

**INFORME NRO. DFOE-SOC-IF-04-2015**

**20 de abril, 2015**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**AUDITORÍA SOBRE EL CIERRE DEL PROYECTO EQUIDAD  
Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN,  
EJECUTADO POR PROMECE**

**2015**

## CONTENIDO

### Página Nro.

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ORIGEN .....	1
OBJETIVO.....	1
NATURALEZA Y ALCANCE .....	2
ASPECTOS QUE DIFICULTARON LA EJECUCIÓN.....	2
METODOLOGÍA APLICADA .....	3
GENERALIDADES DEL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN.....	3
ESTUDIOS ANTERIORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL .....	5
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS .....	6
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
RECURSOS INVERTIDOS Y PRODUCTOS GENERADOS EN EL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN.....	7
INFRAESTRUCTURA NO CONSTRUIDA Y AUSENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS PARA EL TRASLADO DE LA DIRECCIÓN REGIONAL SULÁ A LAS NUEVAS INSTALACIONES. ....	10
EQUIPO TECNOLÓGICO EN PROCESO DE INSTALACIÓN Y MODELO PEDAGÓGICO TECNOLÓGICO EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN. ....	14
FALTA DE PROGRAMACIÓN PARA LA FINALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS EN MATERIA DE CURRÍCULO INDÍGENA. ....	16
LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PUESTOS DEL TÍTULO I Y II DEL MANUAL DE PUESTOS INDÍGENAS NO SE HA CONCLUIDO. ....	19
FALTA DE PROGRAMACIÓN DE LA CAPACITACIÓN SOBRE EL REGLAMENTO DE JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS.....	22
DEBILIDADES EN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2014 .....	23
DEBILIDADES EN EL ARCHIVO CENTRAL DEL MEP PARA ORGANIZAR Y TRASLADAR LA DOCUMENTACIÓN DE PROMECE.....	25

<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>RECOMENDACIONES Y DISPOSICIONES .....</b>	<b>29</b>
	<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>30</b>
	A LA DOCTORA SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	30
	<b>DISPOSICIONES .....</b>	<b>30</b>
	A LA DOCTORA SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO. ....	30
	CONSIDERACIONES FINALES .....	32
	<b>ANEXO N°1.....</b>	<b>34</b>



**INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-04-2015**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**¿Qué examinamos?**

*Mediante el desarrollo de la presente auditoría de carácter especial, esta Contraloría General analizó el cierre del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, ejecutado por el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) del Ministerio de Educación Pública (MEP). En particular, se valoraron aspectos tales como, la magnitud de los recursos invertidos durante su periodo de ejecución, los productos generados y su situación actual, los productos sin ejecutar, la liquidación presupuestaria 2014, así como, el estado del archivo de la información vinculada con el Proyecto.*

**¿Por qué es importante?**

*El Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación se diseñó para reducir las brechas de calidad educativa en las áreas rurales y territorios indígenas y mejorar la equidad y la eficiencia en la asignación, administración y utilización de los recursos destinados al sector educativo, principalmente para la población indígena.*

*Debido a que durante los primeros cuatro meses del 2014 se llevó a cabo el proceso de cierre técnico y financiero del Proyecto, se consideró relevante examinar la situación final del mismo, con el fin de promover que los recursos invertidos y los productos generados se mantengan en el tiempo y se consolide el modelo educativo para la población indígena.*

**¿Qué encontramos?**

*Esta Contraloría General, una vez concluida la presente auditoría, determinó que para el desarrollo del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación ejecutado por PROMECE, se invirtieron US\$ 24,2 millones de los US\$ 30,0 millones del préstamo suscrito con el Banco Mundial, lo que implica que se ejecutó el 81% de éste; además se invirtieron US\$ 20,0 millones de contrapartida local, para una inversión total del proyecto de US\$ 44,2 millones de dólares. En este sentido, se estimó que durante toda la vigencia del Proyecto (2007-2014) ingresaron ¢17.910,44 millones y se gastaron ¢17.207,66 millones.*

*Bajo este contexto, con el desarrollo del Proyecto se materializó una cantidad importante de productos, dentro de los cuales cabe destacar, la construcción y mejoramiento de 78 centros educativos en zonas indígenas, de los 81 previstos; el impulso del modelo de redes educativas de colaboración, que fue implementado en la Dirección Regional de Educación (DRE) Sulá; la implementación de un programa de capacitación en educación intercultural para el personal del MEP a nivel central y regional; el programa de mejora de la calidad de la educación rural adaptado al contexto local y cultural; y la transformación de las telesecundarias en liceos rurales con un modelo de red educativa donde el liceo es el núcleo.*

*Adicionalmente, esta Contraloría General encontró que a marzo de 2015 se ha realizado el equipamiento tecnológico y la implementación del modelo pedagógico tecnológico en 42 de los 81 centros educativos beneficiarios del Proyecto.*

*Sin embargo, también se determinó que una serie de productos que debieron haber sido concluidos no se materializaron, tales como: la construcción de algunas obras y equipamiento de tres escuelas en zonas indígenas que estaban programadas (Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jänkruhorä de la Red La Casona); los talleres en las comunidades indígenas sobre el mantenimiento de las obras construidas; y si bien es cierto, se finalizó la construcción de la DRE Sulá y sus seis sedes de circuito y se entregaron en abril de 2014, a la fecha, en lo que respecta a la sede del circuito 04, no ha podido ser utilizada porque no tiene electricidad, agua ni equipamiento; la del circuito 06 se encuentra funcionando pero no cuenta con el servicio de electricidad y por su parte, la propia Dirección Regional no está siendo utilizada porque no se han conectado la electricidad y el agua.*

*Asimismo, falta por concluir los siguientes productos: el currículo educativo para las comunidades indígenas, la implementación del Título II del Manual de Puestos Indígenas, la elaboración de los puestos del Título I y la capacitación sobre el Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas en las Direcciones Regionales de los territorios indígenas.*

*Por otra parte, la información presentada en la Liquidación Presupuestaria 2014 sobre los ingresos recibidos y los gastos ejecutados, no son consistentes y no permitieron calcular el superávit del periodo; tampoco se especifica si, en el periodo 2014, hubo o no gasto financiado con recursos del superávit ni se indica cuanto es su saldo final al cierre del Proyecto. Además, se encontró que las cifras de dicha liquidación tampoco resultan confiables, debido a deficiencias de calidad en la información.*

*Finalmente, esta Contraloría General determinó debilidades importantes en el manejo de la información vinculada con este proyecto, en este sentido se encontró que los funcionarios de PROMECE responsables de su cierre y los que estuvieron en los años previos, no levantaron un inventario de la documentación, dejaron muchos de los documentos sin el orden requerido, lo cual dificulta su organización, ya que se desconoce el orden original y la procedencia.*

### **¿Qué sigue?**

*Se emite una recomendación y disposiciones a la Ministra de Educación Pública, en particular, se está recomendando valorar la construcción y equipamiento de las obras de las escuelas Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jänkruhorä de la Red La Casona. Por su parte, se están generando disposiciones, entre las cuales cabe destacar, poner en pleno funcionamiento la Dirección Regional Sulá y sus sedes de circuito, capacitar sobre el mantenimiento de obras, concluir con el equipamiento y la implementación del modelo pedagógico tecnológico de los 81 centros educativos de población indígena, la implementación de los Títulos I y II del Manual de Puestos Indígenas, la realización de anotaciones a la documentación que respalda la liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, que contemple la aclaración de debilidades detalladas dentro de la presente auditoría y el traslado de la documentación de PROMECE al Archivo Central del MEP.*

**INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-04-2015**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**AUDITORÍA SOBRE EL CIERRE DEL PROYECTO EQUIDAD  
Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN,  
EJECUTADO POR PROMECE**

**1. INTRODUCCIÓN**

**ORIGEN**

- 1.1. La Contraloría General de la República en su función de vigilancia de la Hacienda Pública y su preocupación por la generación de valor público se interesa porque los recursos invertidos y los productos generados en los diferentes proyectos que ejecuta el Estado, se mantengan en el tiempo y brinden los resultados esperados.
- 1.2. Bajo esa perspectiva consideró importante realizar una Auditoría de Carácter Especial al Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, ejecutado por el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE), en virtud de su finalización el 30 de abril de 2014, luego de una operación de siete años. Además, el estudio se consideró relevante por los objetivos del Proyecto referidos a la reducción de las brechas de calidad educativa en las zonas rurales e indígenas del país y a la mejora de la equidad y la eficiencia en la asignación, administración y utilización de los recursos destinados al sector educativo, dirigidos principalmente a la población indígena, grupo de alta vulnerabilidad social.

**OBJETIVO**

- 1.3. El objetivo general es examinar la magnitud de los recursos invertidos durante el periodo de ejecución, la finalización de los productos, el cumplimiento de la normativa aplicable al cierre presupuestario 2014, del Proyecto Equidad y Eficiencia

de la Educación ejecutado por el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE), así como, la existencia de acciones para la continuidad de los resultados de dicho proyecto.

### **NATURALEZA Y ALCANCE**

- 1.4. En concordancia con los objetivos específicos, este estudio abarca el cumplimiento de la normativa aplicable al cierre presupuestario 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, ejecutado por PROMECE, la magnitud de recursos invertidos durante todo su periodo de ejecución (2007-2014) y la existencia de acciones para la continuidad de los resultados del proyecto.
- 1.5. Asimismo, se revisó la finalización de los productos de dicho proyecto, para determinar cuáles quedaron inconclusos y si existen acciones de la Administración para su conclusión. También, se verificó la existencia de acciones para la continuidad de los resultados del Proyecto, con el fin de que los recursos invertidos y los productos generados se mantengan en el tiempo y se salvaguarde el modelo educativo para la población indígena.
- 1.6. En relación con el periodo estudiado, la auditoría abarca el análisis de las cifras de ejecución presupuestaria del periodo 2007 al primer cuatrimestre 2014; el estado de los productos del proyecto en dos momentos, a la fecha de su cierre, sea, el 30 de abril de 2014 y al mes de febrero de 2015, ampliado con información adicional que fue posteriormente aportada por la Administración al presentar las observaciones a la versión borrador del informe.

### **ASPECTOS QUE DIFICULTARON LA EJECUCIÓN**

- 1.7. El cierre de las oficinas de PROMECE el 30 de abril de 2014 impidió realizar solicitudes de información formales, por lo que, la información consultada fue obtenida de fuentes secundarias (documentos publicados) y no existió la posibilidad de realizar consultas para aclarar y ampliar la información de naturaleza presupuestaria. Además, no se tuvo acceso a la documentación del Proyecto debido a que las autoridades de PROMECE no realizaron su transferencia al Archivo Central del Ministerio de Educación Pública (MEP). Esta última situación generó el abordaje de este tema como parte del alcance del presente estudio.

### **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.8. Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos de la Auditoría estipulados en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la Contraloría General de la República. Asimismo, se observó, en lo atinente, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.
- 1.9. Como fuentes de información para el análisis se utilizaron documentos varios referidos al Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, en particular, los informes finales de cierre elaborados por PROMECE y por el Banco Mundial, las liquidaciones presupuestarias de los años 2007 al 2014, los informes anteriores elaborados por este Órgano Contralor sobre esta temática, los informes y oficios del Departamento de Archivo Central del MEP, entre otros. Además, se realizaron consultas directas y solicitudes de información a los jefes de las dependencias del MEP que tuvieron a cargo acciones del Proyecto y se utilizó la información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF). Adicionalmente, se utilizó la normativa que rigió al Proyecto.

### **GENERALIDADES DEL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN**

- 1.10. Para desarrollar el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, el 9 de junio del 2005 el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) suscribieron el Contrato de Préstamo N° 7284-CR por un monto de \$30,0 millones, con una contrapartida local de \$20,0 millones, para un costo total del proyecto de \$50,0 millones. Posteriormente, el Contrato de Préstamo fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 8558 del 22 de noviembre de 2006<sup>1</sup>.
- 1.11. Como parte de las condiciones generales del Convenio de Préstamo, se estableció que el Prestatario por medio del Ministerio de Educación Pública (MEP) designaría una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) durante el periodo de implementación. Además de la UCP, en el Contrato de Préstamo se estableció que el MEP mantendría y operaría un Comité Superior Consultivo (CSC) y un Comité de Unidades Ejecutoras (CUE). El primero tenía como función asesorar y apoyar al

---

<sup>1</sup> Aprobación del contrato de préstamo N° 7284-CR y sus anexos números 1 y 2, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), para financiar el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación.

Ministro y coordinar con la UCP; mientras que el segundo debía supervisar la implementación del Proyecto.

