

Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI.





Investigadores

Randy Chavarría Briceño*

Boris Fletcher Calipolitti**

Luis Fernando
Morales Abarca***

* Investigador. Realizó sus estudios en la Universidad Internacional de las Américas, en el Bachillerato y Licenciatura en Ingeniería Industrial, Maestría en Administración de Empresas con énfasis en Gerencia. Se desempeña como consultor industrial y administrativo. Es profesor de la Universidad Nacional, así como de la ULACIT y Universidad Fidélitas en Costa Rica. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de la Producción

** Investigador. Realizó sus estudios en Tecnológico de Panamá en la Licenciatura en Ingeniería Industrial y Maestría en Administración de Empresas en la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Ha desempeñado funciones en la Coordinación de Calidad del Ministerio de Educación Pública. Se desempeñó como profesor universitario en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Internacional de las Américas, Universidad del Valle en Costa Rica. Actualmente es profesor de la Universidad Nacional y funge como Director de Recursos Humanos del Consejo Nacional de Producción.

*** Investigador. Realizó sus estudios en la Universidad de Costa Rica, en la Licenciatura en Economía Agrícola y Agronegocios y la Maestría en Administración Pública, además, se ha especializado en temas de Estado, Gobierno, Gobernabilidad, Políticas Públicas, Análisis de Coyuntura Política y Social, Globalización, contexto económico, Político y Social, Política Económica y Proyectos. Es profesor de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Universidad Nacional. Fue sub-director de la carrera de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional y actualmente, se desempeña como Director de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional

Recibido: 12 de abril de 2019

Aprobado: 02 de mayo de 2019

Resumen

Las políticas se vuelven fallidas en un Sistema de Control Interno del Ministerio de Educación Pública (MEP) de la República de Costa Rica, cuando los objetivos planteados para el mismo no se cumplen. Para entender la importancia del control interno dentro de las Instituciones gubernamentales o el Estado, debemos entender el propósito para el cual han sido establecidos; ya que resguardan los recursos de la organización, con el fin de evitar negligencias o desviaciones que se presenten en las Instituciones del Estado y que puedan afectar el cumplimiento de este.

Palabras claves

Política, gestión, conocimiento, gobierno, control 00.

Abstract

The policies become unsuccessful in an Internal Control System of the Ministry of Public Education (MEP) of the Republic of Costa Rica, when the objectives set for it are not met. To understand the importance of internal control within government institutions or the state, we must understand the purpose for which they have been established; since they safeguard the resources of the organization, with the purpose of avoiding negligence or deviations that appear in the Institutions of the State and that can affect the fulfillment of the same.

Key words

Policy, management, knowledge, government, control 00.

DOI: 10.35485/rcap76_2

Randy Chavarría Briceño, Boris Fletcher Calipolitti, Luis Fernando Morales Abarca. (2019)

Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI.

1. Introducción

Este documento establece el plan de acción junto con las iniciativas y proyectos que componen el Sistema de Control Interno como parte del Sistema de Gestión Integral, y la relación que tienen entre sí para lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la gobernanza de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, de la República de Costa Rica.

El periodo en el cual serán implementadas las bases funcionales del Sistema de Gestión Integral de Dirección de Recursos Humanos (SGI-DRH) del Ministerio de Educación se planificaron en 48 meses a partir de la fecha de oficialización, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2018.

Algunos indicadores se evaluarán a noviembre de 2017 para elaborar el informe de avance con relación a su implementación. A partir de diciembre del 2018, el SGI-DRH se desarrolló y mejoró según las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora que surgieron.

El ámbito geográfico que se abarcó con la implementación del SGI-DRH fueron todas las instancias de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación ubicadas en los edificios ROFAS, Antigua Escuela Porfirio Brenes, Raventós y Antigua Embajada Estadounidense, así como las áreas de recursos humanos de las Direcciones Regionales de Educación de Costa Rica.

2. Las políticas y la gestión pública

2.3 ¿Qué es una Política Pública?

Tomando en cuenta desde un inicio la definición de POLÍTICA PÚBLICA dentro del marco estatal y/o gubernamental, se puede observar que la misma se define como:

“conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias al ámbito de intervención en cuestión)” (Joan Subirat, 2008)

Los componentes que integran una política:

- Principios que orientan (argumentos que sustentan a la política);
- Instrumento de ejecución (regulaciones, mecanismos de prestación de las políticas);
- Servicios y acciones.

Dentro de la posición que los Gobiernos consideran se define política pública como la acción gubernamental dirigida al interés público proveniente de decisiones basadas en diagnósticos y análisis de factibilidad, con el fin de atender eficaz y eficientemente problemas públicos.

3. Cuando una política se considera fallida

Una política es fallida o fracasa, cuando es irrefutable o que no puede evaluarse mediante el análisis de la brecha entre los objetivos y los resultados del gobierno. A menudo, hay múltiples advertencias que parecen demasiado difíciles de abordar, en particular el papel de las percepciones, que a su vez a menudo dependen de si la política es compatible o no. A su vez, pone de relieve los múltiples desafíos metodológicos que rodean lo que constituye un fracaso de la política (como los objetivos competitivos y la variación a lo largo del tiempo). El trabajo base se fundamenta en una definición funcional de fracaso, es decir, que una política falla, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente el cumplimiento de los objetivos.

4. Las Políticas Públicas de Control Interno¹

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un Sistema de Control Interno del Ministerio de Educación Pública (SCI), conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales. El SCI tiene como componentes orgánicos a la administración activa y a la auditoría interna; igualmente, comprende los siguientes componentes funcionales: ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento, los cuales se interrelacionan y se integran al proceso de gestión institucional. Los responsables por el SCI deben procurar condiciones idóneas para que los componentes orgánicos y funcionales del sistema operen de manera organizada, uniforme y consistente.

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- A. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.
- B. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las

instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

- C. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones sean realizadas a tiempo y de acuerdo a lo planificado.

