

N° C.C.:

N° NIS : 41338

PERIODO : 2012

N° INGRESO DPECC :



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

DADeIS-0006-2013

MINISTERIO DE EDUCACION

INFORME GENERAL

Examen especial al procedimiento utilizado por el Ministerio de Educación relacionado con el cumplimiento de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a la homologación salarial de los docentes a nivel nacional.

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2011/04/01

HASTA : 2012/05/31

Orden de Trabajo : 0019-DA2-2012

Fecha O/T : 28/06/2012

Examen especial al procedimiento utilizado por el Ministerio de Educación relacionado con el cumplimiento de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a la homologación salarial de los docentes a nivel nacional.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Carta de presentación	1
CAPITULO I.-INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	2
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Monto de recursos examinados	4
Servidores relacionados	4
CAPÍTULO II.-RESULTADOS DEL EXAMEN	
Aplicación del procedimiento para cumplir con la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI.	5
Base Legal 5	
Base de datos del personal docente beneficiario de la homologación salarial y ubicación de categorías	10
Falta de acciones para la recuperación de los valores pagados indebidamente	12



Ref: Informe aprobado el *2013-04-04*

Quito

Señora
Ministra de Educación
Ciudad.

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial al procedimiento utilizado por el Ministerio de Educación, relacionado con el cumplimiento de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a la homologación salarial de los docentes a nivel nacional, por el período comprendido entre el 1 de abril de 2011 y el 31 de mayo de 2012.

Nuestra acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente
Dios, Patria y Libertad,

Ing. Clemencia Rodríguez Gómez
Directora de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social

CAPITULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Ministerio de Educación, se realizó con cargo a Imprevistos del Plan Operativo de Control para el año 2012, de la Dirección de Auditoría 2, en cumplimiento a la orden de trabajo 0019-DA2-2012 de 28 de junio de 2012.

Objetivos del examen

Generales

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.
- Establecer la propiedad, veracidad y legalidad de las operaciones administrativas y financieras ejecutadas en el período examinado.

Alcance del examen

El examen especial se realizó al procedimiento utilizado por el Ministerio de Educación, relacionado con el cumplimiento de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a la homologación salarial de los docentes a nivel nacional, por el período comprendido entre el 1 de abril de 2011 y el 31 de mayo de 2012.

El informe no incluye el análisis de los valores pagados en las unidades educativas, por efectos de la homologación, la cual será objeto de verificación en cada una de ellas.

Base legal

La Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Registro Oficial 417 de 30 de marzo de 2011, establece el estudio,


Ref 005

análisis y determinación de las nuevas escalas remunerativas y ubicaciones de categoría de los docentes; asimismo, la Décima Cuarta Disposición Transitoria, determina el plazo de su cumplimiento.

Estructura orgánica

Según lo establecido en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, emitido mediante Acuerdo 020-12 de 25 de enero de 2012, su estructura orgánica se basa en los siguientes procesos internos:

- Directivo:**
- Ministro
- Ejecutivo:**
- Viceministro de Educación.
 - Viceministro de Gestión Educativa.
- Asesoría**
- Dirección Nacional de Auditoría Interna.
 - Dirección Nacional de Comunicación.
 - Coordinación General de Asesoría Jurídica.
 - Coordinación General de Gestión Estratégica.
 - Coordinación General de Planificación.
- De Apoyo:**
- Coordinación General de Secretaría General.
 - Coordinación General Administrativa Financiera.
- Operativo**
- Dirección Nacional de Patrocinio.
 - Dirección Nacional de Normativa Jurídico Educativa.
 - Dirección Nacional de Convenios, Contratos y Asesoría Inmobiliaria.
 - Dirección Nacional de Administración de Procesos.
 - Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
 - Dirección Nacional de Gestión de Cambio de Cultura Organizacional.
 - Dirección Nacional de Planificación Técnica.
 - Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa.
 - Dirección Nacional de Cooperación y Asuntos Internacionales.
 - Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación.
 - Dirección Nacional Administrativa.
 - Dirección Nacional de Compras Públicas.
 - Dirección Nacional Financiera.
 - Dirección Nacional de Talento Humano.



Objetivos de la entidad

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, emitido mediante Acuerdo 020-12 de 25 de enero de 2012, determina lo siguiente objetivos:

Estratégicos

- Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
- Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
- Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75 % de los jóvenes en la edad correspondiente.
- Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
- Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
- Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
- Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
- Aumento de 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6 % del PIB.

Monto de recursos examinados

Los recursos examinados ascendieron a 15 897 933,04 USD, que corresponde al incremento del mes de marzo y abril de 2011, por efecto de la aplicación de la Disposición Quinta Transitoria.

Mes / año	Rol Docentes a nivel nacional	Incremento USD
Marzo 2011	78 754 406,97	
Abril 2011	94 652 340,97	15 897 933,04

Servidores relacionados

Anexo 1.



CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Aplicación del procedimiento para cumplir con la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI.

Base Legal

La Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI, en vigencia desde el 31 de marzo de 2011, dispone:

“...A partir de la promulgación de la presente Ley, la Autoridad Educativa Nacional realizará la homologación salarial de docentes públicos, de conformidad con la escala salarial definida por la autoridad en materia de remuneraciones del servicio civil, en coordinación con el Ministerio de Finanzas. El sueldo unificado contendrá todos los componentes de remuneración vigentes a la promulgación de esta Ley, con estricta observación en lo contemplado en el Mandato 2. Los docentes públicos percibirán la bonificación para zonas de difícil acceso, atendiendo lo que establece el Art. 113 de la Ley de Servicio Público. La ubicación de los docentes en las nuevas categorías se realizará de conformidad de los siguientes parámetros...”.

La Disposición Vigésima Cuarta del citado cuerpo legal, dispone:

“...La Autoridad Educativa Nacional tendrá noventa días hábiles para realizar la homologación salarial, de conformidad con la disposición transitoria cuarta de la presente Ley. En ningún caso, los docentes podrán percibir un salario mensual neto menor al que recibía en el periodo fiscal inmediatamente anterior. Los docentes que perciban un salario neto menor bajo la nueva escala después de descontar su aporte personal a la seguridad social, serán homologados a la categoría inmediatamente superior a fin de no generar ningún perjuicio económico al docente. En caso que la remuneración mensual sea mayor a la categoría A, los docentes recibirán un salario mensual neto equivalente al menos al periodo fiscal anterior.- El salario mensual resultante de la homologación salarial que realice la Autoridad Educativa Nacional se cancelará retroactivamente a los docentes desde la segunda quincena del mes de noviembre de 2010...”.

Con oficio circular 0005-CGAF-DIRFIN-2011 de 29 de marzo de 2011, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación, dispuso a los Coordinadores Zonales, Directores Provinciales Hispanos y Bilingües, Rectores de Nivel Medio, Directores de Redes Escolares, Jefes Financieros y Colectores, ingresar hasta el 4 de abril de 2011, la información del personal docente para iniciar el proceso,



de acuerdo al instructivo denominado Carga masiva datos adicionales y académicos, e-Sipren.

Los datos ingresados se refieren a: perfiles personales y profesionales, méritos, académicos, antigüedad, remuneraciones anteriores, entre otros, lo que permitió ubicarles en las nuevas categorías que determina la Quinta Disposición Transitoria de la LOEI.

Con oficio circular 20-DIRFIN-2010 de 15 de abril de 2011, a los once días de disponer la carga masiva de datos en el e-Sipren, la Coordinadora Administrativa Financiera, convocó a los Rectores de establecimientos educativos de nivel medio, Directores de Redes Escolares, Jefes Financieros, Talento Humano y Colectores, a la reunión programada con la finalidad de:

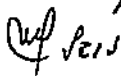
“...dar a conocer el Instructivo sobre la aplicación de la Unificación Salarial y Ubicación de los Docentes, promulgados en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de conformidad a la disposición transitoria Quinta...”.

Con oficio circular 009-CGAF-DIRFIN-2011 de 19 de abril de 2011, la Ministra de Educación, comunicó a las autoridades del sistema educativo del país, el compromiso del Estado, Ministerio de Educación; y, de Finanzas, de efectuar el pago de las remuneraciones unificadas y el valor del retroactivo a los docentes del país en abril de 2011, señaló además que:

“...Por lo expuesto, el presente tiene por finalidad dar a conocer el procedimiento realizado previo al pago de las remuneraciones mensuales unificadas de los docentes, a fin de que las máximas autoridades y los funcionarios de las áreas de Talento Humano y Financiero de las Unidades Ejecutoras, en el ámbito de su competencia, procedan, en base al instructivo que se ha elaborado y que se anexa al presente”.

Del Instructivo, se destaca lo siguiente:

“...PASO 1.- UNIFICACIÓN.- Se consideró la información ingresada por los encargados de modificar los Distributivos de Sueldos.- Este trabajo fue realizado por la comisión interinstitucional de los Ministerios de Finanzas y Educación.- **PASO 2.- UBICACIÓN EN LAS NUEVAS CATEGORÍAS.-** Con los valores de la RMU obtenidas, se ubicó a los docentes en las categorías equivalentes, con las condiciones establecidas en la tabla.- La unificación y la ubicación realizada es de carácter PROVISIONAL y está sujeta a modificaciones y ajustes, por ningún concepto constituye un Derecho Adquirido.- **PASO 3.- REFORMA AL DISTRIBUTIVO DE SUELDOS.-** El