- 1.12. El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) fue designado como UCP y por ende, era el responsable de coordinar y ejecutar los recursos del Proyecto de forma eficiente, oportuna y transparente. PROMECE era un órgano con personalidad jurídica instrumental y con desconcentración mínima, adscrito al Despacho del Ministro de Educación, de acuerdo con la Ley N° 8321 del 16 de octubre de 2002, carácter que se prorrogó por cinco años más mediante el artículo 3 del Convenio de Préstamo, Ley N° 8558.
- 1.13. El Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación tenía previsto un lapso de 5 años para su realización y terminaría el 30 de junio de 2011. Sin embargo, durante su desarrollo se presentaron varios inconvenientes que obligaron a aumentar el plazo de cierre en dos ocasiones. A finales del año 2010 se inició el proceso de reestructuración del Proyecto, que finalizó el 30 de junio de 2011, ampliándose en 18 meses el plazo para la ejecución del proyecto, o sea hasta el 31 de diciembre de 2012.
- 1.14. En la reformulación del Proyecto se realizaron cambios a nivel de reorganización de los componentes<sup>2</sup>, distribución del presupuesto entre componentes y arreglos institucionales con el fin de mejorar el proceso de ejecución. En relación con este último aspecto, se modificaron unidades ejecutoras y se efectuaron cambios en la UCP para ajustarla de conformidad con la reorganización que se efectuó en el MEP.
- 1.15. El Proyecto tenía establecidos como sus principales objetivos:
- Reducir las brechas relacionadas con la calidad educativa en las áreas rurales del sistema educativo; y
  - Mejorar la equidad y la eficiencia en la asignación, administración y utilización de los recursos destinados al sector educativo, dirigidos principalmente para la población indígena, afrodescendiente y rural dispersa.

Con base en los dos objetivos que el Proyecto perseguía, se establecieron tres componentes, que luego de la reformulación fueron:

---

<sup>2</sup> El Componente 1 se centró en actividades de infraestructura, destinadas a mejorar la calidad de la educación en áreas rurales indígenas, lo cual incluyó renovación y construcción de aulas, adquisición de equipo tecnológico y educativo, entre otros. Las actividades relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad institucional y eficiencia del MEP se ubicaron en el Componente 2 y las actividades dirigidas a apoyar la calidad de la educación primaria y secundaria con énfasis en áreas rurales y perspectivas interculturales se trasladaron al Componente 3.

- Componente I: Acceso eficiente y equitativo a la educación rural, al cual se le asignó US\$ 23,6 millones de fondos del Préstamo.
- Componente II: Mejora en la eficiencia institucional del MEP, financiado con US\$ 2,75 millones de fondos del Préstamo y US\$ 20,0 millones de contrapartida local.
- Componente III: Calidad de la educación, con una asignación de US\$ 3,5 millones de fondos del Préstamo.
- Comisión inicial: US\$ 0,15 millones.

1.16. La población meta original, eran los sectores de ruralidad dispersa de todo el país, pero luego se priorizó el abordaje de territorios indígenas, en un esfuerzo de racionalización de la intervención, que además correspondiera con la dimensión de la inversión. Así, el Proyecto focalizó la atención en una población cercana a los 5.000 estudiantes de 15 redes en 9 circuitos educativos de territorios indígenas, en las Direcciones Regionales de Educación de Coto, Sulá, Grande de Térraba y Turrialba, además de los docentes y administrativos que laboran en las mismas.

1.17. En el 2012 el Gobierno de la República renegoció con el Banco Mundial una segunda ampliación al plazo de ejecución del convenio de préstamo, por un año, sea el 31 de diciembre de 2013. Finalmente, durante los primeros cuatro meses del 2014 se llevó a cabo el proceso de cierre técnico y financiero del Proyecto, según acuerdo con el Banco Mundial, por lo que, concomitantemente PROMECE operó hasta el 30 de abril de 2014.

### **ESTUDIOS ANTERIORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL**

1.18. En el año 2009 el Órgano Contralor evaluó la gestión de PROMECE como Unidad Coordinadora del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación (Informe No. DFOE-SOC-IF-107-2009 del 17 de diciembre de 2009). En ese estudio se determinó que a setiembre de 2009 se había ejecutado un 4,5% de los US\$ 30,0 millones aprobados por la Asamblea Legislativa. Asimismo, se determinaron oportunidades de introducir mejoras en la gestión de la UCP, relacionadas con la coordinación en la planificación y ejecución del Proyecto. En particular, se señaló la necesidad de utilizar los Planes Operativos Anuales como herramientas de control gerencial, dar a conocer y utilizar el Manual Operativo como guía en la ejecución del Proyecto y poner en funcionamiento los Comités Superior Consultivo y de Unidades Ejecutoras, como elementos relevantes en el logro de los objetivos planteados.

- 1.19. Además se señaló que PROMECE debía concentrarse en las labores de coordinación conforme a lo establecido en el Contrato de Préstamo, ya que ejecutaba diligencias propias del quehacer del MEP sobre infraestructura de escuelas y colegios que no se encontraban dentro de las zonas definidas en el Proyecto y también llevaba a cabo labores de ejecución, relacionadas con la elaboración de Términos de Referencia en diferentes contrataciones, que eran competencia del nivel operativo del Proyecto.
- 1.20. Posteriormente, en el 2012 la Contraloría General emitió un informe sobre la liquidación del plan presupuesto del PROMECE correspondiente al año 2011 (Informe No. DFOE-SOC-IF-03-2012 del 31 de julio de 2012). Entre los principales resultados expuestos en el citado informe se encuentra que, al 31 de diciembre de 2010, la ejecución acumulada ascendía a 12%, a diciembre del 2011 a 41,8%, y al 30 de abril de 2012 a 45,0%, por lo que, a 8 meses para concluir el plazo del Proyecto (31 de diciembre de 2012), aún estaba pendiente de ejecutar el 55,0% de los recursos del préstamo. En cuanto a la ejecución física del Proyecto, se indicó que al 30 de abril de 2012, de las 87 obras que conformaban el programa, habían 37 que estaban concluidas, 16 en proceso de ejecución y 34 que no habían iniciado.
- 1.21. Por otro lado, se determinó que la liquidación presupuestaria e informe de ejecución física y evaluación del plan anual operativo 2011 remitidos por PROMECE, no cumplían los requerimientos de la circular emitida por esta Contraloría General N° 734 del 28 de enero de 2011, ya que el informe de ejecución de ingresos no contempló como ingreso real el superávit acumulado, no se presentó información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, no se incluyó el análisis de las principales limitaciones presentadas en la gestión institucional y las acciones o medidas correctivas tomadas y no se incorporó en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) los anexos de la liquidación y el informe de evaluación. Además, se observaron deficiencias en la presupuestación y planificación de los recursos, tales como inadecuada definición de las metas e indicadores de logro y en el manejo administrativo de los documentos presupuestarios tales como foliación, custodia y definición de los responsables de los expedientes.

### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS**

- 1.22. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 25 de febrero de 2015, en el Despacho de la Ministra de Educación, a la cual asistieron los siguientes funcionarios del MEP: Dra. Sonia Marta Mora Escalante, Ministra de Educación Pública, Lic. Walter Muñoz Caravaca, Director de Infraestructura y Equipamiento

Educativo (DIEE), Licda. Karla Salguero Moya, Directora de Recursos Tecnológicos en Educación (DRTE), M.Sc. José Estrada Torres, Jefe del Departamento de Educación Intercultural (DEI), Licda. Yaxinia Díaz Mendoza, Directora de Recursos Humanos, Licda. Sonia Calderón Villalobos, Jefe del Departamento de Gestión de Juntas y Licda. Lilliam Alvarado Agüero, Jefe del Archivo Central. Asimismo, estuvieron presentes los funcionarios de la Fundación Omar Dengo MBA. Marcelo Carvajal Monge, Gerente General, Tania Kaimowitz Rodríguez y Luis Felipe Obregón Vargas. Finalmente, participaron los asesores del Despacho de la Ministra Tatiana Víquez Mórux y Pablo Zúñiga Morales y el Auditor Interno del MEP Lic. Harry Maynard Fernández. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio N° 02589 (DFOE-SOC-0190) del 17 de febrero de 2015.

- 1.23. El borrador del presente informe se entregó el 25 de febrero del año en curso en versión digital a la Ministra de Educación Dra. Sonia Marta Mora Escalante, mediante el oficio N° 02985 (DFOE-SOC-0217), con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que se consideren pertinentes sobre su contenido. Posteriormente, mediante oficio N° DM-276-02-2015 del 26 de febrero, la Ministra de Educación solicitó a esta Contraloría General ampliación del plazo para remitir sus observaciones, en cuyo caso, mediante oficio N° 03230 (DFOE-SOC-0234) de 2 de marzo de 2015, se le concedió un plazo adicional de tres días hábiles, los cuales vencieron el 9 de marzo de 2015.
- 1.24. El MEP, mediante oficio N° DM-329-03-2015 del 9 de marzo de 2015, suscrito por la Dra. Sonia Marta Mora Escalante, Ministra de Educación Pública, remitió las observaciones al citado borrador. Las posiciones aportadas fueron analizadas, valoradas e incorporadas, en lo pertinente, según detalle que se presenta en el Anexo N° 1 de este informe.

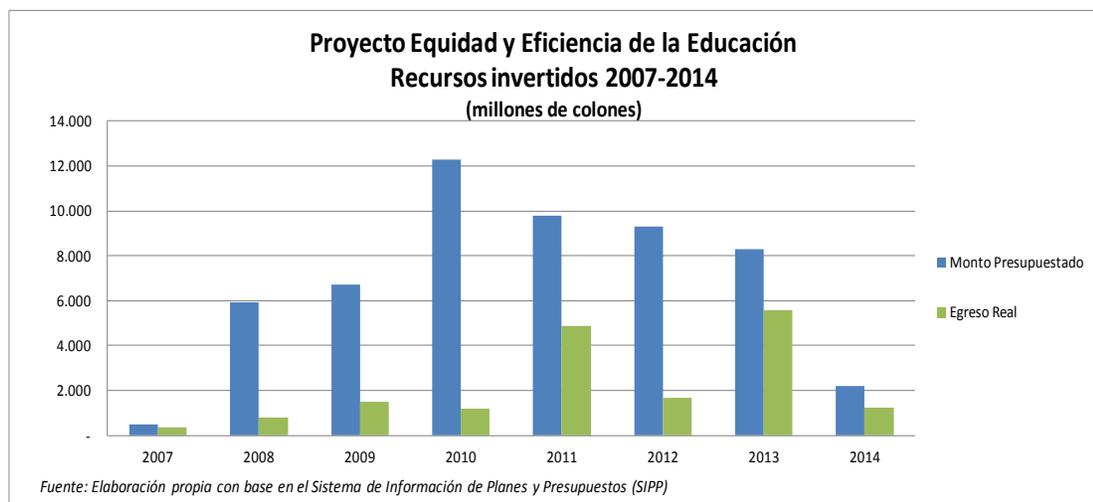
## **2. RESULTADOS**

### **RECURSOS INVERTIDOS Y PRODUCTOS GENERADOS EN EL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN.**

- 2.1 En virtud de que el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) concluyó su funcionamiento el 30 de abril de 2014 y con ello finalizó el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación (el Proyecto), se examinó la

magnitud de los recursos invertidos durante su periodo de ejecución, los productos generados por el proyecto y las acciones para la continuidad de sus resultados.

- 2.2 En lo que se refiere a la magnitud de los recursos invertidos en la ejecución del Proyecto en el periodo 2007-2014, se determinó que de acuerdo con el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), los ingresos reales girados a PROMECE fueron de ¢17.910,44 millones, ¢5.173,25 millones de contrapartida local y ¢12.737,19 millones de recursos del préstamo, cifras que surgen de sumar la ejecución presupuestaria de cada año.
- 2.3 Por su parte, las cifras de egresos reales durante todo el periodo de vigencia del Proyecto, registradas en el SIPP, suman un total de ¢17.207,66 millones. En el gráfico siguiente se presentan las cifras de presupuesto y de gastos reales por año.



- 2.4 Sin embargo, no fue posible cuantificar para los años 2012-2014 los egresos realizados -en moneda nacional- desglosados por fuente de financiamiento y por componente, ya que las fuentes de información disponibles (informes de liquidación presupuestaria y SIPP) muestran los egresos solamente por el objeto del gasto; en tanto que los ingresos sí se detallan por fuente de financiación.
- 2.5 Para efectos de conocer el detalle de los productos generados por el proyecto se consultaron dos informes, el primero elaborado por PROMECE y el segundo por el Banco Mundial: Informe de Cierre Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación,

Ministerio de Educación Pública (MEP), Abril 2014 y Reporte Número ICR00003070, denominado "Implementation completion and results report (ibrd-72840) on a loan 7284-cr in the amount of US \$30 million to the Republic of Costa Rica Equity and Efficiency of Education Project", de 27 de junio de 2014.

