

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio se realizó en concordancia con lo definido en el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2010.

1.2 Objetivo

Evaluar la razonabilidad, calidad, eficiencia y eficacia en el servicio que se brinda al usuario de los distintos trámites que realiza en la Plataforma de Servicios del MEP.

1.3 Alcance

El estudio consistió en analizar la existencia de procedimientos internos que faciliten los procesos de recepción, validación y traslado de los diferentes requerimientos de los usuarios. Se consideraron también los niveles de coordinación imperantes entre la Plataforma de Servicios y los Departamentos involucrados en los procesos, esto con el fin de evaluar la eficacia y eficiencia en los niveles de respuesta de los mismos.

También se valoraron los niveles de aceptación que mantienen los distintos usuarios en cuanto a los servicios que se les brinda, tanto a través de esta Plataforma de Servicios, como a nivel de las distintas Direcciones Regionales, estimándose paralelamente, la participación de la Dirección de Contraloría de Servicios y la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, con el fin de valorar su protagonismo en cuanto a la información que suministran a los usuarios.

Se partió de información proporcionada por funcionarios de la Plataforma de Servicios, Jefaturas de los departamentos de Registros Laborales, Control de Pagos, Direcciones Regionales y opiniones de los usuarios de los servicios. El periodo cubierto correspondió al año 2010.

1.4 Comunicación de resultados

En reunión efectuada el día 28 de octubre a las 14 horas, en la Dirección de Auditoría, se expuso el resultado del estudio a la Dirección de Recursos Tecnológicos y a la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas.

El día 16 de noviembre a las 14 horas, en el Despacho de la Viceministra, se expuso el resultado del estudio a la Viceministra Administrativa, al Director de Recursos Humanos y al Director de Servicios Generales. No fue posible exponer los resultados de este estudio ante la Dirección de la Contraloría de Servicios, por motivo de que dicha instancia no contaba con el nombramiento del titular de esa dirección.

2. COMENTARIOS

2.1 Actividades de Control

Procedimientos y formularios

2.1.1 En la Plataforma de Servicios de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, no se han implementado manuales de procedimientos que permitan normar los procesos que se llevan tanto a lo interno de la Plataforma de Servicios, Direcciones Regionales y aquellas relaciones que amerita la integración con otros departamentos. Paralela a esta situación, tampoco se han definido mecanismos de autoevaluación de las operaciones, como son tiempos mínimos ó máximos de respuesta a las solicitudes de gestiones planteadas. Esta inobservancia conlleva a que:

- La secuencia de los pasos para ejecutar una tarea sean olvidadas, omitidas y que no se delimiten los deberes y responsabilidades de cada funcionario.
- Debilidad en el ambiente de control interno, ya que la estructura organizacional imperante no propicia el apoyo efectivo de la Plataforma hacia los otros departamentos (Registros Laborales y Control de Pagos)
- Impedimento para poder medir los niveles de errores ó aciertos a los que incurren los funcionarios.
- Imposibilidad de establecer los plazos de resolución de los distintos requerimientos, los cuales podrían extenderse desmedidamente sin que medie ningún tipo de sanción hacia el funcionario ó departamento encargado de resolver.
- Funcionarios de la Plataforma de Servicios sin directrices claras que les permita ejecutar su trabajo en forma óptima y oportuna.
- Incumplimiento de funciones de la Jefatura de Recursos Humanos ante la no estipulación de manuales que promuevan la autoevaluación periódica del trabajo realizado, lo que provoca el incumplimiento de los fines institucionales.

Esta práctica, va en contra de lo dictado en el Decreto N°34625 MEP en su artículo 8, en cuanto a la necesidad de normar las distintas tareas.

A la Dirección de Recursos Humanos le corresponde aprobar, emitir, divulgar y actualizar los manuales de procedimientos requeridos para implementar la política de recursos humanos del MEP y orientar la prestación de los servicios y la realización de los trámites relacionados, tanto en el nivel central como regional. En los manuales de procedimientos se deberá establecer, entre otros, los requisitos que deben presentar los administrados para la realización de cada trámite, así como las condiciones, plazos y los órganos competentes.

De igual forma, la Ley General de Control Interno N°8292 en su artículo 13, inciso e) dicta como deberes de los titulares subordinados “...Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.” Esto, por cuanto no se trata solo de normar el accionar de cada funcionario, sino que su desempeño debe someterse a un continuo proceso de valoración, para su mejoramiento.

2.1.2 Las directrices internas emitidas por los departamentos de Registros Laborales y Control de Pagos, respecto a los requisitos que se solicitan para los diferentes trámites, tienden a ser ambiguas, confusas y sin un respaldo técnico y jurídico. Esto implica que tanto los usuarios de servicios, como funcionarios operadores de estos procesos, cometan errores, dado el desconocimiento general de los requisitos básicos para su ejecución. La Ley 8220, Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos en su artículo 5, establece claramente a la administración activa, su obligación de informar sobre los distintos trámites.

...Cuando un ente, órgano o funcionario público, establezca trámites y requisitos para el administrado, estará obligado a indicarle el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite o requisito, así como la fecha de su publicación.

Para garantizar uniformidad en los trámites e informar debidamente al administrado, las entidades o los órganos públicos, además, expondrán en un lugar visible y divulgarán por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, apegados al artículo 4° de esta Ley.

Estas prácticas inciden en la labor que se presta y el servicio que se brinda y por ende en respuesta tardía.

2.1.3 Duplicación de trabajo y lentitud en los trámites al tener el usuario que transcribir, en una boleta de solicitud todos los datos y agregar una nota adicional solicitando lo mismo. Este accionar contradice lo estipulado en el Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios

(Decreto Ejecutivo 35358) el cual busca uniformar e implementar a nivel de Gobierno Central, un Formulario Único para el catálogo de Trámites y lo normado en la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, con la cual se busca agilizar y facilitar los requerimientos de los usuarios.

