuales en horas laborales, sufragadas por el MEP. De forma similar, 11 funcionarios disfrutaban del régimen de Dedicación Exclusiva, sin embargo obviaron solicitar autorización a la Dirección de Recursos Humanos (DRH), para ejercer la docencia en otra institución, según lo establece la resolución DG-254-2009. Por estas situaciones, se solicitó la apertura del debido proceso para cada uno de los funcionarios, según la gravedad de la falta encontrada.

Por otra parte, se determinó que los compromisos de asistencia de los funcionarios que reprobaron el curso, no se enviaron a la DRH para que procediera con el respectivo rebajo del tiempo utilizado y el costo del mismo. Por tanto se recomendó a la Unidad Gestora, enviar los compromisos de asistencia originales de aquellos funcionarios que por motivos injustificados reprobaron el curso, al Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP, para que este coordine con la DRH los rebajos correspondientes.

Por último, se evidenciaron deficiencias en la confección de los expedientes digitales, por cuanto algunos carecen de documentación que de soporte a la contratación realizada. Por tal motivo se recomendó al IDP, implementar de forma eficiente y exclusiva, la utilización del expediente electrónico en SICOP, con el fin de registrar y administrar todos los documentos probatorios de la contratación, conservando la calidad y transparencia que se requiere.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo General

El objetivo del estudio consistió en verificar el proceso de contratación solicitado por la Dirección de Desarrollo Curricular al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, para la adquisición de cupos de los cursos ofertados por la Fundación de la Universidad Estatal a Distancia para el Desarrollo y Promoción de la Educación a Distancia.

1.2 Alcance

El período de estudio comprende desde el 1 de enero de 2016 al 31 de julio de 2017, ampliándose en caso de ser necesario.

1.3 Limitaciones

La principal limitación que tuvo el estudio, fue la obtención de documentos en instituciones externas al MEP, por cuanto esta Auditoría Interna no tenía el alcance legal para que le suministraran toda la información requerida, situación que de alguna forma fue solventada con la intervención de la Contraloría General de la República.

1.4 Antecedentes

La Fundación de la Universidad Estatal a Distancia para el Desarrollo y Promoción de la Educación a Distancia (FUNDEPREDI) con cédula jurídica 3-006-287683, es una entidad privada sin fines de lucro, y está concebida como un medio para el desarrollo institucional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), promoviendo y facilitando la gestión de los proyectos académicos a partir de actividades de vínculo remunerado de la UNED. Un vez que las diferentes escuelas de la UNED desarrollan los cursos, la FUNDEPREDI es quién se encarga de ofertarlos.

De acuerdo a la información recabada con cada una de las escuelas de la UNED, el desarrollo de algunos cursos ofertados durante los años 2016 y 2017, fueron elaborados con base a los nuevos programas del MEP. Por esta razón, la Dirección de Desarrollo Curricular (DDC), solicitó al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP), la adquisición de cupos para los cursos virtuales ofertados por FUNDEPREDI.

Por lo tanto y en cumplimiento al Plan de Formación Permanente (PFP), la DDC gestionó ante el IDP la contratación de 14 capacitaciones (11 virtuales, 2 presenciales y 1 mixta) con la FUNDEPREDI, para una inversión de ¢106 783 752,00 y un total de 1 583 cupos.

2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

2.1 Contratación de cursos virtuales por medio del IDP

En cada uno de los formularios de Decisión Administrativa de Inicio para la Contratación Directa Excepcionada (IDP-PROV-002 ed.4), la DDC solicitó al IDP iniciar con el proceso de contratación de los cursos virtuales mediante un proceso excepcionado (no concursal) en virtud del inciso e), artículo 131 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa 33411, el cual le permite realizar la adquisición de cupos de aquellas capacitaciones abiertas.

Sobre este particular, mediante oficio IDP-DE-224-2017 emitido por el entonces Director del IDP, se indica que desde el año 2009 se inició con la oferta de cursos virtuales desarrollados por el Departamento de Gestión de Recursos, y en el año 2013 se adquirió una plataforma propia y el sitio web para el respectivo hospedaje. Sin embargo, y según se constató, a la fecha se carece de un procedimiento para las capacitaciones virtuales y se recurre a la contratación externa, evidenciándose la sub-utilización de estos recursos.

Al respecto, la Jefe del Departamento de Gestión de Recursos del IDP, mediante oficios IDP-DGR-092-2017 indica que posee la capacidad operativa y logística para el diseño e implementación de los cursos virtuales, requiriendo únicamente de la colaboración de las unidades ejecutoras, en cuanto al contenido y los tutores. También citó que estos se pueden actualizar y reutilizar las veces que sea necesario, favoreciendo los procesos de formación permanente para un mayor número de docentes y a menor costo. Por otra parte, dicha funcionaria indicó que para mitigar esta situación, se había creado un plan de formación permanente para que las distintas instancias del MEP colaboraran con los expertos en el desarrollo de los cursos virtuales, no obstante, después de múltiples intentos, señala que no se logró concretar dicho plan.

Contrario a lo antes descrito, esta Auditoría Interna determinó que para los periodos 2016-2017, se adjudicaron siete cursos virtuales a la FUNDEPREDI con el mismo nombre y contenido, además que en dos de estas contrataciones, el precio aumentó de ¢60 000 a ¢70 000 para cada cupo. (Ver anexo N° 1.)