5. Fallos en la Política Pública de Control Interno

Dentro de toda Institución Pública debe existir un funcionamiento eficaz y eficiente de los procedimientos de control interno, los cuales por lo general son llevados a cabo y/o ejecutados por la fuerza laboral de la misma. Dicha fuerza laboral debe contar con la experiencia, actitud y conocimiento específico necesario para poder llevar a cabo dichos procedimientos, disposiciones, entre otros, así como fomentar las condiciones ambientales y laborales requeridas.

Una Institución Pública bien organizada debe establecer de manera eficiente las responsabilidades de los Jerarcas que dirigen a dicha organización, la cual debe encargarse de analizar que los sistemas de control interno se encuentren funcionando correctamente, dichas funciones y autoridad para ejercer la responsabilidad, usualmente se delegan a personal capacitado con conocimiento de las funciones, tareas, procedimientos, entre otros que conlleva el articulación efectiva del Sistemas de Control Interno.

La Dirección de una entidad responsable debe proporcionar un ambiente laboral adecuado que facilite a sus colaboradores el cumplimiento de las políticas establecidas, su mantenimiento y mejoramiento; así como de cerciorarse de que las políticas establecidas de control interno sean las adecuadas para dicha organización.

1. Este Capítulo incorpora lo establecido en los artículos 7 a 11, y 21 y 22, de la LGCI.

Lamentablemente cuando los dirigentes de dichas instituciones no cumplen con lo establecido es cuando comienza a entablarse prácticas inadecuadas dentro de la institución, y es cuan-

do el sistema de control comienza a fallar. Las Políticas de Control Interno pueden comenzar a fallar por distintas variables:

Cuadro N° 1
Variables de la Política de Control Interno

Variable	Situación
Ambiente Laboral	<p>Cuando el lugar de trabajo de los colaboradores no ofrece las condiciones necesarias para su desempeño eficiente puede ofrecer una influencia directa en la conducta de los involucrados (directos e indirectos). El comportamiento de los actores de forma negativa provoca que no se dé el seguimiento correspondiente a los controles internos.</p> <p>Es importante conocer el ambiente laboral en el cual se desarrolla la empresa, ya que se define la conducta (ya sea positiva o negativa) de los encargados del Sistema de Control Interno y la gestión de cambio que se desea en la institución.</p>
Documentación (Manuales)	<p>El no integrar los procesos y procedimientos del Sistema de Control Interno dentro de las actividades normales de la institución, sin la debida documentación de cada una de las acciones emprendidas, evita que se efectúe esa interrelación que existe entre usuario y el instrumento.</p> <p>El no realizar los controles internos según lo establecido en los manuales constituye un daño en el sistema que causa fallas e insuficiencias que confabulan contra el cumplimiento de los objetivos planteados por la institución.</p>

Variable	Situación
Cultura Organizacional	<p>La relación que existe entre la Cultura Organizacional y el Control interno permite desarrollar una interacción de componentes que establezcan una armonía laboral que permita ejecutar los objetivos planteados de forma correcta establecen.</p> <p>El Control Interno por si solo es insuficiente, ya que requiere de una cultura que fortalezca las normas establecidas y que su cumplimiento se realice de forma eficaz y eficientemente; dándole la confianza a los colaboradores para ejecutar sus funciones dentro del Sistema de Control.</p>
Barreras Organizativas	<p>La comunicación dentro del Sistema de Control Interno es importante, la poca o nula información que se brinde de los métodos de control interno dentro de la empresa provoca que exista un desconocimiento de los procedimientos internos.</p> <p>La comprensión que tengan los encargados de efectuar dichos controles es fundamental para la buena ejecución de los objetivos planteados.</p>
Gestión Integral	<p>Debe existir un apoyo y asesoría de la Alta Gerencia para el mejoramiento continuo con respecto a los encargados de la ejecución de la misma, ya que deben estar informados de los posibles cambios de políticas, objetivos, metas entre otros que puedan afectar el desempeño de la gestión.</p> <p>Para lo anterior también debe existir un compromiso de los departamentos por cumplir dichas metas y objetivos establecidos.</p>

Variable	Situación
Cadenas de Mando	<p>Las cadenas de mando son controladas por seres humanos, los cuales cometen errores, pero son un punto importante en el control del sistema, ya que son los encargados de ejecutar los procedimientos, tareas, entre otros, según su experiencia y conocimiento.</p> <p>Las responsabilidades de la Dirección deben estar bien definidas, ya que constituye una parte esencial del Sistema de Control.</p>
Efectividad	<p>La efectividad en un Sistema de Control Interno depende de ciertas variables como: la operacionalidad del sistema, los índices de control que se establezcan y el cumplimiento de las leyes.</p> <p>El cumplir con la misión de la organización, en el cual se debe definir de manera adecuada para que su personal tenga conocimiento de la misma de una manera efectiva.</p>
Asesorías (Acompañamiento)	<p>Debe proporcionar un aseguramiento de los procesos que garantizan el cumplimiento de los objetivos estipulados por la organización.</p> <p>Debe ser un apoyo a la organización, con el fin de brindar una adecuada administración y vigilancia del cumplimiento de los controles internos diseñados por la organización.</p>

Fuente: Elaboración propia

6. ¿Qué es PMI²

Es una disciplina que abarca la organización, el planeamiento, la motivación y el control de los recursos con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos para lograr el éxito en uno o varios proyectos dentro de las limitaciones establecidas. Estas limitaciones suelen ser el alcance, el tiempo, la calidad y el presupuesto.

De esta forma, la finalidad de esta disciplina es coordinar todos los recursos disponibles para conseguir determinados objetivos; lo cual implica la interacción entre conocimiento, tecnología, entorno, estructuras, procesos, servicios y productos. En este sentido, las soluciones de la gestión y la dirección de proyectos (metodologías, técnicas, tecnologías, modelos, herramientas) deberán dar soporte al proceso de gestión de proyectos. Este proceso a su vez debe ser el acertado, basado en principios razonables.

