



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00026-2018**
21 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LOS
PROGRAMAS DE EQUIDAD EJECUTADOS POR EL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA.

2018

Contraloría General de la República de Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

P3-01-GE-01V5

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción	7
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	7
OBJETIVOS	7
ALCANCE	8
METODOLOGÍA APLICADA.....	8
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	9
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	14
SIGLAS	15
2. Resultados.....	15
DEBILIDADES EN LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD.....	15
DEFICIENCIAS EN LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD.....	18
DEBILIDADES EN EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN.....	21
OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE ESTUDIANTIL.....	22
FALTA DE INFORMACIÓN ACERCA DEL “APROVECHAMIENTO” DE LOS SERVICIOS DE “ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN” Y “TRANSPORTE ESTUDIANTIL”.....	23
AUSENCIA EN LA DETERMINACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD EJECUTADOS POR EL MEP.....	26
3. Conclusiones.....	28
4. Disposiciones.....	29
AL MÁSTER EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	29
AL MÁSTER EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO, Y AL DOCTOR ROBERTO JIMÉNEZ GOMEZ, EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	29
A LA LICENCIADA AMPARO PACHECO OREAMUNO EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN REGIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	30
AL MÁSTER JOSÉ LEONARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROGRAMAS DE EQUIDAD O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	30

CUADROS

CUADRO NRO. 1 DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA CANTIDAD DE RECURSO HUMANO DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE EQUIDAD EN EL 2018.....	10
CUADRO NRO. 2 DETALLE DEL PRESUPUESTO 2018 EN MILLONES DE COLONES DEL PANEA.....	11
CUADRO NRO. 3 DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE TRANSPORTE ESTUDIANTIL EN EL 2018 SEGÚN ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL Y PROVINCIA.....	14
CUADRO NRO. 4 DETALLE DEL PLAZO EN DÍAS DE LA ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS POR EL DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL.....	18
CUADRO NRO. 5 DETALLE DEL CONTROL ESTABLECIDO POR 1735 CENTROS EDUCATIVOS PARA IDENTIFICAR A LOS BENEFICIARIOS REALES DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD.....	25
CUADRO NRO. 6 DETALLE DE LA PERIODICIDAD DE APLICACIÓN DEL CONTROL ESTABLECIDO POR CENTROS EDUCATIVOS PARA IDENTIFICAR A LOS BENEFICIARIOS REALES DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD.....	25
CUADRO NRO. 7 DETALLE DE LA INFORMACIÓN DE CIRCUITOS EDUCATIVOS RESPECTO LA MANERA EN LA QUE LOS ESTUDIANTES RECIBEN, USAN Y APROVECHAN EL SERVICIO DE “ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN”.....	26

GRÁFICOS

GRÁFICO NRO. 1 ÁMBITO POLÍTICO, TÉCNICO Y EJECUTOR DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD.....	11
GRÁFICO NRO. 2 COMPARACIÓN DE LA COBERTURA GENERAL DEL PANEA DEL PERIODO 2014 – 2018, CON RESPECTO A LA MATRÍCULA Y EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL COMPONENTE DE ALIMENTACIÓN	12
GRÁFICO NRO. 3 COMPARACIÓN DE LA COBERTURA GENERAL DEL PTE DEL 2014 – 2018, SEGÚN MODALIDAD Y PRESUPUESTO PROGRAMADO.....	13

ANEXOS

ANEXO NRO. 1 GLOSARIO.....	33
----------------------------	----

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría se llevó a cabo con el propósito de analizar la gestión de los programas de equidad ejecutados por el Ministerio de Educación Pública, con énfasis en los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Los programas de equidad ejecutados por el MEP tienen el propósito de facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos en el sistema educativo nacional, así como de reducir la brecha de oportunidades que enfrentan las personas menores de edad y adultos en el acceso a la educación.

A noviembre 2018, los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil” incorporaron a la corriente presupuestaria la suma de ¢150.674,34 millones, equivalente a la programación de 956.994 estudiantes en las diferentes modalidades de educación como beneficiarios de los programas.

Así las cosas, teniendo en consideración que la Dirección de Programas de Equidad (DPE) es el órgano técnico encargado del manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, resulta de especial interés determinar si la gestión de esa dependencia se realiza en forma adecuada.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría, esta Contraloría General determinó que las labores desempeñadas por parte de la DPE, no le permiten a esa dependencia planificar, ejecutar, controlar, dar seguimiento y evaluar los programas de equidad de acuerdo con lo establecido en la normativa sobre el particular. Lo anterior se evidencia con el resultado obtenido del “Índice Integrado de la Gestión de la Dirección de Programas de Equidad”, elaborado por esta Contraloría General dentro del marco de la presente auditoría, el cual obtuvo una calificación de 43,82 puntos de 100 puntos posibles.

El Índice elaborado por la Contraloría General, se aplica por primera vez en instituciones públicas, mediante el cual se evaluaron los programas de equidad, bajo el modelo de planificación denominado “Cadena de Resultados” (insumos, actividades, productos o servicios, aprovechamiento de los productos o servicios, efecto directo e impacto), aplicables para la evaluación de políticas, programas o proyectos ejecutados por la administración pública.

Dentro de este contexto, este Órgano Contralor, encontró que con respecto a las “actividades de supervisión y control” de los programas de equidad, éstas no cumplen con la cobertura mínima planificada. En este sentido, se evidenció que la forma en que se realizan actualmente esas actividades por parte del MEP presenta debilidades, puesto que, su principal actividad son las visitas a los centros, las cuales tienen escasa cobertura. Por ejemplo esta Contraloría General tuvo evidencia de que en los últimos cuatro años, la DPE visitó anualmente un promedio de 95 centros educativos de los 4.658 que ejecutan los programas de equidad. Por su parte, se determinó que las actividades de supervisión y control ejercidas por las Direcciones Regionales de Educación y Circuitos Educativos no logran los resultados esperados, impidiendo realimentar la gestión de la DPE con la oportunidad y calidad de la información que se amerita.

Por su parte, en lo que respecta a las actividades de planificación de los programas de equidad, se evidenció que el MEP no programa resultados, y consecuentemente objetivos, metas e indicadores, que permitan evaluar y conocer el aprovechamiento de los productos por parte de los beneficiarios reales del programa, los efectos directos en el corto y mediano plazo y la evaluación del impacto de los programas de equidad en la población beneficiaria.

Además, en cuanto a la prestación del servicio de alimentación y nutrición, se presentan debilidades, puesto que, el Ministerio de Educación Pública carece de información fundamental que le permita determinar el tipo de servicio que brinda.

A mayor abundamiento, se encontró que, se desconoce la cantidad de centros educativos que cumplen con los menús que deben implementarse en los comedores estudiantiles, no se posee la información de la asistencia diaria de los estudiantes al servicio de alimentación, ni se conoce la cantidad de centros educativos que prestan el servicio continuamente durante los 200 días lectivos de acuerdo con el calendario escolar del MEP, tampoco se ha logrado determinar el estado nutricional de la totalidad de la población beneficiaria.

A su vez, la decisión de implementar paulatinamente el nuevo menú de alimentos a partir del ciclo lectivo 2018, se realizó sin tener a disposición los insumos y actividades requeridas para establecer dicha iniciativa; además, tal decisión se tomó previo a que culminara el plan piloto desarrollado por la Universidad de Costa Rica, que pretendía validar los procesos del modelo de gestión y generar recomendaciones de coordinación entre niveles.

Con respecto al programa de transporte estudiantil, se evidenció que luego de 12 años de coordinaciones de diversa índole entre los actores involucrados con esta temática, no se ha podido consolidar un modelo tarifario del servicio de transporte estudiantil, lo que conlleva a que el MEP, por medio de la entrega de subsidios, traslade la responsabilidad de ejecutar y supervisar el 91% del servicio de transporte a las Juntas de Educación, Juntas Administrativas, centros educativos y padres de familia.

De igual manera, se constató que luego de más de 10 años de creada la Dirección de Programas de Equidad, no se han realizado evaluaciones que permitan determinar si la cuantiosa inversión realizada por el MEP para financiar los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil” ha tenido el impacto esperado en la población estudiantil.

Todos los aspectos aquí señalados, a criterio de esta Contraloría General, se constituyen en oportunidades de mejora, que de ser implementadas por las autoridades competentes, impactarán positivamente en los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, y por ende, el servicio que se brinda a toda la población estudiantil beneficiada.

¿QUÉ SIGUE?

