

**INFORME N° DFOE-CAP-IF-00014-2021**

17 de septiembre, 2021

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS  
MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO  
PRESUPUESTARIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS  
JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS A CARGO DEL MEP

**2021**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
Origen de la Auditoría.....	5
Objetivo.....	5
Alcance.....	5
Criterios de Auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	6
Generalidades acerca del objeto de auditoría.....	6
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	10
Siglas.....	10
<b>Resultados.....</b>	<b>10</b>
MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS JUNTAS.....	10
Debilidades relacionadas con la alineación estratégica, la normativa, las responsabilidades y la definición de funciones para la aprobación presupuestaria.....	11
Debilidades relacionadas con la definición, ejecución, controles y generación de información sobre la aprobación presupuestaria.....	15
MECANISMOS PARA EL SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS JUNTAS.....	19
Debilidades que imposibilitan el seguimiento del uso, disposición y administración de los recursos de las Juntas.....	20
<b>Conclusiones.....</b>	<b>25</b>
<b>Disposiciones.....</b>	<b>26</b>
A LA MÁSTER GISELLE CRUZ MADURO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	26
A LA LICENCIADA ANABELLE VARGAS MONGE EN SU CALIDAD DE DIRECTORA FINANCIERA DEL MEP Y AL INGENIERO RICARDO RIVEROS ROJAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO.....	26

## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué examinamos?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si el Ministerio de Educación Pública ha definido e implementado los mecanismos que le permitan ejecutar la aprobación y el seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas conforme al marco regulatorio aplicable. El periodo evaluado comprendió entre el 1 enero de 2020 y el 30 de junio de 2021, ampliándose cuando se consideró necesario.

### ¿Por qué es importante?

La aprobación y el seguimiento presupuestario tienen como propósito promover una toma de decisiones estratégica y oportuna sobre los recursos públicos, asegurándose que éstos se orienten al cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en la planificación estratégica. Asimismo, permiten disponer de los recursos financieros que se estiman, dentro del bloque de legalidad y la técnica aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica para su ejecución; así como, para brindar seguimiento y supervisar que su uso se ajuste a las metas y objetivos para los cuales fueron aprobados.

Al respecto, el Ministerio de Educación Pública tiene la responsabilidad de aprobar y dar seguimiento a los presupuestos de 3.747 Juntas de Educación y 734 Juntas Administrativas, que durante el periodo 2020 ejecutaron ingresos que ascendieron a los ₡323.113,0 millones, de los cuales un 68% (₡219.532 millones) corresponde a transferencias giradas por ese Ministerio, segundo rubro en importancia que otorga esa cartera, después del Fondo Especial para la Educación Superior. En ese sentido, resulta relevante la definición e implementación de mecanismos que permitan la aprobación y seguimiento presupuestario conforme al marco regulatorio aplicable en procura del uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.

### ¿Qué encontramos?

La Contraloría General determinó que los mecanismos definidos e implementados por el Ministerio de Educación Pública no aseguran la ejecución de la aprobación y el seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas conforme al marco regulatorio aplicable.

Al respecto, las acciones para la aprobación y el seguimiento presupuestario de esos recursos no se definen y ejecutan de manera sistemática y planificada, en concordancia con los fines institucionales y los requerimientos de las partes interesadas. Entre otros aspectos, se tiene la emisión de normativa por parte de diferentes dependencias del Ministerio sin la coordinación necesaria, en perjuicio de la claridad de funciones, la trazabilidad de las actividades y los controles respectivos.

Existen debilidades en la conformación y los niveles de interrelación formal entre la Dirección Financiera, las 27 Direcciones Regionales y las otras dependencias del Ministerio que deben interactuar en el proceso. En esa línea, existe una limitada coordinación que ha generado que se transfieran recursos a las Juntas sin verificar previamente que se cuenta con el presupuesto aprobado y se conozcan los objetivos y metas formulados para su aplicación conforme al fin para el cual fueron destinados.

La definición de funciones asignadas a las Direcciones Regionales para la aprobación y seguimiento presupuestario presenta debilidades relacionadas con la ausencia de perfiles específicos de los puestos a cargo de esta labor ni se brinda la capacitación respectiva; además, existen debilidades en la distribución de funciones ya que no se considera, entre otros, la demanda de servicios conforme a la cantidad de Juntas a cargo de cada Dirección, la dinámica

organizacional, el entorno y los riesgos, lo que por ejemplo, genera que una sola persona tenga a su cargo la aprobación presupuestaria de los recursos de hasta 212 Juntas.

El Ministerio ha definido controles para la aprobación de los presupuestos iniciales, modificaciones y extraordinarios que presentan las Juntas a las 27 Direcciones Regionales; sin embargo, dichos controles no son ejecutados o se aplican de manera parcial. Entre otras situaciones, el 89% de las Direcciones Regionales no considera los resultados de la ejecución del presupuesto de las Juntas; el 41% no dispone de mecanismos para garantizar que los presupuestos ordinarios se tramiten en el plazo, el 56% no dispone de éstos para el trámite de los presupuestos extraordinarios y el 63% para modificaciones externas; además, el 17% no notifica la resolución de los documentos presupuestarios a las Juntas y quienes lo notifican, no disponen de un formato estandarizado para esa comunicación.

Aunado a lo anterior, el 85% de las Direcciones Regionales no ejecuta la gestión de los riesgos asociados a la aprobación y seguimiento presupuestario y no se dispone de insumos integrados para la toma de decisiones, la retroalimentación y la mejora continua. En ese sentido, se carece de información oportuna sobre los recursos aprobados a cada una de las Juntas, el cumplimiento de las metas establecidas en sus planes de trabajo, entre otra información que le permita al Ministerio conocer la orientación final de los recursos administrados por dichas Juntas; así como, la verificación del cumplimiento de objetivos para los cuales se destinan los recursos.

Respecto al seguimiento del uso, disposición y administración de los recursos de las Juntas, las actividades se ejecutan sin un propósito definido y existen debilidades relacionadas con su estructura, funciones y vinculación con la planificación estratégica, lo que limita el aseguramiento razonable de la operación, así como la verificación del logro de los objetivos. Al respecto, un 48% de las Direcciones Regionales no realizan ese seguimiento, o bien, lo ejecuta de manera parcial, debido a que existe poca claridad y comprensión del marco normativo; no se dispone de herramientas estandarizadas que posibiliten la ejecución de actividades; los procesos no son sistemáticos y estructurados en las 27 Direcciones Regionales y existe un manejo inadecuado de la información en detrimento del acceso oportuno de la misma.

