



INFORME N° DFOE-EC-IF-00003-2021

26 de abril, 2021

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
ACERCA DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN
REPORTADA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 SOBRE LOS
RESULTADOS DE METAS DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO
2019-2022 ATINENTES AL SECTOR EDUCACIÓN Y CULTURA

2021

Informe N° DFOE-EC-IF-00003-2021

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 SOBRE LOS RESULTADOS DE METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO 2019-2022 ATINENTES AL SECTOR EDUCACIÓN Y CULTURA

Máster
Guiselle Cruz Maduro
Ministra Rectora del Sector Educación y Cultura
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
despachoministra@mep.go.cr

OBJETIVO

- 1.1. Determinar si la información reportada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre los resultados de metas seleccionadas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP) del período 2020, cumple razonablemente con los criterios de calidad de la información definidos en la normativa legal y técnica aplicable.

ALCANCE DE LA INFORMACIÓN AUDITADA

- 1.2. El Órgano Contralor verificó la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2020 por el MEP y MIDEPLAN sobre los resultados del año 2020 de las siguientes metas de intervención estratégica del PNDIP 2019-2022:

Cuadro N° 1: Metas de intervención estratégica

Área Estratégica de Articulación Presidencial	Meta del periodo 2019-2022	Meta anual 2020	Institución responsable
Educación para el Desarrollo Sostenible y la Convivencia	924 centros educativos con obra nueva.	200 centros educativos con obra nueva.	Ministerio de Educación Pública
	4.000 centros educativos con mantenimiento.	800 centros educativos con mantenimiento.	
	1.500 centros educativos conectados en al menos alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha.	300 centros educativos conectados en al menos alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha.	

875 centros educativos implementando el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM)	125 centros educativos implementando el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM)
70.000 jóvenes y adultos graduados en Educación General Básica o Educación Diversificada.	15.000 jóvenes y adultos graduados en Educación General Básica o Educación Diversificada.

Fuente: Informe Anual 2020 Balance de Resultados del PNDIP del Bicentenario 2019-2022.

RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO 2019-2022

- 1.3. El MEP, en calidad de ejecutor y rector del Sector Educación y Cultura, y sus instancias asesoras del Sistema Nacional de Planificación, son responsables de dar seguimiento a la ejecución de las metas del PNDIP 2019-2022. Es su deber informar periódicamente sobre los resultados obtenidos a las autoridades del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la ciudadanía y otras personas usuarias.
- 1.4. Considerando su importancia para la toma de decisiones y la rendición de cuentas en el país, la información sobre los resultados del PNDIP debe ser comunicada cumpliendo criterios de calidad establecidos en la normativa¹, en forma oportuna, considerando las necesidades de las diferentes personas usuarias. Dicha información debe ser confiable, libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y apegada a las disposiciones legales y la normativa técnica aplicable.

RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 1.5. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en emitir una opinión sobre la calidad de la información reportada, como parte del análisis para el cumplimiento del artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131. En esta norma se dispone que la Contraloría General de la República debe remitir a la Asamblea Legislativa, un dictamen sobre el Informe de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PNDIP.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría que se detallan a continuación fueron comunicados a la Máster Guiselle Cruz Maduro en su calidad de Ministra de Educación Pública y de Rectora del Sector mediante el oficio N° DFOE-EC-0291-2021 del 5 de marzo de 2021 y se relacionan con los atributos detallados en la Figura N° 1:
 - a) Artículo 11 de la Constitución Política sobre el ejercicio del Poder Ejecutivo y los deberes del Presidente y los ministros de gobierno.