2.1.4 El envío constante de oficios para la devolución de expedientes y trámites desde el Departamento de Registros Laborales hacia la Plataforma de Servicios, sin una indicación clara de los motivos y con el agravante de que esta devolución se hace cuatro meses después de haber sido recibido en esa dependencia. Según revisión efectuada a estos casos, algunos corresponden a errores de digitación de los funcionarios de la Plataforma de Servicios y en otros casos no se determinó el motivo de la devolución.

Esto denota carencia en los sistemas de información y comunicación, que impiden una adecuada y oportuna gestión de los servicios y por ende el cumplimiento de los objetivos. Sobre este tema, el Decreto N°34625 MEP, indica en su artículo 10 incisos e) y n), como funciones del Subdirector de Recursos Humanos:

- e) Organizar y administrar, en coordinación con la Plataforma de Servicios y otros mecanismos complementarios, el desarrollo y actualización de un sistema de información que integre los procesos relacionados con la recepción, registro, asignación, control y seguimiento de la correspondencia y la documentación que ingresa a la Dirección de Recursos Humanos.*
- n) Establecer los procedimientos y mecanismos para remitir al Departamento de Registros Laborales, todos aquellos documentos que deban ser incorporados en el Registro Laboral de los servidores públicos del MEP.*

Del mismo modo con este accionar, el departamento de Registros Laborales incumple lo que establece el artículo 14 inciso p) de ese mismo Decreto, con respecto a que una sus funciones es “...*Establecer mecanismos de control para evaluar la calidad de los procesos de trabajo y determinar las estrategias a seguir en el desarrollo integral de sus funciones y competencias.*”

2.1.5 Falta de uniformidad ante la confección de boletas y traslado de información desde la Plataforma de Servicios hacia los otros departamentos, por ejemplo, hay boletas que requieren ser utilizadas tanto por el Departamento de Pagos, como por el Departamento de Registros Laborales y dicha información se estipula en un mismo formulario. Estas acciones tienden a confundir a los usuarios y van en contra de lo que se manifiesta en el Decreto N°35358-MEIC, artículo 6 sobre la obligatoriedad de la Plataforma de Servicios.

Todos los órganos y entes que conforman la Administración Pública central, descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental y empresas públicas, deberán de implementar plataformas de servicios que oriente al usuario sobre los trámites, requisitos y procedimientos necesarios para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones.

Dicha Plataforma, deberá de brindar la información solicitada por el usuario en el formato establecido en el denominado “Formulario para el Catálogo de Trámites”, a efecto de estandarizar la información que se le suministre al ciudadano.

2.1.6 En la Plataforma de Servicios no se documenta formalmente y tampoco se recopilan las distintas dudas de los usuarios, de manera que permita normar a posteriori, nuevos procesos, o establecer un compendio de preguntas frecuentes que ayuden al usuario. Esta inacción provoca, que no haya apoyo documental que ampare la capacitación continua de los funcionarios de la Plataforma de Servicios, ante constantes nuevas dudas que los usuarios presentan.

La implementación de dicha compilación, facilitaría a futuro, establecer procesos más ágiles, oportunos; permitiendo que se maximicen los recursos.

2.1.7 En la Plataforma de Servicios ubicada en el Edificio Rofas, se tiene dispuesto una ventanilla para el recibo exclusivo de los requerimientos de las distintas agrupaciones gremiales del MEP, la cual es atendida por 5 funcionarios. También en el edificio de la antigua escuela Porfirio Brenes, los agremiados presentan de forma personal los mismos reclamos, provocando que se dupliquen los requerimientos por ambas vías.

Analizando la funcionalidad de dicha ventanilla, contra la normativa vinculante, se determina que de mantenerse el uso de esta ventanilla, se estaría violentando la igualdad de condiciones a los que tienen derecho todos los costarricenses. La Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo 68 expresa claramente “...*No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores*”. Original sin subrayar.

2.1.8 En la Plataforma de Servicios se realiza el trámite de otorgamiento de grupo profesional a docentes que laboran en instituciones privadas, sin que medie normativa que ampare dicho requerimiento, ya que el otorgamiento de dicho grupo solamente ampara a los servidores del Ministerio, según el Estatuto Civil al Título II de Carrera Docente en el artículo 54.

Se consideran comprendidos en la Carrera Docente los siguientes servidores del Ministerio de Educación Pública: quienes impartan lecciones, realicen funciones técnicas propias de la docencia o sirvan en puestos para cuyo desempeño se requiera poseer título o certificado que acredite para ejercer la función docente de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos.

2.1.9 El proceso de refrendo a los certificados que presentan los funcionarios profesionales, para aplicar los puntos de carrera profesional, se realiza de forma muy engorrosa, esto por cuanto los usuarios deben hacer 3 filas para ejecutar el proceso de confrontar y avalar los títulos.

Así: el funcionario hace fila para ser atendido por el encargado del refrendo de títulos, quien confronta el título original, revisando si cumple con los requisitos establecidos. Si los cumple procede a avalarlos y envía al usuario a sacar copias de los títulos refrendados fuera del edificio.

Al regreso, el usuario debe hacer de nuevo la fila para que le refrende las copias contra original. Posterior al mencionado refrendo debe iniciar otra fila, en otra ventanilla interna, para que otro funcionario le reciba la solicitud, ya sea de apertura ó ajuste de la carrera profesional.

Como se desprende de lo narrado, tanto el usuario como el funcionario, deben invertir mayor cantidad de tiempo para culminar la gestión del trámite de refrendo y la presentación de la solicitud para el reconocimiento de este plus salarial. Y como dicta la administración moderna “...*Lo más efectivo hoy no es el dinero, es el tiempo. Un tiempo objetivamente utilizado significa ganancia. Un tiempo derrochado significa pérdida.*” Sánchez Torres, Ricardo. *La Efectividad y el Manejo del Tiempo*.