- 2.6 El Banco Mundial indica en el Anexo 1 del informe de cierre, que se ejecutó la suma de US\$ 24,2 millones de los US\$ 30,0 millones del préstamo (81%) y además US\$ 20,0 millones de contrapartida local. Lo anterior significa, según ese informe, un costo total de US\$ 44,2 millones de dólares en el periodo 2007-2014 (88,4%).
- 2.7 Por otra parte, los productos del Proyecto, de acuerdo con lo planteado en dichos informes, fueron los siguientes:
- 2.8 En el Componente 1- Acceso eficiente y equitativo a la educación rural- se destaca la construcción y mejoramiento de 78 centros educativos de los 81 previstos y la construcción y equipamiento de la sede de la Dirección Regional de Educación (DRE) Sulá y de sus seis sedes de circuito. Adicionalmente, se menciona el impulso del modelo de redes educativas de colaboración, implementado en dicha Dirección, con perspectiva de ampliarse a los demás territorios indígenas.
- 2.9 En el Componente 2- Mejorando la eficiencia institucional del MEP- los principales productos generados fueron el Índice de Vulnerabilidad Educativa (IVE) como base del Modelo Integrado de Calificación de Becas (MICB); modelos de costos para el cálculo de los subsidios de transporte y comedores estudiantiles; documentación de procesos y procedimientos y manual de puestos para la Dirección de Programas de Equidad; mapeo de necesidades para la automatización de la gestión financiera escolar de los programas de equidad; los términos de referencia para el diseño del sistema de transacciones financieras, contables y presupuestarias de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas; nuevo Reglamento General para estas Juntas; reforma del Subsistema de Educación Indígena; el plan piloto de comunicación organizacional y gobernabilidad corporativa para las Direcciones Regionales; y finalmente, consolidación de la Dirección de Programas de Equidad.
- 2.10 En el Componente 3- Calidad de la educación- se implementó un programa de capacitación en educación intercultural para el personal del MEP a nivel central y regional y se capacitó a 451 asesores (el 63,4% del universo poblacional considerado); el programa de mejora de la calidad de la educación rural adaptado al contexto local y cultural (un modelo mejorado para la educación secundaria rural, programas de desarrollo profesional para docentes asignados a áreas rurales y la

provisión de materiales para docentes y estudiantes con una perspectiva intercultural); una transformación de las telesecundarias en liceos rurales con un modelo de red educativa donde el liceo es el núcleo; diagnósticos participativos en los nueve Liceos Rurales de la DRE Sulá y sus respectivas redes; propuesta del Modelo Pedagógico pertinente para los Liceos Rurales y las Escuelas Multigrado; construcción de los planes de vida de las nueve redes; análisis de propuesta curricular para Liceos Rurales, uso de tecnologías digitales, programas contextualizados, entre otros; documento de Política Educativa Indígena que incluyó el perfil docente y el Manual de Puestos Indígena; 40 Liceos Rurales con el modelo de una computadora por estudiante con proyección de 51 liceos en el 2015, lo que representa casi un 50% de los Liceos Rurales; y una metodología estándar para evaluación de los aprendizajes.

2.11 A continuación se exponen las situaciones encontradas en relación con los productos no finalizados y las acciones adoptadas para su conclusión y para la continuidad de sus resultados. Sobre esta temática, resulta importante mencionar que a criterio de esta Contraloría General, aun cuando se materializó el cierre del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, ello no resulta un impedimento para que las autoridades del MEP puedan hacer valoraciones y ejecutar acciones que permitan concluir con los productos que estaban en proceso al 30 de abril de 2014, ya que el Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos de la educación para la ejecución de las disposiciones del título séptimo de la Constitución Política y de la Ley Fundamental de Educación, según lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica del MEP<sup>3</sup>.

2.12 Asimismo, el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública establece que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

#### **INFRAESTRUCTURA NO CONSTRUIDA Y AUSENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS PARA EL TRASLADO DE LA DIRECCIÓN REGIONAL SULÁ A LAS NUEVAS INSTALACIONES.**

---

<sup>3</sup> Ley N° 3481 del 18 de diciembre de 1964.

- 2.13 Al 30 de abril de 2014, fecha de cierre del Proyecto, PROMECE no logró construir algunas obras, como las escuelas: Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jänkruhorä de la Red La Casona y a la fecha estas escuelas no han sido incluidas en la cartera de proyectos de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE). Sobre el particular, en setiembre del 2013 la Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena del Despacho del Ministro, solicitó valorar la inclusión de la escuela Sharabata, entre otras, en el proceso de alineamiento de la cartera de proyectos 2015-2016 del Departamento de Desarrollo de Infraestructura de la DIEE, sin embargo, no se incluyó.
- 2.14 Este Órgano Contralor fue informado por el Departamento de Educación Intercultural (DEI) del MEP, que en los tres casos, se trata de escuelas que están en funcionamiento, cuentan con código presupuestario, alumnos, docentes y con Junta de Educación activa, según se muestra en el siguiente cuadro:

Nombre escuela	Código presupuestario	Matrícula	Junta de Educación	Obras de infraestructura pendientes
Jänkruhorä	6.368	64	Al día	Aulas para docentes de lengua y cultura indígena, sanitario y comedor.
Vesta	3.496	55	Al día	Comedor, dirección, aula kínder, batería sanitaria, reparación estructuras de las 3 aulas
Sharabata	1.951	20	Al día	Información no localizada por este Órgano Contralor.

- 2.15 Además, si bien se finalizó la construcción de la DRE Sulá y sus seis sedes de circuito y se entregaron en abril de 2014, a la fecha, algunas de ellas, no han podido ser utilizadas porque no tienen electricidad ni agua, según información aportada por esa Dirección. En esta situación se encuentran las instalaciones de la Dirección Regional, las cuales tienen todas las conexiones internas, pero se desaparecieron los tubos y la Asociación Administradora del Acueducto no pudo conectar el agua, y esa Dirección decidió que se volverían a colocar los tubos hasta que se realice el traslado de los funcionarios. Con respecto a la electricidad, se requiere la acometida para conectarla desde la calle al edificio, por lo cual, realizaron gestiones ante la DIEE, sin embargo, se indicó que el trámite ha sido lento por los cambios de director de esa dependencia.

- 2.16 Según informó la DRE Sulá, otras instalaciones sin uso son las del circuito 04, las cuales no tienen electricidad, agua ni equipamiento, tampoco hay supervisor nombrado al no existir la plaza<sup>4</sup>. Se hicieron las gestiones para ponerle electricidad y agua, sin embargo, el contacto tierra se desapareció, por lo que, se solicitó la colaboración a la DIEE para colocarlo. De la sede de circuito 06 se indicó que se están utilizando las instalaciones, pero sin electricidad y que también se está tramitando con la DIEE la instalación del contacto tierra.
- 2.17 En materia de mantenimiento de las obras construidas por el Proyecto, el Departamento de Ejecución y Control (DEC) de la DIEE no realizó talleres dirigidos a las comunidades educativas indígenas para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo, debido a que no existió coordinación con PROMECE conforme se concluían las obras. No obstante, indicó ese Departamento que se elaboró y emitió el Manual de Conservación y Mantenimiento de Infraestructura y se instruyó a los supervisores que lo entreguen y expliquen cuando realizan la entrega definitiva de las obras.
- 2.18 Las necesidades de construcción de algunas obras en las escuelas Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jänkruhorä de la Red La Casona, fueron identificadas por el MEP durante la fase de planificación del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación como necesarias dentro del desarrollo del presente proyecto, de allí que esta Contraloría General considera importante que las autoridades del MEP valoren su materialización, aun cuando el proyecto ha concluido.
- 2.19 La norma 4.5.2 sobre *gestión de proyectos* del Manual de Control Interno, indica que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.
- 2.20 Por otra parte, la norma de control interno 4.3.1 sobre la *administración de activos* establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. De esta forma,

---

<sup>4</sup> La función de supervisión se le recargó al supervisor del circuito 01.

las autoridades del MEP deben procurar el mantenimiento preventivo y correctivo de las obras construidas en los territorios indígenas.

- 2.21 Asimismo, de acuerdo con el artículo 11 inciso 3-vii) del Decreto Ejecutivo 37801-MEP Reforma del Subsistema de Educación Indígena, la Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena tiene entre otras, la función de coordinar y asesorar a las instancias institucionales del MEP, responsables en materia curricular, desarrollo profesional, gestión de la calidad educativa, educación técnica, producción de materiales educativos, recursos humanos; infraestructura y equipamiento educativo; administración financiera, proveeduría, programa de equidad, vida estudiantil, cooperación internacional y planificación institucional, en cuanto les corresponda realizar sus intervenciones en los centros educativos ubicados en territorios indígenas.
- 2.22 Además, el artículo 135 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP<sup>5</sup>, Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, establece que la DIEE es el órgano técnico encargado de *planificar, desarrollar, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar* planes, programas y proyectos tendientes al mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa y su equipamiento, como medio para facilitar el acceso, la calidad y la equidad de la educación pública costarricense; y que esto contempla el mantenimiento preventivo y correctivo, la rehabilitación y la construcción de infraestructura educativa, así como su equipamiento y la dotación de mobiliario. Por su parte, el artículo 137 del Decreto de marras establece que la DIEE presentará al jerarca una propuesta de planificación anual en materia de infraestructura y equipamiento educativo, quien con el auxilio del Viceministro Administrativo, resolverá en definitiva.
- 2.23 En relación con el mantenimiento de las obras, según el artículo 145 inciso g) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP, una función del Departamento de Ejecución y Control (DEC) de la DIEE es *“Organizar talleres dirigidos a la comunidad educativa, una vez que concluyan las obras, para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo”*.
- 2.24 Sobre las causas de estas situaciones, funcionarios de la DIEE indicaron que en la ejecución del Proyecto, no se dio ningún tipo de retroalimentación hacia la DIEE en ninguna de las etapas (diseño, contratación y ejecución), razón por la cual, desconocen cuáles fueron los proyectos de infraestructura que ejecutó el Programa. Por ello, la DIEE y sus departamentos especializados no participaron en la

---

<sup>5</sup> Decreto de fecha 30 de enero de 2014.

fiscalización de las obras ni se organizó la realización de los talleres dirigidos a los usuarios de los centros educativos, una vez concluidas las obras. Por otra parte, el jefe del DEC considera que su departamento tiene una limitada capacidad operativa para ejecutar los talleres en las comunidades educativas. En relación con la DRE Sulá se indicó que la falta de electricidad y agua obedece a que la acometida no se incluyó por motivos económicos en el contrato suscrito entre PROMECE y la empresa constructora.

- 2.25 Las situaciones referidas a la no finalización de algunas de las obras educativas en los territorios indígenas y la falta de elementos para su funcionamiento, generan inequidades dentro de la población indígena que pretendía cubrir el proyecto de repetida cita. Por otra parte, la falta de información para las comunidades indígenas sobre los aspectos técnicos del mantenimiento de la infraestructura, los equipos y el mobiliario, genera un riesgo potencial de un deterioro acelerado de dichos activos.

#### **EQUIPO TECNOLÓGICO EN PROCESO DE INSTALACIÓN Y MODELO PEDAGÓGICO TECNOLÓGICO EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN.**

- 2.26 En el desarrollo del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación (DRTE) tenía a su cargo dos actividades específicas en el plan operativo de PROMECE, a saber: el equipamiento tecnológico de 81 centros educativos para el desarrollo de un modelo centrado en escuelas multigrado y liceos rurales en contextos de diversidad cultural y la implementación y socialización del modelo pedagógico-tecnológico correspondiente. Sin embargo, el 1° de noviembre de 2013 se declaró infructuosa la licitación LPI-2012PP-000094-00100 para la adquisición del equipamiento tecnológico para los centros educativos ubicados en territorios indígenas<sup>6</sup>; y relacionado con ello, no se avanzó en el desarrollo e implementación del modelo pedagógico tecnológico.
- 2.27 Ante la inminente finalización del Proyecto el 30 de abril de 2014, la medida tomada por el entonces Ministro de Educación Pública fue solicitarle a la Fundación Omar Dengo (FOD), que asumiera la implementación del modelo pedagógico-tecnológico en los centros educativos indígenas, a partir del 2014. La FOD diseñó el proyecto Aprendizaje con tecnologías móviles en centros educativos indígenas, para ser

---

<sup>6</sup> En el oficio DRTE-374-2013 del 1 de noviembre de 2013, suscrito por el entonces Director de Recursos Tecnológicos y dirigido al entonces Director de PROMECE, se indica que el Comité Técnico Evaluador realizó dos análisis técnicos y emitió las recomendaciones pertinentes; que en el primer análisis se basó en las normas y cláusulas del cartel avalado por el Banco Mundial; que en el segundo análisis se basó en la resolución de la CGR; que este segundo análisis no fue avalado por el Banco Mundial porque se contravenían cláusulas del cartel; y que lo procedente era declarar infructuosa la licitación.

implementado en colegios y escuelas públicas en territorios indígenas bajo la conducción del Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE)<sup>7</sup>. Este proyecto inició en el 2013 y se propone: *“Reducir la brecha de calidad en el servicio educativo, de escuelas y centros educativos de territorios indígenas del país, mediante la implementación de propuestas educativas apoyadas en el uso de tecnologías móviles y contextualizadas a las necesidades de sus comunidades”*.