Las claves del Project Management para la consecución de los objetivos establecidos de manera exitosa son las siguientes:

- debe tener un alcance controlado;
- debe existir una comunicación constante y efectiva entre las partes interesadas del proyecto;
- el plan de proyecto es un camino para lograr los objetivos, responsabilidades y se utiliza para medir el progreso durante el proyecto;
- los objetivos han de ser acordados entre el director del proyecto, el cliente y la dirección de la empresa;
- siempre tiene que existir el apoyo de la dirección.
- Las funciones que cumple la administración de proyectos son:
- *Definir y presentar el proyecto:* Su rol dentro de la organización se define como el establecer y demostrar las etapas y plazos que un proyecto debe llevar;

- *Planificación:* define la existencia de un proyecto y la estrategia a seguir, marcando el camino de las metas a alcanzar;
- *Acción:* Ejecuta las acciones establecidas para lograr los objetivos trazados y coordina la forma en el que el proyecto será realizado;
- *Control y reacción:* Una vez puesto en marcha el proyecto, debe monitorear, medir y reaccionar para mejorar el rendimiento del proyecto.

7. Aproximación del PMI

Para materializar el Sistema de Control Interno como y el Sistema de Gestión Integral y poner en perspectiva los esfuerzos y recursos que la organización dedica al cumplimiento de sus objetivos estratégicos, se proponen las siguientes fases metodológicas:

- **La planificación estratégica:** consiste en identificar las opciones de las que dispone la organización y en seleccionar las más adecuadas. Si la planificación estratégica ha sido deficiente, resulta poco probable que ni aun la mejor capacidad de implementación pueda compensar esta falla.

En la definición del Sistema de Gestión Integral es importante definir los cómo; así, surge la aproximación metodológica a la gestión de proyectos en aras de garantizar la continuidad del servicio. Se trata de una interpretación propia de la Unidad de Gestión de la Calidad respecto a las pautas dictadas por el Project Management Institute (PMI) a fin de plantear esfuerzos temporales para crear un resultado único a través de una serie de componentes interrelacionados que propicien la sistematización de información para la toma de decisiones. En particular, en cuanto a la priorización de las iniciativas de trabajo para cumplir con las necesidades y expectativas de los diversos clientes por productos y servicios específicos.

2. <https://www.pmmlearning.com/project-management/>

Esta propuesta metodológica se plasma mediante los siguientes componentes:

- Diagnóstico de Factibilidad y Viabilidad (DFV);
- Acta de Constitución de Proyecto (ACP);
- Estructura Detallada de Trabajo (EDT);
- Análisis de Partes Interesadas (API);
- Plan de Gestión (PG);
- Resumen Ejecutivo (RE) y
- Informe de Cierre (IC).

Con el DFV se promueve la toma de decisiones informada y alineada estratégicamente para que una vez avalado el proyecto, este pueda encontrar sustento para su planificación (con el ACP, EDT, API, RE y PG), posterior ejecución y control y sus respectivos procesos de cierre (IC). Así se provee un lenguaje común que facilita la comunicación, disminuye los riesgos, acelera la entrega de los resultados y genera bases para el conocimiento.

Seguimiento, evaluación y detección de oportunidades de mejora: se medirán variables vinculadas a cinco factores críticos de éxito para la gestión de la Institución. A saber: gestión del conocimiento, gestión de la concientización del recurso humano, gestión de las competencias del recurso humano, gestión de la infraestructura y ambiente de trabajo y gestión de partes interesadas. En resumen, las acciones de implementación planteadas para el Sistema de Gestión Integral del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica fortalecen la gestión general de los recursos de la Institución, alineadas con el logro de los objetivos estratégicos de la Organización. Las acciones se deben plantear considerando que las prácticas técnicas y gerenciales estandarizadas aseguran la satisfacción de las partes interesadas con respecto a la calidad de los servicios y sus procesos.

Para la correcta ejecución de las acciones planteadas, debe visualizarse a las unidades funcionales de la organización como una parte integral

de las operaciones que soportan los productos y los servicios y no como un ente aislado dentro de la institución. Así, con la implementación del Sistema de Gestión Integral se puede llegar a canalizar dichos esfuerzos y encauzarlos, estratégicamente, hacia nuevos escenarios de mejora.

Orientar los cinco ejes de acción del Sistema de Gestión Integral del Ministerio de Educación Pública, junto a sus dos pilares lógico y metodológico, a las operaciones existentes de la Institución, asegura:

- mejor planificación estratégica;
- creación y ejecución de planes de trabajo;
- mejores canales de comunicación;
- personal con mayor capacitación, competencias y conocimiento;
- concientización del personal para mejorar las tareas;
- mejor cultura institucional;
- mejor infraestructura, ambiente de trabajo, y mejores relaciones entre proveedores y partes interesadas.

Además, ayudará a crear y desarrollar mayores iniciativas, implementando y ejecutando eficazmente los proyectos, aplicando mejoras a partir de los hallazgos obtenidos a través de las evaluaciones, tanto internas como externas, de los entes con quien tiene relación los departamentos según la normativa vinculante.

8. Aplicación del APMI en la Política Pública en materia de Control Interno

A partir del año 2002, se exige en Costa Rica el cumplimiento de la Ley N.8292 General de Control Interno, el cual debe de integrarse a las funciones de todo el aparato estatal y percibirse como un medio para procurar el cumplimiento los objetivos de la institución.

A partir del año 2002, se exige en Costa Rica el cumplimiento de la Ley N.8292 General de Control Interno, el cual debe de integrarse a las funciones de todo el aparato estatal y percibirse como un medio para procurar el cumplimiento los objetivos de la institución.

El sistema de control interno de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública (DRH) cumplirá con los requisitos establecido en la Ley 8292 y demás reglamentación aplicable.

El Sistema de Gestión Integral a través de sus cinco mega procesos, está siendo implementado en la Dirección de Recursos Humanos, así como en las áreas relacionadas con la gestión del recurso humano en las Direcciones Regionales de Educación (DRE), en cumplimiento del Decreto N° 38170-MEP, el Capítulo XII del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, la ley N° 8292 de Control Interno y otras normativas conexas.