Las situaciones antes descritas transgreden los principios de eficacia y eficiencia, según lo dicta la Ley de Contratación Administrativa 7494, específicamente en el artículo 4°, el cual señala que todos los actos de contratación administrativa deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos, a partir del uso eficiente de los recursos. De igual forma, los Principios Éticos de los Funcionarios Públicos 33146, en el artículo 1°, inciso g), destacan el comportamiento racional que deben ejercer los funcionarios públicos, con el fin de proteger y conservar los bienes del Estado evitando abusos, derroche o desaprovechamiento.

Con lo anteriormente descrito, se evidencia la ausencia de una política institucional que facilite y propicie el diseño, la logística e implementación de cursos a través de la plataforma virtual del IDP, ocasionando que el proceso no se lleve de forma económica, situación que atenta contra el interés general de la educación y el uso eficiente de los recursos institucionales.

Recomendaciones

A la Viceministra Académica

- 1.** Establecer una política institucional que propicie el planeamiento, desarrollo y evaluación de cursos virtuales a través del IDP.
- 2.** Fortalecer los procesos de desarrollo y gestión de las capacitaciones virtuales en el IDP, mediante un plan de mejoramiento en los departamentos involucrados, con el objetivo de que puedan soportar la demanda y requerimientos de capacitaciones virtuales de las instancias del MEP, orientados al cumplimiento de las metas y los objetivos de la Administración, y el uso eficaz, eficiente y económico de los recursos institucionales.

AL Director del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano

3. Incluir en el procedimiento de contratación que: para la adquisición de cursos o cupos con instituciones externas, se deba contar con un criterio del Departamento de Gestión de Recursos, en donde se especifique los motivos por los cuales dicho curso no puede ser desarrollado internamente, y por lo tanto, se justifique de forma clara dicho requerimiento, apegados a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

2.2 Proceso de solicitud de contratación por parte de la DDC

Como parte del cumplimiento de la propuesta de formación permanente, la DDC gestionó ante el IDP la adquisición de cursos virtuales (cupos) con FUNDEPREDI, para capacitar al personal del Título II. Sin embargo en el expediente de contratación, específicamente en el formulario IDP-PROV-002 ed.4, el punto N° 7, “*Distribución del gasto entre los participantes*” se evidenció lo siguiente:

- Se observa que se valoró la inclusión de “...costos relacionados con materiales, mano de obra, gastos generales y algún monto de ganancia de quién oferte...”, sin embargo, en el expediente físico y digital facilitado por el IDP no consta dicho análisis, ni se indica cuáles instituciones fueron consultadas para valorar otras ofertas formativas.
- Se suscribe que: “...por la calidad del docente que lo impartirá, que es de nivel internacional...”. No obstante, se observa que los docentes contratados por la FUNDEPREDI, son funcionarios del MEP, entre ellos: asesores nacionales y regionales, directores de colegio, profesionales de servicio civil y profesores de enseñanza media, general y técnica. (Ver Anexo N°2)

Paralelamente y aunque la contratación con FUNDEPREDI esté respaldada mediante el artículo 131 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, esta Dirección de Auditoría Interna considera trascendental, que antes de realizar la gestión para la adquisición de los cupos de forma directa, se documenten en el expediente las otras posibilidades antes mencionadas. Asimismo, se evidencia que el MEP posee los recursos y los funcionarios con las competencias para desarrollar e impartir - en coordinación con el IDP - este tipo de capacitaciones.

Por otra parte, mediante oficio IDP-DGA-594-2017, emitido por el jefe del Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP, señala que en el punto 3 del documento denominado: “*Lineamientos para la contratación de actividades de capacitación del 2016*”, e incluso en el Formulario de solicitud de contratación IDP-PROV-002 Contrataciones excepcionadas 2016, se indica lo siguiente, con respecto a las funciones de la Unidad Gestora:

Conformar un expediente en el cual consten los documentos que consignen todas las vicisitudes de la ejecución del contrato (por ejemplo: convocatorias, compromisos de asistencia, comprobantes de justificación de ausencias, cambio de participantes, e informar de los mismos a la Proveeduría Institucional del IDP para los trámites correspondientes y la actualización del expediente de la contratación. “

En este mismo orden de ideas es importante señalar que es responsabilidad de los funcionarios públicos el conocimiento de la Ley de Contratación Administrativa, la cual en el artículo 8, inciso b), de su Reglamento señala que la Unidad Gestora es la que da el inicio al proceso de contratación administrativa, mediante la Solicitud de Pedido y tiene el deber efectuar la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad. En este mismo Reglamento, en el artículo 11, indica con relación a la conformación del expediente de Contratación Administrativa, que este deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las Unidades Administrativas internas.

En cuanto a las funciones de los Asesores Nacionales, el Manual Descriptivo de Clases Docentes, de la Dirección General de Servicio Civil establece, en el apartado “*Condiciones de Trabajo*” que la mayor parte del trabajo lo realiza en un ambiente de oficina, pero puede corresponderle trasladarse para recibir o dar capacitaciones, así como la ejecución de las siguientes tareas: elaboración de planes y programas de estudio de diferentes niveles, la asesoría en aspectos técnico-pedagógicos y la evaluación de los resultados de los planes y programas de enseñanza.