- 2.28 Para el desarrollo del modelo pedagógico, el Gerente General de la FOD informó a esta Contraloría General que en diciembre de 2013 se realizó una capacitación a docentes y estudiantes de 80 centros educativos seleccionados por PROMECE; que se cuenta con los lineamientos del proyecto y la descripción del trabajo pedagógico que se realiza en los centros educativos participantes; y que al cierre del 2014 se beneficiaría a 54 Liceos Rurales con proyección de beneficiar un total de 88 en el 2015.
- 2.29 En relación con el equipamiento tecnológico de los centros educativos, el Gerente General de la FOD informó que ya se llevaron a cabo los procesos licitatorios para su adquisición y se adjuntó un listado con 81 centros educativos. No obstante, entre los 81 centros educativos que se incluyeron en la licitación no se incluyeron dos que formaron parte del Proyecto ejecutado por PROMECE, según la Tabla 2 ubicada en la página 35 del Informe de Cierre del Proyecto; se trata de dos escuelas de la Red de Kekoldi (Katur y Patiño).
- 2.30 Sobre el particular, en el oficio DE-033-2015 de 5 de marzo de 2015, como observaciones al Borrador del presente informe, la Directora Ejecutiva de la FOD indicó que estas escuelas no estaban en el Cartel de Licitación con recursos del Banco Mundial, que fue la base de los procesos licitatorios realizados, según directrices del MEP. Además, aclaró que si la señora Ministra de Educación Pública, considera pertinente beneficiar a estos dos centros educativos con la propuesta pedagógica-tecnológica, la Fundación procederá con la adquisición del equipamiento e inclusión de los mismos en los planes de trabajo<sup>8</sup>.
- 2.31 Sobre el avance del equipamiento, la Directora indicó, en el oficio de cita previa, que para marzo 2015 habrá un total de 42 centros educativos que contarán con la propuesta pedagógica y tecnológica debidamente instalada, pero que de los 39

---

<sup>7</sup> Tomado del documento “Lineamientos iniciales de ingreso al proyecto. PROYECTO APRENDIZAJE CON TECNOLOGÍAS MÓVILES EN CENTRO EDUCATIVOS INDÍGENAS”. Versión: 23.09.14. Programa Nacional de Informática Educativa MEP-FOD, Área de aprendizaje con tecnologías móviles.

<sup>8</sup> Como dato de referencia, la construcción de estas escuelas se finalizó en febrero de 2014.

restantes, 15 no cuentan con las condiciones eléctricas para poder recibir los equipos, por lo que, una alternativa es adquirir sistemas fotovoltaicos y coordinar con el Instituto Costarricense de Electricidad para que los incorpore a su red y se encargue del mantenimiento, lo cual ha sido lento en el pasado.

- 2.32 Si bien la Fundación asumió el desarrollo del modelo pedagógico-tecnológico y el equipamiento tecnológico de los 81 centros educativos beneficiarios del Proyecto, en el Plan Anual Operativo 2015 de la entidad, en el proyecto No. 6 denominado “Tecnologías en Centros Educativos Indígenas”, no se visualiza la programación de los 81 centros, sino solamente de 30 (macroactividad 6.2). Cabe recordar el criterio contenido en la norma de control interno 4.5.2 sobre *gestión de proyectos*, ya mencionada, que indica la necesidad de establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos. No obstante, la Directora de la FOD indicó, en el oficio DE-033-2015, que está de acuerdo con realizar el equipamiento de la totalidad de los centros para el 31 de enero de 2017.
- 2.33 La falta de equipamiento tecnológico de los centros educativos no permite lograr la plena funcionalidad de la infraestructura de dichos centros ni contar con el modelo pedagógico-tecnológico implementado, todo lo cual redundaría en una reducción de las inequidades existentes en el sistema educativo, que afectan principalmente a las poblaciones indígenas.

**FALTA DE PROGRAMACIÓN PARA LA FINALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS EN MATERIA DE CURRÍCULO INDÍGENA.**

- 2.34 En materia curricular, se ejecutaron varias actividades en el contexto del Proyecto, algunas de las cuales, por su naturaleza ya concluyeron, otras requieren de acciones adicionales para su implementación en los centros educativos, como entregas técnicas y capacitación; y algunos productos curriculares aún están en proceso de elaboración. Sobre el particular, la Dirección de Desarrollo Curricular no aportó, para varias de las actividades y productos en proceso, la información sobre los plazos de cumplimiento que permitan conocer el proceso de implementación en los centros educativos y llegar a su conclusión.
- 2.35 Según fue informado por el Director de Desarrollo Curricular, entre los productos que requieren de acciones adicionales para su implementación en los centros educativos se encuentran:

1. Realizar Curso Interdisciplinario de Educación Intercultural para capacitar al personal del MEP: oficinas centrales, regionales y centros educativos. El MEP indicó que se capacitó a la DRE Sulá, pero que se debe continuar con procesos de capacitación a nivel nacional.
2. Edición de una guía metodológica del texto Sa ñayuwó sa siwawa (Estudiemos Cabécar) de 1 grado y ejecución de la investigación diagnóstica referente a las expresiones musicales de las culturas indígenas Bríbrí – Cabécar. Se indicó que se deben realizar entregas técnicas ya programadas en los centros educativos que atienden población indígena Bríbrí y Cabécar.
3. Apoyo y asesoramiento en los aspectos de la investigación de la revitalización lingüística y cultural indígena Cabécar. Se indica que el proceso de impresión se hará en el 2015 y que el presupuesto se consideró en el POA 2015 para Educación Indígena. Se proyecta realizar entregas técnicas en diez escuelas de Ujarrás.
4. Contratación de una firma consultora para la investigación, levantamiento de la información, sistematización y elaboración de las 7 mini enciclopedias de los territorios indígenas. El MEP indicó que lo que está en proceso son las entregas técnicas a los centros educativos.
5. Implementación del modelo de redes educativas de colaboración en las direcciones regionales indígenas. Se indicó que el Departamento de Educación Intercultural (DEI) ha estado durante el proceso como asesor y colaborador, sin embargo, por Ley la Dirección Regional es la única responsable de la implementación, por lo que la Dirección de Desarrollo Curricular brindará apoyo y acompañamiento, a través del Jefe de Asesoría Pedagógica de esa Dirección Regional.

2.36 Por otra parte, los productos que están en proceso de elaboración son:

1. El diseño de una estructura curricular contextualizada y de órganos y procedimientos administrativos para el funcionamiento de la educación en los territorios indígenas. Sobre este producto, se indicó que el DEI inició en el año 2014 un proceso de reforma de los programas de estudio vigentes aprobados por el Consejo Superior de Educación para territorios indígenas, así como la creación de nuevos programas inexistentes, con la participación de los Consejos

Locales de Educación, las Asociaciones de Desarrollo Indígenas y miembros de la comunidad.

2. El currículo de entrenamiento de los profesores de la educación secundaria rural. Se indicó que el DEI está en un proceso de negociación con la Universidad Nacional (UNA) para crear una oferta académica pertinente para pueblos indígenas en Educación Secundaria Rural y que se han tenido dificultades por la inexperiencia de ambas partes en la creación de un currículo integrado.
- 2.37 Sobre el particular, se debe considerar que los productos curriculares elaborados deben ser implementados en los centros educativos y al menos, mantenerse en utilización, para poder considerar que se cumplió con los propósitos de tales productos. Como se mencionó, la norma de control interno 4.3.1 sobre la *administración de activos*, se refiere a las regulaciones que deben establecerse con respecto al *uso*, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución, de los cuales forman parte los productos de naturaleza curricular desarrollados en el marco del Proyecto.
- 2.38 Adicionalmente, los productos que están en proceso de elaboración deben ser concluidos, de acuerdo con lo establecido en la norma 4.5.2 sobre *gestión de proyectos*, ya citada. Estos desarrollos en materia del currículo educativo específico para la población indígena responden a lo establecido en el inciso 1 del artículo 27 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>9</sup> que establece que *“Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”*.
- 2.39 A pesar de la importancia de concluir la elaboración y la implementación de los productos previstos por el Proyecto en materia del currículo educativo indígena, el Departamento de Desarrollo Curricular no suministró a esta Contraloría General la programación requerida que permita conocer cómo se va a ir avanzando en el tiempo y en qué plazo se proyecta concluir. Sin embargo, en el oficio DM-329-03-2015 del 9 de marzo de 2015 referido a las observaciones al Borrador del presente informe, se aportó la programación para varias de las actividades. Sin embargo, en relación con la implementación del modelo de redes educativas de colaboración, no

---

<sup>9</sup> Ratificado por Costa Rica mediante la Ley N° 7316 del 3 de noviembre de 1992, Ley de aprobación del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

se aportó la programación para brindar el apoyo y asesoramiento en su implementación en las Direcciones Regionales, a pesar que se indica que se presentó la “Cartilla Propuesta Curricular DRE Sulá”. Además, en relación con los programas de estudio se indicó que el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo es presentar al menos una propuesta anual al Consejo Superior de Educación. Finalmente, en relación con el currículo de entrenamiento de los profesores se indicó que en el mes de junio del 2015 se iniciará un plan de formación para 35 jóvenes indígenas del territorio Chirripó Turrialba en I y II Ciclo y que en enseñanza media se están realizando gestiones con las universidades para la formación de jóvenes en Español, Estudios Sociales y Cívica; asimismo, que la Universidad Nacional realiza un diagnóstico de la categoría profesional de los profesores indígenas de los liceos rurales para la elaboración de un plan de formación y capacitación continua.

- 2.40 La falta de programación para varias de las actividades en proceso en materia curricular indígena no permite contar con un horizonte de tiempo definido para que las comunidades educativas empiecen a obtener los beneficios de la inversión realizada en esta materia y con ello reducir las desigualdades existentes en el sistema educativo.

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PUESTOS DEL TÍTULO I Y II DEL MANUAL DE PUESTOS INDÍGENAS NO SE HA CONCLUIDO.**

- 2.41 La Resolución de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), DG-151-2013 del 26 de setiembre de 2013, estableció los puestos del Título II -Carrera Docente- del Subsistema de Educación Indígena, que incluye los estratos docente, técnico-docente y administrativo-docente. En relación con su implementación, la Ministra de Educación Pública dirigió un oficio al Director General del Servicio Civil sobre los avances requeridos para la implementación de la Resolución para el curso lectivo 2015. Sin embargo, a la fecha hay actividades en proceso y otras pendientes de realización para concluir la implementación, esto es, realizar los nombramientos de docentes en los puestos indígenas, lo cual no pudo hacerse para el ciclo lectivo 2015. Por su parte, la elaboración del Título I -puestos administrativos- que permitirá completar el Manual de Puestos Indígenas, no se ha iniciado.
- 2.42 El oficio DM-1408-2014 del 23 de setiembre de 2014 dirigido por la Ministra de Educación al Director de la DGSC, comunicaba que se elaboró una propuesta para la resolución de recargos de educación indígena y se remitió a esa Dirección, se identificó la población indígena involucrada en la citada Resolución y la Dirección

General de Presupuesto Nacional creó las nuevas clases de puestos en el sistema Integra 2. La situación al 16 de febrero de 2015, según lo indicado por la Secretaria Técnica del Comité Técnico Funcional de Integra (CTFI), es que el Ministerio de Hacienda y la DGSC estarán realizando -en un ambiente de pruebas- la configuración de 12 componentes salariales para las clases indígenas, solicitadas por la Dirección de Recursos Humanos (DRH) <sup>10</sup> del MEP<sup>11</sup>. Además, la Secretaria del CTFI comunicó que esa Dirección<sup>12</sup> solicitó la creación de 5 componentes salariales de “Ampliación de la Jornada Laboral Indígena”, pero le fue devuelto por la Dirección General de Presupuesto Nacional para la verificación de las coetillas salariales consignadas y su respectivo contenido presupuestario. Agregó que una vez se satisfaga esta aclaración se continuará con la matrícula en el Sistema de Pagos, configuración de las fórmulas en el ambiente de pruebas, realización de pruebas de nombramientos y cálculo de componentes para su verificación y si las pruebas resultan exitosas se haría el mismo procedimiento a nivel del ambiente de producción.

2.43 La Secretaria Técnica del CTFI agregó que el tema de implementación del Manual de Puestos Indígenas-Título II, corresponde a la Dirección de Recursos Humanos del MEP, por cuanto la Dirección de Presupuesto Nacional en coordinación con la DGSC ya crearon las clases de puesto en el Sistema Integra v.2 y asociaron los componentes salariales base para cada una de ellas. Cabe indicar que si bien dicha Secretaria comunicó el estado de situación actual, no fue atendida la solicitud formulada por este Órgano Contralor referente a la indicación de la fecha programada de finalización de cada actividad, de tal manera de conocer cuándo se harán efectivos los nombramientos de los docentes en los puestos indígenas. Es importante indicar que de la DRH del MEP no se recibió información sobre el estado actual de la implementación, las actividades pendientes ni la fecha programada de finalización.

2.44 En relación con la situación de la formulación del Título I del Manual de Puestos para la educación indígena, el Jefe del DEI del MEP, informó que se había programado para el 15 de enero de 2015 una reunión para conformar la Comisión Central que lo elaborará. Asimismo, este funcionario remitió en agosto de 2014 un oficio a la

---

<sup>10</sup> En el oficio DRH-20382-2014-DIR.