### **¿Qué sigue?**

Se emiten disposiciones a la Ministra de Educación Pública, a la Directora Financiera y al Director de Gestión y Desarrollo Regional de ese Ministerio, con el propósito de que se implementen las acciones que permitan subsanar las situaciones indicadas, mediante la definición de orientaciones estratégicas y el rediseño de la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas, de manera que se definan mecanismos sistemáticos, claros y estructurados que permitan orientar la ejecución de actividades basadas en el control interno, la calidad, la gestión para resultados y de riesgos; así como, el cumplimiento del marco regulatorio aplicable.

Lo anterior, en procura de una gestión eficiente y estratégica por parte del Ministerio en la asignación de esos recursos públicos; así como, la contribución al logro de objetivos estratégicos que promuevan la mejora continua, la transparencia, la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción, el respeto a las normas y fundamentalmente la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de educación mediante el control, direccionamiento y acompañamiento requerido por las Juntas en la gestión de esos recursos.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES**  
**INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS MECANISMOS**  
**PARA LA APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS**  
**RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN Y**  
**ADMINISTRATIVAS A CARGO DEL MEP**

## 1. Introducción

### Origen de la Auditoría

- 1.1. La aprobación y el seguimiento presupuestario tienen como propósito promover una toma de decisiones estratégica y oportuna sobre los recursos públicos, asegurándose que éstos se orienten al cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en la planificación estratégica. Asimismo, permiten disponer de los recursos financieros que se estiman, dentro del bloque de legalidad y la técnica aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica para su ejecución; así como, para brindar seguimiento y supervisar que su uso se ajuste a las metas y objetivos para los cuales fueron aprobados.
- 1.2. Al respecto, el Ministerio de Educación Pública tiene la responsabilidad de aprobar y dar seguimiento a los presupuestos de 3.747 Juntas de Educación y 734 Juntas Administrativas, que durante el periodo 2020 ejecutaron ingresos que ascendieron a los ₡323.113,0 millones, de los cuales un 68% (₡219.532 millones) corresponde a transferencias giradas por el Ministerio, segundo rubro en importancia que otorga esa cartera, después del Fondo Especial para la Educación Superior. En ese sentido, resulta relevante la definición e implementación de mecanismos que permitan la aprobación y seguimiento presupuestario conforme al marco regulatorio aplicable en procura del uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### Objetivo

- 1.4. Determinar si el Ministerio de Educación Pública ha definido e implementado los mecanismos que le permitan ejecutar la aprobación y el seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas conforme al marco regulatorio aplicable.

### Alcance

- 1.5. La auditoría comprendió el análisis de los mecanismos definidos e implementados por el Ministerio de Educación Pública<sup>1</sup> durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2021, con el fin de ejecutar la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas conforme al marco regulatorio aplicable.

<sup>1</sup> La Dirección Financiera, las 27 Direcciones Regionales de Educación, las Unidades Ejecutoras de Transferencias, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, la Dirección de Planificación Institucional y el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional.

---

## **Criterios de Auditoría**

---

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron comunicados a la Ministra de Educación Pública en el oficio N° DFOE-CAP-0122 del 28 de mayo de 2021; y, expuestos a la Viceministra de Planificación y Coordinación Regional, una funcionaria del Despacho; así como, al Director de Gestión y Desarrollo Regional y al Jefe del Departamento de Gestión de Juntas.

---

## **Metodología aplicada**

---

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Asimismo, se utilizó la información suministrada mediante entrevistas al personal del MEP e información suministrada por las 27 Direcciones Regionales de Educación; las Unidades Ejecutoras de Transferencias; las Direcciones Financiera; Gestión y Desarrollo Regional y de Planificación Institucional; así como, por el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional.
- 1.8. Los procedimientos de auditoría ejecutados consideraron la aplicación de un instrumento que permitió realizar el análisis de los mecanismos definidos e implementados por ese Ministerio para la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas. Cabe indicar, que se realizaron talleres y comunicación continua con la Administración para dicha aplicación, lo que propició la realimentación y una respuesta oportuna por parte las Direcciones Regionales y otras instancias del MEP.

---

## **Generalidades acerca del objeto de auditoría**

---

- 1.9. Las Juntas de Educación y Administrativas son entidades de derecho público que reciben una serie de transferencias amparadas en la Constitución Política y otras leyes específicas, tales como, Ley Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales, N° 6746; Ley Subvención a las Juntas de Educación y Administrativas por las Municipalidades, N° 7552; Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Educación Técnica Profesional, N° 7372; Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, N° 7600; Ley Impuestos sobre cigarrillos y licores para Plan de Protección Social, N° 7972; Ley para el financiamiento y desarrollo de Equipo de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Regular y de los Servicio de III y IV ciclos de Educación Especial, N° 8283. Además, forman parte de los presupuestos de las Juntas, los ingresos propios que generen producto de la venta de bienes y servicios y alquileres, entre otros, y los proporcionados por organizaciones públicas o privadas.
- 1.10. Durante el periodo 2020, las Juntas de Educación y Administrativas reportaron ingresos reales por ₡323.113 millones, de los cuales, ₡219.532 millones (68%) corresponden a transferencias procedentes del Gobierno Central. Por su parte los gastos ejecutados ascienden a ₡244.623 millones, lo que implica un porcentaje de ejecución promedio para ese periodo de 61%. En el siguiente cuadro se detallan los presupuestos aprobados por las Direcciones Regionales:

**Cuadro 1 Presupuestos aprobados y ejecutados de las Juntas por provincia en millones de colones 1/**

PROVINCIA	Presupuesto aprobado 2020	Representatividad	Ingreso reales 2020	Gastos ejecutados 2020	% Ejecución	Recursos no ejecutados al 31-12-2020
San José	98.254	24%	87.761	60.303	61%	27.458
Alajuela	82.799	21%	78.323	54.594	66%	23.729
Puntarenas	63.961	16%	52.611	40.333	63%	12.278
Limón	53.300	13%	23.220	19.644	37%	3.576
Guanacaste	40.435	10%	28.253	26.096	65%	2.156
Heredia	32.508	8%	28.850	22.500	69%	6.350
Cartago	30.631	8%	24.096	21.153	69%	2.943
<b>Total general</b>	<b>401.888</b>	<b>100%</b>	<b>323.113</b>	<b>244.623</b>	<b>61%</b>	<b>78.490</b>

Nota 1/: No incluye datos de ejecución de las Juntas cuyo presupuesto es aprobado por la Dirección Regional de Guápiles, ni los datos de algunas Juntas de las Direcciones de San José Norte, Limón, San José Oeste, Cartago, San José Central, Desamparados, Nicoya y Grande de Térraba, ya que no se disponía de ellos en esas Direcciones.

Fuente: Elaboración CGR, con datos aportados por las Direcciones Regionales del MEP.