De acuerdo a lo descrito, es claro que la DDC como Unidad Gestora y quién da inicio al proceso de contratación, no respaldó de forma adecuada el expediente enviado al IDP. Por su parte el IDP no ha establecido un lineamiento interno que regule la necesidad incorporar en el cartel o en la solicitud inicial de contratación, los nombres de los tutores que impartirán los cursos (calidades, entidad donde laboran, atestados), situación que puede afectar la calidad de las capacitaciones contratadas con entes externos y la transgresión de los principios éticos que deben cumplir los funcionarios públicos.

Recomendaciones

A la Directora de Desarrollo Curricular

4. Documentar e incluir en el expediente digital de contratación, todas las ofertas que fueron analizadas, previo a la decisión de realizar la contratación mediante el artículo 131 de Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano

5. Establecer un lineamiento interno que regule la inclusión en el cartel de licitación y el respectivo contrato, las calidades que deben poseer los tutores y capacitadores contratados por instancias externas, con el fin de que cuenten con la atinencia, capacidad y preparación requerida para cumplir con el rol de capacitador. Además debe indicarse que en caso que se consolide la contratación y los tutores sean funcionarios del MEP, deben presentar la aprobación por escrito de la Dirección de Recursos Humanos, de acuerdo a lo establecido en la Directriz DG-254-2009 de la Dirección General de Servicio Civil.

2.3 Administrador de contrato

En la contratación de cupos N°2016CD-000136-0013200001 del curso denominado “*Evaluación de los aprendizajes en el ámbito educativo*”, se observó que el funcionario que participó en la etapa de invitación y en la gestión de compra ante el IDP, fungió como administrador de contrato y fue contratado por la FUNDEPREDI como tutor de este mismo curso, situación que eventualmente podría generar la existencia de un conflicto de intereses.

Al respecto, la Ley de Contratación Administrativa N° 7494, en el artículo 22 bis, inciso d), establece que los funcionarios públicos con influencia o poder de decisión, en cualquier etapa del procedimiento de contratación administrativa, incluso en su fiscalización posterior, en la etapa de ejecución o de construcción, tendrán prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta.

Finalmente es importante acotar que dicha situación se presenta por las débiles medidas en materia de control interno, tanto de la DDC, como del IDP, y las cuales tienen relación con la ausencia de filtros y controles necesarios para una adecuada supervisión y seguimiento de los cursos contratados, lo que ocasiona que el proceso de contratación se vea afectado en cuanto a la claridad y transparencia que debe prevalecer en este tipo de actos.

Recomendaciones

Aplican las recomendaciones 7, 8 y 10 de este documento

2.4 Compromisos de asistencia

Mediante la revisión de las *Actas de Recepción Definitiva* de cada uno de los cursos gestionados por la DDC y adjudicados por el IDP a FUNDEPREDI, en el año 2016 se determinó que de 1 583 cupos adquiridos:

- 1 306 funcionarios aprobaron el curso
- 2 funcionarios justificaron la ausencia
- 275 funcionarios (18%) reprobaron el curso, situación que representa una erogación de recursos para la Administración de \$17 255 692,00 (ver anexo N° 3).

Al respecto, mediante oficio IDP-DGA-425-2017 del 7 de setiembre de 2017, el Jefe del Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP, indica que los compromisos de asistencia originales de los funcionarios que participan en estos cursos los posee la DDC como administrador de contrato. Además, que mediante oficio IDP-DGA-126-2017 se informó a la Dirección de Desarrollo Curricular sobre los cupos perdidos en los diferentes procesos, por lo tanto, esta Dirección de Auditoría Interna evidencia que a setiembre de 2017, aún no se ha tramitado el rebajo de la suma correspondiente a los funcionarios que reprobaron el curso.

Cabe señalar, que esta situación se verificó en el informe 82-16 del IDP, en el punto “2.2.2 *Proceso de contrataciones*”, la cual debía ser subsanada mediante la recomendación 4.7 y en la cual se indica la necesidad de establecer un procedimiento en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos que permita clarificar y responsabilizar a los funcionarios que reprueben los cursos sin que medie una justificación de fuerza mayor o caso fortuitos, no obstante a la fecha dicha recomendación se encuentra en la etapa de seguimiento, misma que está siendo comprobada por el Departamento de Auditoría de Evaluación y Cumplimiento.

Sobre lo indicado, la Ley General de Control Interno, en el artículo 12, inciso c), señala el deber de los jefes y titulares subordinados de analizar e implantar de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna. Por otra parte, el documento denominado Compromiso de Asistencia a Cursos de Capacitación Contratados por el IDP, en la cláusula tercera indica, que en caso de incumplimiento comprobado, el funcionario debe reintegrar a la Administración el monto proporcional a los salarios devengados durante el periodo, así como el costo de la actividad. Asimismo, en la cláusula cuarta se establece que en caso de incumplimiento la Unidad Gestora por medio de la Proveduría Institucional del IDP procederá a iniciar las gestiones administrativas pertinentes para recuperar los montos correspondientes.

Cabe destacar que a la fecha no se ha realizado el cobro a los funcionarios que reprobaron las capacitaciones, por cuanto no se ha finalizado el procedimiento, situación que propicia un riesgo ante una pérdida económica para la Administración y por ende la deficiente utilización de los recursos públicos asignados al proceso de capacitación.