¹ Atributos fundamentales definidos en los incisos 5.6 y 5.7 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). Publicadas en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

- 4 -

- b) Artículos. 25.1; 27.1; 99; 100; 107.1 de la Ley General de Administración Pública N° 6227, sobre las potestades de dirección y coordinación de los ministros y Presidente de la República.
- c) Artículos 4 y 52 de la Ley N° 8131, sobre la vinculación entre planes y presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo, y la elaboración del Informe de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PNDIP.
- d) Los artículos 6 inciso d), 74 y 77 del Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento a la Ley N° 8131, en los cuales se establece que el PNDIP debe contener indicadores de eficiencia y eficacia, que brinden un sustento para el seguimiento del grado de cumplimiento de los programas y proyectos. Al 31 de enero de cada año, las instituciones deben remitir sus insumos a MIDEPLAN, para la elaboración del informe sobre las metas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.
- e) Artículos 1, 2, 3, 4 y 9 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, en donde se determinan los organismos del Sistema Nacional de Planificación, además de sus responsabilidades en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de inversión pública.
- f) Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN Reglamento de MIDEPLAN, sobre las directrices de carácter obligatorio que da el Presidente de la República para sus Ministros y Jerarcas de instituciones descentralizadas, para hacer cumplir el Plan Nacional de Desarrollo.
- g) Artículos 2 al 5, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN y sus reformas, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, en donde se regula la organización del Poder Ejecutivo aplicable al PNDIP 2019-2022, entre ellas las funciones de instancias como las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial; las Rectorías e instituciones que componen cada uno de los sectores; además de los Consejos de Articulación Presidencial y otros Consejos Presidenciales.
- h) Directriz para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, N° 021-PE-PLAN, que norma las disposiciones generales (Capítulo I, Artículos 1 al 15), así como los roles y competencias para la formulación, seguimiento y evaluación del PNDIP 2019-2022 (Capítulo III, Secciones I, II y III, Artículos 16 al 29).
- i) MIDEPLAN. (2018). Metodología del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas PNDIP 2019-2022, y otras guías e instrumentos relacionados.
- j) Decreto Ejecutivo N° 39021-PLAN, Elaboración, aprobación y modificación del Plan Nacional de Desarrollo.
- k) Incisos 3.3, 5.6. y 5.7 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, sobre la vinculación entre las actividades de planificación y gestión de riesgos, los atributos de la calidad de la información (confiabilidad, oportunidad y utilidad) y su comunicación.
- l) Disposiciones sobre la divulgación de resultados de la gestión bajo principios de Gobierno Abierto, Transparencia y Acceso a la Información, reguladas en el Decreto

N° 40200-MP-MEIC-MC; la Directriz N° 073-MP-MEIC-MC; el Decreto N° 40199-MP y la Directriz N°074-MP.

Figura N° 1: Atributos de la calidad de la información auditada



Fuente: Elaboración CGR

IDENTIFICACIÓN DE NORMAS Y NIVEL DE SEGURIDAD

- 1.7. La auditoría se efectuó de acuerdo con lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral, el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República, el cual se encuentra alineado con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- 1.8. Para opinar con un nivel de seguridad razonable sobre la calidad de la información reportada, los procedimientos de auditoría valoraron aspectos como los instrumentos de medición de los resultados del PNDIP, los procesos de recolección de información llevados a cabo por las personas encargadas en las instituciones, y se verificó información sobre los resultados de las metas seleccionadas, entre otros factores.
- 1.9. De conformidad con el objetivo y alcance de la auditoría realizada, se aclara que el análisis del Órgano Contralor, está enfocado estrictamente en la calidad de la información reportada sobre el cumplimiento de las metas del PNDIP, no sobre la eficacia y eficiencia con la que se ejecutaron las actividades.

BASE PARA LA ABSTENCIÓN DE OPINIÓN

Meta N° 1: 200 centros educativos con obra nueva.

- 1.10. La ficha del indicador asociada a la meta se refiere a ejemplos sobre algunos tipos de obra nueva a considerar, sin que se defina este concepto de forma clara. Cabe indicar, que en atención a solicitud realizada por el Órgano Contralor, el MEP indica que "obra nueva" se refiere a aquella que se construye en un terreno donde no existen elementos, construcciones previas o se reemplaza una infraestructura.
- 1.11. La cantidad total de obras nuevas registradas en la base de datos de respaldo aportada coincide con el dato reportado a MIDEPLAN; sin embargo, se omite la descripción del tipo de obra realizada en cada centro educativo, lo que limita

- 6 -

determinar el tipo de obra realizada y si se ajustan a lo establecido en la ficha técnica del indicador y la definición aportada por el MEP. Además, se observa que se contabilizan como parte de la meta 3 obras que se encuentran en estado de “recepción”.