*Ministerio de Finanzas, elaborará las reformas masivas a los Distributivos de Sueldos de los docentes, con el carácter de PROVISIONAL y las aprobará el 18 de abril del 2011.- Las unidades Ejecutoras, podrán revisar la información en los Distributivos de Sueldos, a partir del 19 de abril de 2011.- **PASO 3.1.- REVISIÓN Y AJUSTES.-** Es responsabilidad de los señores Jefes Financiero, Talento Humano y Colectores revisar la información.- De existir inconsistencias, se revisarán a partir del mes de mayo, por tanto se insiste en la obligación de pagar el sueldo de abril con la información actual del distributivo de sueldos.- Elaborarán, de ser el caso un informe, dirigido a la máxima autoridad sustentando con documentación la novedad presentada, en un plazo impostergable hasta el 6 de mayo del 2011, la revisión de estos documentos serán validados únicamente por los señores analistas de la Dirección Financiera del Ministerio de Educación.- **PASO 5.- CAMBIOS EN SIGEF INSTITUCIONAL.-** Las Instituciones que generan la nómina a través del Sigef institucional, coordinarán con el ingeniero ..., funcionario del Ministerio de Finanzas, para las modificaciones en la parametrización, considerando la nueva información...”.*

El 30 de abril de 2011, a los veinte y seis días de efectuada la Carga Masiva de Datos Adicionales, y en cumplimiento de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, los docentes a nivel nacional recibieron su remuneración acorde a la Tabla de Unificación Salarial y Ubicación de Categorías, descrita en la norma legal; y, de igual manera el valor del retroactivo considerado desde la segunda quincena del mes de noviembre de 2010, según la Vigésima cuarta Disposición Transitoria, del citado marco jurídico.

Con memorando CGAF-DIRIFIN-2011, de 5 de mayo de 2011, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación, dispuso a los Analistas de la Unidad Financiera de la citada Cartera de Estado, procesar la información y señaló que la consolidación efectuará la comisión designada para el efecto.

Con oficios 815, 821, 828 y 830-DIRFIN-CGAF-2011 de 25, 26 y 30 de mayo; y ,1 de junio de 2011, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación, envió al Subsecretario de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, los informes de las diferencias en las denominaciones del cargo, los valores que corresponden a esas categorías, las correcciones en los valores remunerativos y las reformas WEB; y, solicitó la aprobación de las citadas Reformas Presupuestarias.

Con oficio circular 057-CGAF de 10 de octubre de 2011, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación, comunicó a: Subsecretarías de Educación de Quito y Guayaquil; Coordinadores Zonales, Coordinador Régimen



Especial Galápagos, Directores Provinciales Hispanos y Bilingües, Rectores de Nivel Medio, Directores de Redes Escolares, Jefes Financieros y Colectores, que:

“... a fin de corregir errores conceptuales que aún persisten en la base de datos, los funcionarios de la Dirección Financiera del Ministerio de Educación, visitarán varias provincias, para verificar que los responsables de cada Unidad Operativa Desconcentrada realicen la depuración de los distributivos de remuneraciones de las diferentes Entidades que conforman el sector.- Para el efecto se ha diseñado un Plan de Trabajo para Depuración de Distributivos de Remuneraciones...”.

Del análisis del proceso, se establece lo siguiente:

- Con el oficio circular 0005-CGAF-DIRFIN-2011 de 29 de marzo de 2011, se comunicó a las autoridades del sistema educativo del país, ingresar la información personal de los docentes para realizar la Homologación Salarial, esto es, dos días antes de la vigencia de la Ley, 31 de marzo de 2011.
- Con oficio circular 009-CGAF-DIRFIN-2011 de 19 de abril de 2011, se remitió a las autoridades de los establecimientos educativos el Instructivo de Aplicación del Proceso de Unificación Salarial y Ubicación en las Categorías, en el cual se señaló que los datos debían ingresar al sistema hasta el 5 de abril de 2011, situación que evidencia que al 4 de abril de 2011, fecha en la cual las autoridades del sistema educativo debieron ingresar los datos en el e-Sipren, no disponían del documento que norme el procedimiento.

La Disposición Vigésima Cuarta de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 31 de marzo de 2011, dispuso a la Autoridad Educativa Nacional realizar la homologación salarial en noventa días hábiles, por tanto el proceso debió concluir el 4 de agosto de 2011, sin embargo el 30 de abril de 2011, a los 21 días del plazo establecido en la disposición, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación dispuso la transferencia de recursos a los planteles educativos, para el pago de las remuneraciones, resultado de la homologación salarial y ubicación de categorías, situación que originó que la información procesada en los establecimientos educativos y los analistas financieros del Ministerio de Educación presente inconsistencias.