- 1.11. En el artículo 7 de la Ley Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales se dispone que *“De todas las subvenciones o rentas, o de los ingresos adicionales, que reciban las juntas de educación y las juntas administrativas del país, por disposición de esta ley, del Código de Educación y de otras leyes, provenientes del Estado o de rentas propias, las juntas deberán elaborar sus presupuestos someterlos a la aprobación del Departamento Financiero del Ministerio de Educación Pública...”*
- 1.12. Considerando lo anterior, conviene acotar que las Juntas constituyen un modelo de participación ciudadana que busca afianzar el vínculo entre la comunidad y los centros educativos, como tales, son un órgano conformado por personas de la comunidad que cumplen requisitos generales para ser miembros, son nombradas por el Gobierno Local respectivo y cumplen con sus funciones ad honorem. En ese sentido, corresponden a órganos auxiliares<sup>2</sup> que se encuentran bajo la tutela administrativa del MEP<sup>3</sup>, lo cual implica que están sujetas a las disposiciones legales y técnicas, entre otras, las que regulan la asignación, uso, supervisión y control de los recursos públicos que administran<sup>4</sup>, con el fin de garantizar que éstos sean utilizados para atender las necesidades de los centros educativos y mejorar el bienestar de la población estudiantil.
- 1.13. Así las cosas, la aprobación y el seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas se encuentra a cargo del MEP. Actualmente, las funciones respectivas han sido asignadas principalmente a sus 27 Direcciones Regionales de Educación, instancias que representan e integran el sistema educativo en el nivel regional, así como, el vínculo formal entre el nivel central y las comunidades educativas<sup>5</sup>. (Ver Figura 1).

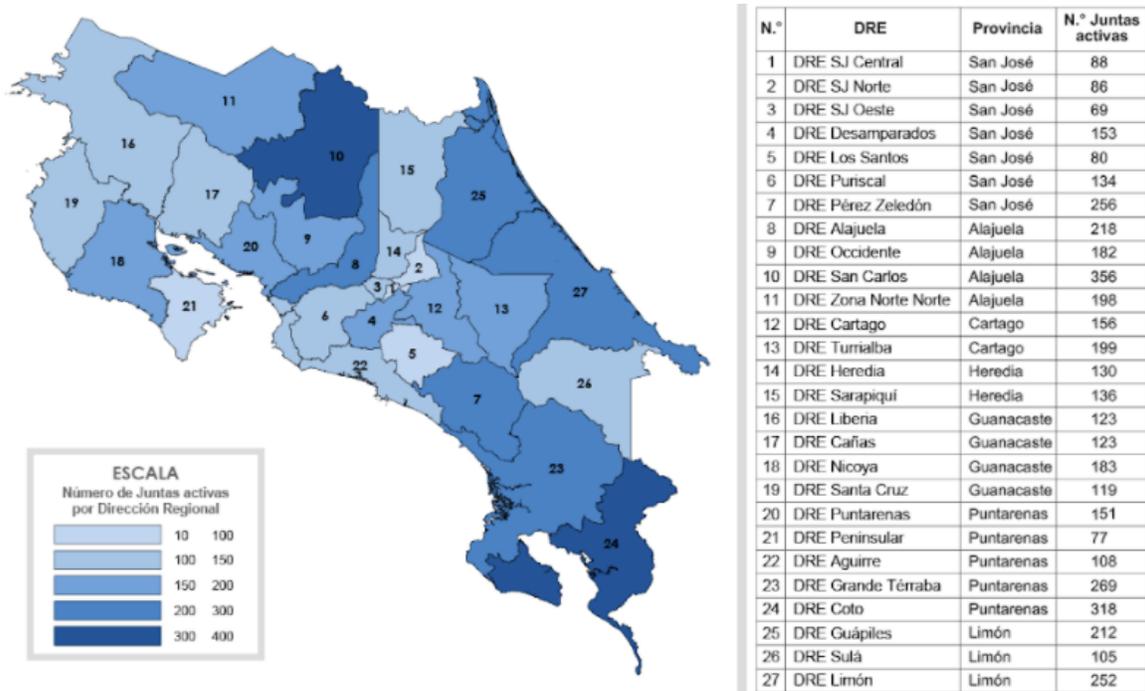
<sup>2</sup> En el artículo 42 de la Ley Fundamental de Educación, N.º 2160 se establece que las Juntas de Educación *“Serán organismos auxiliares de la Administración Pública y servirán, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela”*.

<sup>3</sup> Artículo 42 Ley N.º 2160. Además, véase dictamen C-386-2003 de 9 de diciembre de 2003 de la Procuraduría General de la República, reiterado en Dictamen C-167-2017 del 17 de julio de 2017.

<sup>4</sup> Artículo 47 de la Ley Fundamental de Educación, N.º 2160.

<sup>5</sup> Artículo 2 del Decreto N.º 35513.

**Figura 1 Direcciones Regionales de Educación y Juntas por provincia**



Fuente: Elaboración CGR, con datos aportados por las Direcciones Regionales del MEP.