<sup>11</sup> Se especificó que ya fueron verificadas las coetillas salariales, el contenido económico, matriculados los rubros salariales a nivel del Sistema de Pagos en la Tesorería Nacional y se está actualizando el ambiente de pruebas con estos rubros para dar inicio con las pruebas de configuración de las fórmulas. Se indicó que posteriormente, se le estaría solicitando a la DRH-MEP que realice pruebas de nombramientos y cálculo de los componentes para que verifiquen si están correctos. Una vez las pruebas resulten exitosas, se iniciará con el proceso de configuración de las fórmulas en el ambiente de producción para su correspondiente uso.

<sup>12</sup> Mediante el oficio DRH-1075-2015-DIR.

Ministra de Educación en el que le manifestaba su preocupación con respecto al cumplimiento de los objetivos del Subsistema de Educación Indígena y le mencionaba la necesidad de establecer la Comisión Central para la elaboración del Manual de Puestos diferenciado para el Título I e ir coordinando la firma de un convenio MEP-DGSC para el financiamiento de los viáticos requeridos para el proceso de consulta a las veinticuatro asociaciones de desarrollo de los territorios indígenas, en cumplimiento del artículo 6 del Convenio N° 169, ya mencionado.

- 2.45 Sobre el particular, es importante recordar la norma de control interno 4.5.2 sobre *gestión de proyectos*, que establece la obligación del jerarca y los titulares subordinados de establecer las actividades de control necesarias para garantizar la correcta planificación y gestión de los proyectos, en este caso, finalizar la implementación del Título II y elaborar e implementar el Título I, con el fin de tener el Manual de Puestos Indígenas completo y que el personal indígena sea nombrado con la especificidad correspondiente.
- 2.46 Adicionalmente, el tema de las categorías de puestos indígenas se enmarca en lo establecido por los incisos 2 y 3 del artículo 27 del Convenio N° 169 de la OIT que establece que *“La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar”*; y que *“Los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. ....”*.
- 2.47 La causa de esta situación radica en que la formulación del Manual de Puestos Indígenas inició con el Título II-Carrera Docente, cuyo proceso de implementación requiere de varias actividades y tareas e involucra a la DGSC y a varias instancias del MEP y del Ministerio de Hacienda. Dado lo anterior, la formulación del Título I quedó para una segunda fase. Sin embargo, el no haber finalizado la implementación del Título II y no haber iniciado aún la elaboración de los puestos del Título I del Manual de Puestos Indígenas retrasa el nombramiento de los funcionarios en los puestos específicos que les corresponde y el avance en este aspecto de la equidad del sistema educativo costarricense.

**FALTA DE PROGRAMACIÓN DE LA CAPACITACIÓN SOBRE EL REGLAMENTO DE JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS.**

- 2.48 Mediante el Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP del 10 de febrero de 2014 se emitió el nuevo Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, el Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera, planificó la implementación de las capacitaciones en materia de contratación administrativa con su respectivo cronograma, no obstante, falta presupuestar y programar las capacitaciones en materia de presupuestos públicos, dirigidas a las Direcciones Regionales.
- 2.49 El Departamento de Gestión de Juntas comunicó el 15 de diciembre de 2014 que para la implementación del nuevo Reglamento de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, las acciones que están en proceso son las capacitaciones en materia financiera contable que ese Departamento debe realizar a las Direcciones Regionales y que el plan de capacitaciones y su cronograma debe ser coordinado con la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional del Viceministerio de Planificación y Coordinación Regional. No obstante, en el oficio DM-329-03-2015 del 9 de marzo de 2015 se indicó que ya existe un cronograma oficializado por ese Despacho<sup>13</sup>, en el cual se definen fechas y participantes de una capacitación en materia de Contratación Administrativa que impartirá esta Contraloría General de la República, cuya finalización se prevé para el I semestre de 2016.
- 2.50 Por otra parte, se indica que es necesario revisar temas presupuestarios en la Dirección Financiera y plantear las necesidades ante el Instituto de Capacitación Uladislao Gámez Solano, para conocer si hay disponibilidad para el año 2015 o posibilidades de prever recursos en el 2016, para contratar capacitaciones en materia de presupuestos públicos para los funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación.
- 2.51 Como se ha mencionado, los productos generados como parte del Proyecto, deben ser implementados en los centros educativos. En el caso particular del Reglamento de Juntas, se requiere de un proceso de capacitación para facilitar y garantizar su utilización, en cumplimiento de la norma de control interno 4.3.1 sobre la administración de activos que establece el tema del uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. La implementación y conclusión de esas capacitaciones es importante con el fin de que se aprovechen los recursos invertidos

---

<sup>13</sup> Circular DVM-PICR-0004-02-2015 del 13 de febrero de 2015.

y se generen los beneficios esperados en la gestión de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas

- 2.52 Es necesario que se elabore el cronograma para la capacitación a las Direcciones Regionales de Educación de los territorios indígenas, sobre el tema de presupuestos públicos con base en el nuevo Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas, para contar con un horizonte de tiempo definido para coadyuvar en la gestión financiera de dichas juntas y mejorar la equidad del sistema educativo en este aspecto.

#### **DEBILIDADES EN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2014**

- 2.53 En relación con el cierre presupuestario del Proyecto, se determinó que la información presentada en la Liquidación Presupuestaria 2014 y sus documentos adjuntos, no está completa. Lo anterior tomando como referencia lo establecido en los incisos b) y c) de la norma 4.3.19 *‘Información sobre la liquidación presupuestaria que debe suministrarse’* de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público<sup>14</sup>. La información presentada no está completa porque los ingresos recibidos y los gastos ejecutados del periodo no son consistentes, lo que no permite calcular el superávit del periodo; además, no se incluye el monto de superávit de cada fuente de financiamiento, sea el acumulado como el del periodo 2014, tampoco se especifica si, en el periodo 2014, hubo o no gasto financiado con recursos provenientes del superávit ni se indica cuanto es el saldo final del superávit al cierre del Proyecto.
- 2.54 Adicionalmente, no se hace un recuento de las metas y objetivos para el I Cuatrimestre 2014 y su grado de cumplimiento, sino que la información aportada es parcial y sin un orden lógico, tampoco se realizan comentarios generales de la liquidación de los ingresos y gastos y las desviaciones de los objetivos y metas de mayor relevancia; y finalmente, no se incluyen los estados financieros del Proyecto. Por otra parte, se determinó que la información incluida no es suficiente; se determinó que los montos de egresos no se presentaron por fuente de financiamiento, sino en forma agregada, lo cual no permite conocer la utilización de cada una de ellas y los montos de superávit en caso de existir, con lo cual se incumple la *norma 5.6.3 ‘Utilidad de la información’* de las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> N-1-2012-DC-DFOE del 26 de marzo del 2012.

<sup>15</sup> N-2-2009-CO-DFOE del 26 de enero 2009.

- 2.55 En otro orden de ideas, a criterio de esta Contraloría General, las cifras de dicha liquidación tampoco resultan confiables, de acuerdo con la norma 5.6.1 *‘Confiabilidad’* de las citadas Normas de Control Interno, producto de errores en los cálculos presentados, redacción confusa e incongruencias entre documentos. El documento “Ingresos 2014 I Cuatrimestre” incluye un monto de ingresos para el I Trimestre de ¢935.093.746,0, pero incluye ingresos totales iguales a cero, denotando una incongruencia, al no haberse totalizado la columna “Total Ingresos 2014”; además, se consigna un ingreso negativo proveniente de la fuente Banco Mundial. Por otra parte, en el punto 4 del Informe de liquidación presupuestaria 2014 se indica que se recibieron \$150.890,72 de recursos externos del préstamo y en el documento “Ingresos 2014 I Cuatrimestre” en la columna “Ingresos Totales” correspondiente a la fila “Ingresos de Capital” se consigna un monto de ¢0,00. En el punto 5 de ese Informe se expresa que la ejecución de egresos al 30 de abril de 2014 fue de ¢630.079.470,0 monto que no coincide con la ejecución total del documento “Resumen I Cuatrimestre 2014” por ¢1.111.815.454,0.
- 2.56 Adicionalmente, este Órgano Contralor determinó que la información de dicha liquidación tiene una inadecuada presentación de los datos, incumpliendo la ya citada norma 5.6.3 *‘Utilidad de la información’*. Sobre el particular, se observó que en el cuadro “Ingresos 2014 I Cuatrimestre” los nombres de las columnas indican “trimestres”, mientras que en el título del cuadro se indica que la información es correspondiente al I Cuatrimestre 2014; además, los movimientos de ingresos recibidos solo se registran en la columna “Primer Trimestre”, mientras que en la columna “Segundo Trimestre” no se registran ingresos, lo cual hace suponer que en la columna “Primer Trimestre” se incluye el mes de abril 2014 y que hay un error en el nombre de las columnas del documento.
- 2.57 Por lo anteriormente expuesto, la Administración de PROMECE no brindó una adecuada rendición de cuentas con respecto a la ejecución de los recursos del Proyecto para el I Cuatrimestre 2014 y los resultados de las metas y objetivos utilizando dichos recursos, de conformidad con los *incisos b) y c) de la norma 4.3.19 ‘Información sobre la liquidación presupuestaria que debe suministrarse’* de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público y de las *normas 5.6.1 ‘Confiabilidad’ y 563 ‘Utilidad de la información’* de las Normas de Control Interno para el Sector Público. Sobre este particular, la actual Administración como observación a este punto indicó que se encuentra imposibilitada de elaborar una nueva liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto, cuando no existe documentación, clara y precisa, por lo cual, este Órgano Contralor reformuló la disposición, en los términos que se explican en el Anexo al presente informe.

**DEBILIDADES EN EL ARCHIVO CENTRAL DEL MEP PARA ORGANIZAR Y TRASLADAR LA DOCUMENTACIÓN DE PROMECE.**

- 2.58 La Jefe del Archivo Central del MEP indicó que los funcionarios de PROMECE responsables de cerrar el Proyecto bajo análisis no levantaron un inventario de la documentación, dejaron muchos de los documentos sin el orden requerido, lo cual dificulta su organización, ya que se desconoce el orden original y la procedencia. Por lo anterior, la documentación no ha sido trasladada al Archivo Central como corresponde. Asimismo, se indicó que esa dependencia solo cuenta con cuatro profesionales para atender todo el MEP, incluyendo direcciones regionales e instituciones educativas y que por ello, no pueden atender a tiempo completo la organización y traslado de esos documentos. Esta situación se expuso a la Ministra de Educación mediante los oficios AC-130-2014 del 13 de mayo de 2014 y AC-253-14 del 8 de octubre de 2014, pero no hubo respuestas según lo indicado por la citada jefatura.
- 2.59 La situación presentada por PROMECE en cuanto a esta materia, ocurrió a pesar de que la Jefe del Archivo Central le solicitó al Director del Programa, el 30 de enero de 2014, mediante oficio AC-017-14, iniciar la elaboración de la Tabla de Plazos de Conservación de Documentos y además, a inicios de abril de 2014, una funcionaria de ese Archivo realizó varias visitas de valoración de la documentación en sus instalaciones, les brindó asesoría y les indicó, mediante el oficio AC-AS-006-2014 del 9 de abril de 2014, las acciones requeridas para realizar la transferencia de la documentación.
- 2.60 De acuerdo con el mencionado oficio AC-AS-006-2014, la documentación no fue debidamente clasificada, ordenada y acompañada por la respectiva lista de remisión; había documentación almacenada en lugares con polvo, humedad, poca luz, falta de ventilación, cielo raso desprendido, estibada y amontonada, así como en el suelo y en cajas amontonadas; condiciones que no garantizaban la conservación adecuada de los documentos. A raíz de estas situaciones en el oficio mencionado se indicaron una serie de recomendaciones y se señaló que la documentación generada por PROMECE es única dentro del Ministerio de Educación y por lo tanto, un 90% considerada de valor científico-cultural y de permanencia indefinida; y que por esa razón, no se debía limitar recursos para realizar la transferencia y rescate de todo el fondo documental. Adicionalmente, en los anexos 1 y 2 del citado oficio se detallaron las actividades requeridas con el tiempo estimado y la proyección de tiempo para la organización, que informaban que dos personas a

tiempo completo demorarían 77 días hábiles, que equivale aproximadamente a 3,85 meses.