Recomendaciones

A la Dirección de Desarrollo Curricular

6. Realizar el envío inmediato de los compromisos de asistencia originales de aquellos funcionarios que por motivos injustificados reprobaron el curso, al Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP. Asimismo, implementar los controles necesarios para que en contrataciones futuras no se presente esta situación.

A la Directora de Recursos Humanos

7. Establecer un procedimiento en coordinación con el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, que permita clarificar y responsabilizar que todo aquel servidor que sea beneficiario de una actividad de capacitación y no asista o repruebe (en caso aprovechamiento), sin una justificación de fuerza mayor o caso fortuito, asuma el costo de la actividad, incluyendo sus propios salarios devengados durante la asistencia, y cualquier otro directamente relacionado, de acuerdo a lo que se estipula la resolución DG-135-2013, emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

2.5 Superposición horaria de funcionarios del MEP, contratados por FUNDEPREDI

Para los años 2016 y 2017, la FUNDEPREDI contrató funcionarios del MEP bajo la modalidad de “*Contrato de trabajo por planilla*”, para que realizaran labores de tutoría de los cursos adjudicados por el IDP. Así consta en el oficio Ref. FDPREDI-138-17, emitido por la Delegada Ejecutiva de dicha Fundación.

Por consiguiente, se procedió a comparar las transacciones de la plataforma Moodle (facilitados por la Fundación), los cuales datan del 20 de marzo hasta el 28 de mayo de 2017, contra el horario de cada uno de los funcionarios del MEP contratados como tutores. Cabe señalar que los reportes facilitados corresponden únicamente al periodo 2017, por cuanto el proveedor ya no contaba con los reportes del año 2016.

En dicha revisión, se comprobó que en horas laborales sufragadas por el MEP, estos funcionarios efectuaron tutorías virtuales relacionadas a los cursos por los que fueron contratados por la FUNDEPREDI, situación que originó superposición horaria (ver Anexo N° 4). Adicional, mediante la revisión de las direcciones “IP” consignadas en los reportes de la plataforma Moodle, se pudo observar que varios de estos funcionarios, utilizaron recursos tecnológicos del MEP, para realizar sus quehaceres de origen privado.

Sobre este particular, la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 1581, en su artículo 15, señala que ningún servidor podrá devengar dos o más sueldos, salvo que correspondan a distintos puestos y no exista superposición horaria. Sobre esta misma línea, el Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Educación Pública 5771, en el artículo 46, inciso a), indica sobre la prohibición que tienen los funcionarios de ocupar tiempo dentro de las horas de trabajo, para asuntos ajenos a sus labores. Paralelamente, en cuanto al uso indebido de los recursos tecnológicos, el Código de Trabajo, en el artículo 72, inciso d), indica sobre la prohibición que tienen los trabajadores de usar los útiles y herramientas suministrados por el patrono, para objeto distinto de aquella que están normalmente destinados.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que la inexistencia de controles efectivos en cada una de las unidades y la carencia de filtros en la contratación de cursos por parte del IDP, provocó que se presentaran los anteriores casos de superposición horaria. Esta situación afecta el debido cumplimiento de las funciones asignadas a los colaboradores y por ende el cumplimiento de los objetivos establecidos en el departamento o centro educativo en que se desempeñan, viéndose afectado el buen funcionamiento del aparato estatal y la efectividad con que realizan sus tareas.

Cabe señalar, que por las situaciones antes descritas, y con base el artículo 56 y 60 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP, esta Dirección de Auditoría Interna les solicitó a cada una de las jefaturas de los funcionarios implicados, mediante los siguientes oficios: AI-1581-17, AI-1577-17, AI-1567-17, AI-1580-17, AI-1574-17, AI-1568-17, AI-1578-17 y AI-1579-17, para que procedan a realizar el debido proceso, según lo indica el marco normativo para estos casos.

Recomendaciones

Al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano

8. Implementar dentro del Procedimiento de Contratación del IDP, que los funcionarios del MEP contratados por instituciones externas como tutores, expositores o docentes, deben declarar que estas labores las realizarán fuera de jornada laboral, con el conocimiento de su jefatura, que no utilizarán recursos materiales ni tecnológicos del MEP y apegados a los principios éticos que cubren a los funcionarios públicos.

9. Incluir en el cartel de licitación o cuando se realice la contratación de cupos para capacitaciones, que el IDP como ente contratante, la Auditoría Interna u otra instancia de fiscalización interna, podrá obtener acceso a los reportes y documentación de las transacciones ejecutadas de todos aquellos funcionarios del MEP, que sean contratados por el ente externo.

2.6 Dedicación exclusiva de funcionarios del MEP, contratados por FUNDEPREDI

Tal y como se mencionó en el punto anterior, la FUNDEPREDI para los años 2016 y 2017, adquirió los servicios de funcionarios que laboran en el MEP. Sin embargo, y según se constató 11 de estos funcionarios disfrutaban del régimen de Dedicación Exclusiva, por tanto debían solicitar por escrito a la Dirección de Recursos Humanos del MEP, la autorización para ejercer la docencia en otra institución, según lo establece la resolución DG-254-2009.