Quesada
0040

Con oficio MINEDUC-CGAF-2012-00813-OF de 23 de octubre de 2012, la Coordinadora General Administrativa Financiera, dio respuesta al oficio 013-ME-CMC-012 de 16 de octubre de 2012, con el cual se comunicó los resultados provisionales y señaló:

Punto 1

“...La Asamblea Nacional aprueba la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI el 11 de enero de 2011, situación que fue de conocimiento público, por lo que se realizó la coordinación del trabajo previo al inicio del proceso de homologación y unificación salarial, cuyas directrices se dieron a conocer mediante oficio circular 0005-CGAF-DIRFIN-2011 de 29 de marzo de 2011, disponiendo a las autoridades de las instituciones educativas a nivel nacional que concluyan el proceso de la carga masiva de datos adicionales.- Es importante señalar que el 24 de enero del 2011 el Ministerio de Finanzas, emite el instructivo para la carga masiva de datos adicionales que las entidades operativas desconcentradas debían realizar por tanto, el trabajo de actualización de los Distributivos de Remuneraciones fue responsabilidad de cada EOD y es una función que deben desarrollar diariamente los encargados de las áreas financieras y de talento humano de cada EOD ...”.

Punto de vista que no comparte el equipo de Auditoría, por cuanto las acciones para iniciar el proceso de homologación salarial comenzó con la disposición contenida en el oficio circular 0005-CGAF-DIRFIN-2011 de 29 de marzo de 2011, que dispuso a las autoridades del sistema educativo, “LA CARGA MASIVA DE DATOS ADICIONALES”.

Punto 2

“...Las primeras directrices fueron impartidas a través del Oficio Circular 0005-CGAF-DIRFIN-2011 de 29 de marzo de 2011, que constituyó un requisito previo para el inicio del proceso de homologación y unificación salarial y se refirió a la culminación de la carga masiva de datos adicionales y la actualización de información relacionada a los conceptos que incidían en la remuneración de los docentes, en el eSIPREN.- Las siguientes directrices fueron dadas a conocer con oficio circular 009-CGAF-DIRFIN-2011 de 19 de abril de 2011, en el que se remitió el instructivo en forma detallada, para la aplicación del proceso de unificación salarial y ubicación en las categorías.- Por lo tanto del 29 de marzo al 5 de abril de 2011, constituye tiempo suficiente para la carga masiva de datos adicionales ya que desde enero de 2011 la información debía estar actualizada.- En el instructivo señalado, en el punto 3.1 “REVISIÓN Y AJUSTES”, se menciona que es responsabilidad de los jefes financieros, talento humano y colectores revisar la información y que de existir inconsistencias corregirán las mismas a partir del mes de mayo del 2011...”.



Punto de vista que ratifica lo señalado por Auditoría, cuando se comenta que esta situación se originó con la información procesada en los establecimientos educativos y los analistas financieros del Ministerio de Educación, misma que presentó inconsistencias.

Punto 3

*“...La disposición transitoria quinta que dispone “ **A partir de la promulgación de la presente Ley, la Autoridad Educativa Nacional, realizará la homologación salarial de docentes públicos, de conformidad con la escala salarial definida por la autoridad en materia de remuneraciones del servicio civil en coordinación con el Ministerio de Finanzas...**”, misma que se ejecutó de manera prioritaria ya que al estar derogada la Ley y Reglamento de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, era necesario aplicar el nuevo marco legal que disponía unificar todos los rubros que conformaban la masa salarial vigente; y, proceder al pago en el mes inmediato.- Se considera que las EOD, tuvieron tiempo suficiente para dicha actualización ya que el Instructivo del Ministerio de Finanzas fue publicado el 24 de enero del 2011 para todas las EOD...”*

Criterio que es compartido por auditoría, por cuanto la prioridad entregada al proceso de homologación salarial, permitió que los 105 787 docentes a nivel nacional, puedan recibir sus nuevas remuneraciones a partir del mes de abril de 2011, según ofrecimiento de la Cartera de Educación, más el valor correspondiente al cálculo de la retroactividad señalada en la Ley; sin embargo, la eficiencia con que se cumplió el plazo previsto en la Ley, ocasionó la ubicación errónea de cerca de 20 000 docentes.

Base de datos del personal docente beneficiario de la homologación salarial y ubicación de categorías

En respuesta al oficio 11-ME-CMC-012 de 5 de septiembre de 2012, con oficios 00711 y 00742-MINEDUC-CGAF-2012-OF de 17 de septiembre y 2 de octubre de 2012, respectivamente, la Coordinadora General Administrativa Financiera, remitió la base de datos de los docentes que fueron ubicados en categorías superiores e inferiores a las que legalmente les correspondió y adjuntó 1 850 fojas técnicas de la aplicación realizada, en la aplicación de las modificaciones presupuestarias, en la cual se estableció:

 0122

- La ejecución y aplicación de la homologación salarial le correspondió a la Coordinadora General Administrativa Financiera, proceso en el cual los analistas financieros del Ministerio de Educación, determinaron inconsistencias en la información lo que generó la realización de modificaciones presupuestarias, que evidenció que el proceso de carga masiva de datos adicionales y académicos en el e-Sipren, por parte de las autoridades del sistema educativo, no fue técnico, tampoco se dispuso acciones de supervisión tendientes a garantizar la calidad de la información y falta de reportes e informes que permita validar el procedimiento utilizado por los analistas de la citada Cartera de Estado.