- 2.61 El oficio de repetida cita, AC-AS-006-2014 fue comunicado al entonces Ministro de Educación Pública, mediante el oficio AC-089-14 del 21 de abril de 2014. El Ministro le solicita al entonces Director de PROMECE, con el oficio DM-509-04-14 del 23 de abril de 2014, que proceda con la documentación del Programa de conformidad con el oficio AC-AS-006-2014<sup>16</sup>. No obstante, como se indicó, las recomendaciones que girara el Archivo Central no fueron acogidas y no se realizó la organización y la transferencia de la documentación antes del cierre del Programa el 30 de abril de 2014. Por esa razón, desde el 2 de mayo dos funcionarios del Archivo Central empezaron a organizar la información, dedicando un día por semana.
- 2.62 El 13 de mayo de 2014 la Jefa de Archivo envió el oficio AC-130-14 a la Ministra de Educación, en el cual indica que se había procedido a coordinar el traslado de la documentación de PROMECE y le informa que la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSD) considera esa documentación de valor científico-cultural. Además, le indica que tres funcionarios de ese programa habían estado ayudando, pero que fueron destacados en otras dependencias del Ministerio, por lo cual, le solicita su investidura para que ellos continúen con la labor de organización y traslado de documentos, dada su trascendencia y en cumplimiento de la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos<sup>17</sup>.
- 2.63 Posteriormente, el 8 de octubre de 2014 la Jefa de Archivo remitió a la Ministra de Educación el oficio AC-253-14, en el que adjunta el Informe de estado actual de organización de documentos de PROMECE, con el objetivo de que se cumpla con las recomendaciones indicadas. Además, le comentó que desconocía que el área donde se encontraban los documentos iba a ser ocupada y que el proceso de organización es lento por no contar con personal que se dedique a tiempo completo. En dicho informe se le recomendó a la Ministra el cumplimiento de la Ley de Control Interno y del Sistema Nacional de Archivos, asignar un exfuncionario de PROMECE; así como, ordenar la no movilización o traslado de documentos del Programa hasta que

---

<sup>16</sup> No obstante, mediante el oficio PRO-D-0059-04-2014 del 28 de abril de 2014, el Director traslada el oficio DM-509-04-14 al Jefe de la Unidad Financiera-Administrativa, para que se sirva atender lo solicitado y mediante el oficio PRO-D-0060-2014 del 28 de abril de 2014 le brinda respuesta al Ministro indicándole, entre otros, que el Jefe Financiero-Administrativo es el encargado de los informes de cierre del Proyecto por decisión del Ministro. Además, mediante oficio PRO-D-00032-03-2014 el Director de PROMECE asigna como responsable del traslado del archivo de gestión al Archivo Central, al Jefe de la Unidad Financiera-Administrativa.

<sup>17</sup> Ley del 24 de octubre de 1990.

finalice la organización y proveer las condiciones de seguridad para la conservación, resguardo y acceso de la documentación.

2.64 A pesar de las reiteradas solicitudes de recurso humano para concluir la organización y traslado de la documentación dejada por PROMECE, no hubo contestación, según indicó la Jefe de Archivo, quien además informó que sus dos subalternos han estado trabajando una vez por semana, pero que no se ha podido estimar un plazo para terminar la organización de la documentación.

2.65 Sobre el particular, cabe recordar que los artículos 63, 67 y 69 de las funciones archivísticas y artículo 151 de los archivos públicos, estipulados en el Reglamento a la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, N° 24023-C, establecen:

Artículo 63: La transferencia de una etapa a otra debe hacerse con la documentación debidamente clasificada, ordenada y acompañada por la respectiva lista de remisión por triplicado.

Artículo 67: Los Archivos de Gestión y los Centrales están obligados a conservar adecuadamente sus documentos con los medios a su alcance, y con la asesoría y adiestramiento de la Dirección General del Archivo Nacional.

Artículo 69: Los Archivos de Gestión deberán contar con los materiales, equipo y mobiliario que permitan una buena conservación de los documentos.

Artículo 151: En caso de que una institución desapareciera, fuera absorbida por otra o se convirtiera en un ente de derecho privado, deberá comunicarlo a la Dirección General del Archivo Nacional con un mínimo de tres meses de antelación, para asesorarla en cuanto a la transferencia y conservación del material archivístico.

2.66 La normativa anterior no fue cumplida por las autoridades de PROMECE, según se desprende de los hechos descritos en los párrafos precedentes. Las razones que generaron tal situación, no pudieron ser indagadas directamente con los involucrados debido al cierre de las operaciones del Programa y el cese del personal. No obstante, es importante considerar que, durante el período de cierre, el Director de PROMECE designó al Jefe Financiero-Administrativo como el encargado del archivo de gestión y de realizar la transferencia al Archivo Central. Por otra parte, durante los cuatro meses del cierre, continuaron contratados ocho funcionarios del Programa, pero se debe considerar que la documentación generada a diciembre de 2013 debió haberse dejado organizada de acuerdo con las normas de archivo.

- 2.67 Debido a la situación en que se ha encontrado la documentación de PROMECE, existe un riesgo alto de que se haya perdido la integridad de los documentos, ya que han podido sufrir deterioro y extravío. Además, el Archivo Central del MEP no ha podido elaborar una valoración de los documentos para presentarla a la CNSD, para que se realice la declaratoria de aquellos con valor científico cultural y aquellos que pueden ser eliminados.

### **3 CONCLUSIONES**

- 3.1 Los diferentes estudios realizados por este Órgano Contralor referidos a la gestión del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE), como unidad ejecutora del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, permiten concluir que la implementación tuvo dificultades que se manifestaron en avances lentos, que dieron lugar a una reestructuración de los componentes, a la reorganización administrativa y a dos reprogramaciones de fechas de finalización.
- 3.2 El Proyecto se firmó con el Banco Mundial en el 2005, a finales del 2006 lo aprobó la Asamblea Legislativa y a partir del 2007 inició la ejecución que se extendería por 5 años. Sin embargo, a setiembre del 2009 se había ejecutado un 4,5% de los US\$ 30,0 millones del préstamo y a diciembre de 2010 un 12%. Fue a partir del 2011, año en que originalmente finalizaba, que se aceleró la ejecución, la cual llegó a un 45% en abril de 2012. Sin embargo, la conclusión estaba prevista para diciembre de 2012, según extensión del plazo aprobada. Esta situación llevó a que se acordara la segunda extensión de un año más para finalizar el Proyecto, el cual culminó con la utilización del 81% de los recursos del préstamo, sean US\$ 24,2 millones. Fue así como la duración de la ejecución del Proyecto fue finalmente de 7 años, dos años más de lo previsto.
- 3.3 La documentada lentitud de la ejecución del Proyecto ocurrió a pesar de que PROMECE era una unidad desconcentrada del MEP con personalidad jurídica instrumental y por ende, contaba con su propia estructura administrativa. Cabe recordar que esta figura jurídica es la comúnmente adoptada en el país para la administración de los préstamos externos en virtud de que se espera mayor eficiencia de ellas. No obstante, se evidencia que esta naturaleza por sí sola no fue garantía de mayor agilidad y de mejores resultados.

- 3.4 Por otra parte, la Administración de PROMECE no brindó una adecuada rendición de cuentas con respecto a la ejecución de los recursos del Proyecto, ni en el 2011 ni en el 2014, cuando la Contraloría General auditó sus liquidaciones presupuestarias y documentos anexos. Lo anterior debido a que la información generada no era completa, presentaba deficiencias en cuanto a su calidad y no resultaba de utilidad. Esta situación generó que esta Contraloría General no pudiera determinar con exactitud el monto ejecutado en colones, por fuente de financiamiento ni por componentes del Proyecto, en el periodo 2012-2014. Además, no siempre se reportaba el porcentaje de cumplimiento de las metas propuestas, se omitían algunas y otras se planteaban de manera confusa.
- 3.5 De lo anterior se concluye que el Programa no dimensionó la importancia que tienen el Plan Anual Operativo y sus respectivas liquidaciones e informes, como instrumentos de control gerencial y de rendición de cuentas.
- 3.6 Si bien los administradores del Proyecto, documentaron los productos generados y finalizados en cada uno de los componentes, se constató que una serie de productos requieren ser finalizados y otros requieren ser implementados efectivamente en los centros educativos; además, surge la necesidad de emprender procesos de seguimiento a dicha implementación con el objeto de que los modelos educativos desarrollados para la población indígena trasciendan el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación y se mantengan, se fortalezcan y se institucionalicen como parte del modelo educativo costarricense.
- 3.7 La condición en que se dejó la documentación del Proyecto, generada en siete años de gestión, es preocupante, ya que se trata de información sobre la gestión de la Hacienda Pública y sobre un empréstito externo que el país tiene que cancelar en los próximos años, además de que se puso en riesgo la integridad de documentos considerados únicos y de valor científico cultural.

#### **4 RECOMENDACIONES Y DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten recomendaciones y disposiciones. Estas últimas son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término)

conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2 Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

## **RECOMENDACIONES**

### **A LA DOCTORA SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.3 Valorar la construcción y equipamiento de las obras faltantes identificadas en las escuelas Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jänkruhorä de la Red La Casona. Sobre este particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar al 30 de noviembre de 2015, sobre las acciones definidas y ejecutadas por ese Despacho en torno a la presente recomendación. Véase lo señalado en los puntos 2.13, 2.14 y 2.18 al 2.25 del presente informe.

## **DISPOSICIONES**

### **A LA DOCTORA SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

- 4.4 Realizar anotaciones a la documentación que respalda la liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, que aclaren las debilidades detalladas en los puntos 2.55 y 2.56 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General, a más tardar al 31 de agosto de 2015, una certificación donde se acredite las anotaciones realizadas. Véase lo señalado en los puntos del 2.53 al 2.57.

- 4.5 Poner en pleno funcionamiento la Dirección Regional de Sulá y las sedes de circuito 04 y 06. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de diciembre de 2015 una certificación donde se acredite que dicha Dirección Regional y las citadas sedes de circuito están en pleno funcionamiento. Véase lo señalado en los puntos 2.15, 2.16 y 2.18 a 2.25 del presente informe.
- 4.6 Realizar los talleres dirigidos a las comunidades educativas indígenas, a las que se les construyeron obras como parte del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo de dichas obras; además, determinar los centros educativos indígenas que no han recibido la explicación sobre el Manual de Conservación y Mantenimiento de Infraestructura y realizar su entrega y explicación. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de enero de 2016 una certificación donde se acredite que se ejecutaron en su totalidad las actividades solicitadas en esta disposición. Además, se deberán remitir a este Órgano Contralor informes sobre el avance de dichas actividades al 30 de junio de 2015 y al 30 de octubre 2015. Véase lo señalado en los puntos 2.17 a 2.25 del presente informe.
- 4.7 Concluir el equipamiento tecnológico de los 81 centros educativos indígenas beneficiarios del Proyecto, incluyendo las dos escuelas de la Red de Kekoldi (Katuir y Patiño) e implementar el modelo pedagógico tecnológico en esos centros educativos. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 31 de enero de 2017 una certificación donde se acredite que se realizó el equipamiento tecnológico correspondiente de dichos centros educativos y que se implementó el modelo pedagógico en esos centros. Además, se deberán remitir a este Órgano Contralor informes de avance sobre el cumplimiento de la presente disposición en las fechas que de seguido se indican, 31 de julio de 2015, 29 de enero de 2016, 29 de julio de 2016 y 30 de noviembre de 2016. Véase lo señalado en los puntos 2.26 al 2.33 del presente informe.
- 4.8 Realizar la entrega técnica de los productos que ya se elaboraron y la respectiva capacitación; así como, finalizar los productos pendientes en materia del currículo educativo para las comunidades indígenas, detallados en los puntos 2.35 y 2.36 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de enero de 2017 una certificación donde se acredite que se realizó la entrega técnica de los productos ya elaborados, que se implementó la capacitación respectiva y que se finalizaron los productos pendientes

en materia del citado currículo educativo. Además, se deberán remitir a este Órgano Contralor informes de avance sobre el cumplimiento de la presente disposición en las fechas que de seguido se indican, 31 de julio de 2015, 29 de enero de 2016, 29 de julio de 2016 y el 30 de noviembre de 2016. Véase lo señalado en los puntos 2.34 al 2.40 del presente informe.

- 4.9 Implementar los Títulos I y II del Manual de Puestos Indígenas. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 16 de febrero de 2017 una certificación donde se acredite que se aplicó el Título II en el nombramiento de los docentes en el ciclo lectivo del 2017. Además, se debe remitir a esta Contraloría General a más tardar el 15 de febrero de 2018, una certificación de que se aplicó el Título I de dicho manual en el curso lectivo del 2018. Asimismo, se deberán remitir a este Órgano Contralor informes de avance del cumplimiento de la presente disposición en las fechas que de seguido se indican, 15 de diciembre de 2015, 30 de junio de 2016, 15 de diciembre de 2016 y 30 de junio 2017. Véase lo señalado en los puntos 2.41 al 2.47 del presente informe.
- 4.10 Implementar las actividades de capacitación a las Direcciones Regionales de Educación de los territorios indígenas, ligadas al Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de enero de 2017 una certificación donde se acredite que se definieron e implementaron dichas actividades de capacitación. Véase lo señalado en los puntos 2.48 al 2.52 del presente informe.
- 4.11 Organizar la totalidad de la documentación generada por PROMECE y realizar su respectivo traslado al Archivo Central del Ministerio de Educación Pública, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento a la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, N° 24023-C. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 15 de diciembre de 2015, una certificación donde se acredite que se realizó el debido traslado de la totalidad de la documentación generada por PROMECE en forma organizada, al Archivo Central del MEP. Véase lo señalado en los puntos 2.58 al 2.67 del presente informe.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

- 4.12 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La

Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. El plazo de cinco días correrá a partir de la fecha de entrega del informe. El incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse como falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso. Ahora bien, con respecto a la información ligada a las recomendaciones del presente informe, ésta deberá ser remitida en los plazos y términos antes indicados, al Área de Fiscalización de Servicios Sociales de este Órgano Contralor.