2.1.10 En la Plataforma de Servicios del MEP se mantiene el requerimiento de timbres fiscales a los usuarios, por el valor de \$300.00, como requisito para el otorgamiento de certificaciones en los trámites de pensiones. La exigencia de este requisito contrapone lo señalado en el Estatuto del Servicio Civil en su artículo 49 “...*Quedan exentos de los impuestos de papel sellado, timbre y derechos fiscales, todos los actos jurídicos, solicitudes y actuaciones de cualquier especie que se hagan con motivo de la aplicación de esta ley y sus reglamentos.*”

2.1.11 El proceso de otorgamiento del plus dedicación exclusiva fue delegado a la Jefatura de la Plataforma de Servicios, sin prever el desconocimiento que mantiene este funcionario de la normativa atinente, lo que podría devenir en un reconocimiento y un pago improcedente.

En entrevista realizada en el mes de marzo del 2010 al coordinador de la Plataforma de Servicios, afirmó que este proceso se le había sido asignado sin respaldo alguno de normativa. Dos meses después con fecha 5 de

mayo, el Director de Recursos Humanos envió mediante circular DRH-243-2010-AL la política a seguir ante dicho proceso.

La ley de Control Interno, menciona en el artículo 12 inciso e): *“Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

2.1.12 La Plataforma de Servicios concentra la recepción de requerimientos, que en nuestro juicio podrían ser tramitados en las distintas Direcciones Regionales, esta práctica dificulta el acceso de los servicios a aquellos usuarios ubicados fuera del área metropolitana, lo que contrapone lo enunciado en el Decreto 35513 en materia de Gestión del Recurso Humano, artículo 68, inciso n), como funciones del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, cuyo objetivo es acercar la prestación de los servicios a las comunidades educativas, por medio de las instancias mencionadas.

Velar por la prestación de servicios relacionados con la dotación y administración del recurso humano destacado en los centros educativos, de acuerdo con los manuales de procedimientos y regulaciones establecidas por la Dirección de Recursos Humanos, para orientar la desconcentración mínima de servicios hacia el nivel regional.

2.1.13 Los funcionarios de la Plataforma de Servicio carecen de capacitación en materia laboral y de servicio al cliente. Esta falta de capacitación incluye también el desconocimiento sobre los mismos procesos internos, lo que impide dar respuestas acertadas a los usuarios, ocasionando pérdida de credibilidad y una imagen negativa de la institución.

El Decreto N°34625 establece en su artículo 10, inciso m, como funciones y competencias de la Subdirección de Recursos Humanos *“Establecer los manuales de procedimientos para la identificación de necesidades de capacitación de los servidores del MEP destacados en las oficinas centrales y regionales.”*, acción que ha sido desatendida, en perjuicio tanto de los mismos funcionarios, como de los usuarios demandantes de estos servicios.

2.2 Ambiente de Control

La Dirección de Auditoría Interna, como parte de sus pruebas, procedió a realizar una encuesta a 100 usuarios de la plataforma de servicios, 50% ubicados en el Edificio Rofas y 50% en la antigua escuela Porfirio; con el fin de percibir el grado de satisfacción, niveles de respuesta y oportunidad

que los usuarios reciben en dichas plataformas. Los resultados son los siguientes:

2.2.1 El 78% de los encuestados coincidieron, en que no hallaron documentación pertinente que los orientara en donde hacer los distintos trámites, denotándose una deficiente gestión de la información.

Aunada a esta observación, los usuarios manifestaron que no contaron con la ayuda de un funcionario con conocimientos suficientes que los ubicara de forma acertada, donde poder evacuar dudas, sobre todo en la plataforma de servicios del Rofas, en donde la persona encargada de atender dichas consultas, es un guarda de seguridad.

La Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos en su artículo 5º, establece claramente la obligatoriedad de los administradores de informar a los usuarios sobre los distintos trámites.

...Todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveer, al administrado, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. ...

Para garantizar uniformidad en los trámites e informar debidamente al administrado, las entidades o los órganos públicos, además, expondrán en un lugar visible y divulgarán por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, apegados al artículo 4º de esta Ley.

2.2.2 El 79% de los encuestados manifestaron que no es la primera vez que realizan un mismo trámite y más del 50% de los usuarios revelaron que han tenido que realizar estos trámites de 2 a más de 4 veces, lo que equivale a sumas significativas de usuarios inconformes, y posiblemente un alto costo administrativo en la atención de estos usuarios. Paralelo a este inconveniente de reprocesar el mismo trámite, los usuarios deben adjuntar nuevamente la documentación que desde un inicio fue facilitada.

Los usuarios tienen que apersonarse repetidamente a la Plataforma por un mismo trámite, por requerimientos irresueltos, provocando insatisfacción y desconfianza ante la incapacidad administrativa de una respuesta atinada.

La Ley 8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos fundamenta claramente en el artículo 2 “...La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano.”

2.2.3 El 80% de los usuarios entrevistados, coincidieron en que desconocen los tipos de trámites, que se pueden hacer a nivel de Direcciones Regionales y que no acuden a estas instancias por falta de información. Los usuarios anotaron la desconfianza que les genera realizar los distintos trámites en estas Direcciones Regionales, por la posible pérdida de documentos ó bien por posibles devoluciones de los mismos a falta de una estricta revisión inicial.

2.2.4 Los usuarios de la Plataforma de Servicios señalaron que la demarcación en dicha plataforma no es la más adecuada, sobre todo la del edificio Rofas, donde los usuarios no puedan localizar con facilidad el sitio donde colocarse para realizar los trámites, provocando desorden y discusiones entre los mismos usuarios.

2.2.5 En la Plataforma de Servicios no hay un sistema indicador visible, que permita facilitar el turno a seguir a cada usuario en el momento de ser atendidos, por lo que durante todo el día los funcionarios de la Plataforma deben estar alzando la voz para indicar la persona que sigue por atender. Igualmente no se ha establecido un sistema de fichas que permita ordenar el turno que le corresponde a cada usuario.

Lo descrito, contrapone La Política Educativa Siglo XXI, en cuanto a la calidad de los servicios que debe brindar la Administración específicamente en el punto N°1 y 2.