Dados los hallazgos de la presente auditoría, se emiten una serie de disposiciones, a las autoridades del Ministerio de Educación Pública, entre las cuales se destacan, se definan e implementen mecanismos de control concretos sobre el uso de los fondos que administran las Juntas de Educación y Juntas Administrativas; se establezcan e implementen mecanismos de control concretos, para que la implementación del nuevo

menú en los centros educativos nacionales, se ajuste al modelo de gestión programado por ese Ministerio; se definan e implementen acciones específicas, a fin de desarrollar un conjunto de indicadores que posibilite a la DPE tener a disposición la información necesaria sobre la prestación del servicio de alimentación y transporte estudiantil y se solicita al Ministro de Educación, para que en coordinación con el Regulador General de Servicios Públicos, establezcan e implementen en forma conjunta, acciones específicas que permitan concretar el modelo tarifario del servicio de transporte estudiantil.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LOS
PROGRAMAS DE EQUIDAD EJECUTADOS POR EL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA.**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Para avanzar en el logro de sociedades más inclusivas, innumerables países han impulsado la educación como un motor de cambio, convirtiéndola en la principal herramienta para cerrar la brecha de oportunidades de la población, así como para romper con la desigualdad y la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- 1.2. En la medida que la calidad educativa mejore y que su cobertura abarque a sectores de la sociedad más vulnerables, la gestión de la política pública educativa se realizará con un trasfondo social.
- 1.3. El caso de Costa Rica no es la excepción, el Ministerio de Educación Pública (MEP) además de brindar el proceso educativo de los costarricenses que enfrentarán los retos del país, complementa sus funciones con la administración y ejecución de los programas de equidad que se impulsaron con el propósito de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos.
- 1.4. La Contraloría General de la República en otros procesos de fiscalización, ha evidenciado un aumento en la cobertura bruta de los programas de trasfondo social; no obstante, persisten debilidades en la gestión que dificultan el acceso y la oportunidad de los mismos, entre ellas, la escasez de recursos humanos y financieros, limitaciones en el funcionamiento de los sistemas de información, acumulación de información física en instituciones, entre otras falencias de carácter puntual para cada uno de los programas sociales.
- 1.5. Además, en el informe final de los Programas de Equidad en la Educación Costarricense correspondiente al Tercer Informe del Estado de la Educación, se indicó que a pesar de los logros obtenidos por los citados programas, aún existen retos importantes acerca de los recursos dirigidos a la población atendida y la reducción de las desigualdades presentes en el sistema educativo. Asimismo, agregó que se requiere la atención integral de los estudiantes; mejorar los sistemas de selección de beneficiarios para llegar a más estudiantes; contar con una base de datos de beneficiarios y analizar el impacto sobre la deserción y repitencia.

OBJETIVOS

- 1.6. El objetivo de la auditoría consistió en analizar la gestión de los programas de equidad ejecutados por el Ministerio de Educación Pública, con énfasis en los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”.

ALCANCE

- 1.7. La Auditoría se llevó a cabo sobre los programas de "alimentación y nutrición" y "transporte estudiantil" ejecutados por la Dirección de Programas de Equidad del MEP.
- 1.8. El estudio de fiscalización abarcó las operaciones comprendidas del 01 de enero de 2017 al 31 de agosto de 2018. Con el propósito de obtener información histórica de los programas de equidad, se solicitó a la DPE ampliar el alcance temporal de la evidencia entregada a este Órgano Contralor.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. Mediante oficios DFOE-SOC-1071 (14068) y DFOE-SOC-1101 (14478), del 02 y 10 de octubre de 2018 respectivamente, la Contraloría General de la República comunicó al Máster. Edgar Mora Altamirano, Ministro de Educación Pública; los criterios de auditoría a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Educación Pública, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución.
- 1.12. La Contraloría General de la República elaboró un Índice de Gestión de la Dirección de Programas de Equidad (Ig-DPE) para analizar el cumplimiento de la gestión de la DPE, que de acuerdo con lo establecido en la sección IV del Decreto Ejecutivo nro. 38170¹ del 13 de febrero de 2014, es el órgano técnico responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos mediante el manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, entre ellos, los relacionados con los servicios de "alimentación y nutrición" y "transporte estudiantil".
- 1.13. Para la elaboración del Ig-DPE, aplicado por primera vez en instituciones públicas, se utilizó el modelo de planificación denominado cadena de resultados, que permite evaluar la trazabilidad de los programas de equidad ejecutados por el Ministerio de Educación Pública.
- 1.14. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) concibe la cadena de resultados como una: "Secuencia de insumos, actividades y productos relacionados directamente con la intervención, interactúan y establecen las vías por las que se logran los efectos y los impactos. La cadena de resultados define la causalidad desde el comienzo de la intervención, empezando por los recursos disponibles hasta los objetivos a largo plazo; la interacción de los componentes de la cadena de resultados permite un proceso de retroalimentación para ajustar la intervención y mejorar los resultados." (MIDEPLAN, 2018, pág. 16).
- 1.15. El enfoque de cadena de resultados permite conocer los insumos que posee la DPE para desarrollar sus funciones, las actividades que realizan cada uno de los departamentos que la

¹Organización administrativa de la oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública

conforman, los servicios o productos generados por esa Dirección, el aprovechamiento de los servicios por parte de los usuarios, el efecto en el corto y mediano plazo en la población objetivo, así como la determinación del impacto de los programas.

- 1.16. El Ig-DPE posee una ponderación de 100 puntos, asignándose 20 puntos a cada uno de los Departamentos de la DPE formalizados a la fecha en el Decreto Ejecutivo nro. 38170 (Departamento de Alimentación y Nutrición (DAN), Departamento de Transporte Estudiantil (DTE), Departamento de Supervisión y Control (DSC) y el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto (DPEI)) y a la citada Dirección.
- 1.17. Se definieron tres parámetros de razonabilidad de cumplimiento en la que se ubicará la DPE y sus departamentos una vez evaluado el Ig-DPE. Si el Índice logra una puntuación mayor o igual a 80 puntos, la gestión de la DPE se encuentra en parámetros de razonabilidad de cumplimiento de sus labores. En caso de que el índice logre una puntuación entre 79,9 a 50 puntos, el desempeño de las labores de la citada Dirección tiene aspectos de mejora en su ámbito de acción; no obstante si el índice obtiene una nota menor o igual de 49,9 puntos las labores de la Dirección no logran los resultados pretendidos o se realizan sin cumplir con la normativa vigente.
- 1.18. Para la etapa de insumos se plantearon preguntas relacionadas con el recurso humano, recursos materiales y económicos, así como la normativa aplicable. En cuanto a las actividades, se consideraron las funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo nro. 38170 Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública.
- 1.19. Por su parte, para los productos o servicios prestados, su aprovechamiento y los efectos de corto y mediano plazo, se consultó información básica a la DPE y Departamentos, para sustentar que con la utilización de insumos y ejecución de actividades se concrete la prestación de los programas de equidad.
- 1.20. Además, el Índice considera preguntas relacionadas con el impacto de los programas de equidad en la población objetivo, para lo anterior, se le consultó a la DPE y al DPEI, respecto este componente.
- 1.21. Por otro lado, se obtuvo la percepción de los circuitos educativos del MEP respecto las principales características de los programas de equidad que se prestan a nivel nacional, con el fin de complementar las respuestas suministradas por la DPE.
- 1.22. La herramienta digital se remitió por medio de correo electrónico a los circuitos educativos identificados en la página Web del Ministerio de Educación, de los cuales se obtuvo la respuesta del 56% de esas instancias(111 circuitos).

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.23. Debido a la huelga de educadores de los centros educativos de primaria y secundaria; no le resultó posible a esta Contraloría General de la República efectuar las visitas para aplicar las pruebas de auditoría relacionadas con la percepción de los usuarios de los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, así como determinar el cumplimiento por parte de los centros educativos de la normativa atinente a los programas de equidad; por cuanto existía una alta probabilidad de no obtener una medición de la realidad habitual de la prestación de los servicios, y por ende, que los resultados de las pruebas no resultaran pertinentes para los objetivos de la auditoría y en la generación de valor agregado para la gestión de ese Ministerio. Además, durante el desarrollo de la auditoría de marras se presentaron limitaciones que impidieron a la Contraloría General obtener la evidencia de la

gestión de actores que intervienen en la ejecución de los programas de equidad, entre ellos, las Juntas de Educación y Juntas Administrativas. De ahí que no resultó posible concluir, como originalmente se tenía planificado, en términos de la eficacia de los programas de equidad.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.24. Los programas de equidad ejecutados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) se crearon para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos en el sistema educativo nacional, así como para reducir la brecha de oportunidades que enfrentan las personas menores de edad y adultos en el acceso a la educación. Los programas ofrecidos por el MEP consisten en la prestación de los servicios de “alimentación y nutrición”, “transporte estudiantil” y “ayudas técnicas a estudiantes”.
- 1.25. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo nro. 38170 del 30 de enero de 2014 (vigente desde el 13 de febrero de 2014), la DPE es la dependencia técnica responsable del manejo integral de los programas sociales ejecutados por el MEP. Actualmente, la DPE posee cuatro departamentos² formalmente constituidos para realizar las funciones de planificación y desarrollo de los programas de equidad; así como un órgano staff³ que a la fecha no ha sido incluido en la estructura organizativa de esa Dirección. En el siguiente cuadro, se detalla la distribución de la cantidad de recurso humano de la DPE en el 2018:

Cuadro 1

Ministerio de Educación Pública. Distribución de la cantidad de recurso humano de la Dirección de Programas de Equidad en el 2018

Unidad Organizacional de la DPE	Cantidad RRHH
Dirección de Programas de Equidad	6
Departamento de Alimentación y Nutrición	11
Departamento de Transporte Estudiantil	7
Departamento de Supervisión y Control	5
Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto	4
Unidad de Control Estratégico	5
Servicios Generales	4
Total	42

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Programas de Equidad.

- 1.26. En la gestión operativa, la DPE coordina internamente con la Dirección Financiera, Dirección de Planificación Institucional, Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, la Dirección de Informática de Gestión, las Direcciones Regionales de Educación, los centros educativos del territorio nacional, entre otras dependencias. Asimismo, a nivel externo, posee coordinaciones con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Consejo Nacional de Producción, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Juntas de Educación y

²Departamento de Transporte Estudiantil, Departamento de Alimentación y Nutrición, Departamento de Supervisión y Control y Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto.