Sobre este particular, mediante oficio DRH-10542-2017-DIR con fecha 13 de setiembre de 2017, la Directora de Recursos Humanos indica que no registran solicitudes por parte de los funcionarios para acogerse a alguna excepcionalidad. Asimismo, señaló que dicha Dirección elaborará una directriz dirigida al Departamento de Asignación del Recurso Humano y al Departamento de Trámites y Servicios, para que procedan con todos aquellos casos en que se solicite alguna excepción, a notificar formalmente la aceptación o denegación de la solicitud.

Adicional, destaca dicha directora, que el documento utilizado para el trámite de la dedicación exclusiva, se denomina “*Contrato de Dedicación Exclusiva*”, mismo que está debidamente aprobado por la Dirección General de Servicio Civil y es firmado por cada uno de los funcionarios, indica claramente los deberes y obligaciones de los funcionarios que los suscriben, por tanto, los funcionarios mantienen pleno conocimiento de lo que se plasma en dicho contrato y de la resolución DG-254-2009, de esta forma no pueden alegar desconocimiento del trámite a seguir para ejercer excepcionalmente su profesión en alguno de los casos permitidos.

Sobre este tema, la resolución DG-254-2009 emitida por la Dirección General de Servicio Civil en el artículo 1, define la Dedicación Exclusiva como el ejercicio profesional del funcionario únicamente para el órgano público que contrata sus servicios. Consecuentemente en el artículo 12, inciso a), se indica que el servidor que se acoja a este Régimen, podrá ejercer excepcionalmente su profesión cuando se trate del ejercicio de la docencia en instituciones públicas o privadas, sin embargo, debe solicitar con anterioridad la autorización a la Oficina de Recursos Humanos.

En el mismo orden de ideas, a pesar de que los funcionarios del MEP que disfrutaban del régimen de Dedicación Exclusiva firman un contrato donde se plasman las exenciones establecidas la resolución DG-254-2009, éstos no realizan el trámite de solicitud ante la Dirección de Recursos Humanos, misma que a la fecha, no cuenta con un procedimiento o directriz para tales efectos. Esta situación provoca que no exista un control sobre aquellos casos en que la excepción debe ser denegada por la Dirección de Recursos Humanos, ya sea por motivos de superposición horaria, conflictos de intereses, entre otras situaciones que afecten la calidad de la educación y la transparencia de las acciones ejecutadas por los funcionarios.

Por las inconsistencias antes descritas, y con base el artículo 56 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP y el artículo 16 de la Directriz DG-254-2009 emitida por la Dirección General de Servicio Civil, esta Dirección de Auditoría Interna le solicitó a cada una de las jefaturas de los funcionarios implicados, mediante los oficios AI-1575-17, AI-1569-17, AI-1573-17, AI-1570-17, AI-1576-17, AI-1581-17, AI-1577-17, AI-1567-17 y AI-1580-17 que procedan a realizar el debido proceso, en acatamiento a lo que indica la normativa.

Recomendaciones

A la Directora de Recursos Humanos

10. Enviar una circular a todos los funcionarios que disfrutan del régimen de Dedicación Exclusiva, recordando que deben declarar las labores de docencia que realizarán en instituciones externas al MEP, con el fin dar cumplimiento a lo establecido en la directriz DG-254-2009, emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

11. Implementar un procedimiento interno para el registro digital y manejo de la Dedicación Exclusiva, incluyendo los procesos de exenciones y renunciaciones con su debida periodicidad. Una vez efectuado el proceso en todos sus alcances, deberá implementarse el acceso para todos los Directores del MEP y darse a conocer la implementación por medios oficiales, a todos los funcionarios.

2.7 Inconsistencias en la confección del expediente

En los 14 expedientes de contratación de las compras de cupos realizadas por el IDP a FUNDEPREDI durante el año 2016, se determinaron las siguientes inconsistencias:

- 8 expedientes no poseen el temario que se desarrolla en el curso.
- 7 expedientes carecen del documento probatorio de la cancelación de los timbres fiscales.
- La información ingresada en el SICOP está incompleta, ya que en varias de las contrataciones se omite adjuntar archivos como el pago de timbres, actas de recepción definitiva, facturas, entre otros.

Sobre este particular, la Ley General de Control Interno 8292, en el artículo 15, inciso iii, destaca la importancia en el uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.

Esta situación se presenta, por cuanto el Departamento de Gestión Administrativa y Financiera del IDP, que es el encargado de la confección del expediente de contratación, no conformó de forma adecuada los expedientes, afectando la calidad y transparencia de las contrataciones adjudicadas para los procesos de capacitación.

Recomendación

Al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano

12. Implementar de forma eficiente y exclusiva la utilización del expediente electrónico en SICOP, en los procesos de contratación de cursos y contar con los controles que garanticen una revisión detallada y continua de cada una de las contrataciones según sus etapas, con el fin de registrar y administrar todos los documentos probatorios de la contratación, conservando la calidad y transparencia que se requiere.

3. CONCLUSIONES

La Dirección de Desarrollo Curricular es el órgano técnico responsable de analizar, estudiar, formular, planificar, asesorar, investigar, evaluar y divulgar todos los aspectos relacionados con el currículo educativo. Dentro de sus funciones está coordinar con el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) todos los aspectos relacionados con la capacitación del personal docente en todos los ciclos y ofertas educativas.