La convicción en la dignidad del docente se manifiesta en la calidad del servicio que recibe y ésta se mide en términos de la cercanía con que se le presta (descentralización efectiva), la velocidad de respuesta (duración del trámite desde que es solicitado hasta que se concreta el servicio) y los tiempos de espera en cada paso del proceso en que interviene el usuario (filas).

La intervención administrativa debe darse con la "institucionalidad" del Ministerio de Educación Pública. Las acciones deben considerar tanto los procesos y los equipos como la necesidad de desarrollar la capacidad gerencial del Ministerio y las habilidades para el diseño y control de proyectos educativos.

Ante los resultados expuestos y de continuarse con las prácticas descritas conlleva a:

- Saturación en la demanda de servicios debido a la recurrencia del usuario por un mismo trámite.
- Interposición de gran cantidad de denuncias de los usuarios ante la Contraloría de Servicios, por la no respuesta oportuna de servicios.
- El incremento de una imagen negativa, desde el punto de vista del usuario interno, como a nivel externo de la Institución.

- Pérdida de recursos (humanos, tecnológicos, financieros y otros), tanto de los usuarios que tardan largas horas realizando trámites, como para la administración, por tener que otorgarles las horas laborales.

2.3 Análisis de la estructura administrativa de la Plataforma

2.3.1 Se evidenció descoordinación por parte de la Jefatura de la Plataforma de Servicios hacia los otros departamentos involucrados en los distintos procesos, y viceversa, motivado por la ausencia en la asignación de funciones claras y concisas y en la delegación de autoridad necesaria. Este accionar dificulta que se genere respeto entre estas dependencias e impide que se unan esfuerzos interdepartamentales con el fin de optimizar el servicio al usuario, propiciando debilidad en el ambiente de control interno.

El Decreto N°34625 artículo 9, inciso b) dicta como funciones específicas de la Dirección de Recursos Humanos “...*Establecer mecanismos de control en todos los niveles de su organización para promover un modelo de gestión del recurso humano sustentado en la transparencia y la rendición de cuentas.*” Acciones que si se ejecutaran de forma óptima, facilitarían la realización efectiva de los procesos y labores.

2.3.2 En visitas realizadas a la Plataforma se observó el constante ingreso de reclamos por usuarios molestos ante el atraso en la respuesta a trámites que tienen hasta 3 años esperando ser resueltos y los cuales siguen pendientes, estos reclamos terminan convirtiéndose en Recursos de Amparo.

Por ejemplo, en el Departamento de Registros Laborales en el período comprendido del 2 de enero al 17 de abril contabilizó el ingreso de 313 recursos y 64 votos han sido pronunciados, según se detalla en el cuadro adjunto.

Recursos interpuestos al Departamento de Registros Laborales						
Tipos	Unidad de Reconocimiento de Anualidades	Grupos Profesionales	Archivo de Gestión y Archivo Pasivo	Unidad de Desarrollo e Incentivo Profesional	Unidad de Pensiones y Retiro Laboral	Totales
Recursos de Amparo	46	26	1	108	11	192
Amparos de Legalidad	44	14	1	44	6	109
Recursos por cambio de Régimen de Pensión					2	2
Recursos por Pensión					9	9
Desobediencia					1	1

Total de Recursos	113	54	4	177	29	313
Total de Votos	23	14	2	25		64

Fuente: Depto. de Registros Laborales DRH-DRL-UAL6638-2010

Según versión de la Jefatura de Registros Laborales y la cual no fue corroborada por esta Dirección de Auditoría Interna, el 90% del tiempo efectivo de los funcionarios de este departamento, es invertido en dar respuesta a estos recursos, de ahí las razones del atraso en los registros de los usuarios. Alega también esta jefatura, que esta problemática ha sido informada al señor Ministro, sin embargo, a la fecha no se han externado posibles soluciones a corto ó largo plazo que permitan optimizar el servicio y lograr poner al día los mencionados requerimientos.

2.3.3 En cuanto a la normativa relacionada con la mejora de la calidad de los servicios que se debe brindar en toda la Administración Pública, se encontró se incumple lo estipulado en el artículo 4 del Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites de la Administración Pública N°33678 MEIC, el cual dispone:

Los jefarcas de las instituciones... presentarán informes cuatrimestrales los cuales contendrán un avance del cumplimiento del Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites. Los informes citados serán remitidos en los primeros 10 días naturales del mes siguiente de vencido el cuatrimestre y se dirigirán a la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, para su análisis y posterior envío al Presidente de la República.

Mediante la puesta en marcha de las mejoras estipuladas en este Reglamento, se pretende que todas las Instituciones que conforman la Administración Pública, establezcan medidas correctivas que agilicen los trámites a los distintos requerimientos de los usuarios, tanto internos como externos.

Este incumplimiento del MEP, se da también en desacato a lo estipulado en el Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios N°35358, que establece la creación del Catálogo Electrónico Institucional de Trámites, el cual pretende homologar todos los trámites, requisitos y procedimientos ofrecidos por los entes públicos a los usuarios.

El artículo 6 de este Reglamento indica la obligatoriedad de la Plataforma de Servicios de estandarizar la información que se le suministre al usuario mediante el denominado "Formulario para el Catálogo de Trámite", que procura modernizar, agilizar y garantizar la calidad de los servicios a los usuarios.

2.3.4 En visitas realizadas a tres direcciones regionales, con el fin de comprobar la calidad de los servicios brindados a los usuarios, se constató que los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura asignados para la atención del público son inadecuados, ya que cuentan con equipo informático obsoleto e impresoras en mal estado que impiden dar un servicio de calidad. Además las instalaciones no son aptas para la atención al público, no se cuenta con sillas de espera y hay hacinamiento entre las personas encargadas de brindar el servicio al público.