- De los 105.787 docentes a nivel nacional, con nombramiento, 8 442 fueron ubicados inicialmente en escalas superiores; y, 9 736 en categorías inferiores a las que les correspondía.

Con oficio MINEDUC-CGAF-2012-00813-OF de 23 de octubre de 2012, la Coordinadora General Administrativa Financiera, contestó el oficio 013-ME-CMC-012, de 16 de octubre de 2012, relacionado con la comunicación provisional de resultados, y señaló:

“...El proceso aplicado fue técnico y elaborado en coordinación con el Ministerio de Finanzas, quien asignó un equipo de técnicos informáticos encargados de modificar la base de datos del distributivo de remuneraciones mensuales, con la aplicación de las fórmulas de cálculo que permitieron la homologación salarial por cada docente de las más de dos mil entidades operativas desconcentradas con 105.787 profesores.- Culminado la primera fase del proceso de homologación salarial y como se menciona en el paso 3.1 del instructivo anexo a la Circular No. 009 CGAF-DIRFIN, en caso de existir inconsistencias, se revisarían a partir del mes de mayo de 2011, siendo responsables de dicha revisión los jefes financieros, talento humano y colectores de cada EOD, más no los analistas de la Dirección Nacional Financiera de esta Secretaría de Estado, cuya misión era la de verificar, analizar y consolidar las reformas presentadas por las EOD previo a su envío al Ministerio de Finanzas para su aprobación.- En relación a la supervisión que usted manifiesta debía efectuarse para garantizar la calidad y control de la información, se asignaron equipos de trabajo la Dirección Nacional Financiera y mediante oficio circular No. 057-CGAF de 10 de octubre del 2011, se comunicó a las autoridades educativas a nivel nacional el plan de trabajo diseñado para la depuración de los distributivos de remuneraciones unificadas del personal docente, de las visitas a provincias, mismo que representó un volumen de revisión de aproximadamente 100.000 registros a nivel nacional.- En consecuencia, la calidad y control de la información les corresponde a las autoridades de cada entidad operativa desconcentrada.- Luego de la revisión efectuada por los responsables de las áreas financiera y talento humano de las EOD, se presentaron 8.442 casos de docentes inicialmente ubicados por las EOD en escalas superiores y 9.736 casos de

 DANCE

docentes inicialmente ubicados por las EOD en categorías inferiores, que fueron reportados por las EOD desde mayo de 2011 hasta septiembre de 2012, las cuales fueron modificadas por las mismas EOD mediante reformas a los distributivos de remuneraciones...".

Punto de vista que no comparte Auditoría por cuanto si el trabajo fue coordinado con servidores del Ministerio de Finanzas, el procedimiento debió garantizar el resultado, a esto se añade la falta de control y supervisión de las autoridades del Ministerio de Educación en las fases del proceso administrativo, tendientes a establecer oportunamente las acciones correctivas.

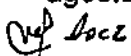
La Coordinadora General Administrativa Financiera, incumplió la letra a) del numeral 2, del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e inobservó las Normas de Control Interno: 100-01 Control Interno, 100-03 Responsables del Control interno y, 401-03 Supervisión, vigentes desde el 1 de diciembre de 2009.

Falta de acciones para la recuperación de los valores pagados indebidamente

Mediante transferencias efectuadas el 30 de abril de 2011, desde la Coordinación General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación a los planteles educativos, se efectuó el pago de las remuneraciones, resultado de la homologación salarial y ubicación de categorías a los docentes, acorde a la Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

A partir del 5 de mayo de 2011, los Analistas Financieros, determinaron inconsistencias en la información y receptaron reclamos de varios profesionales de la educación, que se reflejan en los pedidos de modificación al Subsecretario de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, que constan en los oficios 815, 821, 828 y 830-DIRFIN-CGAF-2011 de 25, 26 y 30 de mayo; y, 1 de junio de 2011, en su orden.

A fin de verificar lo comentado, auditoría con oficio 004-ME-CMC-012 de 27 de julio de 2012, solicitó a la Coordinadora Administrativa Financiera, información sobre la aplicación del proceso de homologación salarial, en cuanto a: Disposiciones administrativas para la aplicación del proceso de homologación; y, acciones administrativas correctivas para eliminar errores producidos en la aplicación del mismo, pedido que fue atendido con oficio MINEDUC-CGAF-2012-00609-OF de 3 de agosto de 2012, en el cual citó el Instructivo de Aplicación, y señaló:



“...En dicho instructivo, se expresó claramente que para la unificación de los sueldos básicos más bonificaciones complementarias, se consideró la información ingresada por los encargados de modificar los Distributivos de Sueldos en las diferentes Unidades Ejecutoras, advirtiéndose que la unificación y ubicación realizadas eran de carácter PROVISIONAL, por lo cual estaban sujetas a modificaciones y ajustes y por ningún concepto constituían un derecho adquirido.- Posteriormente, funcionarios de la Dirección Nacional Financiera visitaron varias provincias ... para verificar que ...hayan realizado o realicen los correctivos necesarios, situación que fue comunicada con Oficio Circular No. 057-CGAF de 10 de octubre de 2011.- Con Oficio Circular No 30-CGAF-2012 de 26 de abril de 2012..., se requirió a las Máximas Autoridades Desconcentradas, revisen y legalicen los casos de los docentes que todavía presenten novedades en su ubicación...”.

