

Generalidades

Objetivo

El objetivo de la auditoría es determinar si la gobernanza y el diseño del proyecto para la implementación de la plataforma SABER del Ministerio de Educación Pública (MEP), responde al marco regulatorio y buenas prácticas aplicables de manera que se promueva un uso eficiente de los recursos y el logro de sus objetivos. Particularmente, este reporte tiene como finalidad comunicar las condiciones susceptibles de mejora identificadas respecto a la gobernanza de este proyecto.

Alcance y período

Este reporte abarca el análisis de la gobernanza, la cual comprende las acciones para orientar la estrategia, la coordinación, la supervisión y la transparencia necesarias para alcanzar los objetivos de implementación de la Plataforma SABER, conforme a los aspectos detallados en la siguiente figura:

Figura N° 1: Elementos de Gobernanza



Fuente: Elaboración CGR.

El periodo evaluado comprende entre el 1 de enero de 2020 y el 15 de junio de 2021, el cual puede ampliarse en los casos que se estime necesario. Este es el primer reporte de la auditoría; durante el proceso de fiscalización se emitirá un informe final que además de la gobernanza, comprenderá los resultados sobre las acciones relacionadas con el diseño del citado proyecto.

Relevancia

La gobernanza comprende la estructura que se utiliza para asegurar que se definan y alcancen los resultados pretendidos por las partes involucradas, lo cual resulta de relevancia para el MEP quien tiene a su cargo el proyecto para la implementación de la Plataforma SABER.

Lo anterior, siendo que esa Plataforma tiene como propósito fortalecer el servicio de educación que brinda ese Ministerio a 1.074.913 estudiantes, con 87.179 funcionarios y funcionarias distribuidos en 27 Direcciones Regionales de Educación y 9.170 centros educativos y servicios auxiliares¹ en todo el territorio nacional, mediante la conectividad y el uso de las tecnologías de información y comunicación.

¹ Programas de preescolar, escuelas y colegios diurnos y nocturnos, educación especial, aula edad, colegio nacional virtual, educación convencional y cursos libres, educación convencional y educación emergente, educación abierta, colegios a distancia y centros de atención integral para personas adultas con discapacidad.

Marco contextual: El proyecto para la implementación de la Plataforma SABER inició en el mes de octubre de 2018 y forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, como una intervención estratégica enfocada en el uso de la tecnología en beneficio de la comunidad educativa.

Este proyecto consiste en el desarrollo de una solución tecnológica que permita integrar los sistemas de información del MEP con nuevas tecnologías, para fortalecer la gestión administrativa para la prestación eficiente y eficaz de los servicios. Para su ejecución ese Ministerio definió ocho etapas (Figura N° 2), tres de las cuales serán financiadas con recursos de la Unión Europea. El plazo de implementación de la primera etapa del proyecto es de cuatro años².

Figura N° 2: Etapas del proyecto Plataforma SABER



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

Áreas de mejora identificadas

El MEP formalizó en el año 2017 la política “*La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*”, la cual mediante la orientación denominada “Ciudadanía digital e innovación”, busca, entre otros, promover la conectividad y el uso de las tecnologías de información y comunicación, con el propósito de cerrar la brecha digital en todas las regiones del país. En concordancia con esa política se incorporaron metas e indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 relacionados con la Plataforma SABER, los cuales, se incluyen como parte del Plan Estratégico Institucional 2019-2024, mediante la meta definida como “*8 fases tecnológicas al servicio de la comunidad educativa durante el período 2019-2024*”.

Para la implementación de la Plataforma SABER el MEP estableció desde el mes de diciembre de 2019 un Comité Directivo conformado por sus tres viceministros y directores de las direcciones involucradas con el proyecto. Ese comité tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los objetivos del proyecto, definir el alcance, resolver conflictos, así como, su seguimiento y control. Además, se designó un Director de Proyecto que tiene como función conseguir los objetivos planteados y el planeamiento y

² Entre los años 2019 y 2022.

ejecución del proyecto según los lineamientos del Comité Directivo, lo anterior ha contribuido en los avances de la plataforma.