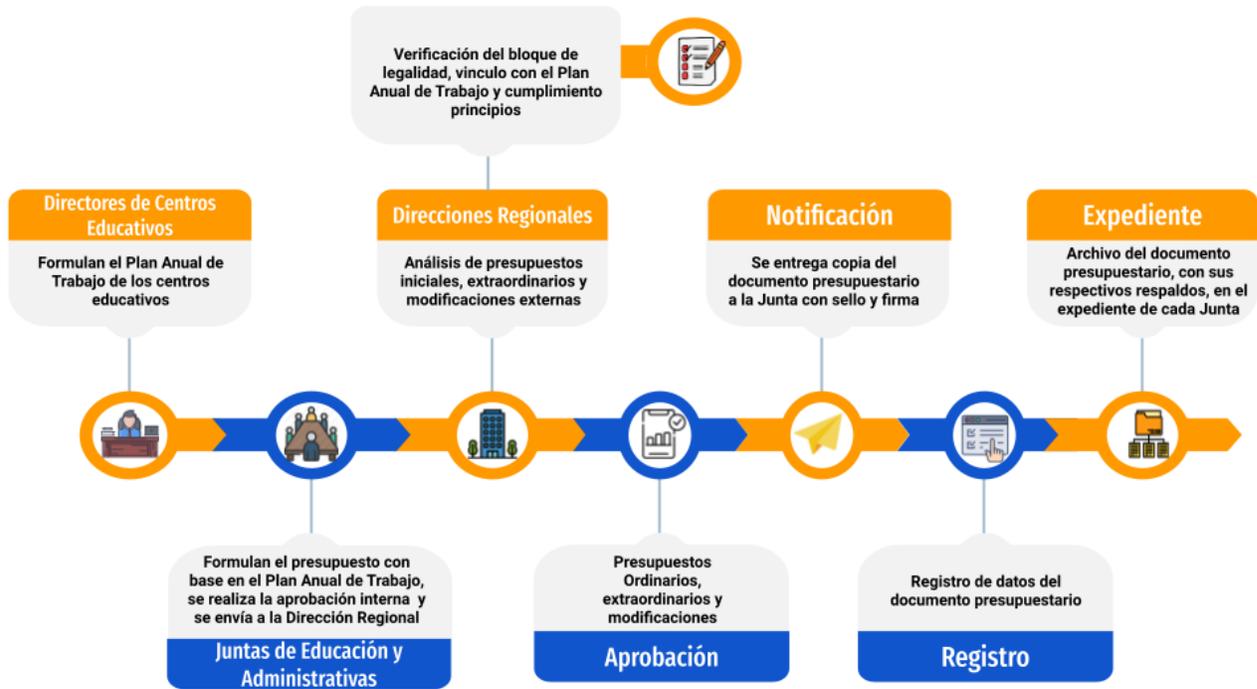
- 1.14. De acuerdo con la estructura orgánica formalmente aprobada para el MEP, dichas Direcciones Regionales dependen del Despacho Ministerial; y su Departamento de Servicios Administrativos y Financieros es el encargado de ejecutar tres procesos: la Gestión Administrativa y de Servicios de Apoyo; la Gestión del Recurso Humano; y, la Gestión de Juntas de Educación y Administrativas. En esta última instancia se concentran las actividades de aprobación de los presupuestos ordinarios, extraordinarios y las modificaciones presupuestarias de las Juntas; así como las acciones de seguimiento y supervisión del uso de los recursos administrados por éstas<sup>6</sup>.
- 1.15. La **aprobación presupuestaria** implica el análisis y discusión del presupuesto formulado por las Juntas para el cumplimiento de los objetivos y metas para fundamentar el correspondiente acto de aprobación. Este proceso debe considerar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los principios presupuestarios y normas básicas del ordenamiento jurídico vigente, la inclusión de todos los ingresos asignados por ley, los métodos de cálculo para los montos de fondos propios y el acatamiento de otros asuntos técnicos, de fondo y forma<sup>7</sup>. (Ver Figura 2).
- 1.16. Por su parte, el **seguimiento presupuestario** corresponde al control de los recursos, que comprende todas aquellas acciones, normas y procedimientos que se aplican para garantizar el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto y de los respectivos objetivos y metas. Asimismo, la evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados y los efectos alcanzados en el ejercicio presupuestario, su contribución al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos, tanto en el nivel institucional como en el programático. Esta fase incluye el análisis de las desviaciones y la determinación de posibles acciones correctivas<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Artículo 95 b) del Decreto N° 38249 y artículo 68 k) del Decreto N°35513.

<sup>7</sup> Manual de Presupuesto para encargados del proceso regional de Juntas, tesoreros, contadores y Juntas de Educación y Administrativas (2010) (Manual de Presupuesto), sección II, pág. 37.

<sup>8</sup> Manual de Presupuesto, secciones IV, pág. 47 y V, pág. 53.

**Figura 2 Actividades principales de la aprobación presupuestaria**



Fuente: Elaboración CGR, con base en la normativa del MEP.

1.17. Cabe indicar, que para la aprobación y seguimiento del uso de los recursos presupuestarios administrados por las Juntas intervienen otras instancias del MEP según se detalla en la Figura 3:

**Figura 3 Instancias del MEP involucradas en la aprobación y seguimiento presupuestario**



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

## Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 1.18. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio DFOE-CAP-0582 del 1 de septiembre de 2021. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Ministra de Educación Pública mediante los oficios DM-1107-09-2021 y DM-1117-09-2021 del 8 y 16 de septiembre de 2021, respectivamente. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-CAP-0619 (13798) del 17 de septiembre de 2021.

## Siglas

- 1.19. A continuación, se detallan las siglas utilizadas en este informe:

**Cuadro 2 Listado de siglas**

Sigla	Significado
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>NCISP</b>	Normas de Control Interno para el Sector Público

Fuente: Elaboración CGR.

## 2. Resultados

### MECANISMOS PARA LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS JUNTAS

- 2.1. La aprobación de los presupuestos de las Juntas de Educación y Administrativas, se encuentra actualmente a cargo de los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros<sup>9</sup> de las Direcciones Regionales de Educación del MEP. Asimismo, deben participar otras instancias institucionales de acuerdo con el marco regulatorio y técnico vigente; entre ellas, la Dirección Financiera<sup>10</sup>, los directores y directoras de los centros educativos<sup>11</sup> y las Unidades Ejecutoras de Transferencias<sup>12</sup>.
- 2.2. Dicha aprobación es relevante ya que tiene como propósito ejercer control sobre todos los fondos administrados por esas Juntas<sup>13</sup>, de manera que se asegure su orientación al cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en la planificación, la visión plurianual de la gestión y la disponibilidad de los recursos financieros. Lo anterior en atención al bloque de legalidad y la técnica aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica para su ejecución<sup>14</sup>.
- 2.3. No obstante, se determinó que los mecanismos definidos e implementados para la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las Juntas no asegura su ejecución conforme al marco regulatorio, en lo correspondiente a los aspectos que se detallan a continuación, los cuales corresponden a debilidades que limitan la efectividad del control y orientación de esos recursos:

<sup>9</sup> Artículo 95 b) del Decreto N° 38249.

<sup>10</sup> Artículo 7 de la Ley N° 6746.

<sup>11</sup> Artículos 47 y 93 b) del Decreto N° 38249.

<sup>12</sup> Artículo 106 del Decreto N° 38249.

<sup>13</sup> Artículo 7 de la Ley N° 6746.

<sup>14</sup> Artículo 53 del Decreto N° 38249.

## **Debilidades relacionadas con la alineación estratégica, la normativa, las responsabilidades y la definición de funciones para la aprobación presupuestaria**