Como parte del Plan de Formación Permanente, la DDC gestionó ante el IDP la contratación de cursos virtuales (cupos) ofertados por la FUNDEPREDI, sin embargo, a criterio de esta Auditoría Interna, estos cursos se pudieron haber desarrollado a lo interno, por cuanto la DDC cuenta con los profesionales especializados en los temas de la propuesta formativa. Asimismo, el IDP mantiene una plataforma tecnológica en la cual se pueden alojar los cursos desarrollados internamente y reutilizarlos cuanto sea necesario, situación que permitiría la capacitación de un mayor número de docentes y a un menor costo.

Adicional, se constató que tanto el IDP como la DDC, no contaban con los filtros o controles necesarios para determinar la identidad y procedencia de los tutores que impartirían los cursos objeto de revisión, quienes posteriormente se comprobó eran funcionarios del MEP, lo que provocó situaciones como: superposición horaria y desacato a las exenciones establecidas la resolución DG-254-2009 mismas que se pudieron evitar, estableciendo las medidas que se sugieren en este documento o bien, si el desarrollo de estos cursos se realizara de forma interna y en coordinación con el IDP.

Finalmente, se constató que la Administración no ha establecido una política institucional que propicie el planeamiento, desarrollo y evaluación de cursos virtuales, por lo tanto la plataforma con que cuenta el MEP no se utiliza en toda su capacidad, situación que contraviene los principios de eficacia, eficiencia y economía. Asimismo, se requiere un plan de mejoramiento en los departamentos involucrados en las capacitaciones virtuales, con el fin de dar soporte a la demanda de las distintas Instancias del Ministerio.

4. PUNTOS ESPECÍFICOS

4.1 Origen

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el año 2017, en cumplimiento a la atención de denuncias trasladadas desde la Contraloría General de la República. La potestad para su realización -y solicitar la posterior implementación de sus recomendaciones- emana del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, en el que se confiere a las Auditorías Internas la atribución de realizar evaluaciones de procesos y recursos sujetos a su competencia institucional.

4.2 Normativa Aplicable

Este informe se ejecutó de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y normativa adicional relacionada al estudio.

4.3 Discusión de resultados

El día 13 de diciembre de 2017, al ser las 11:00 am, en el Despacho del Viceministerio Académico, se expuso el borrador del Informe a la Dra. Alicia Vargas Porras, Viceministra Académica, Licda. Rosa Carranza Rojas, Directora de Desarrollo Curricular y el Lic. Alexánder Castro Mena, Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano. Por su parte, el 15 de enero de 2018, al ser las 8:00 am, en la Dirección de Recursos Humanos, se expuso dicho documento a la Licda. Yaxinia Díaz Mendoza, Directora de Recursos Humanos.

4.4 Trámite del informe

Este informe debe seguir el trámite dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno. Cada una de las dependencias a las que se dirijan recomendaciones en este informe, debe enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas. En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

5. NOMBRES Y FIRMAS

Lic. Juan G. Agüero González
Auditor Encargado

Lic. Zenén Matarrita Meza
Auditor Supervisor

MBA. Sarita Pérez Umaña
Jefe Depto. Auditoría de Programas

MBA. Edier Navarro Esquivel
Subauditor Interno

Lic. Harry J. Maynard F.
Auditor Interno



Estudio 04-17

6. ANEXOS

Anexo N° 6.1

Contrataciones adquiridas en distintas fechas

N° de solicitud	Nombre	Curso	Horas	Cupos	Monto
2016CD-000052-0013200001	Estrategias Didácticas Apoyadas en la Tecnología Móvil	Virtual	40	30	€1.800.000.00
2016CD-000094-0013200001				50	€3.000.000.00
2016CD-000044-0013200001	Dirección, Gerencia Estratégica e Innovación	Virtual	40	39	€2.410.200.00
2017CD-000019-0013200001				28	€1.680.000.00
2016CD-000131-0013200001	El Aporte de los Estudios Sociales en el Bienestar del ser Humano	Virtual	40	125	€7.500.000.00
2017CD-000011-0013200001				75	€4.500.000.00
2016CD-000049-0013200001	Curso Lenguaje y Cognición 1	Virtual	64	879	€52.740.000.00
2017CD-000016-0013200001				234	€16.380.000.00
2016CD-000071-0013200001	Escritura Creativa	Virtual	60	106	€6.360.000.00
2017CD-000010-0013200001				30	€2.100.000.00
2016CD-000135-0013200001	Desarrollo de Habilidades para la Mediación Pedagógica de Aula	Virtual	40	400	€24.000.000.00
2017CD-000009-0013200001				180	€10.800.000.00
2016CD-000136-0013200001	Evaluación de los Aprendizajes desde el Ámbito Educativo	Virtual	40	400	€24.000.000.00
2017CD-000014-0013200001				300	€18.000.000.00
				2876	€170.470.200.00