³Unidad de Control Estratégico.

Juntas Administrativas, Ministerio de Hacienda, proveedores de alimentos, transportistas, entre otros actores.

- 1.27. En el siguiente gráfico se ilustra los actores políticos, técnicos y operativos de mayor trascendencia en la ejecución de los programas de equidad:

Gráfico 1
Ministerio de Educación Pública. Ámbito Político, Técnico y Ejecutor de los Programas de Equidad



Fuente: Elaboración propia con información recabada por el equipo de auditoría.

- 1.28. El Programa de Alimentación y Nutrición al Escolar y al Adolescente (PANEA) tiene como propósito, proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza, aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo, así como contribuir con la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho a la alimentación de esta población. El PANEA tiene la obligación de garantizar la atención prioritaria de estudiantes provenientes de familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.
- 1.29. El citado Programa ofrece subsidios a los centros educativos para el desarrollo de huertas estudiantiles, compra de alimentos, contratación de servidoras (cocineras) y adquisición de equipamiento, mobiliario y utensilios del comedor estudiantil.
- 1.30. De acuerdo con información suministrada por el DAN, el PANEA mantiene al 2018 un presupuesto de ¢98.183,23 millones, de los cuales el 80,4% los ocupa el componente de alimentación, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Ministerio de Educación Pública. Presupuesto 2018 en millones de colones del PANEA

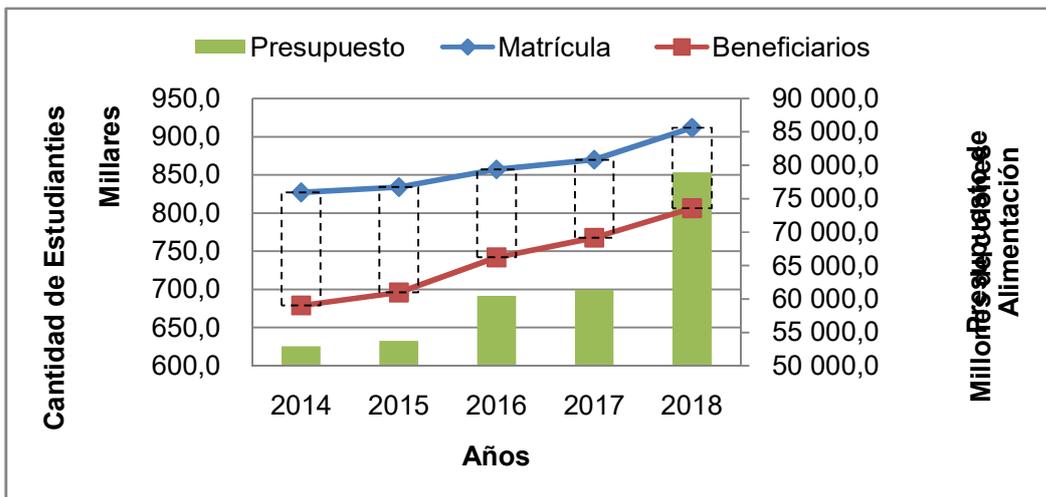
Componentes	Presupuesto	Distribución Relativa
Alimentación	¢78.966,70	80,4%
Servidoras	¢13.822,11	14,1%
Equipamiento	¢5.145,44	5,2%
Proyecto de Huertas	¢248,98	0,3%
Total	¢ 98.183,23	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos entregados por parte del Departamento de Alimentación y Nutrición.

- 1.31. Asimismo, el citado Programa ha logrado incrementar la cobertura de estudiantes en las diferentes modalidades de educación. En los últimos cuatro años, el servicio de alimentación en preescolar y primaria se ha ejecutado de manera universal (total de matrícula beneficiada) y en la modalidad “enseñanza especial”, la cantidad de beneficiarios ha superado el 90% de estudiantes matriculados. Por otro lado, la cobertura de las modalidades “secundaria académica y técnica” y “adolescentes y adultos” ha tenido un aumento, de 2014 a 2018, de 17,7 y 19,6 puntos porcentuales respectivamente; no obstante la cantidad de beneficiarios no supera el 80% de los estudiantes matriculados.
- 1.32. En el siguiente gráfico se muestra el aumento de la cobertura del PANEA y el presupuesto para financiar el servicio de alimentación.

Gráfico 2

Ministerio de Educación Pública. Comparación de la cobertura general del PANEA del periodo 2014 – 2018, con respecto a la matrícula y el presupuesto asignado al componente de alimentación



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por parte del Departamento de Alimentación y Nutrición.

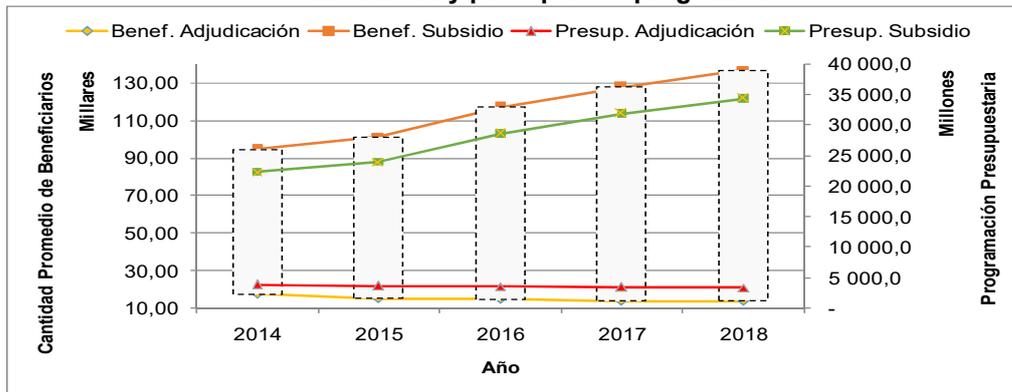
- 1.33. En el gráfico anterior, se evidencia a partir de 2018, el incremento de los recursos presupuestarios en el componente de alimentación, para financiar la implementación paulatina de un nuevo menú en los centros educativos, que satisface las necesidades nutricionales de los estudiantes de preescolar, primaria, adolescentes y adultos; así como una variación de los tiempos de comida que se ajustan a los horarios lectivos de los estudiantes.
- 1.34. Por otra parte, el Programa de Transporte Estudiantil (PTE) favorece – con beneficios económicos - a estudiantes que por su condición socioeconómica, distancia de su lugar de habitación al centro educativo público, difícil acceso de las comunidades, entre otras circunstancias, se les dificulta garantizar su derecho a educarse.
- 1.35. El PTE ofrece diferentes modalidades para prestar el servicio de transporte, entre ellos, la contratación de rutas adjudicadas y mediante la concesión de subsidios individualizados por

medio de transferencia de dineros que realiza el MEP a las Juntas Administrativas o Juntas de Educación de los centros educativos.

- 1.36. De acuerdo con información suministrada por el DTE, al 2018 se ha aumentado la cobertura del programa en un 38,2% en comparación con el 2014 y ha crecido presupuestariamente un 43,7% para ese mismo periodo de tiempo.
- 1.37. Para financiar el programa de transporte estudiantil, en el 2018 se programaron recursos por un monto de $\text{¢}37.758,4$ millones o su equivalente al beneficio de 150.452 estudiantes, de los cuales más del 90% de estudiantes (136.603) lograron obtener un subsidio transferido por el MEP a las Juntas de Educación y Administrativas bajo la modalidad de concesión de subsidios por un monto global de $\text{¢}34.346,1$ millones. El restante 9,2% de beneficiarios (13.838) logran obtener un servicio de transporte estudiantil mediante la ampliación de contratos a nivel central de 138 rutas adjudicadas por el MEP, que ascienden los $\text{¢}3.412,2$ millones.
- 1.38. En el siguiente gráfico se resume el aumento de la cobertura de beneficiarios en los últimos cuatro años del beneficio de transporte estudiantil por medio de concesión de subsidios, así como el decrecimiento de estudiantes beneficiarios por medio de rutas adjudicadas.

Gráfico 3

Ministerio de Educación Pública. Comparación de la cobertura general del PTE del 2014 – 2018, según modalidad y presupuesto programado



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por parte del Departamento de Transporte Estudiantil.