- 2.4. En el artículo 7 de la Ley N° 6746 se dispone que la aprobación de los presupuestos de las Juntas corresponde a la Dirección Financiera del MEP; sin embargo, actualmente esta labor es ejecutada por las 27 Direcciones Regionales en atención al Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas<sup>15</sup>.
- 2.5. Lo anterior, sin que esa Dirección Financiera ejecute funciones de coordinación con las Direcciones Regionales, lo que ha generado que se transfieran recursos a las Juntas sin verificar previamente que se cuenta con el presupuesto aprobado y se conozcan los objetivos y metas formulados para su aplicación conforme al fin para el cual fueron destinados. Esto pese a que en el artículo 12 del Reglamento para Transferencias de la Administración Central a Entidades Beneficiarias, se establece que éstas deben girarse hasta tanto el presupuesto de la entidad beneficiaria que las incorpore haya sido aprobado de conformidad con el ordenamiento jurídico.
- 2.6. Aunado a lo anterior, las acciones para la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las Juntas no se definen y ejecutan de manera sistemática y planificada, en concordancia con los fines institucionales y los requerimientos de las partes interesadas del proceso. Además, existen debilidades en la conformación y los niveles de interrelación formal entre las Direcciones Regionales y las otras dependencias del Ministerio que deben interactuar en el proceso, según se detalla a continuación:
  - a) La aprobación presupuestaria no se encuentra alineada con los objetivos estratégicos y fines institucionales del MEP. Al respecto, 18 Direcciones Regionales no disponen de un “Plan Estratégico” y los planes de las 9 Direcciones restantes no se encuentran vinculados con el Plan Estratégico Institucional y sus objetivos no permiten orientar la aprobación presupuestaria.
  - b) Si bien 23 Direcciones Regionales disponen de un plan anual operativo; este no se encuentra alineado con el plan estratégico y no cuenta con indicadores de desempeño que coadyuven a la evaluación de las actividades relativas al proceso de aprobación presupuestaria, situación que es reconocida por esas Direcciones.
- 2.7. El marco normativo que regula la aprobación presupuestaria es emitido por diferentes instancias<sup>16</sup> del Ministerio sin que exista la coordinación necesaria entre ellas, en perjuicio de la claridad de funciones, la trazabilidad de las actividades, los controles respectivos y las responsabilidades que debe asumir cada parte conforme al marco regulatorio vigente. Al respecto, se determinó lo siguiente:
  - a) La aprobación presupuestaria se regula mediante una estructura normativa compleja. Existen 19 documentos donde se identifican duplicidades y desactualizaciones: tres reglamentos (dos desactualizados), tres directrices, seis lineamientos (tres desactualizados), cinco manuales (dos desactualizados), un procedimiento y una guía. Asimismo, cada Dirección Regional cuenta con lineamientos específicos que han elaborado para ejecutar el proceso.
  - b) Si bien la normativa contempla una descripción general de las funciones, actividades, responsables y plazos, esta no es clara y específica respecto a las acciones a cargo de otras instancias del MEP, los niveles de coordinación, la secuencia de las actividades y los destinatarios.
  - c) La normativa no se revisa periódicamente y las Direcciones Regionales no son partícipes e informadas oportunamente sobre las modificaciones realizadas. Asimismo, si bien el 53%

<sup>15</sup> Artículo 95, inciso b) del Decreto Ejecutivo N° 38249.

<sup>16</sup> Dirección Financiera, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional y las Unidades Ejecutoras de Transferencias.

señala conocer la normativa emitida por las diferentes dependencias del MEP, no se dispone de mecanismos que aseguren su aplicación.

- 2.8. Además, la definición de funciones asignadas a las Direcciones Regionales para la ejecución del proceso de aprobación presupuestaria presenta las siguientes debilidades que limitan el cumplimiento de los objetivos y la generación de valor público a partir de ese proceso:
- No se ha definido el perfil y las funciones específicas de los procesos de aprobación y seguimiento presupuestario a cargo del personal de las Direcciones Regionales; únicamente se cuenta con la descripción de cargos del Manual de la Dirección General de Servicio Civil. Esto limita la definición de responsabilidades y la asignación de la autoridad necesaria para la toma de decisiones y emprender las acciones pertinentes.
  - La distribución de funciones vinculadas a la aprobación presupuestaria no considera, entre otros aspectos, la cantidad de juntas a cargo de cada Dirección Regional, la demanda respecto a presupuestos iniciales, extraordinarios, modificaciones, informes de ejecución y liquidaciones, asesorías en temas presupuestarios, así como, la relación con otros elementos o funciones a cargo de esas Direcciones que apoye el logro de los objetivos y la generación de valor público. Al respecto, en el cuadro 3 se muestra la distribución de las Juntas por Dirección Regional, la cantidad de personal asignado al proceso de aprobación y el monto aprobado en el periodo 2020, reflejando que en las Direcciones Regionales una sola persona puede tener a su cargo la aprobación presupuestaria de los recursos de hasta 212 Juntas.

**Cuadro 3 Aprobación presupuestaria por Dirección Regional en millones de colones**

Dirección Regional de Educación	Cantidad de Juntas Activas	Cantidad personal a cargo de la aprobación	Monto total aprobado 2020
San Carlos	356	2	29.990
Guápiles	212	1	26.727
Alajuela	218	2	24.328
Cartago	156	2	22.516
Heredia	130	4	21.633
Coto	318	2	21.490
SJ Central	88	2	20.005
Pérez Zeledón	256	2	19.494
Limón	252	2	19.437
Desamparados	153	3	16.915
Occidente	182	2	16.741
SJ Oeste	69	2	15.921
Puntarenas	151	3	15.334
SJ Norte	86	1	15.287
Liberia	123	2	15.044
Grande Térraba	269	2	12.385
Zona Norte			
Norte	198	2	11.741
Sarapiquí	136	1	10.875
Santa Cruz	119	2	9.806
Aguirre	108	2	9.112
Nicoya	183	1	8.812
Turrialba	199	2	8.115
Sulá	105	1	7.135
Cañas	123	2	6.772
Puriscal	134	2	5.814

Peninsular	77	2	5.639
Los Santos	80	1	4.818
<b>TOTAL</b>	<b>4.481</b>	<b>52</b>	<b>401.888</b>

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por las Direcciones Regionales.

- c) Se han definido cursos y webinars sobre aprobación presupuestaria; sin embargo, se carece de un plan de capacitación sobre estos temas. Al respecto, el 89% (24) de las Direcciones Regionales no recibe capacitación continua para la ejecución del proceso de aprobación presupuestaria que coadyuve al cumplimiento de sus funciones.
- d) No existe claridad en cuanto a la responsabilidad de capacitar, pues la normativa se encuentra dispersa y asigna funciones relativas a este tema tanto a la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional en coordinación con el Instituto de Desarrollo Profesional como a los Departamentos de Gestión de Juntas y Gestión de Transferencias<sup>17</sup>.
- 2.9. Las debilidades descritas anteriormente resultan contrarias respecto a lo dispuesto en el marco regulatorio y técnico que se detalla a continuación:
- a) En el artículo 7 de la Ley N° 6746 Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales, se dispone que de todas las subvenciones o rentas, o de los ingresos adicionales, que reciban las juntas de educación y las juntas administrativas del país, por disposición de esta ley, del Código de Educación y de otras leyes, provenientes del Estado o de rentas propias, las juntas deberán elaborar sus presupuestos someterlos a la aprobación del Departamento Financiero del Ministerio de Educación Pública.
- b) En la norma 2.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, se establece que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propicien una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva.
- c) En la norma 2.5 se dispone que se debe procurar una estructura que defina la organización formal conforme al ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requiera la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.
- d) En la norma 4.1 de las NCISP se establece que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control, que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyan a asegurar razonablemente la operación, el fortalecimiento de ese sistema y el logro de los objetivos institucionales. De acuerdo con la norma 4.2 los procedimientos deben definir claramente la autoridad y responsabilidad del personal, asegurar razonablemente el logro de los objetivos institucionales y mantenerse actualizados.
- e) En el inciso b) del artículo 40 del *Reglamento de Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del MEP, N° 35513*, se dispone que los directores regionales deben orientar la planificación estratégica de las Direcciones, la cual debe alinearse con la planificación del MEP y a su vez debe estar vinculada con los planes anuales operativos de dichas Direcciones y con la programación anual de los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros. Asimismo, en los Principios de Gestión de las Direcciones Regionales de Educación (págs. 34 y 48), se indica que la planificación estratégica de las Direcciones Regionales de Educación debe contener indicadores que posibiliten la evaluación y favorezcan la mejora continua.