El Decreto N°35513 estipula en forma detallada la importancia de la integración de estas Direcciones Regionales a la organización administrativa del Ministerio y confiere por medio de este Decreto todo un marco de referencia que las faculta a fortalecer su capacidad de gestión; por ejemplo en el considerando 14 se establece:

Que para promover este proceso de desconcentración mínima es necesario fortalecer la capacidad de gestión de las Direcciones Regionales de Educación, específicamente se requiere, redefinir su organización administrativa, actualizar sus funciones y competencias, así como crear condiciones para que su accionar contribuya al logro de los objetivos de racionalidad, eficacia, eficiencia, oportunidad, transparencia y rendición de cuentas que orientan una gestión pública moderna.

2.4 Sistemas de comunicación

Como complemento a la valoración de la calidad de los servicios que reciben los usuarios del Ministerio, se realizó un análisis de los servicios prestados, tanto a través de la central telefónica, como de la página web del MEP, obteniendo los siguientes resultados:

Central Telefónica

2.4.1 En la Plataforma de Servicios ubicada en la antigua Escuela Porfirio se carece de una central telefónica que permita la facilidad de comunicación tanto interna como externa. En llamadas telefónicas realizadas a la Plataforma de Servicios, se comprobó que es casi imposible acceder a esta instancia, tanto a nivel de usuario externo, como interno.

Hay que evidenciar también, que los números de teléfono que corresponden a esta dependencia, son desconocidos por los usuarios, lo que aumenta aún más la incomunicación con estas áreas de servicio. La problemática señalada, obstaculiza la prestación oportuna y efectiva de los servicios que requieren los usuarios externos, internos y de las Direcciones Regionales.

2.4.2 Otro aspecto a considerar, es la incomunicación telefónica entre los distintos edificios ocupados por el MEP. No obstante, la Dirección de Servicios Generales está estableciendo como primer paso, centrales telefónicas en cada edificio, de manera que se pueda acceder, a cada Dirección y Departamento por medio de un menú dirigido, que permita la comunicación entre los distintos pisos de cada uno de estos. Cabe agregar que la comunicación entre dichos edificios está por consolidarse y mientras se logra, no se ha definido una estrategia de comunicación entre edificios.

2.4.3 La única central telefónica que posee el Ministerio de Educación Pública está centralizada en el Edificio Raventós, con una serie de deficiencias a saber:

- La persona designada para la atención de este servicio no cuenta con el perfil idóneo para el puesto.
- A esta funcionaria no se le ha brindado capacitación adecuada que le permita optimizar sus labores.
- Carece de un área apropiada que le permita mantener equipo informático necesario para la búsqueda de información a saber: bases de datos de direcciones y teléfonos, organigrama de la institución, página del ministerio, material de apoyo, permitiéndole con esto optimizar el servicio que brinda.
- No se le han elaborado guías o manuales de procedimientos para la ejecución de sus labores.

Como se puede apreciar y queda evidenciado en el detalle de las anotaciones descritas, tanto a nivel de la Plataforma de Servicios, como de todo el quehacer Ministerial, el servicio dirigido a los usuarios a través de la central telefónica es deficiente y en otros casos inexistente. El Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataforma de Servicios en su artículo 7 establece...

La plataforma de servicios es una herramienta de la Administración Pública... dirigida al ciudadano, en la que se concentran y se permite el despliegue diferenciado y personalizado de los servicios de cada institución. Dicha plataforma debe presentar las siguientes características:

- a. Equipo informático que permita el acceso al catálogo de trámites institucionales y nacionales*
- b. Personal capacitado en la atención al público que brinde información de todos los trámites, requisitos y procedimientos que son ofrecidos y oriente en el uso del catálogo electrónico de trámites institucional y nacional.*

A nivel del Ministerio de Educación Pública, el Decreto 34075 indica en el artículo 118, que la Dirección de Servicios Generales es la instancia responsable de la atención de las centrales telefónicas, por lo que el

servicio que se brinde a través de las centrales, debe brindarse como un trabajo coordinado entre esa Dirección y la Plataforma de Servicios.

2.4.4 La Jefatura de Servicios Generales desconoce la competencia de la actualización de los números telefónicos del MEP en el directorio telefónico de páginas amarillas y de la línea del ICE 113. Esta inobservancia origina que los distintos usuarios no tengan acceso por este medio, a los números de información general.

Cabe mencionar que los números inscritos en páginas amarillas, corresponden a las Jefaturas de las distintas Direcciones, por lo que no son accesibles para información de tipo general.

2.4.5 La adquisición de las nuevas centrales telefónicas se ha ejecutado sin planificación y descoordinación total entre los distintos programas presupuestarios. Se consultó al jefe de la Dirección de Servicios Generales sobre esta situación y este afirmó mediante oficio SG-263-2010... “las centrales son de diferentes marcas, lo que no permite la integración de los equipos”... “Las Direcciones han realizado compras independientes, buscando la solución de sus comunicaciones...”

Esto evidencia que la adquisición reciente de centrales telefónicas se ha realizado con especificaciones técnicas heterogéneas y de distintas marcas, provocando incompatibilidad de equipos e impidiendo la apropiada intercomunicación de los edificios.

El Decreto 34075 consigna a la Proveeduría Institucional en su artículo N°113, inciso f) como parte de las funciones del Departamento de Planificación y Control:

Planificar y programar las contrataciones del MEP en concordancia con la programación dispuesta por la Dirección Financiera y la capacidad operativa de la Dirección de Proveeduría Institucional, a partir de los requerimientos debidamente generados por los responsables y coordinadores de los programas presupuestarios y las Unidades Gestoras. Original sin subrayar.

La ausencia de un plan de comunicación institucional, con una visión de conjunto, con objetivos y metas a cumplir, propició la adquisición de equipo incompatible entre sí, cuyo resultado se manifiesta, en una ineficiente comunicación entre los edificios que conforman el MEP.

Página web

2.4.6 En la página web, no se ha dispuesto un sitio exclusivo para albergar los distintos servicios que se brindan, tanto a nivel de usuarios de la Plataforma de Servicios como de los proporcionados a nivel de

Direcciones Regionales. Tampoco se han incluido los requisitos y formularios atinentes a cada uno de los requerimientos, ni los correos electrónicos que permitan el envío de las posibles solicitudes en línea.