- 1.39. Por otra parte, destaca que los centros educativos a los que asiste un 58% de los beneficiarios, se encuentran ubicados en distritos con un Índice de Desarrollo Social (IDS) “Bajo” y “Muy Bajo”, lo que conlleva a que un 42% de beneficiarios asistan a centros educativos ubicados en distritos catalogados con un IDS “Medio” y “Alto”.
- 1.40. En cuanto a la cobertura, el 60% del programa se concentra en las provincias de Alajuela, Puntarenas y San José, según se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 3

Ministerio de Educación Pública. Distribución del Programa de Transporte Estudiantil en el 2018 según Índice de Desarrollo Social y provincia

Provincia	Clasificación IDS según el distrito en el que está ubicado el centro educativo				Total Beneficiarios	Distribución Relativa
	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo		
Alajuela	3.732	15.762	14.187	7.912	41.594	27,6%
Puntarenas	72	5.836	17.445	5.071	28.423	18,9%
San José	1.664	13.871	6.171	806	22.513	15,0%
Guanacaste	1.652	10.053	8.469	898	21.072	14,0%
Limón	0	2.454	12.582	5.064	20.099	13,4%
Cartago	778	5.804	1.775	399	8.756	5,8%
Heredia	1.528	542	3.633	2.282	7.985	5,3%
Total general	9.426	54.321	64.262	22.432	150.442	100,0%
	6,3%	36,1%	42,7%	14,9%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos entregados por parte del Departamento de Transporte Estudiantil.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.41. La Contraloría General de la República mediante oficio DFOE-SOC-1391 del 17 de diciembre de 2018 remitió al Ministerio de Educación Pública el borrador del informe de auditoría, con el fin de que presentaran las observaciones correspondientes.
- 1.42. Al respecto, el Ministro de Educación Pública, mediante oficio DM-1768-12-2018, recibido por esta Contraloría General el 21 de diciembre de 2018, solicitó ampliación de plazo al 9 de enero de 2019, para remitir las eventuales observaciones. No obstante, dicha solicitud de ampliación no fue concedida por este Órgano Contralor, según lo indicado en el oficio Nro. 18463 (DFOE-SOC-1439), “debido a factores de programación de los procesos a cargo de esta Área de Fiscalización, principalmente los relativos a la aprobación presupuestaria y a los estudios de auditoría, los cuales deben finalizarse a más tardar el último día hábil del año, lamentablemente no resulta posible otorgar la prórroga solicitada”.

SIGLAS

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DPE	Dirección de Programas de Equidad
DRE	Direcciones Regionales de Educación
DAN	Departamento de Alimentación y Nutrición
DTE	Departamento de Transporte Estudiantil
DSAF	Departamento de Servicios Administrativos y Financieros
DSC	Departamento de Supervisión y Control
DPEI	Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto
Ig-DPE	Índice de Gestión de la Dirección de Programas de Equidad
MEP	Ministerio de Educación Pública
PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente
PTE	Programa de Transporte Estudiantil
TCTE	Sistema de Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil

2. Resultados

- 2.1. Una vez evaluado el Ig-DPE se determinó que las labores desempeñadas por parte de la DPE, no cumplen a cabalidad con lo establecido en la normativa atinente.
- 2.2. Lo anterior se evidencia con el resultado obtenido del “Índice Integrado de la Gestión de la Dirección de Programas de Equidad”, el cual obtuvo como resultado un 43,82 puntos de 100 puntos posibles.

Debilidades en las actividades de supervisión y control de los programas de equidad

- 2.3. De acuerdo con el modelo de cadena de resultados, el componente denominado “actividades” corresponde a las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación Pública, mediante las cuales se utilizan los insumos para generar productos o servicios determinados.
- 2.4. Las actividades de supervisión y control ejercidas por el Ministerio de Educación Pública no permiten controlar de manera integral la ejecución de los programas de equidad. De acuerdo con la aplicación del “Índice integrado de gestión de Programas de Equidad” (Ig-DPE), elaborado por esta Contraloría General, se evidenció que las citadas actividades lograron una puntuación de 8,67 de 20 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos una nota de 43,3%.

- 2.5. En este sentido, se determinó que la forma como se desarrollan en la actualidad las labores de supervisión y control⁴, ejercidas por la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del MEP, no resultan suficientes para supervisar y controlar integralmente la ejecución de los programas de equidad en los centros educativos.
- 2.6. Al respecto, esta Contraloría General encontró que la labor de supervisión y control se ejerce fundamentalmente por medio de las visitas a los centros educativos, en cuyo caso se tuvo evidencia de que en los últimos cuatro años, la DPE visitó anualmente un promedio de 95 centros educativos de aproximadamente 4.658 centros que ejecutan los programas de equidad. Dentro de este contexto, se tiene que si se mantienen las actividades de supervisión y control con las condiciones actuales, la DPE tardaría 49 años, o en otras palabras, más de cuatro generaciones educativas para supervisar, al menos en una ocasión, los programas de equidad en los centros educativos, bajo este mecanismo.
- 2.7. Además, se encontró que, si bien es cierto, dicha Dirección planifica anualmente la cobertura mínima de visitas a realizar en los centros educativos, la programación se replantea a lo largo del año por la atención de otros procesos, entre ellos la atención de denuncias. Así por ejemplo, a diciembre 2018 se han visitado 86 centros educativos de una programación de 112, lo que equivale a una cobertura del 1,8% del total de centros educativos que brindan los programas de equidad.
- 2.8. Adicionalmente, las labores de supervisión y control ejercidas por parte de los circuitos educativos, no son conocidas en su totalidad, ni revisadas integralmente por la DPE. Debido a la baja cobertura en las labores de supervisión y control ejercidas por parte de esa Dirección, el MEP decidió a partir de 2016, confeccionar un formulario para que los supervisores de los circuitos educativos evalúen las condiciones y el cumplimiento de los programas de equidad en los primeros meses de cada año; no obstante, la información procesada se custodia en los centros educativos, ocasionando que la DPE revise únicamente los documentos de los centros educativos a los cuales se efectúan las visitas.
- 2.9. También, las labores de supervisión y control relacionadas con la recepción, revisión y análisis de los informes contables de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas realizada por las Direcciones Regionales de Educación (DRE)⁵, no son conocidas oportunamente por la DPE.
- 2.10. Aun cuando la referida actividad se realiza por parte de los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros

Gestión del Departamento de Supervisión y Control

En los últimos cuatro años, el DSC visitó anualmente un promedio 95 centros educativos, lo que equivale aproximadamente a un 2% de la población de centros educativos que se benefician con los programas de equidad.

⁴De acuerdo con el artículo 150 del Decreto Ejecutivo nro. 38170 del 30 de enero de 2014, algunas de las funciones del DSC corresponden a: supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades relacionadas con la ejecución de los programas de equidad; establecer mecanismos de control y verificar la correcta aplicación de las normas, disposiciones, leyes y reglamentos que rigen los distintos programas; atender las denuncias relacionadas con la gestión de fondos y el manejo técnico administrativo de los programas de equidad y rendir los informes a las instancias correspondientes y realizar visitas a los centros educativos de todo el país y supervisar el cumplimiento de las políticas, reglamentos y el correcto manejo de los programas de equidad.

⁵La Circular DPE-482-2016 del 28 de julio de 2016, instruye a los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros (DSAF) de las DRE, para que recibieran, revisaran y analizaran los informes contables de las Juntas, para el control presupuestario de los recursos.

(DSAF) de las DRE, el Departamento de Supervisión y Control (DSC) indicó que tiene conocimiento de esta información hasta cuando se realizan las visitas de supervisión y control, o se efectúan los estudios para el uso del superávit.

- 2.11. Asimismo, según criterio del DSC la información contable presupuestaria remitida por las DRE, presentan errores o diferencias que conllevan a un reproceso de la información al momento de realizar la investigación para determinar el origen de las variaciones.
- 2.12. Las situaciones descritas ocurren porque los mecanismos de supervisión desarrollados por la DPE y ejecutados en las DRE, Circuitos Educativos y Centros Educativos, no han sido planificados para que la información ingrese procesada (con atributos de calidad y oportunidad) al nivel central y sea esta última instancia quien analice los datos para la toma de decisiones correspondiente.
- 2.13. Aunado a que no se poseen herramientas digitales que puedan consultarse en tiempo real por parte de la DPE para conocer el proceso de supervisión ejercido por las DRE, los Circuitos Educativos y Centros Educativos.
- 2.14. Además, la DPE depende de las DRE, Circuitos Educativos y Centros Educativos para la recolección y procesamiento de la información relacionada con la ejecución de los programas de equidad. El DSC mencionó a la Contraloría General, que los recursos materiales, entre ellos la disponibilidad de vehículos, limita su accionar, puesto que el uso de dichos activos debe alternarse entre los departamentos de la DPE. Asimismo, señalaron que únicamente poseen cuatro personas para realizar la labor de supervisión encomendada en el Decreto Ejecutivo nro. 38170.
- 2.15. Por otra parte, en los últimos dos años, la DPE ha recibido 225⁶ denuncias, de las cuales 88 corresponden al 2017 y 137 al 2018. A pesar de los esfuerzos para reducir el plazo promedio de atención de denuncias de 181 días en el 2017 a 56 días en el 2018; la Contraloría General tuvo evidencia que solamente consta la atención del 55,1% (124 denuncias) del total de denuncias recibidas en esta Dirección.
- 2.16. El 44,9% (101 denuncias) restante, se encuentra en proceso de seguimiento por parte del DSC, del cual, 18 denuncias corresponden al 2017 y 83 al 2018, obteniendo un plazo de espera entre 10 y 452 días desde su ingreso a la fecha del presente estudio, según se evidencia en el siguiente cuadro.

⁶ De acuerdo con registros administrativos suministrados por el DSC a la Contraloría General de la República.

Cuadro 4

Ministerio de Educación Pública. Plazo en días de la atención y seguimiento de las denuncias recibidas por el Departamento de Supervisión y Control

Denuncias Atendidas												
Año	Primer Semestre del año				Primeros nueve meses del año				Total Registros			
	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo
2017	41	5 días	214,7 días	319 días	58	5 días	192,8 días	319 días	70	5 días	181,2 días	319 días
2018	44	1 días	61,2 días	126 días	52	1 días	58,5 días	126 días	54	1 días	56,5 días	126 días

Denuncias en Seguimiento												
Año	Primer Semestre del año				Primeros nueve meses del año				Total Registros			
	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo	Cantidad	Mínimo	Promedio	Máximo
2017	9	354 días	393,7 días	452 días	13	315 días	371,5 días	452 días	18	236 días	340,3 días	452 días
2018	36	112 días	151,5 días	203 días	69	49 días	117,2 días	203 días	83	10 días	101,6 días	203 días

Fuente: Elaboración propia con los registros administrativos del DSC.