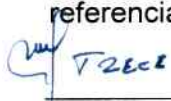
Punto de vista que no comparte auditoría en razón de que una disposición, con la cual se produjo egreso de recursos fiscales no pudo ser de carácter provisional, de ser éste el principio no debió disponerse la transferencia de recursos a los planteles educativos a nivel nacional para el pago de la unificación salarial, más aún cuando hasta el 10 de octubre de 2011, con oficio circular 057-CGAF, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Educación, señaló que se debe corregir errores conceptuales que aún persisten en la base de datos para depurar los distributivos de remuneraciones.

Además se contradice al Paso 3.1 del Instructivo para la Carga Masiva de Datos con el cual se insistió en la obligación de pagar el sueldo de abril con la información actual del distributivo de sueldos.

No se evidenció que la Coordinadora General Administrativa Financiera, haya adoptado acciones correctivas que permitan recuperar de los 8 442 docentes, los valores pagados en más; así como, reconocer los valores pagados en menos a 9 736 docentes.

Con oficio 013-ME-CMC-012 de 16 de octubre de 2012, auditoría comunicó a la Coordinadora General Administrativa Financiera, los resultados provisionales del examen especial al proceso de homologación salarial de los docentes.

Con oficio MINEDUC-CGAF-2012-00813-OF de 23 de octubre de 2012, la Coordinadora General Administrativa Financiera, dio contestación al oficio en referencia y señaló sobre la aplicación del proceso:



“...De conformidad a la normativa presupuestaria vigente, determinada por el Ministerio de Finanzas a través de la herramienta informática eSIGEF, las EOD tienen los recursos para cubrir sus obligaciones en sus respectivos presupuestos institucionales.- Una vez concluida la carga masiva de datos adicionales y la actualización de información relacionada a los conceptos que incidían para la unificación de la remuneración de los docentes en el eSIPREN y en función de las directrices impartidas en el instructivo establecido para la aplicación del proceso de unificación salarial y ubicación en las categorías, se debían generar los CUR de pago respectivos con aplicación a los presupuestos de cada EOD del país, utilizando la herramienta eSIGEF, a través de la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional registrada en el Banco Central del Ecuador.- Se reitera que no fueron los analistas de la Dirección Nacional Financiera los que determinaron las inconsistencias en la información, sino que las mismas fueron establecidas por los responsables de las áreas financieras y talento humano de cada EOD a nivel nacional, por lo que previo análisis y revisión de las EOD fue necesario regular estas modificaciones con oficios dirigidos al Ministerio de Finanzas, como ente rector de las finanzas públicas, entre otros, a través de los oficios que menciona en su comunicación.- Cabe precisar, que mediante Acuerdo Ministerial No 447 publicado en el Registro Oficial 259 de 24 de enero de 2008, el Ministerio de Finanzas expidió la Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, en cuyo numeral 1.1.2.3. establece que la Unidad Ejecutora “Es la Unidad Desconcentrada con atribuciones y competencias para realizar funciones administrativas y financieras y que, estructuralmente, forma parte de una Institución. Los presupuestos se asignan al nivel de unidad ejecutora; por tanto, son la instancia responsable, en lo operativo, de las distintas fases del ciclo presupuestario; para tal efecto se regirá a las disposiciones y normas del ente rector.- Todos los registros en las distintas fases del presupuesto se efectúan en la Unidad Ejecutora; en consecuencia, le corresponde mantener los documentos de soporte de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.- Posteriormente, a través de Acuerdo Ministerial No 347-11 de 6 de octubre de 2011, **la señora Ministra de Educación** dispone que la Coordinación General Administrativa y Financiera, en observancia al principio constitucional de desconcentración, proceda a desconcentrar en las Unidades Financieras de las Subsecretarías Distritales y Coordinaciones Zonales, la competencia de consolidar las modificaciones presupuestarias elaboradas por las entidades operativas desconcentradas, según el ámbito de sus competencias. El literal d) del artículo 3 del referido Acuerdo determina como responsabilidad de los Subsecretarios Distritales y Coordinadores Zonales, el mantener actualizados los distributivos de remuneraciones mensuales unificadas, con información completa y veraz.- Al recibir un docente valores que no tenía derecho a cobrar y que por error generado por los responsables del área financiera y de talento humano de las EOD, surge la obligación de restituirlos por parte de los beneficiados, así como del colector o jefe financiero, según sea el caso. En ese sentido, el derecho legalmente adquirido se presenta por la correcta aplicación del imperio de la Ley. El carácter de provisional se refiere a la verificación de la información realizada por los responsables de las áreas financieras, talento humano y autoridades de las EOD, por lo cual estaban sujetas a modificaciones y ajustes.- Dentro del ámbito de mi competencia, con Oficio Circular No. 30 CGAF-2012 de 26 de abril de 2012, se insiste a las Autoridades Educativas a nivel nacional, para la revisión y legalización de los casos de docentes que todavía presentaban novedades en su ubicación, a través de las modificaciones respectivas; reiterando que dichos procesos eran de absoluta responsabilidad de los Rectores, Directores, Jefes Financieros, Jefes de Talento Humano y Colectores.- En conclusión, este proceso tuvo el carácter de