No se detallan los números de teléfono de las distintas instancias del MEP y Direcciones Regionales, lo que se ofrece, es un directorio general con los números de las distintas Direcciones y Jefaturas de los Departamentos.

Lo antes descrito propicia a que los usuarios mantengan fallidas las expectativas de comunicación hacia otros departamentos, impidiéndose también el acceso a algún tipo de información general.

En el Decreto N°34075 MEP en el artículo N°67, inciso b) se le indica a la Dirección de Recursos Tecnológicos, como parte de las funciones del Departamento de Documentación e Información Electrónica “...*Establecer mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de los usuarios al sistema de información y documentación, así como a las distintas bases de datos disponibles.*”

En entrevista realizada a la Jefatura de la Dirección de Recursos Tecnológicos, se constató el desconocimiento que mantiene esta instancia de las disposiciones del Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios N°35358-MEIC, el cual dicta en su artículo N°3.

El catálogo Electrónico Institucional de Trámites contendrá toda la oferta de todos los trámites, requisitos y procedimientos necesarios para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones por parte del ciudadano en cada institución; y estará disponible mediante página WEB.

2.5 Instancias Internas que procuran el mejoramiento de los servicios brindados a los usuarios

Como complemento del presente estudio, se visitó la Dirección de Contraloría de Servicios y la Dirección de Prensa y Relaciones Pública, con el fin de monitorear las acciones seguidas en torno a la labor realizada por estas instancias.

Dirección de Contraloría de Servicios

2.5.1 La Dirección de Contraloría de Servicios ha ejecutado como parte de su labor, estudios que evalúan la eficiencia de los servicios que se brindan en la Plataforma de Servicios. El Decreto N°34075 MEP en su artículo N°21 Inciso e) establece que debe “...*Preparar informes periódicos y remitirlos al Nivel Político, a la Dirección de Planificación Institucional y a la Auditoría Interna, sobre la capacidad institucional de brindar soluciones oportunas y*

efectivas ante las denuncias recibidas, así como las recomendaciones para enfrentar los problemas identificados”.

Sin embargo, al analizar dichos informes, identificamos que estos consignan información muy general, que no emiten recomendaciones con soluciones dirigidas a erradicar las causas que impiden agilizar los procesos, o tendientes a disminuir la recurrencia de reclamos a la que son sometidos los usuarios de estos trámites.

2.5.2 Se constató por medio de información suministrada por la coordinadora de la Contraloría de Servicios, que han ingresado 180 denuncias en el período comprendido del 2 de enero al 15 de marzo del 2010.

Esta estadística demuestra la insatisfacción de los usuarios ante la no respuesta oportuna de los requerimientos tramitados en la Plataforma de Servicios y los cuales son generados en su mayoría, por el atraso que mantienen los departamentos encargados de dar respuesta a los mismos. (Registros Laborales y Control de Pagos)

La Dirección de Contraloría de Servicios, recibe dichas denuncias, las tramita y hace el traslado de las mismas, a los departamentos involucrados (Registros Laborales y Control de Pagos) con el fin de que se genere una solución oportuna. Sin embargo, la respuesta rápida y expedita que debería suscitarse tras esta intervención, se contrapone a la respuesta excesivamente lenta y engorrosa dictada por estos departamentos. El Decreto N°34075 MEP en su artículo N°21 inciso c) dispone, como parte de las funciones de esta Dirección de Contraloría de Servicios... *“Solicitar, a las dependencias que corresponda, informes periódicos sobre la atención y resolución de las denuncias canalizadas”.*

2.5.3 La Dirección de la Contraloría de Servicios desconoce lo dictado en el Reglamento del Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios N°35358 MEIC en su artículo N°8, el cual dispone la obligatoriedad del uso del catálogo electrónico único de trámites en las Plataformas de Servicios de toda la Administración Pública central y descentralizada *“...Es responsabilidad del Jefe de la institución, en coordinación con los departamentos legales y las contralorías de servicio, el mantener actualizado el Catálogo Electrónico Institucional de Trámites y la información que se brinda en la Plataforma de servicios.*

Este desconocimiento, y por ende la no puesta en marcha de su uso, provoca que la información que se le suministre al ciudadano no se encuentre debidamente estandarizada, a fin de facilitar los servicios ofrecidos a los usuarios.

Dirección de Prensa y Relaciones Públicas

2.5.4 En visitas realizadas a la Plataforma de Servicios, se pudo constatar la carencia de material informativo (brochures y demás) al servicio del usuario, que de existir, permitiría difundir, tanto los servicios que se brindan en la Plataforma de Servicios, como de otras instancias del MEP.

Según entrevista realizada al jefe de la Dirección de Prensa, argumentó que los funcionarios de esta Dirección carecen de formación en el diseño de páginas web y programas de diseño publicitario, herramientas que podrían ser de gran ayuda para la creación y actualización de los distintos medios de información.

Ante esta situación se desprende que existe un incumplimiento en lo que dispone el Decreto N°34075 MEP, artículo N°33 inciso i) el cual delega a la Dirección de Prensa la función de...*“Preparar y divulgar boletines informativos sobre temas estratégicos del quehacer ministerial, tanto en el nivel central como regional”*.

3. CONCLUSIÓN

La Dirección de Auditoría Interna, al analizar los distintos procesos internos ejecutados en la Plataforma de Servicios de la antigua Escuela Porfirio determina que, si bien es cierto esta Plataforma de Servicios fue creada para dar respuesta a los requerimientos de los usuarios en materia de recursos humanos, no cumple bien ese cometido y además deja de lado las demás necesidades de información que requieren los usuarios.

El hecho de concentrar sus servicios en un solo edificio y el no asumir su rol como ente encargado de suministrar todo tipo de información, limita las expectativas de que el Ministerio sea parte de la red interinstitucional que persigue la mejora y el aumento de la calidad de los servicios que se brindan a nivel nacional.