- 1.12. La información que respalda los detalles de la construcción de cada obra realizada conforme lo comunicado a MIDEPLAN no se encuentra integrada; sino que para su accesibilidad debe recopilarse mediante diferentes dependencias; lo que limita su disponibilidad; así como, el conocimiento y control sobre los avances de la meta.
- 1.13. El presupuesto programado y ejecutado en el Informe Anual 2020 del MEP para esta meta, coincide con las cifras reportadas a MIDEPLAN para el periodo 2020; sin embargo, el reporte del monto acumulado para los periodos 2019-2020, difiere respecto al informe de MIDEPLAN. Además, el MEP indica que realiza procedimientos para la recolección, seguimiento y validación de la información reportada; sin embargo, no se aportó evidencia de que dichos procedimientos se encuentren formalizados.

Meta N° 2: 800 centros educativos con mantenimiento.

- 1.14. La ficha del indicador asociado a esta meta se refiere a ejemplos sobre algunos tipos de mantenimiento a considerar, sin que se defina el concepto de forma clara. Cabe indicar, que en atención a solicitud realizada por el Órgano Contralor, el MEP indica que “mantenimiento” se refiere a toda acción que tiene por finalidad mantener u optimizar la vida útil de un edificio o una infraestructura.
- 1.15. La cantidad total de mantenimientos registrados en la base de datos aportada por el MEP coincide con el dato reportado a MIDEPLAN; sin embargo, en dicha información se omite la descripción del tipo de mantenimiento realizado en cada centro educativo, lo que limita determinar si se ajusta a lo establecido en la ficha técnica del indicador y la definición aportada por el MEP.
- 1.16. En la ficha técnica se establece que la meta se calcula por centro educativo con mantenimiento; no obstante, el MEP contabiliza la cantidad de mantenimientos independientemente si se realizan en un mismo centro educativo. Al respecto, en la base de datos proporcionada se identificaron 14 centros educativos duplicados. Además, se contabilizan 40 centros con mantenimientos en estado de “ejecución parcial o recepción”.
- 1.17. La información que respalda los detalles del mantenimiento realizado en los centros educativos no se encuentra integrada, siendo que se debe ubicar en información que archivan las Juntas Administrativas y de Educación de cada centro educativo. El MEP señala que el mecanismo para validar la ejecución de los mantenimientos es con base en los saldos en Caja Única en las cuentas de cada Junta.
- 1.18. El presupuesto programado y ejecutado en el Informe Anual 2020 del MEP para esta meta, coincide con las cifras reportadas a MIDEPLAN para el periodo 2020; sin embargo, el reporte del monto acumulado para los periodos 2019-2020, difiere respecto al informe de MIDEPLAN. Además, el MEP indica que realiza procedimientos para la recolección, seguimiento y validación de la información reportada; sin embargo, no se aportó evidencia de que dichos procedimientos se encuentren formalizados.

Meta N° 3: 300 centros educativos conectados en al menos alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha.