Los desafíos que se propone atender el SGI-DRH, provienen de fuentes internas y externas a la Dirección de Recursos Humanos. Entre los factores intrínsecos se pueden mencionar elementos que han sido detectados en estudios propios de la Dirección de Recursos Humanos, acciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública (MEP) y estadísticas recabadas por la Contraloría de Servicios del Ministerio. Pueden citarse, entre estos: la cultura organizacional renuente a los cambios de gestión, competencias insuficientes de los funcionarios, escasa capacitación del personal, procesos y procedimientos obsoletos, conducta inadecuada de los funcionarios en la atención al usuario, exceso de trámites solicitados al usuario interno y externo, controles inadecuados en la prestación de los servicios y extravío de documentación, entre otros.

A su vez, los factores extrínsecos que tienen influencia sobre las situaciones y que se pretenden solucionar con el SGI-DRH, giran en torno al desconocimiento del usuario de los servicios que se brindan y la demanda de aquel para recibir atención inmediata por influencias políticas, entre otros.

De esta manera, todas las iniciativas y proyectos resultantes estarán determinados de tal forma que se logre instaurar en la Dirección de Recursos Humanos una base para propiciar una cultura organizacional centrada en la atención digna, oportuna y eficiente hacia los usuarios. Para ello, se buscarán cambiar y readecuar los modos de gestión de cara a la satisfacción real de los usuarios, considerando la mayor cantidad de factores vinculantes al contexto interno y externo de la Dirección como unidad organizacional.

Se ha trazado como objetivo dar cumplimiento a los objetivos de Control Interno gestionando la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH).

El sistema de control interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) estará conformado con los siguientes entregables: una Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH, una Herramienta de autoevaluación del SCI-DRH, la conformación de una Red de enlaces de Control Interno en las Unidades funcionales de la DRH, una dinámica de sensibilización para cada unidad funcional de la DRH, la elaboración documental requerida para el funcionamiento del SCI-DRH en cada unidad funcional de la DRH, la gestión de acciones necesarias para el funcionamiento del SCI-DRH en cada unidad funcional de la DRH y una programación del seguimiento a las autoevaluaciones anuales ejecutadas por las unidades funcionales de la DRH, para valorar la calidad de la gestión del SCI-DRH.

Debido a que actualmente en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) las acciones de control son aisladas, pudiendo incidir en faltas a los objetivos que persigue el control interno, entre ellos:

- *Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- *Exigir confiabilidad y oportunidad de la información,*

- *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones,*
- *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.* Según el artículo 8 Ley 8292 y el Capítulo I de las Normas de C.I.

El presente artículo busca dar respuesta a la necesidad de unir los esfuerzos en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) para dar cumplimiento la Ley 8292, sobre Control Interno y crear un Sistema sólido e integral de control interno para toda la DRH.

- Mediante la implementación de un Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH).
- Los funcionarios de la DRH realizarán de manera continua las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones, las cuales se verificarán al menos una vez al año, por medio de autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del SCI-DRH, del cual son responsables.
- Detectar mediante el seguimiento cualquier desvío que aleje a las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) del cumplimiento de sus objetivos y establecer los resultados de las evaluaciones periódicas que se realicen, con el fin de dar informes cuando sean solicitados por la Auditoría Interna y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

Contextualizando la situación, podemos observar que:

- El proyecto se desarrolló en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), durante el 2018, contando con los recursos humanos con las competencias requeridas para el desarrollo del proyecto.
- La DRH apoyó e impulsó el proyecto del SCI-DRH, dada la importancia que tiene para todos los servicios que ofrece la DRH, buscando aumentar la capacidad competitiva y optimizando el uso de los recursos

disponibles y logrando la continuidad en la prestación de los servicios.

- El Control Interno tiene como objetivo garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos dentro del Ministerio de Educación Pública, por lo cual genera beneficio en la gestión dentro de los servicios que ofrece el MEP.

Ley N. 8292, el Control Interno tiene como fin apoyar a la organización en el cumplimiento de sus objetivos, para propiciar la eficiencia y eficacia de sus operaciones, además de la confiabilidad y oportunidad de la información. De esta forma, se puede dar cumplimiento a la normativa vigente, en cuanto a la protección y conservación del patrimonio público contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Gestionar y acompañar la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), para colaborar en la eficiencia, eficacia, efectividad, economía y éxito de sus operaciones, procurando la administración de sus riesgos y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja, en observancia del ordenamiento jurídico y técnico respectivo.

9. Caso Ministerio de Educación Pública

Se busca replicar el Modelo de Control Interno (MCI) creado en la Unidad de Gestión de Calidad (UGC), brindando un acompañamiento para su implementación en las unidades funcionales de la Dirección de Recursos Humanos.

Colaborando en el establecimiento de un Sistema de Control Interno en la Dirección de Recursos Humanos y en cada una de sus unidades funcionales acatando el requerimiento legal y garantizando de forma razonable una gestión eficiente y eficaz en las operaciones y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja.

Este acompañamiento dio inicio en febrero del 2017 mediante el uso de la Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH, Se nombró un enlace en cada unidad funcional de la DRH, quien fue el responsable de recibir el acompañamiento y de la implementación del Sistema de Control Interno.

La UGC realizó de manera continua reuniones periódicas con el enlace de Control Interno, quien puso en evidencia la puesta en marcha del Sistema de Control Interno en su unidad funcional documentando todo el proceso de acuerdo a cada uno de los componentes que establece la Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH.

Finalmente, se dio un acompañamiento al funcionario enlace de las unidades de la DRH con el fin de que se verifique una vez al año, por medio de autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del SCI-DRH y conozcan el funcionamiento del SCI implementado de acuerdo a las necesidades funcionales de su unidad.

Según la Ley N. 8292 Ley General de Control Interno, el control interno tiene como fin apoyar a la organización en el cumplimiento de sus objetivos, para propiciar la eficiencia y eficacia de sus operaciones, además de la confiabilidad y oportunidad de la información. De esta forma se puede dar cumplimiento a la normativa vigente en torno a la protección y conservación del patrimonio público contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

También es importante la implementación del Sistema de Control Interno como un respaldo al Sistema de Gestión Integral, y para brindar información relevante al Sistema de Planificación Integral, en cumplimiento con el Capítulo XII del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y el Decreto N. 38170.