<sup>17</sup> Artículo 108 l) del Decreto N° 38249, Artículos 56 j), 69 y 73 bis f) y g) del Decreto N° 38170.

- f) En el inciso a) del artículo 56 del Decreto de Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP, N° 38170 y 108 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N°38249, los Departamentos de Gestión de Juntas y Gestión de Transferencias del MEP, son los responsables del establecimiento de procedimientos uniformes y formatos estandarizados así como la definición de lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos en materia presupuestaria. Además, esos lineamientos y procedimientos deben revisarse periódicamente para mantenerse actualizados.
  - g) En los artículos 97 y 108 inciso c) del Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas, Decreto N° 38249, el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, por medio de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, le corresponde mantener un registro actualizado de la normativa aplicable a las Juntas; además, el Departamento de Gestión de Juntas debe solicitar el visto bueno al Viceministerio, para la emisión de las directrices, lineamientos técnicos, disposiciones y circulares de su ámbito de competencia que regulan el funcionamiento de las Juntas.
  - h) En los artículos 69, 70 d) y 73 bis b) Reglamento de Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP, N° 38170 y en el artículo 97 Reglamento de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249, establecen que el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, con el apoyo técnico de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, debe realizar la coordinación general de los procesos relacionados con la gestión de las Juntas. En este sentido, le corresponde, a esta Dirección, apoyar, capacitar y dirigir a las Direcciones Regionales de Educación para la atención de los procesos relacionados con las Juntas e implementar mecanismos de coordinación permanentes con las Unidades Ejecutoras de Transferencias y autoridades superiores del MEP.
  - i) En el artículo 108 inciso l) del Decreto N° 38249, se dispone que el personal del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros debe recibir periódicamente capacitaciones en materia técnica en su área de competencia y según se establezca en el Plan Nacional de Capacitación, por parte del Departamento de Gestión de Juntas.
  - j) Por su parte, en el artículo 56 j), 73 bis f), g), 125 gg) del Reglamento de Organización Administrativa de la Oficinas Centrales del MEP, N° 38170 y el artículo 108 l) del Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas, N° 38249 se establece que es responsabilidad del Departamento de Gestión de Juntas y de la Dirección de Recursos Humanos coordinar las acciones de capacitación y al Departamento de Gestión de Transferencias ejecutarlas.
- 2.10. Los aspectos antes señalados tienen su origen en la ausencia de una visión estratégica articulada de los mecanismos para la aprobación presupuestaria; la falta de integración en cuanto a la emisión de normativa vinculada al proceso presupuestario que genere claridad, uniformidad y formalidad sobre el flujo del proceso, las partes involucradas, responsables, plazos, mecanismos de control, la información y los productos esperados; así como, por la indefinición de un perfil y funciones específicas del personal asignado para ejecutar este proceso, la ausencia de una revisión periódica que permita ajustar la dinámica organizacional a nuevos procesos, entorno, demandas y riesgos, aunado a la carencia de una capacitación periódica y estructurada que posibilite la ejecución eficiente del proceso.
- 2.11. Dichas situaciones impiden que el MEP tenga claridad sobre los propósitos de la aprobación de presupuesto de las Juntas, lo que a su vez limita la visión estratégica, el cumplimiento de sus fines y la generación de valor público mediante el aporte que pueda generar ese proceso tanto a la estrategia institucional como al cumplimiento de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo respecto al servicio de educación.
- 2.12. Asimismo, limitan el aseguramiento razonable de la eficiencia y eficacia de la aprobación presupuestaria, el desempeño institucional y el cumplimiento de propósitos, lo que consecuentemente afecta la gestión financiera de los recursos administrados por las Juntas.

Además, la claridad en las funciones que debe asumir cada parte generan la diseminación, duplicidades y vacíos respecto a las responsabilidades, los mecanismos de control y la distribución de funciones.

### **Debilidades relacionadas con la definición, ejecución, controles y generación de información sobre la aprobación presupuestaria**

- 2.13. El MEP ha emitido regulación mediante la cual se definen algunas actividades para la aprobación presupuestaria y divulgado una serie de herramientas y formatos relacionados con el accionar de las Direcciones Regionales para su ejecución. Sin embargo, dichas actividades no son integradas ni sistemáticas, lo que limita el cumplimiento de los objetivos y el desempeño institucional, según se detalla a continuación:
- a) No se ha definido formalmente el propósito, los productos esperados y los diagramas que posibiliten la conceptualización del proceso de aprobación presupuestaria a cargo del MEP, con el fin de garantizar la congruencia y coordinación de sus acciones, evitar la duplicidad y desagregación innecesaria de funciones y consecuentemente facilitar el desarrollo de las funciones<sup>18</sup>.
  - b) El 52% de las Direcciones Regionales no ha definido objetivos y metas para la aprobación, que posibiliten la generación de una visión compartida<sup>19</sup>. Asimismo, pese a que el 85% de las Direcciones cuentan con un plan anual operativo, la programación anual que realizan los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros no se encuentra vinculada con dicho plan; además, un 44% de estas programaciones no reflejan las actividades del proceso de aprobación presupuestaria.
  - c) El 85% de las Direcciones Regionales no realiza la gestión de riesgos<sup>20</sup> asociados a la aprobación presupuestaria, de manera que no se dispone de información sobre este tema para la formulación de estrategias para su prevención y mitigación, la cual podría ser utilizada para orientar las actividades y funciones en materia presupuestaria. Cabe indicar, que el 55% de las Direcciones ha identificado aspectos relevantes que puedan afectar su capacidad para lograr resultados.
  - d) El 56% de las Direcciones ha ajustado o creado instrumentos según sus necesidades, con el propósito de mejorar y agilizar el proceso, lo que genera heterogeneidad en la revisión y análisis de documentos presupuestarios, aspecto contrario al principio de uniformidad de la gestión promovido en el documento de Principios de Gestión de las Direcciones Regionales<sup>21</sup>. Al respecto, el Reglamento de Juntas<sup>22</sup> incorpora el deber del Departamento de Gestión de Juntas de establecer procedimientos y formatos uniformes para orientar el funcionamiento de los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros, así como la responsabilidad del Viceministerio de Planificación y Coordinación Regional de dictar lineamientos generales con el fin de garantizar el uso de formatos y procedimientos estandarizados.
- 2.14. El Ministerio ha definido controles para la aprobación de los presupuestos iniciales, modificaciones y extraordinarios que presentan las Juntas a las Direcciones Regionales; sin embargo, dichos controles no son ejecutados por todas las Direcciones Regionales o se aplican de manera parcial debido a que no se cuenta con mecanismos que garanticen su cumplimiento, según se detalla:

<sup>18</sup> Manual de Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación (2017), pág. 2.