Fuente: Expedientes facilitados IDP - Análisis del Auditor

Anexo N° 6.2

Cursos Impartidos por Funcionarios del MEP

Contratación	Nombre del Curso	Tutor -Funcionario MEP
2016CD-000131-0013200001	El aporte de los Estudios Sociales en el bienestar del ser humano	Director de Colegio
2017CD-000011-0013200001		Profesor de Ens. Media Asesor Nacional
2016CD-000130-0013200001	Estrategias Pedagógicas para Educación Musical en Primaria	Asesor Regional
2016CD-000136-0013200001	Evaluación de los Aprendizajes desde el ámbito educativo	Asesor Nacional
2017CD-000014-0013200001		Asesor Regional Director Ens. Gral. Básica Profesor Ens. Gral Básica
2016CD-000135-0013200001	Desarrollo de habilidades para la mediación ped.a en el aula	Profesional SC 2
2017CD-000009-0013200001		Asesor Nacional Profesor de Ens. Técnico
2016CD-000071-0013200001	Escritura creativa	Director Ens. Gral. Básica
2017CD-000010-0013200001		
2016CD-000172-0013200001	La tutoría como recurso para el aprendizaje	Director Ens. Gral. Básica
2016CD-000181-0013200001	¿Cómo desarrollar la conciencia fonológica en el proceso de	Profesor Ens. Gral Básica

Fuente: Oficio FDPREDI-138-17 y análisis del Auditor

Anexo N° 6.3

Compromisos de asistencia sin gestionar

N° de solicitud	Monto Total	Cupos	Aprobados	Reprobados	Monto Reprobados	%
2016CD-000044-0013200001	€2.410.200.00	39	28	11	€679.800.00	28%
2016CD-000052-0013200001	€1.800.000.00	30	21	9	€540.000.00	30%
2016CD-000058-0013200001	€2.100.000.00	35	35	0	€0.00	0%
2016CD-000071-0013200001	€6.360.000.00	106	62	43	€2.580.000.00	41%
2016CD-000094-0013200001	€3.000.000.00	50	38	11	€660.000.00	22%
2016CD-000100-0013200001	€10.500.000.00	150	106	44	€3.080.000.00	29%
2016CD-000130-0013200001	€1.500.000.00	25	14	11	€660.000.00	44%
2016CD-000131-0013200001	€7.500.000.00	125	100	25	€1.500.000.00	20%
2016CD-000135-0013200001	€24.000.000.00	400	343	57	€3.420.000.00	14%
2016CD-000136-0013200001	€24.000.000.00	400	341	59	€3.540.000.00	15%
2016CD-000162-0013200001	€7.613.552.00	68	65	3	€335.892.00	4%
2016CD-000172-0013200001	€8.500.000.00	100	100	0	€0.00	0%
2016CD-000176-0013200001	€1.500.000.00	25	24	1	€60.000.00	4%
2016CD-000184-0013200001	€6.000.000.00	30	29	1	€200.000.00	3%
TOTALES	€106.783.752.00	1583	1306	275	€17.255.692.00	18%

Fuente: Expedientes de contratación IDP

Anexo N° 6.4

Superposición Horaria

Cédula	Curso	Fecha	Horas
111250085	Desarrollo de Habilidades para la Me	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	08:21
112330557	Evaluación de los Aprendizajes	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	04:32
106960736	Cómo desarrollar la conciencia fonoló	Del 03/05/2017 al 28/05/2017	04:08
106260767	Evaluación de los Aprendizajes	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	02:37
204540232	Evaluación de los Aprendizajes	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	02:32
111040569	Evaluación de los Aprendizajes	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	02:27
205360116	Desarrollo de Habilidades para la Me	Del 20/03/2017 al 07/05/2017	02:25
107280986	Escritura Creativa	Del 21/03/2017 al 07/05/2017	01:03

Fuente: Análisis del auditor-horarios-reportes Moodle

Anexo N° 6.5

Funcionarios con Dedicación Exclusiva

Cédula	Puesto
108860165	Director de Colegio 3
107650361	Asesor Nacional (G. de E.) \ Estudios Sociales
105260540	Asesor Regional (G. de E.) \ Música/Música
111510700	Asesor Nacional (G. de E.) \ Estudios Sociales
107520772	Director de Enseñanza General Básica 5
106260767	Asesor Regional Evaluación
111040569	Asesor Regional Evaluación
112150340	Asesor Nacional (G. de E.) \ Estudios Sociales
800910304	Prof. de Servicio Civil 2 \ Investigación Educativa
205360116	Asesor Nacional (G. de E.) \ Español
107280986	Director de Enseñanza General Básica 5