De esta forma, un sistema de control interno lejos de ser un fin en sí mismo que interfiera el accionar de las organizaciones, es un medio más para el logro de los objetivos tácticos y estratégicos, y la protección del patrimonio público; por

lo tanto, debe entenderse como un proceso ejecutado por todos y cada uno de los integrantes de la organización.

Consecuentemente, el SCI-DRH responde al marco integrado de componentes funcionales y orgánicos. Los componentes funcionales son: Ambiente de control, Valoración del riesgo, Actividades de Control, Sistema de Información y Seguimiento. Por su parte, los componentes orgánicos son: la administración activa (Jerarcas y titulares subordinados) con la responsabilidad de diseñar, implantar, operacionalizar, mantener, perfeccionar y evaluar los controles con el objeto de fortalecer el sistema de Control Interno y la Auditoría Interna (con la responsabilidad de asesoría, advertencia y fiscalización de las acciones de la administración activa), según artículo 2 de la ley 8292.

A continuación, se detallan los componentes funcionales del SCI-DRH:

- 1. Ambiente de control:** Dado por los valores, la filosofía, la conducta ética y la integridad de los funcionarios de la DRH, sirviendo como fundamento para la operación exitosa de los demás componentes y el sistema como un todo. Así, tanto los miembros de la DRH, sus usuarios y las terceras personas relacionadas deben lograr reconocer e identificar el SCI-UGC.
- 2. Valoración del riesgo:** La DRH identificará los factores de riesgos y/o situaciones internas y/o externas que podrían afectar el logro de los objetivos organizacionales. Para ello se contará con actividades que identifican, midan, valoren, limiten y reduzcan el riesgo, con el fin de que la DRH efectúe una gestión eficaz y eficiente por medio de la toma de acciones válidas y oportunas para prevenir y enfrentar posibles consecuencias de la eventual materialización de esos riesgos, antes de que ocurran.
- 3. Actividades de control:** La DRH, en el desempeño de sus funciones, prevendrá todo aspecto que conlleve a desviaciones de los objetivos y las metas trazados. También

documentará, mantendrá, actualizará y divulgará internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del SCI-DRH.

4. **Sistemas de Información:** El sistema de información permitirá mantener una gestión documental, entendiéndola como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la Unidad. Para ello, la DRH debe tener actualizado el su sistema, para que todos los miembros de la DRH puedan revisar y/o hacer modificaciones a la información requerida.
5. **Sistema de seguimiento del sistema de control interno:** La UGC supervisará de forma permanente el SCI-DRH, para hacer los ajustes y/o modificaciones que se requieran, de acuerdo a las situaciones variables del entorno, y así mantener su efectividad.

Con la puesta en marcha de este proyecto, el ambiente organizacional de la DRH, se va a robustecer con las interacciones y aportes de todos sus miembros, ya que se trabajará en conjunto sobre las actitudes, acciones, valores, creencias y el entorno en el cual desempeñan sus actividades. Al crear el marco filosófico de cada unidad funcional de la DRH, se busca fortalecer la misión, la visión, los valores y los objetivos de grupo para dar soporte cultural al SCI-DRH.

Con ello, se concientizará a los funcionarios de la DRH sobre sus actitudes, valores, acciones y responsabilidades dentro del desempeño de sus labores cotidianas y como se ve afectada de forma positiva o negativa la unidad.

Con la homologación de los factores asociados al control interno y sus objetivos en el ambiente organizacional, la gestión de riesgos, la gestión de los sistemas de información, se promueven mejores competencias del personal para incrementar el apoyo hacia el control y seguimiento, orientado al cumplimiento de los objetivos mediante la administración por procesos y procedimientos y a incrementar la efectividad en el desempeño de las labores.

Al elaborar los manuales de procedimientos, los instructivos, los planes y demás documentos del Sistema de Control Interno se amplió el conocimiento de todos los procesos existentes que realiza la UGC en cumplimiento con la Ley N°8292 de Control Interno.

Mediante el Registro y la Planificación de la Valoración del Riesgo en la DRH, se logró detectar, valorar, prevenir y administrar las posibles anomalías en la gestión de la DRH. Así se identificaron los procesos que involucran un riesgo, fortaleza, oportunidad, amenaza o debilidad para la unidad. Y por medio de análisis se determinó cuáles son los factores críticos de éxito que se encuentran presentes en la Dirección de Recursos Humanos. Y así medir el impacto que generan dichos factores en el desarrollo de los objetivos de la unidad organizacional, en la misión y la visión.

Con el diseño de las medidas de control se estableció el norte de las actividades y operaciones de la DRH para asegurar el manejo y minimización de los riesgos y optimizar su gestión.

Estas acciones permiten la creación de indicadores aptos que sirven de referencia para evaluar el grado de avance o retroceso conforme a los periodos de tiempo, y tomar decisiones relacionadas con un sistema de seguimiento de control interno.

Con el Plan de Seguimiento al Sistema de Control Interno se da continuidad a todo el SCI-DRH para poder valorar la calidad de su gestión y asegurar que los hallazgos de la Auditoría Interna y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud.

Finalmente en la relación con partes interesadas, la DRH a través de la implementación y seguimiento del SCI-DRH le da continuidad a la prestación de mejores resultados y rendición de cuentas oportunas (a la Auditoría Interna, Contraloría General de la República, Contraloría de Servicios del MEP, Defensoría de los Habitantes, Comisión Institucional de Control Interno, Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, Sociedad de Seguros

de Vida del Magisterio Nacional, Sindicatos, colegios profesionales, autoridades o instancias judiciales, estudiantes, sociedad en general) para la toma de decisiones estratégicas en el SGI-DRH.