<sup>19</sup> Principios gestión Direcciones Regionales, pág. 48.

<sup>20</sup> Artículos 42 r), 49 a), c) y e) del Decreto N° 38170 y artículo 25 del Manual de Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación (2017).

<sup>21</sup> Principios de Gestión de las Direcciones Regionales de Educación, pág. 8.

<sup>22</sup> Artículo 99 y 108 f) del Decreto N° 38249.

- a) No se verifica la congruencia entre las asignaciones presupuestarias y los objetivos y las metas planteados en los planes de trabajo de las Juntas, a pesar que la Administración Superior considera que este control coadyuva al cumplimiento de los objetivos estratégicos del MEP.
  - b) No se han definido e implementado mecanismos para verificar que las Juntas incorporen en sus planes de trabajo las prioridades regionales establecidas en la política educativa<sup>23</sup>.
  - c) Los resultados de la gestión y el grado de ejecución alcanzado en el ejercicio económico anterior por parte de las Juntas no son considerados como criterios para la resolución de los documentos presupuestarios.
  - d) Un 59% dispone de mecanismos para garantizar que los presupuestos ordinarios se tramiten en el plazo establecido; sin embargo, sólo el 44% dispone de éstos para el caso de presupuestos extraordinarios y el 37% para modificaciones externas.
  - e) El 83% notifica la resolución de los documentos presupuestarios a las Juntas; sin embargo, no existe un formato estandarizado de esa comunicación.
  - f) Solo el 22% lleva a cabo reuniones mensuales con el propósito de dar seguimiento y evaluar la ejecución de la programación anual, pese a que la normativa interna lo establece<sup>24</sup>.
- 2.15. Además, no se han definido e implementado mecanismos de coordinación, comunicación y seguimiento que permitan garantizar el cumplimiento del fin de la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas, según se detalla:
- a) Si bien el MEP indica que se implementó el Sistema de Planificación Institucional<sup>25</sup>, como una herramienta para la planificación estratégica de sus dependencias, entre ellas, las Direcciones Regionales, éstas últimas no reconocen dicho sistema como un mecanismo para la verificación de las prioridades regionales.
  - b) No se han definido mecanismos de coordinación y comunicación interna entre las dependencias del MEP, situación que ha conllevado que se atiendan requerimientos de información de naturaleza similar provenientes de diferentes instancias, lo cual eleva el riesgo de criterios no uniformes y duplicidad de esfuerzos.
  - c) Las Direcciones Regionales consideran como partes involucradas en el proceso solamente a las Juntas, directores y contadores, excluyendo a otras instancias del MEP que tienen diferentes grados de interrelación. De manera que 18 de las 27 Direcciones Regionales no se vinculan o coordinan con dependencias tales como las Unidades Ejecutoras de Transferencias, los Departamentos de Gestión de Juntas y de Gestión de Transferencias y viceversa.
  - d) La Dirección de Gestión y Desarrollo Regional no ha establecido los mecanismos de seguimiento a la aplicación de actividades de control interno en la aprobación presupuestaria; así como, sobre la gestión de las Direcciones Regionales.
- 2.16. Adicionalmente, la aprobación presupuestaria no genera insumos para la rendición de cuentas, la toma de decisiones, la retroalimentación y la mejora del proceso, ya que únicamente se genera el finiquito del trámite en sí mismo. En ese sentido, se carece de información integrada sobre los recursos aprobados a cada una de las Juntas, el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de trabajo, los responsables y la población beneficiada, entre otra información que permita conocer la orientación final de los recursos administrados por las Juntas. Las situaciones identificadas en las Direcciones Regionales se detallan a continuación:

<sup>23</sup> Artículos 1,13,17 y 40 c) del Decreto N°35513 y considerando III y artículo 31 a) del Decreto N°38249.

<sup>24</sup> Artículos 70 y 71 del Decreto N° 35513 y Principios de Gestión de las Direcciones Regionales de Educación, pág. 35.

<sup>25</sup> Plataforma informática que articula la programación, el presupuesto y el control de riesgo.

- a) No se dispone de mecanismos para el manejo de la información presupuestaria de las Juntas y su ejecución de manera consolidada, que permita acceder a datos confiables y oportunos, a efectos de ejecutar las actividades de aprobación presupuestaria de forma ágil y eficiente.
  - b) En el documento *Orientaciones Generales para la ejecución de los principales procedimientos realizados en el ámbito regional* se dispone, como parte de las actividades vinculadas a la aprobación presupuestaria, la inclusión de información en el sistema digital de control presupuestario. Sin embargo, dicho sistema no existe, por lo que no se cuenta con una herramienta que permita llevar un control de los presupuestos aprobados y ejecutados de las Juntas de Educación y Administrativas, que posibilite el control presupuestario, la toma de decisiones y la definición de acciones y estrategias en esta materia de forma oportuna.
  - c) El 44% ha desarrollado herramientas en hojas de cálculo que les permiten llevar un control de información; sin embargo, éstas no constituyen prácticas estandarizadas que permitan la realización de análisis integrales, verificación de datos u otros, que apoyen la toma de decisiones respecto a los recursos administrados por las Juntas.
  - d) No existen procedimientos definidos y uniformes para el manejo de los expedientes presupuestarios, por lo que no se gestionan de forma estandarizada<sup>26</sup>. Al respecto, el 52% de las Direcciones dispone de algún mecanismo para la incorporación de guías y respaldos correspondientes en los expedientes de las Juntas; no obstante, no se ha definido un proceso estandarizado para el resguardo de la información presentada en la fase de aprobación.
  - e) El 26% no disponen de expedientes, en estos casos, ante requerimientos de las partes interesadas, se coordina su preparación y entrega, por lo que se ve limitada la transparencia y la rendición de cuentas<sup>27</sup>.
- 2.17. Las situaciones descritas resultan contrarias a lo dispuesto en el marco regulatorio y técnico aplicable a la definición, ejecución, controles y generación de información de la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las Juntas, según se detalla a continuación:
- a) En el inciso b) del artículo 13 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 se dispone como deber del jerarca y titulares subordinados, desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.
  - b) En el artículo 16 de Ley N° 8292 y las normas 5.1, 5.3 y 5.6 de las NCISP, se establece que se debe disponer los elementos y condiciones para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos, con el fin de prevenir cualquier desvío y procurar que esta cumpla con los atributos de confiabilidad, oportunidad y utilidad, de manera que responda a las necesidades de distintos usuarios.
  - c) En las NCISP se dispone que la gestión de la información debe ser flexible y coherente con los objetivos institucionales, por lo que, es deber del jerarca y titulares subordinados establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren, documenten y se garantice, razonablemente, el acceso a la información pública (4.4.1). Además, se deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo (5.7).