- 4.13 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse, dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.14 De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización, en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

## ANEXO N°1

VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS AL BORRADOR DEL INFORME SOBRE EL CIERRE DEL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN, EJECUTADO POR PROMECE																							
Números de párrafos del Informe			Valoración CGR																				
			Se acoge Sí No Parcial																				
Observación general sobre el informe	<b>Posición inicial CGR</b>	En el Borrador del Informe se indica que se determinó ausencia de programación para la implementación del modelo pedagógico tecnológico, que no se ha concluido lo relativo a los puestos del Título I y II del Manual de Puestos Indígenas y que no se indicó la fecha programada de finalización de cada actividad. Además, se agregó en el Borrador del Informe que el Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera, aún no ha definido un cronograma para la implementación de las capacitaciones en materia financiera contable a las Direcciones Regionales. Otro tema expuesto en el Borrador fue que la Jefe de Archivo Central del MEP indicó que no se ha podido estimar un plazo para terminar la organización de la documentación de PROMECE.	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">X</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p style="text-align: right;"><b>NI relacionado</b> 6501</p> <p><b>Argumentación:</b> En nuestro criterio, los aspectos aquí señalados, sobre la ausencia de programación para la implementación y conclusión de varios de los productos del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, se enmarcan con meridiana claridad dentro del ámbito de vigilancia de la Hacienda Pública que por ley ejerce esta Contraloría General, y por ende, resultan totalmente válidos y legítimos. Lo anterior, por cuanto dentro del Proyecto de maras, se realizó una inversión de recursos públicos durante siete años de ejecución, razón por la cual, finalizar los productos pendientes o en proceso, es de interés público, para asegurar que se cumplan los objetivos buscados. En este sentido, el Proyecto tenía objetivos que cumplir, para lo cual, se realizó una planificación y programación, que contempló los productos concretos señalados por esta Contraloría General. Así las cosas, este Órgano Contralor, con la emisión de la presente auditoría lo que está solicitando es la definición e implementación de actividades concretas requeridas para la conclusión integral del citado Proyecto, aspecto fundamental en una buena gestión pública y que resulta una actividad de vigilancia de la Hacienda Pública.</p>												X								
	X																						
<b>Observaciones de la Administración</b>		Se afirma que en el caso concreto (auditoría realizada) no se logra interpretar que la función de vigilancia de la hacienda pública, responda a una ausencia de programación para la implementación del modelo pedagógico tecnológico (materia curricular), la implementación de los puestos del título I y II del Manual de Puestos Indígenas, de un cronograma para la capacitación sobre el Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas y/o organizar y trasladar la documentación de PROMECE al archivo central del MEP, pareciera que más bien, se trata de acciones concretas que la administración activa debe definir.																					
Números de párrafos del Informe			Valoración CGR																				
			Se acoge Sí No Parcial																				
4.5, 4.7, 4.9	<b>Posición inicial</b>	Disposiciones: 4.5 Poner en pleno funcionamiento la Dirección Regional de Sulá y las sedes de circuito 04 y 06. 4.7 Realizar el equipamiento tecnológico de los 81 centros educativos indígenas beneficiarios del Proyecto e implementar el modelo pedagógico tecnológico en esos centros educativos. 4.9 Implementar el Título II del Manual de Puestos Indígenas y elaborar e implementar los puestos del Título I.	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">X</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p style="text-align: right;"><b>NI relacionado</b> 6501</p> <p><b>Argumentación:</b> Sobre este particular, en principio resulta importante agregar que el Ministerio de Educación es el órgano del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos de la educación para la ejecución de las disposiciones del Título Séptimo de la Constitución Política y de la Ley Fundamental de Educación, según lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica del MEP. Bajo este contexto, en nuestro criterio, en este caso en concreto, se aprecia una confusión entre los conceptos de línea jerárquica administrativa con los de coordinación interinstitucional y demanda de servicios especializados ante los órganos técnicos competentes. A mayor abundamiento, es así como, por ejemplo, ante el Ministerio de Hacienda y ante la Dirección General de Servicio Civil, el MEP -como todos los ministerios- debe realizar las solicitudes y coordinaciones requeridas para la gestión de su recurso humano y sus respectivas remuneraciones. Así las cosas, la no existencia de línea jerárquica no exime al MEP de la buena práctica administrativa de realizar una programación fundamentada para cumplir las disposiciones de este Órgano Contralor, lo cual no deviene en una restricción, puesto que se entiende que habrá de esperar respuestas de esas entidades, siendo responsable eso sí, de realizar sus propias acciones de manera eficiente y oportuna para su cumplimiento. Igual relación de coordinación y solicitud de servicios debe establecer el MEP ante el ICE, cuando requiere de los servicios eléctricos y comunicaciones para sus instalaciones educativas. De lo anterior se desprende, que en la versión final de la presente auditoría las disposiciones 4.5, 4.7, 4.9 se mantienen como tal, no obstante, resulta importante indicar que si se les realizaron algunos ajustes en redacción y en cuanto a los plazos para su cumplimiento se ampliaron los plazos de las disposiciones 4.5 y 4.9.</p>													X							
		X																					
<b>Observaciones de la Administración</b>		Las disposiciones del documento de la presente auditoría, involucran otros entes públicos como sería: el Ministerio de Hacienda (competente del programa INTEGRA 2, por medio del cual se realiza el pago a los funcionarios públicos), Dirección General de Servicio Civil y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); entes éstos con los cuales el Ministerio no tiene línea jerárquica administrativa, lo que imposibilita que pueda vincularlos entre sí, para el cumplimiento de las disposiciones del informe de auditoría.																					

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

35

Números de párrafos del Informe	Posición inicial	Observaciones de la Administración	Valoración CGR		
			Se acoge	NI relacionado	
			Sí	No	Parcial
2.2 a 2.6 y 4.3	4.3 Elaborar una nueva liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, que contemple la corrección de las debilidades detalladas en los puntos del 2.2 al 2.6 del presente informe.	Esta Administración se encuentra imposibilitada de elaborar una nueva liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, cuando no existe documentación, clara y precisa que permita acreditar el cumplimiento de esta disposición. Lo anterior con base en los principios elementales del derecho como la justicia, la lógica y la conveniencia, así como las reglas univocas de la ciencia y de la técnica, a los que alude el numeral 16 de la Ley General de la Administración Pública y los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad, además, no se tiene claridad sobre el objetivo público que se pretende alcanzar y cómo beneficiaría la gestión pública del MEP.	X		
			<b>Argumentación:</b> Una vez valorados, los argumentos señalados por esa Administración en relación con este particular, este Órgano Contralor considera que sí resulta pertinente reformular la disposición 4.3 en la versión final del informe. De allí, que dentro de dicha versión final la disposición, numerada como 4.4, se reorienta en la línea, ya no de realizar una nueva liquidación 2014, sino de realizar anotaciones aclaratorias a los documentos de respaldo de dicha liquidación, y puntualmente aclarar las debilidades señaladas en los párrafos 2.55 y 2.56 del presente informe (párrafos que también fueron reformulados con respecto a la versión borrador). Debilidades que en nuestro criterio pueden ser esclarecidas con la información disponible en la propia Liquidación Presupuestaria y documentos adjuntos. Dado lo anterior, en la versión final de este informe de auditoría se realizaron los ajustes pertinentes, para que esa disposición se lea de la siguiente manera: "4.4 Realizar anotaciones a la documentación que respalda la liquidación presupuestaria 2014 del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, que aclaren las debilidades detalladas en los puntos 2.55 y 2.56 del presente informe. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir a esta Contraloría General, a más tardar al 31 de agosto de 2015, una certificación donde se acredite las anotaciones realizadas. Véase lo señalado en los puntos del 2.53 al 2.57". No omitimos señalar que, los párrafos vinculados con la presente temática, dentro de la versión final del presente informe, se les realizaron algunos ajustes y además se están numerando del 2.53 al 2.57.		
			6501		
Números de párrafos del Informe	Posición inicial	Observaciones de la Administración	Valoración CGR		
			Se acoge	NI relacionado	
			Sí	No	Parcial
4.4	4.4 Construir y equipar las escuelas Vesta de la Red Vesta, Sharabata de la Red Alto Quetzal y Jonkruhora de la Red La Casona, de tal forma que inicien su funcionamiento para el curso lectivo del año 2017.	Alusión al artículo 138 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP que indica que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) brindará asesoría técnica a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas para la ejecución de proyectos de infraestructura (mantenimiento, rehabilitación y construcción), su equipamiento y dotación de mobiliario. Se realiza la observación de que la DIEE requiere la existencia del nombramiento de las Juntas citadas, gestión que lleva a cabo las entidades municipales y no ese Ministerio. Se agrega, entre otros, que se requiere realizar trámites varios en diversas instancias ajenas al MEP, cuyos plazos no podrían definirse desde ese Ministerio; además, que el ingreso a las zonas señaladas, presenta dificultades por la geografía y el clima, lo que debe considerarse en los cronogramas de los proyectos. Finalmente, se señala que la DIEE cuenta con un colmado plan de trabajo para el 2015, por lo que la inmediata atención de los tres centros educativos indicados por la Contraloría General, afectaría el plan citado, debido al enorme consumo de recursos profesionales y logísticos por la remota ubicación geográfica. Por lo anterior, se indica que no es viable concretar la disposición en el tiempo indicado.		X	
			<b>Argumentación:</b> Sobre el particular, nos permitimos señalar que, las referidas tres escuelas fueron consideradas entre las prioridades de construcción del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, por lo cual, en su momento se determinó la necesidad existente en dichas comunidades indígenas. Así las cosas, este Órgano Contralor fue informado por el Departamento de Educación Intercultural (DEI) del MEP, que en los tres casos, se trata de escuelas que están en funcionamiento, cuentan con código presupuestario, alumnos y docentes y además tienen Junta de Educación al día, por lo cual, se tienen las condiciones para coordinar con dicha Junta las obras de infraestructura requeridas. Inclusive, el DEI informó sobre las necesidades de infraestructura que se habían identificado en cada una de las escuelas, información que se incorporará en la versión final del Informe de esta Contraloría General. Por otra parte, se recuerda que el artículo 135 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP establece que la DIEE es el órgano técnico encargado de <i>planificar, desarrollar, coordinar, dirigir</i> , dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos tendientes al mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa y su equipamiento. Por lo cual, su función no es solo brindar asesoría a las Juntas, como lo indica la Administración, con base en el artículo 138 del citado Decreto. A mayor abundamiento, esta Contraloría General especifica en la versión final del informe, que se trata de valorar la construcción de obras en las escuelas según las necesidades que se habían identificado en el Proyecto. No obstante todo lo anterior, este Órgano Contralor, en consideración de los argumentos expuestos por esa Administración en torno a este particular, decidió eliminar como tal la disposición 4.4 incluida en el borrador del presente informe, y en su lugar, girar una recomendación dentro de la versión final de la presente auditoría numerada 4.3.		
			6501		