 Carlos Caceres

masivo e inmediato, el cual no podía hacerse por provincias y por EOD, ni en los 90 días hábiles que establece la Vigésima Cuarta Disposición Transitoria de la LOEI, puesto que habría causado malestar en el magisterio nacional el no pago de sus remuneraciones por alrededor de tres meses...”.

Puntos de vista que no modifica el criterio de auditoría, por cuanto la carga masiva de datos realizadas en las unidades educativas, presentó varias inconsistencias y reclamos de los docentes, situaciones que no fueron depuradas oportunamente en las citadas unidades y Planta Central, pese a lo cual se transfirieron los recursos a las EOD, las que se constituyeron en ejecutoras de las disposiciones a través del pago de valores a los beneficiarios.

Con memorando 0023-DM de 9 de noviembre de 2012, posterior a la lectura del borrador de informe, la Ministra de Educación dispuso a la Coordinadora General Administrativa Financiera, lo siguiente:

“...que de manera inmediata, se adopten las medidas necesarias que permitan recuperar los valores pagados a docentes de manera indebida; además mantendrá informada con la oportunidad debida a esta autoridad, sobre situaciones como la del objeto del examen especial en referencia y las acciones efectuadas por usted en el ámbito de su competencia para el cumplimiento de la Ley...”.

Con oficio 630-DM-2012 de 12 de noviembre de 2012, posterior a la lectura del borrador de informe, la Ministra de Educación señaló, que con Acuerdo Ministerial 390-10 de 1 de junio de 2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 75 de 30 de septiembre de 2010, se expidió el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, que en su artículo 24, hizo referencia a las atribuciones y responsabilidades de la Coordinación General Administrativa Financiera, relacionada con las unidades financieras desconcentradas, entre las que se señaló:

“...a. Establecer las normas y políticas de control de los recursos para que se utilicen eficientemente...”.

Señaló además, que en el Acuerdo Ministerial 347-11 de 6 de octubre de 2011, se estableció:

“...RESPONSABILIZAR a la Coordinadora General Administrativa Financiera, de organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de administración financiera de las unidades financieras desconcentradas y

Chp Quince

adoptar medidas para el funcionamiento de acuerdo a la normativa pertinente del sistema de administración financiera: vigilar la incorporación y cumplimiento de los procesos específicos de control interno en las mismas; y ejecutar y realizar el control y seguimiento de las disposiciones contenidas en el presente instrumento...

En virtud de la disposición de la Ministra de Educación constante en memorando 023-DM de 9 de noviembre de 2012, y lo determinado en el artículo 24 del Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, emitido según Acuerdo Ministerial, 390-10 de 1 de junio de 2010, donde se estableció las funciones y atribuciones de la Coordinadora General Administrativa Financiera, se colige que la aplicación del proceso de homologación salarial de los docentes, le correspondía ejecutar a esta servidora.

Con relación a los reclamos de docentes con títulos de tercer nivel en profesiones afines a la docencia, sin contar con título de licenciados en ciencias de la educación, y que fueron ubicados en inferiores categorías a pesar de ejecutar las mismas funciones, atribuciones y responsabilidades de los docentes titulados como profesores; con oficio MINEDUC-CGAF-2012-00813-OF de 23 de octubre de 2012, la Coordinadora General Administrativa Financiera, señaló respecto a este tema:

“...Respecto a docentes con títulos de tercer nivel que no cuentan con título de licenciados en ciencias de la educación, se aplicó lo dispuesto en el artículo 113 y en la disposición transitoria quinta de la LOEI, ubicándoles en la categoría "I" ya que la categoría "G" era específica para los Licenciados en Ciencias de la Educación y la "J" para bachilleres...con Oficio Circular No. 30 CGAF-2012 de 26 de abril de 2012, se insistió a las Autoridades Educativas a nivel nacional, para la revisión y legalización de los casos de docentes que todavía presentaban novedades en su ubicación, a través de las modificaciones respectivas; pues dichos procesos son de responsabilidad de los Rectores, Directores, Jefes Financieros, Jefes de Talento Humano y Colectores de cada EOD, por lo que también es responsabilidad de ellos la recuperación de valores que indebidamente pagaron, por lo que agradecería precisar en que EOD se presenta el caso de no haber recuperado, a fin de dar la inmediata orden para el reintegro de dichos valores...”