- 2.17. Lo anterior sucede por la indefinición del plazo para atender las denuncias, lo que impide a ese Departamento y a los denunciantes, poseer un marco de referencia temporal, para ejecutar y conocer los resultados de la atención de este proceso. Asimismo, no se aprovecha dicha variable como insumo para la planificación y mejora continua de los servicios prestados.
- 2.18. Con respecto a las limitaciones de cobertura de las funciones de supervisión y control, se incrementa el riesgo de que, a nivel nacional, la ejecución de los programas de equidad se lleven a cabo con criterios discrecionales emanados de los centros educativos o las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, y no con los criterios establecidos por la DPE.
- 2.19. Asimismo, el traslado de la función de recepción, revisión y análisis de los informes contables de las Juntas a las DRE, limita a la DPE mantener de manera oportuna el control de la ejecución presupuestaria de los programas de equidad, además de que incrementa los costos por los reprocesos que debe realizar esa Dirección en la obtención de datos certeros.

Deficiencias en las actividades de planificación y evaluación de los programas de equidad

- 2.20. Como ya se indicó, el componente denominado “actividades” en la cadena de resultados se refiere a las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación Pública, mediante las cuales se utilizan los insumos para generar productos o servicios determinados.
- 2.21. Las actividades de planificación y evaluación de los programas de equidad se ejecutan parcialmente y se limitan a las capacidades operativas que posee la DPE. De acuerdo con la aplicación del “Índice integrado de gestión de Programas de Equidad” (Ig-DPE), elaborado por esta Contraloría General, se evidenció que las citadas actividades lograron una puntuación de 6,15 de 20 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos una calificación de 30,8%.
- 2.22. Al respecto, esta Contraloría General evidenció que en la planificación de los programas de equidad, no se formulan resultados y consecuentemente objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar y conocer con certeza el aprovechamiento de los servicios por parte de los

beneficiarios reales del programa, los efectos directos en el corto y mediano plazo, y la evaluación del impacto de la implementación de la política pública.

- 2.23. De la información entregada, se evidenció que la DPE posee doce indicadores, de los cuales ocho corresponden a la etapa de "producto o servicio", tres se catalogaron en la etapa de "efecto directo" y un indicador se ubica en la etapa de "insumos y actividades".
- 2.24. De los ocho indicadores de producto y servicio, la DPE propone identificar la cantidad de beneficiarios atendidos en los programas de "transporte estudiantil", "alimentación y nutrición" y "ayudas técnicas". No obstante, el concepto de "beneficiarios atendidos", no corresponde a usuarios que realmente utilizaron el servicio, el concepto plantea identificar la cantidad de estudiantes que poseen recursos asignados en la programación presupuestaria de esa Dirección en alguno de los programas de equidad.
- 2.25. Los restantes indicadores de producto o servicio, guardan concordancia con la determinación del porcentaje de cobertura de los programas de equidad, porcentaje de asignación y ejecución presupuestaria, porcentaje de denuncias resueltas bajo principios de oportunidad y legalidad, y el porcentaje de cumplimiento del plan de capacitación y desarrollo del personal, los cuales corresponden a indicadores de seguimiento de actividades básicas de la DPE.
- 2.26. En cuanto a los tres indicadores catalogados por el DPE como "efecto directo", se evidenció que no poseen los datos para cuantificar los indicadores relacionados con el porcentaje de población estudiantil beneficiada con los programas de equidad que completa el curso lectivo y el porcentaje de población estudiantil que cumple la meta de rendimiento académico. Por su parte, el tercer indicador relacionado con la determinación de la satisfacción de los estudiantes beneficiarios de los programas de equidad, se evidenció que los resultados se obtendrán con la realización de estudios específicos.
- 2.27. Lo anterior surge porque en el proceso de planificación de la DPE, no se considera la programación de resultados, y consecuentemente, objetivos, indicadores y metas que trasciendan la etapa de productos o servicios en la cadena de resultados.
- 2.28. Asimismo, la ausencia en la recolección y procesamiento de la información relacionada con la ejecución de los programas de equidad, resulta una causa adicional por la que la DPE no trasciende su gestión a una evaluación por resultados.
- 2.29. Por otro lado, la Contraloría General encontró que esa Dirección no ha realizado estudios sobre la distribución de recursos ni sobre los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios, aun cuando la normativa obliga a esa dependencia a ejecutar esa actividad.
- 2.30. Las citadas tareas corresponden a una de las primeras acciones que deben ejecutarse en la cadena de resultados para la implementación de los programas de equidad; la primera conocer si se están distribuyendo correctamente los recursos y la segunda si los procedimientos de selección de beneficiarios son los correctos para beneficiar a la población estudiantil.
- 2.31. Con respecto a este tema, la DPE indicó que no se han realizado estudios sobre la distribución de recursos, porque el proceso de asignación para el caso de PANEA se sustenta en el Índice de Desarrollo Social elaborado por MIDEPLAN o más recientemente en el Índice de Pobreza Multidimensional; no obstante, esta afirmación no es de recibo para la Contraloría General, puesto que la normativa pretende que se realicen los estudios de evaluación para

Funciones del DPEI

Siete de las veinte funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo nro. 38170, no se realizan por parte de ese Departamento.

determinar si la metodología utilizada por la DPE, es la correcta para la distribución de los recursos.

- 2.32. Debe aclararse, que hasta el 2018, con la colaboración de la Universidad de Costa Rica, la DPE implementó la distribución de recursos del Programa de Alimentación y Nutrición con el Índice de Pobreza Multidimensional, a pesar de que este instrumento fue presentado por parte del Gobierno de la República en octubre 2015.
- 2.33. Por su parte, el programa de transporte estudiantil, mantiene como uno de los requisitos para ser beneficiario, que el estudiante mantenga una condición de pobreza (básica y extrema) o vulnerabilidad, característica que es determinada con el ingreso per cápita del hogar.
- 2.34. A pesar de que la determinación de la pobreza por línea de ingreso, es un proceso válido estadísticamente, a la fecha existen otros métodos de mayor robustez técnica para la determinación de esa condición.
- 2.35. Lo anterior, incrementa la importancia de realizar estudios de evaluación para determinar si los criterios vigentes de asignación de recursos son los que deben utilizarse o bien determinar con la oportunidad requerida el cambio de esos parámetros.
- 2.36. Con respecto a la ausencia de estudios sobre los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios, el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto (DPEI) indicó que no se han efectuado, para el caso del programa de alimentación y nutrición, debido a que es política de la DPE que en preescolar y I y II Ciclo, no exista selección de beneficiarios, por lo cual todos los estudiantes asisten al comedor.
- 2.37. No obstante lo señalado por ese Departamento, debe indicarse que los Lineamientos de la Dirección de Programas de Equidad de 2012, vigentes a la fecha de este proceso de fiscalización, definen los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios que deben aplicar los centros educativos, los cuales pueden ser sujetos de evaluación por parte de la DPE para determinar si se cumple con lo dispuesto en la normativa.
- 2.38. La ausencia de estudios de evaluación sobre la distribución de recursos y sobre los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios, surge porque la etapa de evaluación de los programas de equidad no ha sido una herramienta utilizada por la DPE para conocer cómo se ejecutan las actividades dentro y fuera de esa dependencia.
- 2.39. Además, según criterio del DPEI, existen funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo nro. 38170-MEP que su aplicación está desactualizada o no se realizan. Para el caso particular de ese Departamento, se detallan las funciones que no se efectúan:
 - Proponer a la Dirección el conjunto de parámetros de medición de impacto de los programas de equidad.
 - Efectuar estudios en los que se relacione la capacidad de la planta física y del equipamiento de los comedores estudiantiles, con la población total que recibe los servicios, con el objeto de determinar las condiciones de calidad y equidad de su prestación y formular las recomendaciones pertinentes.
 - Realizar estudios de impacto social de los programas de equidad y proponer a la Dirección la implementación de las mejores prácticas para el desarrollo de éstos.
 - Coordinar con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) el desarrollo del proyecto de capacitación para servidoras de comedores estudiantiles, personal del centro educativo y el personal de sodas en los centros educativos, según los lineamientos técnicos del DAN.

- Realizar estudios que tiendan a validar los controles que ejercen diferentes actores de la comunidad educativa, sobre el funcionamiento de las sodas estudiantiles y colegiales, con fundamento en la normativa vigente.
 - Realizar estudios sobre la distribución de recursos de los programas de equidad y los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios, en coordinación con los distintos Departamentos, que orienten a la toma de decisiones de las diferentes instancias de la Dirección de Programas de Equidad.
 - Diseñar e implementar los procedimientos necesarios para determinar el monto de los subsidios relacionados con los programas de equidad.
- 2.40. Los problemas identificados en la planificación y evaluación de los programas de equidad, impiden que la Dirección obtenga información integral de los resultados obtenidos a lo largo de la cadena; asimismo dificulta crear las bases que posibiliten conocer el aprovechamiento de los servicios, el efecto en el corto y mediano plazo y la determinación del impacto de los programas en la población objetivo.