- 1.19. La ficha del indicador fue modificada de forma sustancial ya que se ajustaron el 14 de abril de 2020, la redacción de la meta, su definición conceptual, la fórmula de cálculo del indicador, los componentes involucrados en esa fórmula y su interpretación, la fuente de información y los comentarios generales.
- 1.20. Además, el 3 de julio de 2020 se ajustó nuevamente la redacción de la meta, el nombre del indicador, la cantidad a cumplir y la estimación presupuestaria. En ese sentido, la meta pasó de 1.400 centros educativos conectados a la Red Educativa de banda ancha a 300 centros educativos conectados en al menos alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha.
- 1.21. La base de datos que respalda el cumplimiento de la meta no detalla la capa a la cual se encuentra conectado el centro educativo que se contabiliza como parte de la meta. La información suministrada únicamente indica la licitación en la cual se incluyó la adquisición de equipo para que cada centro educativo sea conectado en alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha. Es decir, la información no incorpora datos que permitan respaldar el cumplimiento de los requisitos o aspectos técnicos que son necesarios en cada una de las capas de acuerdo con las definiciones detalladas en la ficha técnica de esta meta.
- 1.22. Asimismo, de la revisión de 92 expedientes que respaldan la meta se identificó que no se incorpora información sobre el detalle de cada capa; siendo que esta se limita al inventario de equipo entregado y retirado, el acta de verificación de instalación, la verificación de inducción brindada, la notificación de aceptación y la licencia windows server. Cabe indicar, que no fue posible verificar la información en su totalidad ya que se omitió la evidencia de 7 de los expedientes solicitados.
- 1.23. El resultado de la meta correspondiente al año 2020², no coincide con la información suministrada a MIDEPLAN, ya que en la citada base de datos se identificaron 3 centros educativos duplicados.
- 1.24. El MEP indica que aplica procedimientos para el seguimiento y validación de la información reportada para el cumplimiento de la meta; sin embargo, no se aportó evidencia de que se encuentran formalizados. Lo anterior, resulta relevante ya que la recolección de dicha información es realizada por la Fundación Omar Dengo, quien se encarga del proceso de compra, instalación y validación del equipo; y, posterior a la aceptación de ese equipo por parte de los centros educativos, se procede a entregar las actas y los expedientes al MEP.

Meta N° 4: 125 centros educativos implementando el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM).

- 1.25. La ficha del indicador fue modificada de forma sustancial, siendo que el 29 de mayo de 2019, se ajustaron los elementos correspondientes al nombre del indicador, la definición conceptual, la interpretación del indicador y los comentarios generales;

² Detallado en la página 218 del Informe Anual 2020 Balance de Resultados del PNDIP del Bicentenario 2019-2022, de las áreas estratégicas del sector Educación y Cultura.

- 8 -

además, la meta original planteada para el año 2020 fue de 250 centros educativos; sin embargo, el 3 de julio de 2020 el MIDEPLAN autorizó su disminución a 125 centros³.

- 1.26. Lo anterior, genera que en razón de los ajustes aprobados un centro educativo se contabiliza como parte del cumplimiento de la meta cuando ejecuta al menos una de las cuatro condiciones que en la ficha se establecen para dar por implementado el PNTM⁴, lo que podría implicar que no se esté implementando dicho programa en su concepción original; a saber “...innovar el proceso educativo, que promueve la inclusión digital con equidad social a partir del uso de las tecnologías digitales en la educación”. Lo anterior, ya que por ejemplo, se observa que en el resultado de la meta se contabilizan centros educativos que únicamente recibieron una asesoría o acompañamiento.
- 1.27. Cabe indicar, que como parte de los citados ajustes a la ficha no se incluyó la definición de “asesoría y acompañamiento”, por lo que no existe claridad de cuáles son las acciones que constituyen ese tipo de gestiones para ser contabilizadas como parte de la meta y se garantice con ello la implementación del PNTM.
- 1.28. Al respecto, a partir de la verificación del resumen de los datos y del reporte de las gestiones realizadas en los 125 centros educativos, se determinó que algunas de esas gestiones contabilizadas como asesorías y acompañamiento se refieren únicamente a la remisión de encuestas, solicitudes de perfil del centro educativo, llamadas telefónicas consultando el estado de los equipos, entre otras.
- 1.29. Aunado a lo anterior, en el citado reporte se incorporan gestiones clasificadas como “asesoría y seguimiento”, sin que exista claridad si las acciones de seguimiento se refieren al acompañamiento requerido de acuerdo con lo establecido en la ficha. Asimismo, se identificó una diferencia de 76 gestiones entre la cantidad indicada en el reporte (859) y la información de respaldo con el detalle de esas gestiones (783).
- 1.30. En cuanto a esta meta, el presupuesto programado y ejecutado en el Informe Anual 2020 del MEP coincide con las cifras reportadas a MIDEPLAN para el periodo 2020; sin embargo, no se logra comparar el monto acumulado para los periodos 2019-2020, puesto que se carece de dicha información. Además, el MEP indica que realiza procedimientos para la recolección, seguimiento y validación de la información reportada; sin embargo, no se aportó evidencia de que dichos procedimientos se encuentren formalizados.