Sin embargo, respecto a la gobernanza del proyecto se identificaron las siguientes condiciones susceptibles de mejora, las cuales se comunican a la Administración en procura de fortalecer la estructura y las acciones para orientar la estrategia, la coordinación, la supervisión y la transparencia necesarias para alcanzar los objetivos propuestos:

Necesidad de definir formalmente la estrategia de implementación de la Plataforma SABER con el fin de asegurar la continuidad de las acciones y el logro de los objetivos

De acuerdo con las Normas de control interno para el Sector Público³, se deben establecer las políticas y las actividades de control para gestionar y verificar la calidad de la gestión, las cuales permitan asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo. En ese sentido, el establecimiento de la estrategia permite plantear una visión integrada que asegure la cohesión y continuidad de las acciones para obtener los resultados propuestos y el cumplimiento de los objetivos que se definen.

Asimismo, en la Ley General de Control Interno, N° 8292⁴, se dispone que es necesario armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el manejo eficiente de los recursos públicos. Por lo que la alineación de dichas acciones con las expectativas de las partes es esencial para la optimización de los recursos, la consecución de los resultados y la prestación eficiente de los servicios.

Al respecto, del análisis realizado se determinó que la estrategia del proyecto no se encuentra debidamente formalizada y comunicada a las partes involucradas. En ese sentido, no se dispone de la definición clara del alcance, objetivos, líneas de acción, metas, responsables, plazos, presupuesto, indicadores, el cronograma y la vinculación con la planificación estratégica de la institución que permita garantizar la continuidad del proyecto.

Además, si bien el MEP dispone de una metodología para la administración de sus proyectos; esta no es utilizada para la implementación de la Plataforma SABER; y, no se documentaron las razones y análisis técnicos que motivan esta actuación, ni la identificación de los mecanismos de control alternativos. Como parte de los elementos relevantes para esa administración, no se han definido la totalidad de fuentes de financiamiento del proyecto, dado que si bien se cuenta con recursos externos para las primeras tres etapas, no existe claridad respecto a las etapas restantes, lo cual podría impactar su continuidad y el alcance de los resultados esperados para la prestación eficiente de los servicios.

Adicionalmente, no se han identificado los riesgos del proyecto, considerando análisis prospectivos⁵, con su respectiva determinación de nivel de exposición, probabilidad de ocurrencia e impacto en procura del establecimiento de los planes de acción; así como, los responsables para la evaluación y tratamiento de dichos riesgos.

Considerando lo anterior, resulta indispensable fortalecer la estrategia del proyecto en procura de delimitar el alcance, objetivos, metas, responsables y roles, gestión de riesgos, plazos, presupuesto,

³ Norma 1.9 Vinculación del Sistema de Control Interno con la calidad de las Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE (NCISP).

⁴ Artículo 16 inciso b) Sistemas de Información.

⁵ Norma 3.3 Vinculación con la planificación institucional de las NCISP.

indicadores y cronogramas, de manera que se actúe con eficiencia, eficacia y economicidad con miras a la generación de valor público mediante la prestación del servicio de educación a la ciudadanía⁶.

Necesidad de definir mecanismos de coordinación y supervisión para la implementación oportuna y sostenible del proyecto

La coordinación consiste en la relación que se debe dar entre las partes involucradas en un proyecto con el propósito de desarrollar e implementar políticas consistentes, eficientes, oportunas y sostenibles. Al respecto, las NCISP establecen que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, las actividades de control pertinentes, entre ellas las políticas, procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar el logro de los objetivos institucionales⁷. Por ello, para la implementación oportuna y sostenible de un proyecto es necesario definir los mecanismos de coordinación, que contribuyan a obtener una cohesión mediante la integración de intereses de las partes involucradas en los procesos.

Asimismo, en dichas Normas dentro de las actividades de control definidas para la gestión de los proyectos que la institución emprenda, se contempla la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y recursos utilizados⁸. Esta supervisión conlleva la priorización y seguimiento de los compromisos para garantizar una efectiva ejecución de los proyectos que contribuya con la calidad de los servicios que brindan las entidades públicas, mediante su seguimiento y evaluación, lo que facilita la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Al respecto, de la evaluación de estos elementos en el proyecto para la implementación de la Plataforma SABER, se determinó que no se han establecido los mecanismos para coordinar las agendas de trabajo, definir las responsabilidades y atribuciones de las partes involucradas en el proyecto, lograr los objetivos, la visión compartida por todas esas partes y mantener ese esfuerzo cooperativo.