Debilidades en el servicio de alimentación y nutrición

- 2.41. De acuerdo con el modelo de cadena de resultados, el componente denominado “productos o servicios” corresponden al bien o servicio comprometido que se brinda a la población beneficiaria. Para el caso particular de la Dirección de Programas de Equidad, corresponde al servicio de “alimentación y nutrición” comprometido a la población estudiantil.
- 2.42. El servicio de alimentación y nutrición ejecutado por la Dirección de Programas de Equidad, posee limitaciones que le impiden determinar el cumplimiento de los objetivos que persigue dicho programa. De acuerdo con la aplicación del Ig-DPE, el servicio de alimentación y nutrición logró una puntuación de 8,26 de 20 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos un resultado de 41,3%.
- 2.43. El Órgano Contralor evidenció que la DPE desconoce la información básica de la ejecución del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) en los centros educativos del territorio nacional.
- 2.44. Esa Dirección, entre otra información, no conoce la cantidad de centros educativos que cumplen con los menús que deben implementarse en los comedores estudiantiles; tampoco posee la información sobre la cantidad de centros educativos que aplican controles para reportar la asistencia diaria de los estudiantes que utilizan el servicio de alimentación; desconoce el dato de los centros educativos que prestan el servicio de alimentación continuamente durante los 200 días lectivos de acuerdo con el calendario escolar del MEP y desconoce el estado nutricional de la totalidad de la población beneficiaria.
- 2.45. La DPE indicó que a lo largo de los años, se han establecido los lineamientos, procedimientos y mecanismos para orientar la ejecución de los programas de equidad, no obstante la responsabilidad de acatar la normativa recae en los centros educativos, Juntas de Educación y Administrativas. Lo anterior, sin detrimento de las responsabilidades de atención integral de los programas de equidad designadas en el Decreto Ejecutivo nro. 38170 a la DPE, así como el cumplimiento del objetivo del PANEA, de proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo.

- 2.46. Lo señalado en los párrafos anteriores, surge porque no se ha implementado un conjunto de indicadores en todos los niveles de ejecución del PANEA que posibilite a la DPE tener a disposición la información necesaria sobre la prestación del servicio de alimentación, impidiendo la toma de decisión por parte del Ministerio de Educación Pública sobre la ejecución de la referida política pública.
- 2.47. Además, la DPE depende de las DRE, Circuitos Educativos y Centros Educativos para la recolección y procesamiento de la información relacionada con la ejecución de los programas de equidad.
- 2.48. También, la limitada cobertura de las labores de supervisión y control, circunscribe a esa Dirección a no poseer información con los criterios de calidad necesarios para atender integralmente los programas de equidad.
- 2.49. Por otro lado, en el 2016 se desarrolló el primero Censo Escolar de Peso y Talla para estudiantes que se encuentran entre los 6 y 12 años, obteniendo como resultado, que "un 34% de los jóvenes, 118.078 escolares, reportó condiciones de sobrepeso y obesidad".
- 2.50. Producto de los resultados alarmantes en el Censo Escolar, la DPE promovió a finales de 2017, el cambio del menú de los centros educativos, con el propósito de satisfacer las necesidades nutricionales de los estudiantes de preescolar, primaria, adolescentes y adultos; así como una variación de los tiempos de comida que se ajustan a los horarios lectivos de los estudiantes.
- 2.51. No obstante, la implementación paulatina del nuevo menú en el ciclo lectivo 2018, se realizó sin establecer los criterios técnicos desde el punto de vista de insumos y actividades requeridos para implementar tal iniciativa. A la fecha del presente estudio, se mantiene en ejecución el plan piloto desarrollado por la Universidad de Costa Rica que pretende validar los procesos y generar recomendaciones de coordinación entre niveles.
- 2.52. Como parte de los vacíos identificados por la misma DPE con la implementación del nuevo menú, se destacan las necesidades de contratación de profesionales en nutrición, ausencia de mediciones antropométricas de los estudiantes, control del proceso de adquisición de productos y proceso productivo para brindar el servicio de alimentación, necesidad de contratación de servidoras por tiempo de comida, control de los horarios de los centros educativos y su modificación en el tiempo, actualización de los lineamientos aplicables al programa y el efecto en el sistema informático, necesidades de equipamiento e infraestructura en los centros educativos, recursos presupuestarios para financiar el programa, capacitación del nuevo modelo de gestión en los actores que participan en la ejecución y la implementación de indicadores según la cadena de resultados.
- 2.53. Lo anterior, evidencia que la implementación del nuevo menú mantiene las debilidades del programa de alimentación vigente, además de que incrementa el riesgo de que la ejecución del nuevo menú en los centros educativos no se efectúe de acuerdo con lo establecido en el modelo de gestión.

Oportunidades de mejora en el servicio de transporte estudiantil

- 2.54. Como se comentó en párrafos anteriores, el componente denominado "productos o servicios" corresponden al bien o servicio comprometido que se brinda a la población beneficiaria. Para el caso particular de la Dirección de Programas de Equidad, corresponde al servicio de "transporte estudiantil" comprometido a la población estudiantil.

- 2.55. Posterior a la aplicación del Ig-DPE, se evidenció que el servicio de transporte estudiantil logró un resultado de 12,27 de 20 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos una calificación de 61,4%.
- 2.56. La Contraloría General evidenció que el servicio de transporte estudiantil no tiene a disposición un modelo de tarifas regulado que le permita al MEP contratar nuevamente servicios de transporte estudiantil bajo la modalidad de rutas adjudicadas, ni posee un instrumento validado por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que determine si las tarifas que se pagan a los proveedores del servicio de transporte se ajustan a precios de mercado.
- 2.57. En diciembre 2017, se suscribió un convenio de cooperación entre el MEP y ARESEP con el propósito de establecer las condiciones necesarias para elaborar, actualizar o modificar las metodologías para determinar el precio de referencia de los servicios de transporte de estudiantes; no obstante, de la información aportada a la Contraloría, no se logra evidenciar una estrategia de trabajo que posibilite asociar las actividades específicas pendientes de implementar, con los responsables institucionales y fechas de su ejecución.
- 2.58. La ausencia de un modelo tarifario desde el 2006, permite que el 90% de la población estudiantil que posee recursos asignados para financiar el servicio de transporte, se realice mediante la modalidad de concesión de subsidios, mecanismo que traslada la responsabilidad de contratar, supervisar y controlar el servicio y administrar miles de millones, del nivel central a las Juntas de Educación, Juntas Administrativas, centros educativos y padres de familias.
- 2.59. Aunado a que en los últimos doce años se ha incrementado la utilización de la modalidad de concesión de subsidios para prestar el servicio de transporte estudiantil, no ha existido un proceso de evaluación que permita determinar si ese mecanismo cumple con los objetivos, necesidades y criterios de calidad perseguidos por el programa.
- 2.60. Asimismo, la escasa cobertura de las labores de supervisión y control, conllevan a que la DPE no posea información para concluir si esa modalidad es la adecuada para ejecutar el programa de transporte estudiantil bajo principios de economía.
- 2.61. La ausencia del modelo tarifario conlleva a que exista una dependencia en la modalidad de transporte basada en concesión de subsidios, que impide al MEP contar con un control directo en la contratación de dichos servicios y establecer tarifas con un modelo aprobado por el órgano competente que regula esa materia.

Falta de información acerca del “aprovechamiento” de los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”

- 2.62. Según el modelo de cadena de resultados, el componente denominado “aprovechamiento de un producto o servicio”, representa la medida y la manera que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición. En el caso de los programas de equidad, el aprovechamiento de los servicios consiste en la determinación por parte de la DPE en qué medida y de qué manera los estudiantes reciben, usan y aprovechan los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”.
- 2.63. Una vez evaluado el Ig-DPE, se determinó que el citado componente cumple con 4,23 puntos de 10 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos una calificación de 42,3%.
- 2.64. La Contraloría General evidenció que el Ministerio de Educación Pública no ha logrado determinar en qué medida los estudiantes aprovechan los servicios de “alimentación y

nutrición” y “transporte estudiantil”; ni de qué manera la población beneficiaria recibe los citados servicios.