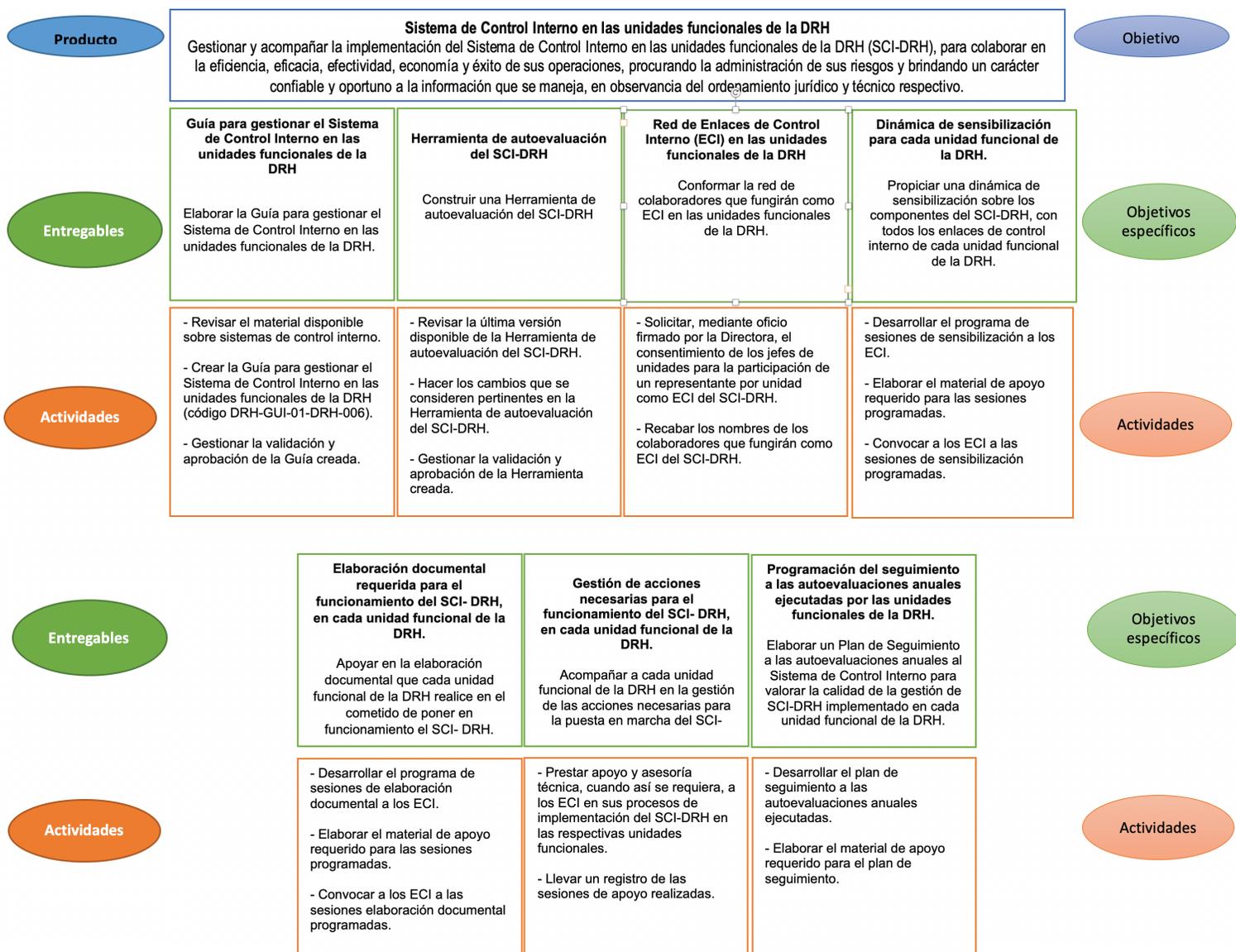
Los riesgos que se pueden identificar dentro de DRH son:

Cuadro N° 2
Riesgos dentro de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública

Riesgo	Respuesta
No contar con el respaldo de la Dirección de Recursos Humanos, ni con el del Despacho del Viceministerio Administrativo	Concientizar a la Directora de Recursos Humanos y al Viceministro Administrativo sobre la necesidad e importancia de la ejecución del proyecto
Los funcionarios de las unidades funcionales de la DRH no colaboran ni participan en todo lo relacionado al proyecto	Sensibilizar al personal sobre la importancia de aplicar el SCI-DRH y los beneficios que aporta a su gestión diaria, para motivar una actitud positiva y de apoyo hacia el proyecto
Las acciones de Control Interno se perciben como una inconveniencia al quehacer cotidiano de cada unidad funcional de la DRH	Implementar sesiones de trabajo presenciales, para promover la buena comunicación y el trabajo en equipo