Asimismo, se identificó que no se han definido e implementado los mecanismos de coordinación para anticipar, prevenir y solucionar potenciales conflictos⁹, no se ejecutan evaluaciones de la coordinación entre las partes involucradas y el aseguramiento de la disponibilidad de los medios necesarios para llevar a cabo los proyectos; lo anterior como parte de una estructura que incentive una perspectiva integrada de gobierno incluyendo la manera en que el esfuerzo colaborativo se lidera.

Además, no se han definido formalmente los mecanismos que permitan la supervisión y el seguimiento del proyecto, que contemplen las tareas, los responsables, los compromisos y la periodicidad de dicho proceso; de manera que se documenten y comuniquen los avances del proyecto en procura de la oportuna toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, el Departamento de Programación y Evaluación de la Dirección de Planificación Institucional del MEP no realiza una supervisión y seguimiento del proyecto para la implementación de la Plataforma, a pesar de que sus funciones¹⁰ contemplan la asesoría para la formalización y evaluación proyectos en todas sus etapas; así como, establecer y mantener actualizado un registro de los proyectos ejecutados por el MEP, como base para la retroalimentación la toma de decisiones.

Además, se identificó que si bien se elaboran minutas desde el 18 de diciembre de 2019, donde se documenta la participación activa por parte de los integrantes del citado Comité Directivo, ninguna ha sido

⁶ Norma 4.5.2 Gestión de proyectos de las NCISP.

⁷ Norma 4.1 Actividades de control de las NCISP.

⁸ Norma 4.5.2 Gestión de proyectos de las NCISP.

⁹ Norma 4.2 Requisitos de las actividades de control, inciso b) de las NCISP.

¹⁰ Artículo 44 incisos f), g) y h) del Decreto N° 38170-MEP.

debidamente formalizada. Esto es relevante en procura de respaldar formalmente las decisiones relevantes del proyecto y su gestión, en procura de generar información para la supervisión respectiva y la toma de decisiones.

En ese sentido, la definición de mecanismos¹¹ para el seguimiento y control del avance del proyecto, considerando el alcance, los costos y el tiempo, permite verificar si se están implementando las actividades conforme al cronograma establecido, si se alcanzan o no las metas y los resultados deseados, así como la ejecución de acciones pertinentes ante eventuales desviaciones.

Necesidad de definir mecanismos para promover la transparencia sobre el avance en la implementación de la Plataforma SABER

La gobernanza comprende el componente de la transparencia, el cual corresponde a la comunicación sobre las actividades y resultados de las entidades públicas, lo cual es importante ya que favorece la rendición de cuentas. Al respecto, en las NCISP se establece que se debe fomentar la comunicación transparente que promueva el desempeño eficaz y el logro de los objetivos institucionales; así como, establecer canales y medios de comunicación, que permitan transmitir la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios dentro y fuera de la institución¹².

Sobre el particular, se determinó que no se han definido e implementado mecanismos de comunicación para la rendición de cuentas sobre el avance en la implementación de la Plataforma SABER, tales como, la elaboración, emisión y publicación de informes de avance de forma periódica en procura de fomentar la transparencia, tanto a las partes involucradas como a la ciudadanía. En ese sentido, a la fecha no se han generado informes sobre el avance, seguimiento, cumplimiento de metas, entre otros, que sirvan de insumo para la toma de decisiones respecto al proyecto.

Lo anterior resulta relevante ya que la rendición de cuentas comprende la obligación legal de informar periódicamente sobre cómo se utilizan los recursos para buscar el bienestar de la colectividad y satisfacer las necesidades públicas con apego a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad¹³.

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

¹¹ Normas 4.5.1 Supervisión constante y 4.5.2 inciso c) Gestión de proyectos de las NCISP.

¹² Normas 2.2 Compromiso superior y 5.7.1 Canales y medios de comunicación de las NCISP.

¹³ Anexo N° 1 Rendición de cuentas de las NCISP.