- 2.65. La información que posee la DPE, se sustenta en la cantidad de beneficiarios a los cuales se les programa presupuestariamente los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”.
- 2.66. El DAN utiliza el TCTE para determinar la cantidad de beneficiarios por centro educativo que poseen un subsidio; sin precisar el nombre de las personas que se benefician de los servicios. Por su parte, el DTE a partir de 2018 implementó una plataforma digital enlazada con el registro civil en la cual se registran a los beneficiarios del programa en los centros educativos y a los transportistas contratados en las rutas por subsidio, no obstante este sistema surge como un mecanismo para agilizar los trámites del Departamento y por consiguiente optimizar el control sobre los posibles beneficiarios del programa.
- 2.67. A pesar de que la DPE ha definido mecanismos para la identificación de los beneficiarios de los distintos programas de equidad, así como establecer las condiciones mínimas para su prestación, de acuerdo con la normativa vigente; la responsabilidad de la prestación y control de los servicios recae en las Juntas de Educación, Juntas Administrativas; así como en los directores y docentes encargados de los centros educativos.
- 2.68. Así por ejemplo, en cuanto al control establecido para el servicio de alimentación, los Lineamientos de la Dirección de Programas de Equidad de 2012, indican que “El director y los docentes encargados de llevar a los estudiantes al comedor, deben supervisar diariamente la prestación del servicio del comedor estudiantil a los beneficiarios, para lo cual se debe utilizar el “Control de Asistencia Diaria al Comedor” (Anexo 1.12), este documento debe permanecer en el comedor estudiantil para el uso de los docentes y al final del día debe ser trasladado a la dirección para que el director totalice, firme, selle y archive”.
- 2.69. Respecto al programa de transporte estudiantil, el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos, encomienda a los directores de los centros educativos llevar un registro y control actualizado de los estudiantes beneficiarios del Programa de Transporte Estudiantil.
- 2.70. Con respecto a este tema, la Contraloría solicitó a los circuitos educativos indicar por centro educativo, los tipos de control ejecutados para identificar a los beneficiarios de los programas de equidad, así como la periodicidad con la que los aplican.
- 2.71. De las 1.735 respuestas entregadas por parte de esas instancias se logró evidenciar que no existe un control estandarizado en los centros educativos para identificar a los usuarios que aprovechan los servicios; y a pesar de que existe predominancia de que la frecuencia de su aplicación es diaria (78,3%), se evidenció que un 13,9% de centros educativos aplican el control de asistencia con una periodicidad mayor.
- 2.72. La situación se agrava aún más, porque la información recabada por los centros educativos no trasciende de esas instancias, lo que conlleva a que los registros se custodien y consulten, cuando existe un proceso de supervisión y control, limitando un proceso de realimentación en la DPE.

Cuadro 5

Ministerio de Educación Pública. Control establecido por 1735 centros educativos para identificar a los beneficiarios reales de los programas de equidad

Tipo de Control	Alimentación y Nutrición		Transporte Estudiantil	
	Cantidad CE	%	Cantidad CE	%
Documento para firma de estudiante	527	30%	340	20%
Huella digital	45	3%	22	1%
Tiquetes	35	2%	23	1%
Otra	971	56%	589	34%
No se lleva control	54	3%	26	1%
NS/NR	103	6%	593	34%
No aplica	0	0%	142	8%

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por los Circuitos Educativos.

Cuadro 6

Ministerio de Educación Pública. Periodicidad de aplicación del control establecido por centros educativos para identificar a los beneficiarios reales de los programas de equidad

Frecuencia de la ejecución del control para identificar los beneficiarios de los programas de equidad		
Diaria	1359	78,3%
Semanal	72	4,1%
Quincenal	11	0,6%
Mensual	84	4,8%
Más de un mes	74	4,3%
NS/NR	135	7,8%
Total de respuesta	1735	100%

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por los Circuitos Educativos.

- 2.73. En cuanto a la manera en la que los estudiantes reciben, usan y aprovechan el servicio de “alimentación y nutrición”, la Contraloría General evidenció mediante consulta realizada a los Circuitos Educativos, que en un 26,7% de centros educativos permiten a los estudiantes beneficiarios elegir las porciones del plato de comida que se sirve en los comedores estudiantiles y en un 28,2% de centros educativos, los estudiantes beneficiarios pueden repetir las porciones, lo cual contraviene la normativa establecida por la DPE. Además, un 10,3% de los circuitos educativos no conoce la cantidad de beneficiarios que aprovechan el servicio de alimentación y en un 46,5% no poseen la información si los alimentos diarios consumidos por los estudiantes en el comedor estudiantil son los únicos que reciben en el día:

Cuadro 7

Ministerio de Educación Pública. Información de circuitos educativos respecto la manera en la que los estudiantes reciben, usan y aprovechan el servicio de “alimentación y nutrición”

Consulta	Sí	%	No	%	NS/NR	%
¿Los estudiantes pueden elegir las porciones y alimentos que van a consumir del plato preparado en el comedor estudiantil?	464	26,7%	1132	65,2%	139	0,1
¿El estudiante tiene la opción de consumir el plato servido más de una vez, en un mismo turno de alimentación? (Repetir la porción)	490	28,2%	1105	63,7%	140	8,1%
El CE conoce la cantidad promedio de estudiantes que aprovecharon el servicio de comedor en el 2017	1336	77,0%	178	10,3%	221	12,7%
¿El CE conoce si los alimentos diarios consumidos por los estudiantes en el comedor estudiantil son los únicos que reciben en el día?	706	40,7%	806	46,5%	223	12,9%

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por los Circuitos Educativos.

- 2.74. Por su parte, la manera en la que los estudiantes reciben, usan y aprovechan el servicio de transporte estudiantil, se supedita al control efectuado por las Juntas de Educación, Juntas Administrativas, centros educativos y padres de familia, en razón de la predominancia de la modalidad de concesión de subsidios.
- 2.75. Las situaciones descritas ocurren porque los mecanismos de supervisión desarrollados por la DPE y ejecutados en las DRE, Circuitos Educativos y Centros Educativos, no han sido planificados para que la información ingrese procesada (con atributos de calidad y oportunidad) al nivel central y sea esta última instancia quien analice los datos para la toma de decisiones correspondiente.
- 2.76. Además, el MEP no tiene a disposición un conjunto de indicadores básicos que le permitan conocer el aprovechamiento de los servicios por parte de la población beneficiaria.
- 2.77. Asimismo, la limitada cobertura de las labores de supervisión y control en la cadena de resultados, circunscribe a esa Dirección a no poseer información con los criterios de calidad necesarios para atender integralmente los programas de equidad.

Ausencia en la determinación del impacto de los programas de equidad ejecutados por el MEP

- 2.78. De acuerdo con el modelo de cadena de resultados, el componente denominado “impacto” corresponde a la generación de resultados de largo plazo producidos directa o indirectamente por la ejecución de una intervención y que implican cambios en los estilos y condiciones de vida de la población objetivo.
- 2.79. De acuerdo con la aplicación del Ig-DPE, se evidenció que este componente obtuvo una calificación de 4,23 de 10 puntos posibles, logrando alcanzar en términos relativos una puntuación de 42,3%.

- 2.80. Las políticas ejecutadas por Costa Rica, históricamente han carecido de un diseño de planificación que permita a las instituciones públicas ejecutoras, evaluar el impacto que posee la implementación de programas y proyectos en la población beneficiaria.
- 2.81. Este Órgano Contralor determinó que luego de más de 10 años de creada la DPE⁷, no se han realizado estudios de evaluación que permitan determinar si la inversión de miles de millones de colones realizada por el MEP para financiar los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil” ha tenido el impacto esperado en la población estudiantil.
- 2.82. A pesar de que Decreto Ejecutivo nro. 38170 del 30 de enero de 2014, le designa a la DPE la responsabilidad del manejo integral de los programas de equidad y al Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto (DPEI) la función de realizar estudios de impacto social de los programas de equidad y proponer a la Dirección la implementación de las mejores prácticas para el desarrollo de éstos, no se ha realizado dicha función.
- 2.83. Este Órgano Contralor también evidenció que esa Dirección no posee el conjunto de parámetros de medición de impacto de los programas de equidad, a pesar de que en el citado Decreto Ejecutivo se le confiere al DPEI, la responsabilidad de proponer a la DPE de tales insumos.
- 2.84. Sobre la condición señalada, la DPE indicó que el personal de la Dirección posee el conocimiento requerido para efectuar tal labor, sin embargo, indicó que a la fecha los programas de equidad no poseen desarrollada la teoría del programa, lo que dificulta llevar a cabo esa función.
- 2.85. Por su parte el DPEI indicó que los funcionarios de ese Departamento poseen conocimientos básicos de evaluación de programas y proyectos, siendo el área profesional de formación las ciencias sociales y económicas, por lo que el desarrollo de evaluaciones se vinculan con la medición de resultados o efectos en temas particulares de los programas de equidad.
- 2.86. Como parte de las limitaciones señaladas por el DPEI para realizar evaluaciones de impacto, se circunscriben en la ausencia de líneas bases de los programas de equidad y de un equipo interdisciplinario que enriquezca la labor de evaluación.
- 2.87. De lo anterior se desprende, que la ejecución de los citados programas se circunscribe en una estructura organizativa que enfoca su accionar en la transferencia de recursos económicos a las Juntas de Educación y Administrativas, sin precisar el impacto que se desea evaluar como mínimo con la utilización de esos recursos.
- 2.88. Además, se potencia el riesgo de no conocer si la ejecución de los recursos de la Hacienda Pública que se ejecutan para financiar los programas de equidad, impactan en la reducción de la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, así como en procurar el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos al proceso de educación.

⁷Decreto Ejecutivo 34075 del 18 de octubre de 2007.