Criterio, con el cual discrepa auditoría por lo expuesto en el numeral 4 del artículo 113 de la LOEI, vigente desde el 30 de marzo de 2011, que señala:

“...Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea de licenciado en ciencias de la educación o profesional de otras disciplinas con título de posgrado en docencia...”


 *D. ESCOBAR*

Las situaciones comentadas se presentaron por cuanto las autoridades del Ministerio aceleraron el proceso de homologación salarial a través de las siguientes actividades: iniciaron dos días antes de la vigencia de la Ley, la que fue sancionada el 31 de marzo de 2011; la Disposición Vigésima Cuarta de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 31 de marzo de 2011, dispuso a la Autoridad Educativa Nacional realizar la homologación salarial en noventa días hábiles, por tanto el proceso debió concluir el 4 de agosto de 2011, sin embargo el 30 de abril de 2011, a los 21 días del plazo establecido en la disposición, la Coordinación Administrativa Financiera del Ministerio de Educación dispuso la transferencia de recursos a los planteles educativos, para el pago de las remuneraciones, resultado de la homologación salarial y ubicación de categorías, situación que originó que la información procesada en los establecimientos educativos presente inconsistencias y no haya sido depurada oportunamente; la disposición con la cual se produjo egreso de recursos fiscales no pudo ser de carácter provisional, de ser éste el principio no debió disponerse la transferencia de recursos a los planteles educativos a nivel nacional para el pago de la unificación salarial, más aún cuando hasta el 10 de octubre de 2011, con oficio circular 057-CGAF, la Coordinadora General Administrativa Financiera ME, señaló que se debe corregir errores conceptuales que aún persisten en la base de datos para depurar los distributivos de remuneraciones; situaciones que incidieron para que los docentes se beneficien de las nuevas remuneraciones antes del 4 de agosto de 2011, plazo máximo establecido en la Vigésima Cuarta Disposición Transitoria de la Ley, lo que ocasionó que de 18 178 docentes, 8 442 fueron ubicados en categorías superiores y 9 736 en inferiores.

La Coordinadora General Administrativa Financiera, incumplió la letra a) del numeral 2, del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e inobservó las Normas de Control Interno: 100-01 Control Interno, 100-02 Objetivos del Control Interno y 100-03 Responsables del Control interno, 401-03 Supervisión, 402-02 Control previo al compromiso y 402-03 Control previo al devengado, vigentes desde el 1 de diciembre de 2009.

Conclusión

Las autoridades del Ministerio de Educación aceleraron el proceso de homologación salarial, que de acuerdo a lo que establece la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta

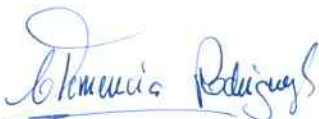
 Dirección

de la Ley Orgánica de Educación Intercultural debió concluir el 4 de agosto de 2011; sin embargo el 30 de abril de 2011, a los 21 días del plazo establecido, la Coordinadora Administrativa Financiera de Educación dispuso la transferencia de los recursos a los planteles educativos para el pago de las remuneraciones, resultado de la homologación salarial y ubicación de categorías; situación que originó que la información procesada en los establecimientos educativos presente inconsistencias y no haya sido depurada oportunamente; hasta la fecha de la acción de control por parte de la Contraloría General del Estado, los errores conceptuales aún persisten en la base de datos de los distributivos de remuneraciones, lo que ocasionó que 8 442 docentes fueron ubicados en categorías superiores y 9 736 en categorías inferiores.

Recomendaciones

A la Ministra de Educación

1. Cumplirá y hará cumplir las disposiciones emanadas de las instituciones del Estado, y la ejecución y coordinación será dispuesta una vez que haya sido sancionada la Ley, situación que garantizará el resultado y el bienestar de los servidores acreedores del beneficio.
2. Dispondrá a los servidores ejecutores de una Disposición, que una vez que concluya el procesamiento de la información y haya la seguridad del resultado, autorice la transferencia de recursos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones, situación que limitará la emisión de disposiciones provisionales.
3. Dispondrá a la Coordinadora Administrativa Financiera coordinar con los servidores de las unidades educativas del país, a fin de depurar el distributivo de asignación de puestos y remuneraciones y ubicar a los 18 178 docentes en las categorías que de acuerdo a sus méritos y características laborales les corresponda.



Ing. Clemencia Rodríguez Gómez

Directora de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social.