4. RECOMENDACIONES

A las unidades mencionadas en este aparte, se les solicita hacer llegar a esta Auditoría Interna, el cronograma con las acciones a implementar, para el cumplimiento de las recomendaciones del informe.

A la Viceministra Administrativa

4.1 Implementar una Plataforma de Servicios que de cobertura, no solamente a trámites derivados de la administración de recursos humanos, sino que responda a todos los servicios que suministra el MEP y a las estipulaciones mencionadas en los reglamentos 33678 y 35358 MEIC.
(Ver 2.3.3)

4.2 Instalar ventanillas de servicio de atención a clientes en los principales edificios del área metropolitana a saber, Edificio Raventós, Edificio Rofas y Edificio Antigua Embajada Americana, para que brinden atención al público tanto a nivel personal como por teléfono. Dotar a estas áreas, del recurso humano necesario para su atención, previo análisis de las competencias requeridas, para el desempeño eficaz y eficiente del puesto.
(Ver 2.2.1) (Ver 2.4.3)

4.3 Dotar de equipo informático, centrales telefónicas y otros, a estos servicios de atención al público, para que cumplan oportunamente con sus funciones, y permita consultar distintas fuentes de información, con acceso a datos y registros que están disponibles tales en:

- Red, que se les permita recibir información por medio de correo electrónico y
- Organigrama del MEP actualizado, direcciones electrónicas internas, números de teléfono, sitios que se pueden visitar en la página web y en los cuales se puede hallar normativa, formularios, requisitos y procedimientos. Esto con el fin de respaldar la información que requiera el usuario.
- Material impreso (folletos informativos) para que sea entregado a los recurrentes. (Ver 2.2.1) (Ver 2.4.3)

4.4 Emitir y comunicar los informes que se estipula en el Artículo N°4 del Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites de la Administración Pública 33678. (Ver 2.3.3)

A la Secretaría Técnica de Coordinación Regional

4.5 Solicitar por escrito a las Direcciones Regionales, las necesidades de equipo electrónico (computadoras, impresoras, escáner, otros), para que puedan optimizar y hacer frente a las tareas de servicio al cliente que se desconcentrarán. (Ver 2.3.4)

A la Dirección de Recursos Humanos

4.6 Realizar un estudio sobre los servicios que puedan desconcentrarse para trasladarse a las Direcciones Regionales y dotar de recurso humano competente para la atención de estos servicios, con el fin de brindar

economía al usuario por la cercana prestación de los servicios hacia los demandantes y descongestionar las dependencias centrales de estos trámites. (Ver 2.1.12), (Ver 2.3.4).

4.7 Replantear la estructura de la Plataforma de Servicios actual, en cuanto a la funcionalidad y efectividad en la gestión que realiza y analizar las múltiples deficiencias encontradas en este estudio, las cuales tienen relación no sólo con el accionar interno, sino que incluyen también la desatención brindada a los usuarios en el ámbito regional. (Ver 2.1)

4.8 Eliminar la ventanilla de atención a gremios ubicada en el Edificio Rofas, esto por cuanto su mantenimiento de exclusividad violenta el artículo 68 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. (Ver 2.1.7)

4.9 Eliminar el requerimiento de timbres para el otorgamiento de certificaciones para el trámite de pensiones amparados por el artículo 49 del Estatuto del Servicio Civil. (Ver 2.1.10)

4.10 Documentar las diferentes consultas de los usuarios, en cada uno de los servicios de atención a clientes y establecer en la página web una guía sobre las preguntas más frecuentes según cada proceso. (Ver 2.1.6)

4.11 Establecer las medidas necesarias, para que el usuario pueda tramitar las solicitudes por medio de la boleta de solicitud única y que no tenga que recurrir a confeccionar adicionalmente una carta solicitando el mismo trámite, con esta medida se agiliza el proceso de revisión y se simplifica los requisitos al usuario, como lo estipula el Reglamento 35358 MEIC sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios en cuanto a la utilización del formulario único. (Ver 2.1.3)

4.12 Proponer a la Dirección General de Servicio Civil, que el proceso de otorgamiento de grado profesional a funcionarios de instituciones privadas, sea realizado por el Departamento de Carrera Profesional, que es el órgano rector en esta materia, dado que a nivel del MEP, no existe normativa que justifique que este trámite debe hacerse en este Ministerio. (Ver 2.1.8)

4.13 Replantear el proceso de refrendo de títulos, de manera que este sea realizado de manera más ágil. Se sugiere avalar el título original con la copia suministrada por el usuario simultáneamente, utilizando los sellos correspondientes. (Ver 2.1.9)

4.14 Equipar con mecanismos de avisos y alertas (luces, pizarras electrónicas otros) en el área de atención a los usuarios, para indicar el

turno y así evitar que los funcionarios tengan que gritar cuando les corresponda ser atendidos. Igualmente, implementar el control de fichas para mantener el orden en la atención de estos. (Ver 2.2.5)

4.15 Realizar un estudio sobre algunos trámites que son fáciles de resolver a fin de que sea el funcionario encargado de atender al usuario directamente, quien realice estas transacciones. Paralelamente, estas funciones deben ir acompañadas de la suficiente autoridad, que permita ejercer con el suficiente liderazgo las nuevas labores que se le encomiendan. (Ver 2.3.1; 2.1.11; 2.3.4)

4.16 Solicitar a la Dirección de Servicios Generales el rotular y demarcar (por medio de flechas y demás medios visibles) las distintas áreas de atención al usuario, con el fin de facilitar la localización de los servicios que se prestan. (Ver 2.2.4)

Esta demarcación debe abarcar los servicios que se prestan, tanto a nivel central, como en las distintas Direcciones Regionales.