Fuente: Elaboración propia

Estructura detallada de trabajo



Cuadro N° 3
Análisis de partes interesadas del proyecto

Organización	Posición	Enfoque	Influencia al público	Reacción anticipada	Conocimiento del tema	Resultado posible	Acción recomendada
Directos							
Directos internos							
Directora de Recursos Humanos	Positiva	Impulsa el proyecto.	Alta. Presenta el proyecto ante las demás partes interesadas.	Alta. Gira instrucciones.	Alto. Debe mantenerse actualizado o con constante revisión.	Cumplimiento ley 8292 y todo lo referente a SCI-DRH.	Aprobación y promoción para su implementación.
Unidades funcionales de la DRH	Negativa, resistencia al cambio.	Ejecutan las acciones del proyecto.	Alta. Controles efectivos en la organización.	Alta. Implementan las instrucciones.	Medio. Existe un manejo conceptual básico de control interno.	Sistema SCI-DRH implementado	Integración en su quehacer diario.
UGC	Positiva	Parte encargada de la planeación del proyecto.	Media. Presentará el proyecto ante las jefaturas de DRH	Alta. Debe mantenerlo hasta que sea implementado	Alto. La Unidad conoce a fondo la ley 8292.	Posicionamiento de la UGC	Participación absoluta y compromiso.
Indirectos							
Indirectos internos							
Auditoría Interna del MEP	Órgano que fiscaliza la implementación del proyecto	Auditar el proyecto y su gestión.	Alta. Mejora en el desempeño de labores y efectividad.	Alta. Logrando objetivos conjuntos en el cumplimiento de la ley 8292	Alto. Promueve el uso correcto de información y sus leyes.	Verificará el buen funcionamiento de control interno gestionado.	Baja. Evaluar el funcionamiento organizacional con la implementación del proyecto.
Despacho de Viceministro Administrativo	Positiva.	Da el aval a los manuales y entregables sugeridos por la UGC.	Media. Espera que se realicen en todas las unidades del MEP.	Alta. Se daría cumplimiento a la normativa legal.	Medio. Conocen los resultados que se podrían lograr sin embargo no el proceso a seguir.	Apoyo. Compromiso con el proyecto y su modelo para la implementación en la totalidad de la DRH.	Aprobación y promoción para su implementación.
Departamento de Control Interno y Gestión de Riesgo (DPI)	Media. Sus objetivos van ligados a dicho proyecto.	Brinda asesoría e información relevante para el desarrollo del proyecto.	Baja. No tiene rol directo con el público.	Alta. Con dicho proyecto existirá una mejor armonía entre partes a favor del cumplimiento del proyecto.	Alto. Buen dominio de la materia por parte de la unidad.	Lograr trabajar a nivel institucional de forma integral.	Mayor comunicación entre las partes
Indirectos Externos							
Contraloría General de la República	Alta. Entidad rectora de control interno.	Regimiento del control interno aplicado.	Alta. Afecta la percepción final del servicio que se propone brindar.	Acotar cumplimiento de la ley 8292.	Alto. Emite órdenes para que cumplan este proceso	Cumplimiento con la ley 8292.	Rendimiento de cuentas.
Estudiantes y Sociedad en general	Media	Demandan servicio de calidad y atención de sus necesidades.	Media	ninguna	Bajo	Servicio de Calidad y excelencia	Dar respuesta a sus necesidades

10. Conclusiones

El proyecto propuesto por parte de la Unidad de Gestión de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (UGC) gestionó y acompañó la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), para colaborar en la eficiencia, eficacia, efectividad, economía y éxito de sus operaciones, procurando la administración de sus riesgos y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja, en observancia del ordenamiento jurídico y técnico respectivo.

Para cumplir dicho fin, se propusieron siete entregables: (1) elaborar la Guía para gestionar el SCI-DRH, (2) construir una Herramienta de autoevaluación del SCI-DRH, (3) conformar la Red de Enlaces de Control Interno (ECI) con representantes de cada unidad funcional, (4) propiciar una dinámica de sensibilización sobre los componentes del SCI-DRH con los ECI, (5) apoyar la elaboración documental de cada unidad funcional requerida para el funcionamiento del SCI-DRH, (6) acompañar a cada unidad funcional en la gestión de las acciones necesarias para la puesta en marcha del SCI-DRH y, (7) programar el seguimiento a las autoevaluaciones anuales del SCI-DRH.

La Red ECI, la cual responde al entregable 3, está conformada por un representante de cada una de las 28 unidades funcionales de la DRH (más la representación de la UGC, para un total general de 29 unidades funcionales en la DRH), quienes se agruparon en seis grupos de cuatro o cinco integrantes. Para la ejecución del entregable 4 “dinámica de sensibilización sobre los componentes del SCI-DRH con la Red ECI”, se efectuaron cinco rondas de seis sesiones cada una, para un total de 30 sesiones ordinarias (ejecutadas de modo grupal) y 15 sesiones extraordinarias (ejecutadas de modo individual), llevadas a cabo del 27 de marzo al 09 de junio 2017. El entregable 5 “apoyar la elaboración documental de cada unidad funcional requerida para el funcionamiento del SCI-DRH” se implementó igualmente, en cinco rondas de seis talleres cada una,

para un total de 30 talleres ordinarios, llevados a cabo del 28 de junio al 30 de agosto 2017.

Paralelamente, a los grupos de la Red ECI, en cada uno de los talleres, se les instruyó sobre la necesidad de que elaboraran junto a sus jefaturas y compañeros de unidad los diferentes documentos y acciones que se presentaban como elementos del SCI-DRH, y así, si surgía alguna duda o situación especial al respecto, las hicieron saber, para apoyarles en la solución. Así se dio la realización del entregable 6 “acompañar a cada unidad funcional en la gestión de las acciones necesarias para la puesta en marcha del SCI-DRH”. ; También se mantuvo el acompañamiento técnico a los ECI que lo requirieron, referente a la presentación de la Herramienta de Autoevaluación de Control Interno, junto a los demás documentos que se consideraran pertinentes para demostrar lo indicado en ella, de parte de cada unidad funcional de la DRH, para cumplir con el entregable 7 “programar el seguimiento a las autoevaluaciones anuales del SCI-DRH

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por las unidades funcionales con respecto al nivel de madurez que han alcanzado, con la elaboración de los documentos propios del SCI-DRH y demás acciones encaminadas a mejorar la gestión de cada unidad, hasta el momento en el cual realizaron la autoevaluación.

Los niveles propuestos de madurez son relacionados a cada elemento de los componentes del SCI-DRH (Ambiente de Control, Sistema de Información, Valoración de Riesgos, Actividades de Control y Seguimiento), a saber:

- **Nivel 1:** Principiante (de 1.0 a 1.9)
El tema no es conocido en la Unidad y no se han generado acciones para su implementación.
- **Nivel 2:** Organizado (de 2.0 a 2.9)
Se ha buscado información del tema y se han planificado algunas acciones para su mejora.
- **Nivel 3:** Intermedio (de 3.0 a 3.9)
Se ha divulgado información sobre el tema

a las personas involucradas y se han ejecutado acciones aisladas para mejorar.

- **Nivel 4:** Avanzado (de 4.0 a 4.9)

Se han sistematizado y desarrollado actividades sobre el tema y además es conocido por las personas directamente involucradas.