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

Números de párrafos del Informe	Posición inicial	Observaciones de la Administración	Valoración CGR			
			Se acoge			NI relacionado
			Sí	No	Parcial	
4.5	4.5 Poner en pleno funcionamiento la Dirección Regional de Sulá y las sedes de circuito 04 y 06.	De conformidad con los plazos establecidos en materia de contratación administrativa y las coordinaciones que se deben realizar con la empresa de servicios públicos, así como con el Instituto Costarricense de Electricidad, el pleno funcionamiento de la Dirección Regional de Educación de Sulá y los circuitos escolares 04 y 06 podrían estar terminados para el I Semestre del año 2016.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6501
			<b>Argumentación:</b> Cabe recordar que en el Borrador del Informe se indicó que la Dirección Regional informó que sus instalaciones tienen todas las conexiones internas, y lo que sucedió fue que se sustrajeron los tubos y no se pudo conectar el agua, por lo que, esa Dirección decidió que se volverían a colocar los tubos hasta que se realice el traslado de los funcionarios. Con respecto a la electricidad, se indicó que se requiere la acometida para conectarla desde la calle al edificio, por lo cual, realizaron gestiones ante la DICE. Se indica también que las instalaciones del circuito 04 no tienen electricidad, agua ni equipamiento, que se hicieron las gestiones para ponerle electricidad y agua, sin embargo, sustrajeron el contacto tierra, por lo que, se solicitó la colaboración a la DICE para colocarlo. De la sede de circuito 06 se indicó que se están utilizando las instalaciones, pero sin electricidad y que también se está tramitando con la DICE la instalación del contacto tierra. Bajo este orden de ideas, en resumen lo que falta en cuanto a electricidad es la acometida de la Dirección y el contacto tierra de las sedes de los circuitos 04 y 06, actividades que se indica han sido solicitadas a la DICE. No obstante todo lo anterior, este Órgano Contralor dentro de la versión final de la presente auditoría amplía el plazo para el cumplimiento de la disposición al 31 de diciembre de 2015.			
Números de párrafos del Informe	Posición inicial	Observaciones de la Administración	Valoración CGR			
4.6	4.6 Realizar los talleres dirigidos a las comunidades educativas indígenas, a las que se les construyeron obras como parte del Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo de dichas obras; además, determinar los centros educativos indígenas que no han recibido la explicación sobre el Manual de Conservación y Mantenimiento de Infraestructura y realizar su entrega y explicación.	Se describen las actividades requeridas y las instancias involucradas del MEP para la realización de los talleres en las comunidades educativas indígenas y luego se indica que se trata de competencias inherentes a la Administración Activa y, por tanto, ajenas a posibles deficiencias que posea la administración y que estén afectando la Hacienda Pública.	Se acoge			NI relacionado
			Sí	No	Parcial	
			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6501
			<b>Argumentación:</b> En el Borrador del Informe se indicó que en materia de mantenimiento de las obras construidas por el Proyecto, el Departamento de Ejecución y Control (DEC) de la DICE no realizó talleres dirigidos a las comunidades educativas indígenas para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo, debido a que no existió coordinación con PROMECE conforme se concluían las obras. Además se indicó que según el artículo 145 inciso g) del Decreto Ejecutivo 38170-MEP, una función del DEC es "Organizar talleres dirigidos a la comunidad educativa, una vez que concluyan las obras, para informarles del mantenimiento preventivo y correctivo". De lo anterior se concluye que este Órgano Contralor determinó el incumplimiento de una función de la DICE, lo cual, contrario a lo indicado en la observación de esa Administración, resulta un aspecto que denota claramente una debilidad en el ejercicio de una competencia por no haberse cumplido. Así las cosas, la presente disposición 4.6 se mantiene en todos sus extremos en la versión final de la presente auditoría, salvo algunos pequeños ajustes de redacción.			

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

37

Números de párrafos del Informe			Valoración CGR		
			Se acoge		
			Sí	No	Parcial
4.7	<b>Posición inicial CGR</b>	4.7 Realizar el equipamiento tecnológico de los 81 centros educativos indígenas beneficiarios del Proyecto, incluyendo las tres escuelas de la Red de Kekoldi (Katuir, Patiño y Kekoldi), el Liceo Rural Vesta y la Escuela San Rafael Bajo Los Indios, e implementar el modelo pedagógico tecnológico en esos centros educativos.	X		
	<b>Observaciones de la Administración</b>	Se indica entre otros, que la lista de centros educativos utilizada por la FOD para los procesos licitatorios se basó en la lista de la página 181 del Cartel de licitación con recursos del Banco Mundial, que la Tabla 2 del Informe de Cierre que cita el Informe de Auditoría no coincide ni en el objeto ni en cantidad con la lista del Cartel de licitación y que hay coincidencia entre el listado del Cartel de Licitación y la lista a la que la FOD le adquirió el equipamiento tecnológico. Se aclara que tres de los centros educativos mencionados por la Contraloría si fueron incluidos en la licitación de la FOD y que solamente las escuelas de Katuir y Patiño no se encuentran en el listado original del Cartel. Además se agrega que la entrega del equipamiento requiere de condiciones mínimas de infraestructura y eléctrica y que en el PAO 2015 de la FOD se incluyó el Proyecto 6 'Tecnologías en Centros Educativos Indígenas', por lo que sí existe una programación detallada. Se aporta información en el sentido de que 29 centros educativos ya fueron instalados, 13 se encuentran calendarizadas para las dos primeras semanas de marzo y que de las 39 restantes, 14 no cuentan con las condiciones eléctricas, para las que se valora adquirir sistemas fotovoltaicos, que requiere que la DIEE coordine con el ICE. Se finaliza señalando que están supeditados a que el ICE atienda la instalación de electricidad que se requiere. No obstante en el oficio DE-033-2015 del 5 de marzo de 2015 suscrito por la Directora de la FOD, se indica además de lo citado en el oficio de la Ministra, que si la señora Ministra considera pertinente beneficiar a estos 2 centros educativos, la FOD procederá con la adquisición del equipamiento y además, que la FOD está de acuerdo con el plazo de equipar tecnológicamente la totalidad de los centros educativos para el 31 de enero de 2017, supeditado a que el ICE atienda la instalación de electricidad que se requiere, que el DIEE los aspectos de infraestructura que se necesiten y que el MEP mantenga el presupuesto para atender estos centros educativos.	NI relacionado 6501		
			<b>Argumentación:</b> Se acoge que tres centros educativos si fueron incluidos en la licitación de la FOD y que por tanto, a los que les falta adquirir el equipo tecnológico es a dos centros, Katuir y Patiño, los cuales no se incluyeron en la licitación con recursos del Banco Mundial debido a que sus obras se concluyeron en una fecha posterior (febrero 2014). También que la FOD cuenta con la programación para la instalación de los equipos y la implementación del modelo pedagógico-tecnológico. En este sentido, se modifica para efectos del informe final, la redacción de los párrafos 2.32 a 2.35 del Borrador del Informe. Finalmente, se acoge la indicación de la FOD de cumplir la disposición al 31 de enero de 2017, sujeto a que el ICE atienda lo referido al servicio eléctrico, que el DIEE los aspectos de infraestructura que se necesiten y que el MEP mantenga el presupuesto para atender estos centros educativos. Por lo anterior, la Contraloría General mantiene el plazo establecido en la disposición e incluye las dos escuelas Katuir y Patiño. En el informe final esta será la disposición 4.7.		
4.8	<b>Posición inicial CGR</b>	4.8 Realizar la entrega técnica de los productos que ya se elaboraron y la respectiva capacitación; así como, finalizar los productos pendientes en materia del currículo educativo para las comunidades indígenas, detallados en los puntos 2.37 y 2.38 de este informe.	X		
	<b>Observaciones de la Administración</b>	Se incluye una programación de actividades durante el año 2015 para varios de los productos que están en proceso de implementación en materia de currículo educativo indígena. No obstante, se indica que en relación con la reforma de los programas existentes, se debe considerar que amparados en el Convenio 169 de la OIT en su artículo 27 estos procesos deben ser consultados y elaborados por la propia comunidad, por lo que no se tienen fechas concretas de cuando finalizará el proceso de reforma o creación de cada programa. Por otra parte, se indica que para la formación de profesores de enseñanza media se están realizando las gestiones con las unidades académicas de las universidades para la formación de jóvenes en la especialidad de Español, Estudios Sociales y Cívica y que la Universidad Nacional realiza un diagnóstico de la categoría profesional de los profesores indígenas de los liceos rurales para elaboración de un plan de formación y capacitación continua, no obstante, se recuerda la autonomía de las universidades públicas.	NI relacionado 6501		
			<b>Argumentación:</b> Se acogen las observaciones, sin embargo, no realiza la Administración una propuesta de plazo para el cumplimiento de la disposición, por lo cual, este Órgano Contralor otorga un plazo adicional de un año, hasta el 31 de enero de 2017, dada la argumentación presentada al respecto. En el informe final esta disposición es la 4.8.		

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

38

Números de párrafos del Informe	Posición inicial CGR	Observaciones de la Administración	Valoración CGR			
			Se acoge			NI relacionado
			Sí	No	Parcial	
4.9	4.9 Implementar el Título II del Manual de Puestos Indígenas y elaborar e implementar los puestos del Título I.	Se indica que según las estimaciones presupuestarias que se deben realizar a nivel de anteproyecto de ley 2016 para implementar el nuevo Manual de Clases de puestos Indígenas de Título II y los diferentes imprevistos que se puedan presentar en el sistema Integra 2, se definió como fecha máxima para que los funcionarios cuenten con la nueva clasificación en el sistema Integra 2, el segundo semestre del año 2016, no obstante se realizarán esfuerzos para que la misma pueda aplicarse antes del tiempo citado. Se agrega que para el Manual de Puestos de Clases Indígenas de Título I, es importante recalcar que los avances están sujetos a la toma de decisiones del ente rector y otras instancias ministeriales, por lo tanto, no es oportuno citar una fecha de implementación hasta tanto no se aclare los requerimientos y objetivos de dicho Manual.			X	6501
Argumentación:			En el Borrador del Informe se solicitaba a más tardar el 15 de febrero de 2016 una certificación donde se acredite que se aplicó el Título II en el nombramiento de los docentes en el ciclo lectivo del 2016. En virtud de lo argumentado por la Administración esta fecha se cambia para el 16 de febrero de 2017. De forma tal que, dicho título se aplique en el nombramiento de los docentes del ciclo lectivo del 2017. En relación con el Título I, si bien es cierto, esta Contraloría General tiene claridad de que los avances están sujetos a la toma de decisiones del ente rector y otras instancias ministeriales, ello no obsta para que se fije una fecha para la implementación de dicho Título I. Ahora bien, este Órgano Contralor, valorando dichos argumentos, modifica la fecha incluida en el borrador de la presente disposición, e incluye dentro de la versión final del presente informe, un nuevo plazo, a saber, 15 de febrero de 2018, fecha máxima en la que deberá certificarse que el Título I de dicho manual se aplicó en el curso lectivo del 2018.			
Números de párrafos del Informe	Posición inicial CGR	Observaciones de la Administración	Valoración CGR			
4.10	4.10 Definir e implementar actividades de capacitación a las Direcciones Regionales de Educación de los territorios indígenas, sobre el tema financiero contable del Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas.	Se plantea que esta disposición está parcialmente cumplida por cuanto ya existe un cronograma oficializado por el Despacho del Señor Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Rodríguez (en Circular DVM-PICR-0004-02-2015), en el cual se definen fechas y participantes de una capacitación en materia de Contratación Administrativa que impartirá la Contraloría General de la República. Se agrega que la materia del curso forma parte de los temas financieros y contables a que se refiere el Decreto Ejecutivo 38249-MEP y está dirigido al funcionario del Proceso de Gestión de Juntas de las Direcciones Regionales de Educación. Sin embargo, se indica que el cronograma se extiende más allá del 29 de enero de 2016 (fecha dada en la disposición) y específicamente el cronograma indica la finalización en el primer semestre de 2016. Por otra parte, se indica que es necesario revisar temas presupuestarios en la Dirección Financiera y plantear las necesidades ante el Instituto de Capacitación Uladislao Gámez Solano, para conocer si hay disponibilidad para el año 2015 o posibilidades de prever recursos en el 2016, para contratar capacitaciones en materia de presupuestos públicos para los funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación.	Valoración CGR			
			X			NI relacionado
Argumentación:			En la disposición incluida en el borrador de la presente auditoría este Órgano Contralor estableció que para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de enero de 2016 una certificación donde se acredite que se definieron e implementaron las actividades de capacitación solicitadas. Al respecto, la Administración señala que tiene programada capacitación en el tema de contratación administrativa, pero no en el tema de presupuestos públicos, en cuyo caso requiere de concretar una serie de acciones adicionales. Bajo este contexto, esta Contraloría General reformula la presente disposición y otorga un plazo máximo para su cumplimiento que será el 31 de enero de 2017. En el Informe final esta disposición es la 4.10.			
Números de párrafos del Informe	Posición inicial CGR	Observaciones de la Administración	Valoración CGR			
4.11	4.11 Organizar la totalidad de la documentación generada por PROMECE y realizar la respectiva transferencia al Archivo Central del Ministerio de Educación Pública, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento a la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, N° 24023-C.	Se detallan las acciones técnicas que indica la señora Jefe del Departamento de Archivo Central que se deben realizar para organizar y trasladar la información generada por PROMECE y se indica que aproximadamente se trata de 212 metros lineales. Se especifica que se debe realizar una valoración parcial que consiste en un levantado de todos los tipos documentales, indicando: fechas extremas, describir contenido, cantidades y vigencia para determinar cuáles documentos deben ser eliminados y cuáles por su valor científico-cultural deben ser trasladados al Archivo Central para luego ser transferidos al Archivo Nacional. Se agrega que esta valoración debe ser analizada por el Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos y aprobada por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos que es un órgano externo al MEP y que el tiempo estimado de aprobación no se puede determinar pues depende de ellos.	Valoración CGR			
					X	NI relacionado
Argumentación:			En relación con este particular, la Administración indica que dadas las diversas coordinaciones que se deben realizar no se puede determinar una fecha exacta para su cumplimiento. No obstante, esta Contraloría General, es del criterio, que independientemente de ello, si resulta factible establecer una fecha para su cumplimiento. Ahora bien, considerando las argumentaciones de la Administración, si se consideró pertinente modificar el plazo originalmente incluido en el borrador, y establecer una nueva fecha para el cumplimiento de la presente disposición que será, a más tardar el 15 de diciembre de 2015, y por ende, se reformula de disposición dentro la versión final del presente informe en dicho sentido.			