4.17 Emitir y divulgar manuales de procedimientos, para facilitar la prestación de los servicios y la realización de los trámites, de manera que queden definidos los deberes y responsabilidades que le competen a cada funcionario. Estos manuales deben incluir las labores que se prestan o se prestarán en:

- Plataformas de Servicios que se ubicarán en los edificios del área Metropolitana y que brindarán servicios de forma personalizada, incluyendo la atención de las centrales telefónicas.
- Direcciones Regionales y.
- Servicios prestados en la antigua Escuela Porfirio. (Ver 2.1.1; 2.4.6; 2.4.3)

4.18 Implementar procesos de capacitación a los funcionarios encargados de dar atención a los usuarios, de previo a asumir las funciones destinadas a atender el público. Estas capacitaciones deben ser enfocadas en dos aspectos:

- Capacitaciones requeridas externamente: Con las cuales se pretende incrementar la eficiencia con respecto a trato, tacto, cortesía, atención a requerimientos y solución a diferentes situaciones.
- Capacitaciones Internas: Las cuales deben ir enfocadas tanto en la instrucción impartida por las distintas Instancias del MEP sobre aspectos generales, atinentes a cada una de estas dependencias, como en el dominio de los distintos procesos que realiza el MEP, de manera que propicie el conocimiento generalizado de requisitos y normativa aplicable a los distintos trámites. (Ver 2.1.13; 2.4.3)

4.19 Establecer los requisitos que deben presentar los administrados para la realización de cada trámite, así como las condiciones, órganos competentes y normativa imperante, con el fin de evitar la confusión e interpretación errónea de los mismos. Paralela a esta acción, confeccionar e implementar el formulario único de trámites, el cual se encuentra estipulado en el Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios 35358-MEIC. (Ver 2.1.2)

4.20 Crear mecanismos internos que permitan la autoevaluación tanto de funciones como de procesos, de las jefaturas como de los subalternos, aclarando que todo servidor público está en la obligación de rendir cuentas tanto por las labores o actividades que le han sido encomendadas, por el uso que ha hecho de los recursos asignados y por la autoridad que se le ha otorgado para facilitar el cumplimiento de su gestión. Estas autoevaluaciones deben abarcar todas aquellas instancias destinadas a la atención de usuarios tanto a nivel central como regional. (Ver 2.1.4; 2.2.2; 2.2.3)

4.21 Establecer en forma prioritaria, medidas urgentes que permitan dar respuesta a las solicitudes de requerimientos interpuestos por los usuarios, y los cuales se encuentran pendientes en los Departamentos de Registros Laborales y Control de Pagos. (Ver 2.3.2)

A la Dirección de Servicios Generales

4.22 Acelerar el proceso de enlace interinstitucional de comunicación telefónica entre edificios, para que de esta forma se pueda consolidar y brindar un mejor servicio, tanto a los funcionarios internos, como a los distintos usuarios del MEP. (Ver 2.4.2)

4.23 Cumplir con lo que estipula el artículo 118 del Decreto 34075 MEP, en cuanto a la administración y control de los servicios de telecomunicaciones, lo cual incluye la actualización de los números telefónicos en las páginas amarillas y la línea ICE 113. (Ver 2.4.4)

4.24 Emitir una directriz a todas las Dependencias del MEP, para que acaten las especificaciones técnicas recomendadas para la compra de equipo de telecomunicaciones, en cuanto a estilo, características, compatibilidad, capacidad y otros, de manera tal que se logre la homogenización de los equipos y la afinidad entre ellos, optimizándose la comunicación entre edificios. (Ver 2.4.5)

A la Dirección de Recursos Tecnológicos

4.25 Habilitar un espacio en la página web para informar a los usuarios sobre los servicios ofrecidos por el Ministerio a través de las diferentes dependencias. Deberá indicarse entre otros:

- Requisitos y formularios para cada uno de los trámites, paralelamente debe implementarse el formulario único referido en el Decreto 35358 MEIC.
- Nombres de los funcionarios responsables de los distintos requerimientos, con sus respectivas direcciones de correos electrónicos actualizados, para agilizar el envío de solicitudes en línea. Debe aclararse que los funcionarios responsables no son necesariamente los jefes respectivos sino los designados específicamente para la función. (Ver 2.4.6)

4.26 Implementar en el sitio web un apartado que abarque todos los números telefónicos de las distintas instancias del MEP, que incluya:

- La atención general a usuarios ubicados en los edificios centrales y los servicios brindados en la antigua Escuela Porfirio.
- Las Direcciones Regionales y todos los departamentos de oficinas Administrativas.

Una vez implementado el apartado, coordinar con las Direcciones del MEP, el proceso de actualización, cuando ocurran variaciones tanto de dirección, números telefónicos u otras. (Ver 2.4.6)

4.27 Crear en el sitio administrado por el MEP un espacio que permita la búsqueda rápida de los distintos números telefónicos de todas las instancias del MEP. (Ver 2.4.6)

A la Dirección de Contraloría de Servicios

4.28 Implementar y actualizar el Catálogo Electrónico de Trámites Institucional, para que de esta manera se optimice los servicios que se brinden y se cumpla con lo dictado en el Reglamento 35358 en cuanto a minimización de formularios. (Ver 2.1.5) (Ver 2.5.3)

4.29 Definir una metodología de seguimiento a informes que deben emitir los departamentos involucrados con las denuncias, a fin de ser oportunos a las respuestas de los denunciantes. (Ver 2.5.2)

4.30 Diseñar un plan de acción curativo y no paliativo, que permita brindar una solución pronta y definitiva a los problemas derivados de los procesos ejecutados por el MEP. (Ver 2.5.1)

A la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas

4.31 Crear y divulgar un folleto o folletos que informen el quehacer Ministerial, la ubicación geográfica de los edificios centrales y las distintas instancias Regionales, detallando entre otros, números de teléfono, fax, correos electrónicos y servicios brindados tanto en la página web, como en la Plataforma de Servicios, de manera que oriente al usuario sobre los distintos servicios que se ofrecen. (Ver 2.5.4)

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno 8292. En caso de incumplimiento de las recomendaciones vertidas en este informe conforme al artículo 43, inciso g, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Educación Pública, se aplicará lo indicado en los artículos 54 y 61 de dicho reglamento, reformado por Decreto Ejecutivo 36028-MEP.

Estudio N°09-2010