Fuente: FUNDEPREDI / Recursos Humanos MEP - Integra

Anexo N° 6.5

Observaciones realizadas por el IDP al Borrador del Informe Estudio 04-17 / Oficio IDP-DE-683-2017		
Situación Expuesta por la Administración	Se acoge	Observaciones
<p>Apartado 2.4 Compromisos de Asistencia: <i>"...Por otra parte, el IDP no ha cumplido a cabalidad la recomendación del Informe 82-16..."</i> Se considera que esta aseveración no se ajusta a la realidad debido a que el IDP ha realizado las gestiones correspondientes para definir los lineamientos que se deben implementar en los procesos de cobro...</p>	Si	Se modifica texto el cual se transcribe de la siguiente manera: <i>...No obstante, a la fecha dicha recomendación se encuentra en la etapa de seguimiento, misma que está siendo verificada por el Departamento de Auditoría de Evaluación y Cumplimiento.</i>
<p>Apartado 2.4 Compromisos de Asistencia: <i>...incluir una recomendación a la Dirección de RRHH, con el fin de establecer los mecanismos necesarios en coordinación con el IDP para ejecutar los procesos de cobro por incumplimiento de compromiso de asistencia de las actividades de capacitación.</i></p>	Si	A la Directora de Recursos Humanos <i>Establecer un procedimiento en coordinación con el IDP, que permita clarificar y responsabilizar que todo aquel servidor que sea beneficiario de una actividad de capacitación y no asista o repruebe, sin una justificación de fuerza mayor o caso fortuito, asuma el costo de la actividad, incluyendo sus propios salarios devengados durante la asistencia, y cualquier otro directamente relacionado, de acuerdo a lo que se estipula la resolución DG-135-2013, emitida por la Dirección General de Servicio Civil.</i>
<p>Recomendación N° 3: Consultada la Jefatura del Departamento de Gestión de Recurso del IDPUGS, manifiesta que la misma puede emitir un criterio técnico pedagógico del diseño del curso, argumento que es avalado por este firmante y sugiero se tome en cuenta antes de emitir el informe final.</p>	No	Por cuanto la recomendación va apegada a los principios de eficacia y eficiencia establecidos en el artículo 4° de la Ley de Contratación Administrativa 7494, por lo cual el Departamento de Gestión de Recursos deberá respaldar documentalmente los motivos internos y externos (a nivel institucional) por los cuales no puede desarrollar los cursos virtuales de forma interna.
<p>Apartado de Conclusiones: <i>"...la Administración no ha establecido una política institucional que propicie el planeamiento, desarrollo y evaluación de cursos virtuales, por lo tanto la plataforma con que cuenta el MEP no se utiliza en toda su capacidad..."</i> <i>...manifestación que técnicamente no se ajusta a la realidad, toda vez que en el borrador del informe no se aporta prueba fehaciente que respalde dicha aseveración. No existe un análisis técnico que determine que la plataforma no se está utilizando en toda su capacidad...</i></p>	No	La Jefe del DGR mediante "Informe de auditoría" del 24 de julio de 2017 es quien indica: "el IDP creo un plan de formación permanente "Actualizándonos", para que las distintas instancias del MEP brindaran el contenido y los expertos para que el dpto. editara cursos virtuales... sin embargo después de múltiples intentos no se ha tenido respuesta de las instancias para poder generar cursos virtuales." Asimismo, se anota en reunión del 20 de junio de 2017 y oficio IDP-DGR-092-2017 que: "En diferentes ocasiones se ha recomendado que los cursos que se compran, en el cartel, se indique que posterior a su compra, este pase a ser propiedad del IDP, para poder alojarlo en la plataforma institucional, con el fin de reutilizarlo y actualizarlo para favorecer el proceso de formación permanente..."
<p>Apartado de Conclusiones: <i>...la política institucional debe emanarse desde las autoridades ministeriales para potenciar el uso de la plataforma tanto en sus capacidades tecnológicas como técnicas, permitiendo lo anterior que las distintas instancias del MEP soliciten los cursos basando su decisión no solo en una compra de servicios...</i></p>	No	En este informe se gira una recomendación a la Viceministra Académica, para el establecimiento de una política institucional, con el fin de aprovechar la plataforma virtual

Se respondió al IDP mediante oficio AI-0002-18

Anexo N° 6.6

Observaciones realizadas por la DDC al Borrador del Informe Estudio 04-17 / Oficio DDC-2960-12-2017		
Situación Expuesta por la Administración	Se acoge	Observaciones
<p>Apartado 2.2: El borrador de informe indica que <i>...se valoró la inclusión de...costos relacionados con materiales, manos de obra, gastos...en el expediente no consta dicho análisis, ni se indica cuáles instituciones fueron consultadas...</i> Dicho informe debe indicar explícitamente que tal información no se adjuntó pues no fue solicitada por el IDP, toda vez que los Lineamientos de dicha instancia del 2016, no incluía ese requerimiento.</p>	Parcial	La Unidad Gestora es quien inicia el proceso de contratación administrativa, mediante la Solicitud de Pedido y tiene el deber cumplir con lo estipulado en el Reglamento a la LCA, artículo 8°, inciso b): <i>...La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad...</i>
<p>Tareas del Asesor Nacional: Cuando se afirma que son tareas del Asesor Nacional <i>...la elaboración de planes y programas de estudio de diferentes niveles, la asesoría en aspectos técnicos pedagógicos, la evaluación de los resultados de los planes y programas de enseñanza y el traslado para recibir o dar capacitaciones...</i> <i>...No se anota de manera exacta lo señalado por el Manual Descriptivo de Clases Docentes...</i></p>	No	Manual Descriptivo de Clases Docentes: Apartado Condiciones de Trabajo, se indica expresamente: <i>...La mayor parte del trabajo lo realiza en un ambiente de oficina, pero puede corresponderle trasladarse para recibir o dar capacitaciones...</i>
<p>Apartado 2.4: Señala <i>"...que la Unidad gestora no envió al IDP los compromisos de asistencia de los funcionarios que reprobaron el curso, situación que propicia un riesgo inminente ante una pérdida económica para la Administración..."</i></p>	Parcial	Por tanto el texto queda de la siguiente manera: <i>...Cabe destacar que a la fecha no se ha realizado el cobro a los funcionarios que reprobaron las capacitaciones, por cuanto no se ha finalizado el procedimiento, situación que propicia un riesgo ante una pérdida económica para la Administración y por ende la deficiente utilización de los recursos públicos asignados al proceso de capacitación...</i>

Se respondió a la DDC mediante oficio AI-0005-18