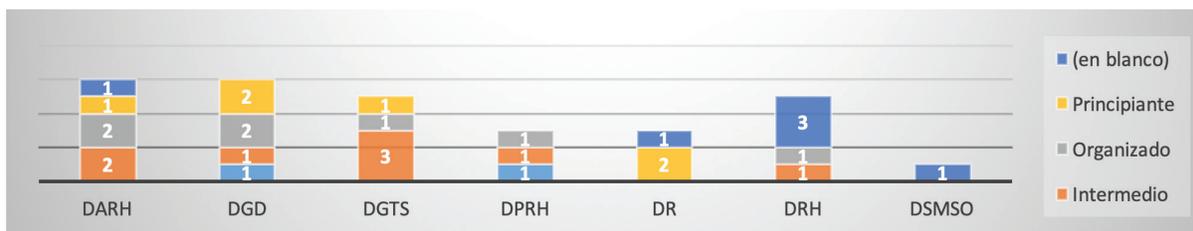
- **Nivel 5:** Consolidado (igual a 5.0)

El tema se ha incorporado como parte de las actividades regulares de la Unidad, es reconocido, se revisa, se actualiza y/o mejora.

Cuadro N° 4
Información general sobre autoevaluaciones

COMPONENTES	Promedio de evaluación	Notas
1 Ambiente de control	2.6 Organizado	Las unidades de apoyo directo a la DRH presentan el promedio de la autoevaluación más alto de este componente (3.9); mientras que el promedio más bajo (1.6) lo demuestran las unidades del Departamento de Remuneraciones.
2 Sistema de información	3.5 Intermedio	Los promedios de la autoevaluación más altos respecto a este componente fueron evidenciados por las unidades de apoyo directo a la DRH y las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano (ambos con 4.2); y el promedio más bajo fue expuesto por las unidades del Departamento de Remuneraciones (2.4).
3 Gestión de riesgos	1.8 Principiante	El promedio de las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto de este componente (3.1); mientras que el más bajo fue el de las unidades del Departamento de Remuneraciones (1.0).
4 Actividades de control	3.2 Intermedio	Las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto (4.2) de este componente; y las unidades con el promedio más bajo (2.1) fueron las del Departamento de Remuneraciones.
5 Seguimiento	2.7 Organizado	Las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto (4.3) de este componente; mientras que las unidades con el promedio más bajo (1.5) fueron las del Departamento de Remuneraciones.

Gráfico N° 1
Nivel de madurez de CI por Departamento de la DRH



Fuente: Resultados de las Herramientas de Autoevaluación de las unidades funcionales de la DRH, recibidas al 07 de noviembre de 2017.

Cuadro N° 6
Conclusiones/Recomendaciones

El ejercicio de Autoevaluación propuesto para todas las unidades funcionales de la DRH presentó los siguientes resultados generales:

COMPONENTE 1 AMBIENTE DE CONTROL	COMPONENTE 2 SISTEMA DE INFORMACIÓN	COMPONENTE 3 GESTIÓN DE RIESGOS	COMPONENTE 4 ACTIVIDADES DE CONTROL	COMPONENTE 5 SEGUIMIENTO
2.6 Organizado	3.5 Intermedio	1.8 Principiante	3.2 Intermedio	2.7 Organizado
Resultado general DRH: 2.8 Organizado				

Fuente: Resultados de las Herramientas de Autoevaluación de las unidades funcionales de la DRH, recibidas al 07 de noviembre de 2017.

Los resultados de la Autoevaluación anual en las unidades funcionales de la DRH arrojaron diversas condiciones por departamento:

- El **Departamento de Asignación del Recurso Humano**, con el 80% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.8 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.7, componente de Seguimiento 2.2, componente de Ambiente de Control 2.7, componente de Actividades de Control 3.4 y componente de Sistema de Información 3.7.
- El **Departamento de Gestión Disciplinaria**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.7 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.7, componentes de Ambiente de Control y Seguimiento 2.7, componente de Actividades de Control 3.1 y componente de Sistema de Información 3.4.
- El **Departamento de Gestión y Trámites de Servicios**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.7 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.9, componente de

Seguimiento 2.6, componente de Ambiente de Control 2.8, componente de Actividades de Control 3.1 y componente de Sistema de Información 3.2.

- El **Departamento de Promoción del Recurso Humano**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **3.6 Intermedio**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Ambiente de Control 2.1, componente de Gestión de Riesgos 3.1, componentes de Sistema de Información y Actividades de Control 4.2 y componente de Seguimiento 4.3.
- El **Departamento de Remuneraciones**, con el 70% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **1.7 Principiante**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.0, componente de Seguimiento 1.5, componente de Ambiente de Control 1.6, componente de Actividades de Control 2.1 y componente de Sistema de Información 2.4.

11. Referencias Bibliográficas

- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie 69. Santiago: ILPES-CEPAL.
- Aubert, G. (2015). Reflexiones sobre cultura organizacional y cambio. [Libro digital]. Grupo Desarrollo Humano.
- Echeverría, D. (2015) Planificación de Proyectos según PMI(R): Relación entre Procesos. España. Recuperado de <https://www.cursodireccionproyectos.com/2015/02/relacion-entre-procesos-del-grupo-de-procesos-de-planificacion-de-proyectos/>
- Franco Corzo, J. (2014) Qué son políticas públicas?. México.
- García, M; Quisque, C y Ruez, L. (2018) Mejora continua de la calidad en los procesos Vol 6. Pag 89-94 Notas científicas. Recuperado de <file:///D:/User/phidalgo/Downloads/5992-20778-1-PB.pdf>
- Lussier, R; Achua, C. (2011). Liderazgo, teoría, aplicación y desarrollo de habilidades. Editorial Cengage Learning Editores, S.A. Curta Edición. México
- Pérez, J. (2010). Gestión de Procesos. Cuarta Edición. Editorial Madrid. ESIC.
- Pérez, J. (2014). Manuales de procedimientos y el control interno: Una necesaria interrelación. Revista Académica de Economía. Cuba. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu/2014/manual-procedimiento.html>
- Rodriguez, M. (2016) ¿Por Qué Fallan los Sistemas de Control Interno de las Empresas?. Revista Red Global en Auditoría y Control Interno. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/4426-por-que-fallan-los-sistemas-de-control-interno-de-las-empresas>
- Subirat, J. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas, vol. 1, Ministerio para la Administración Pública. Barcelona.
- UNESCO. (sf). Educación 2030 Declaración de Incheon y Marco de Acción: hacia una educación inclusiva y equitativa y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. París.