Meta N° 5: 15.000 jóvenes y adultos graduados en Educación General Básica o Educación Diversificada.

- 1.31. La ficha del indicador fue modificada de forma sustancial, siendo que el 14 de abril de 2020, se ajustaron los elementos correspondientes al nombre del indicador, la

³ En el oficio DM-OF-0757-2020 de MIDEPLAN se indica que la disminución “...obedece a que el PNTM ha tenido que realizar ajustes importantes en su programación, producto de la emergencia nacional por COVID-19, según Decreto Ejecutivo 42227-MP-S Emergencia Nacional”.

⁴ a) Que recibe asesoría y acompañamiento; b) Que tiene docentes, bibliotecólogos o ingenieros de innovación que participan en las actividades de capacitación (cursos, talleres y otros), c) Que comparten a la asesoría pedagógica, evidencias de la implementación del PNTM, d) Que participen en eventos organizados por la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación, acerca de buenas prácticas pedagógicas de los docentes, bibliotecólogos o ingenieros de innovación en el marco de implementación del PNTM.

- 9 -

definición conceptual, la fórmula de cálculo, los componentes de dicha fórmula, la interpretación, la estimación presupuestaria, la fuente de información y los comentarios generales.

- 1.32. Como parte de los citados ajustes se modificó la meta de 30.000 jóvenes y adultos atendidos mediante modalidad a distancia, a 15.000 jóvenes y adultos graduados en Educación General Básica o Educación Diversificada al cierre del año 2020. Lo anterior redujo en un 50% la meta original y abrió la posibilidad de incluir no solo los estudiantes de educación abierta; sino de colegios académicos nocturnos, del Centro Integrado de Educación de Adultos (CINDEA), del Colegio Nacional de Educación a Distancia (CONED) y de los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC); los cuales representan el 77,0% de la meta reportada como cumplida.
- 1.33. La información que respalda dicha meta corresponde a dos reportes en formato excel elaborados por la Dirección de Desarrollo Curricular del MEP en donde se indican una cantidad total de 18.214 adultos y 6.795 jóvenes titulados; sin embargo, dichos reportes no detallan datos sobre los graduados, tales como, la fecha de emisión del título, el centro educativo, referencia a las actas de graduación, rango de edades, entre otros. Dichos detalles son relevantes para la verificación de la calidad de información reportada a MIDEPLAN y que respalda el cumplimiento de la meta.
- 1.34. Cabe indicar, que el MEP remitió una base de datos adicional en formato Excel con información de los adultos y jóvenes graduados; sin embargo, se determinaron las siguientes inconsistencias:
 - a) En la base de datos se detallan 1.831 registros de adultos graduados menos que en los datos reportados a MIDEPLAN; asimismo, se identificaron 389 registros de personas reprobadas y 2 registros duplicados.
 - b) Respecto a los registros de 6.795 jóvenes graduados, se identificaron 201 duplicidades, pues se consideró más de una vez una misma persona debido a que se contabilizó su título de tercer ciclo y el de bachillerato.
- 1.35. En cuanto a esta meta, el presupuesto programado y ejecutado en el Informe Anual 2020 del MEP coincide con las cifras reportadas a MIDEPLAN para el periodo 2020; sin embargo, no se logra comparar el monto acumulado para los periodos 2019-2020, puesto que se carece de dicha información.

OPINIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA

Abstención de Opinión

- 1.36. Considerando la importancia de los asuntos descritos en los párrafos 1.10 a 1.35 no fue posible para la Contraloría General de la República obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para conformar una base razonable que le permita emitir una opinión sobre la calidad de la información reportada sobre las metas: “200 centros educativos con obra nueva”, “800 centros educativos con mantenimiento”, “300 centros educativos conectados en al menos alguna de las capas de la Red Educativa de Banda Ancha”, “125 centros educativos implementando el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM)”, y “15.000 jóvenes y adultos graduados en Educación General Básica o Educación Diversificada”.

- 10 -

Firmamos a los 26 días del mes de abril de 2021, San José, Costa Rica.



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Flor de María Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Lic. Cristopher Lewis Álvarez
Fiscalizador Asociado

KBP/NCB/ncs

G: 2021000177-1