3. Conclusiones

- 3.1. Los esfuerzos realizados por la DPE, según la medición del Índice de Gestión de la Dirección de Programas Equidad, resultan insuficientes para alcanzar el modelo de estructura definida en la normativa actual. De una nota máxima de 100 puntos la Gestión de la Dirección de Programas de Equidad obtuvo una calificación de 43,82.
- 3.2. Se destacan áreas de mejora en el proceso de planificación de esa dependencia, la ejecución de actividades de supervisión y control ejercidas para determinar el cumplimiento normativo y en la evaluación integral de los programas de equidad.
- 3.3. La ejecución de los programas de equidad ha logrado aumentar la cobertura de beneficiarios a lo largo de los años; sin embargo, el Ministerio de Educación Pública a la fecha no ha podido determinar en qué medida y de qué manera se prestan los citados servicios.
- 3.4. La Dirección de Programas de Equidad reconoce que el trabajo efectuado para llevar adelante la labor encomendada, resulta desarticulada e insuficiente para cumplir con el mandato legal.
- 3.5. Para la prestación de los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, existe una dependencia en el modelo de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, que permite a esas instancias manejar miles de millones de colones, sin tener un control robusto de la utilización de dichos recursos.
- 3.6. Por su parte, el mecanismo actual de control y el seguimiento de los programas de equidad, se supedita en su mayoría al trabajo efectuado por las Direcciones Regionales de Educación, Circuitos Educativos, Juntas de Educación, Juntas Administrativas y centros educativos; impidiendo obtener un proceso de realimentación en la cadena de actores interesados que posibilite la mejora continua de los programas de equidad.
- 3.7. Además, la evaluación que en la actualidad se realiza a los programas de equidad se circunscriben a estudios aislados de resultados o satisfacción de población estudiantil, que no permiten determinar el aprovechamiento del servicio, el efecto en el corto y mediano plazo, ni el impacto de la política pública ejecutada por ese Ministerio.
- 3.8. En resumen, los aspectos aquí señalados, a criterio de esta Contraloría General, se constituyen en oportunidades de mejora, que de ser implementadas por las autoridades competentes, impactarán positivamente en los programas de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, y por ende, el servicio que se brinda a toda la población estudiantil beneficiada.

4. 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, no. 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.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución no. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta no. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. 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.

AL MÁSTER EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Valorar, resolver e implementar en lo pertinente las modificaciones de la estructura normativa presentada por parte de la Dirección de Programas de Equidad. Remitir a la Contraloría General al 30 de agosto de 2019, una certificación que haga constar la valoración y la resolución tomada por ese Despacho. (Ver párrafos del 2.20 al 2.40).

AL MÁSTER EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO, Y AL DOCTOR ROBERTO JIMÉNEZ GOMEZ, EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Establecer e implementar en forma conjunta, con el Regulador General de los Servicios Públicos, acciones específicas que permitan concretar el modelo tarifario del servicio de transporte estudiantil. Acciones que deberán contemplar al menos, actividades a ejecutar, las fechas previstas para su ejecución y los responsables a lo interno del ARESEP y MEP de dicha ejecución. Al 31 de mayo de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación conjunta que haga constar el establecimiento de dichas acciones. Remitir al 30 de setiembre de 2019, otra certificación conjunta que haga constar el avance en el cumplimiento de dichas acciones, y a más tardar al 18 de diciembre del 2020, una certificación conjunta que haga constar que fueron debidamente implementadas, por ende, el citado modelo tarifario debidamente concretado. (Ver párrafos del 2.54 al 2.61).

A LA LICENCIADA AMPARO PACHECO OREAMUNO EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN REGIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Definir e implementar mecanismos de control concretos sobre el uso de los fondos que administran las Juntas de Educación y Juntas Administrativas. Mecanismos que deberán considerar al menos mejoras al sistema Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil (TCTE). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar al 29 de marzo de 2019, una certificación que acredite que dichos mecanismos de control fueron definidos, y al 29 de noviembre de 2019, una certificación que acredite que los citados mecanismos fueron debidamente implementados. (Ver párrafos del 2.3 al 2.19).

AL MÁSTER JOSÉ LEONARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PROGRAMAS DE EQUIDAD O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Elaborar, emitir y comunicar un lineamiento para la atención de denuncias planteadas ante la Dirección de Programas de Equidad, que considere al menos, los requisitos básicos que deben reunir las denuncias que se presenten, el formato de presentación, el medio de recepción para facilitar su registro, el plazo de atención, y el medio y el formato oficial que utilizará la DPE para responder las denuncias. Al 30 de abril de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la elaboración del lineamiento para la atención de denuncias. Asimismo, a más tardar el 28 de junio de 2019, hacer constar a este Órgano Contralor la emisión y comunicación a las partes interesadas. (Ver párrafos del 2.3 al 2.19).
- 4.8. Rediseñar, comunicar e implementar la herramienta utilizada para la verificación del cumplimiento de los programas de equidad que aplican los circuitos educativos, de forma tal que, la información obtenida sea trasladada y analizada por la DPE, como mínimo, durante el primer trimestre de cada año. Remitir al 29 de marzo de 2019, a la Contraloría General una certificación que haga constar el rediseño de la citada herramienta. Remitir a más tardar el 31 de mayo de 2019, una certificación que haga constar que fue debidamente comunicada, y a más tardar el 31 de julio de 2019, una certificación que haga constar que dicha herramienta fue implementada. (Ver párrafos del 2.3 al 2.19).
- 4.9. Definir e implementar acciones específicas, con el fin de que se realicen los estudios sobre la distribución de recursos de los programas de equidad y sobre los mecanismos y procedimientos de selección de beneficiarios, asignados a la DPE. Al 15 de abril de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la definición de dichas acciones, y al 31 de julio de 2019 una certificación de que dichas acciones fueron debidamente implementadas. A su vez, remitir informes semestrales donde se detalle el estado de la ejecución de dichos estudios, en las siguientes fechas, 30 de enero de 2020, y 31 de julio de 2020. (Ver párrafos del 2.20 al 2.40).
- 4.10. Definir e implementar instrumentos concretos para la planificación de la DPE y sus departamentos, que le permitan a esa Dirección conocer, dar seguimiento, controlar y evaluar los programas de equidad desde los insumos hasta la evaluación de impacto. Instrumentos que deberán contemplar al menos, resultados, objetivos, metas e indicadores a lo largo de la cadena de resultados. Al 30 de abril de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la definición de dichos instrumentos de planificación, y al 30 de setiembre de 2019, otra certificación que haga constar que dichos mecanismos fueron debidamente implementados. (Ver párrafos del 2.20 al 2.40).

- 4.11. Revisar la estructura normativa de la DPE establecida en el Decreto Ejecutivo nro. 38170-MEP y proponer al Ministro de Educación Pública, las modificaciones pertinentes. Al 28 de junio de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar que la propuesta de modificaciones de estructura normativa de la DPE se remitió al Despacho del Ministro. (Ver párrafos del 2.20 al 2.40).
- 4.12. Definir e implementar acciones específicas, a fin de desarrollar un conjunto de indicadores que posibilite a la DPE tener a disposición la información necesaria sobre la prestación de los programas de equidad a lo largo de la cadena de resultados. Al 29 de marzo de 2019, remitir a esta Contraloría General una certificación que haga constar que dichas acciones fueron debidamente definidas, y a más tardar el 20 de diciembre de 2019, otra certificación que haga constar que dichas acciones fueron debidamente implementadas, y por ende, los citados indicadores debidamente calculados. (Ver párrafos del 2.41 al 2.61).
- 4.13. Establecer e implementar mecanismos de control concretos, para que la implementación del nuevo menú en los centros educativos nacionales, se ajuste al modelo de gestión programado por ese Ministerio. Mecanismos de control, que deberán contemplar al menos, los responsables de su ejecución, las actividades que se desarrollarán, y su fecha de adopción. Al 31 de mayo de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la definición de dichos mecanismos de control, a su vez, a más tardar el 29 de noviembre de 2019, una certificación que haga constar que dichos mecanismos fueron debidamente implementados, y por ende, el nuevo menú se ajusta al modelo de gestión programado por el MEP. (Ver párrafos del 2.41 al 2.53).
- 4.14. Definir e implementar, mecanismos de control, relacionados con el registro de los beneficiarios que reciben los servicios de “alimentación y nutrición” y “transporte estudiantil”, con el fin de estandarizar e instruir a los centros educativos sobre la información que remiten a la DPE. Al 30 de abril de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la definición de dichos mecanismos, y a más 30 de setiembre de 2019, otra certificación que haga constar que los citados mecanismo fueron implementados, y por ende, la información que recibe la DPE por parte de los centros educativos se encuentra debidamente estandarizada. (Ver párrafos del 2.62 al 2.77).
- 4.15. Definir e implementar los parámetros que se utilizarán para evaluar el impacto de los programas de "alimentación y nutrición" y "transporte estudiantil" en la población beneficiaria. Al 28 de setiembre de 2019, remitir a la Contraloría General una certificación que haga constar la definición de dichos parámetros de evaluación de impacto. A su vez, remitir al 19 de diciembre de 2020, una certificación que haga constar que dichos parámetros fueron debidamente implementados, y por ende, se pueda evaluar el impacto de los mencionados programas. (Ver párrafos del 2.78 al 2.88).

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

M.Sc. Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Lic. José Fabio Jiménez Méndez
Coordinador

JFJM/jsm

Ci.: Archivo auditoría

Anexo 1

Glosario

Término	Concepto
Insumos	Recursos financieros, humanos, materiales y normativa empleados en una intervención.
Actividades	Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se moviliza los insumos para generar productos determinados.
Producto/Servicio	El bien o servicio que se brinda comprometido a la población beneficiaria.
Aprovechamiento del producto	Representa la medida y la manera que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición.
Efecto directo	Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo logrados por los productos y servicios de una intervención.
Impacto	Resultados de largo plazo producidos directa o indirectamente por la intervención y que implican cambios en los estilos y condiciones de vida de la población objetivo y otras vinculadas.