<sup>26</sup> Artículo 14 del Manual de Procedimientos de las Direcciones Regionales.

<sup>27</sup> Artículo 15 del Manual de Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación (2017).

- d) Además, en dichas Normas (1.1, 4.1, 4.2 y 4.4) se dispone que el jerarca y los titulares, deben emprender las medidas para contar con un Sistema de Control Interno, conformado por acciones diseñadas y ejecutadas para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales. Además, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, las actividades de control, las cuales deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad; congruentes con los riesgos que se pretenden administrar y contribuir al logro de objetivos.
- e) En lo que respecta a la gestión de riesgos, en las normas 3.1 y 3.3 de las NCISP se establece que su valoración debe sustentarse en un proceso de planificación que considere el marco estratégico así como las políticas, objetivos y metas; los resultados de dicha valoración deben ser insumos para retroalimentar el proceso de planificación, de manera tal que posibilite la revisión, evaluación y ajuste periódico de los enunciados y supuestos que sustentan el proceso de planificación estratégico y operativo.
- f) A los directores regionales les compete las funciones de planificación y dirección; entre ellas, identificar todos aquellos factores que influyen directa o indirectamente en el funcionamiento de la Dirección Regional. Además, de acuerdo con los artículos 40 b) y 69 del Reglamento que establece la Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del MEP, N° 35513, son los responsables de formular el plan anual operativo de la Dirección Regional, el cual debe estar alineado tanto con la planificación estratégica institucional como con la programación anual del proceso de gestión de Juntas del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros. El plan anual operativo debe contar con objetivos e indicadores que permitan la evaluación de la Dirección Regional y propicien la mejora continua.
- g) En el Manual de presupuesto para encargados del proceso regional de Juntas, tesoreros, contadores y Juntas de Educación y Administrativas (pág. 37) se establece que el proceso de aprobación ejecutado por las Direcciones Regionales debe considerar, entre otros, mecanismos y procedimientos para el análisis y discusión ordenados y sistemáticos del presupuesto, la evaluación de los resultados de la gestión y el grado de ejecución del presupuesto alcanzados en el ejercicio presupuestario anterior. Asimismo, debe existir congruencia de las asignaciones presupuestarias propuestas por las Juntas y su relación con los objetivos y metas planteados para el ejercicio, lo cual es condición necesaria para garantizar el uso racional, estratégico y transparente de los recursos disponibles (Circular Despacho Ministro N.º DM-024-09-13).
- h) En los artículos 52 y 59 del Manual de Presupuesto, N° 38249 y en el punto 2 de las Orientaciones Generales, se establece que una vez examinado el documento presupuestario, las Direcciones Regionales, mediante los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros, deben entregar a las Juntas copia del presupuesto aprobado con sello y firma. Dicho análisis y resolución debe completarse, en el caso de presupuestos iniciales, antes del 31 de diciembre de cada año; y los presupuestos extraordinarios y modificaciones dentro del término de 15 días hábiles posteriores a su presentación.
- i) De acuerdo con el Manual de Presupuesto (pág. 14) como parte del análisis de aprobación presupuestaria se debe considerar el cumplimiento de los principios presupuestarios; entre ellos, el principio de programación, en el cual las Direcciones Regionales deben verificar que exista no solo vinculación entre el plan y el presupuesto de las Juntas, sino también que exista vinculación entre los objetivos del MEP, de la Dirección Regional y los del Centro Educativo.
- 2.18. Los aspectos antes señalados tienen su origen en la ausencia de una visión estratégica articulada del proceso de aprobación presupuestaria; y la falta de integración, coordinación y estandarización en cuanto a la emisión de herramientas y formatos para su ejecución que permita generar claridad, uniformidad y formalidad sobre el flujo del proceso, los mecanismos de control, la información y los productos esperados.

- 2.19. Aunado a lo anterior, dichas condiciones responden a la ausencia de un propósito claro sobre los resultados esperados por el Ministerio con la aprobación presupuestaria. Así como, a la carencia de mecanismos para la ejecución de actividades de control que permitan la ejecución, del proceso de aprobación presupuestaria conforme a un enfoque de gestión para resultados, riesgos, calidad y control interno; así como la generación de información para la toma de decisiones. En relación con la gestión de riesgos, el 41% de las Direcciones señala que no se realizan acciones para su promoción ni para implementarla como parte de las funciones a su cargo y 11 Direcciones indican que no se impulsa la utilidad del control interno.
- 2.20. Las situaciones descritas limitan al MEP conocer los resultados de la gestión realizada por las 27 Direcciones Regionales de Educación; así como, sobre el uso de los recursos administrados por las 4.481 Juntas de Educación y Administrativas. En ese sentido, no se dispone de información oportuna sobre los recursos aprobados, el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de trabajo, los responsables, la población beneficiada, entre otra información que oriente la toma de decisiones que contribuya al logro de los objetivos institucionales, el uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.
- 2.21. Aunado a lo anterior, dichas situaciones inciden en la transparencia presupuestaria, centrada en objetivos y resultados, que limita la canalización estratégica y priorizada de los recursos hacia los diferentes servicios complementarios desde una óptica de los fines e impactos perseguidos, según las necesidades del sistema educativo, en lugar de una simple visión de asignaciones globales de recursos. Al respecto, existe un amplio espacio de mejora en términos de eficiencia y eficacia por parte de las Juntas<sup>28</sup>, por ejemplo, según datos del Ministerio de Hacienda<sup>29</sup>, al 30 de junio de 2021, las Juntas mantenían saldos en la Caja Única de Tesorería Nacional, por la suma de ₡104.767,5, lo que equivale al 20% del total de recursos transferidos en los últimos 12 años.

### **MECANISMOS PARA EL SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS JUNTAS**

- 2.22. El seguimiento presupuestario es relevante por cuanto su propósito es posibilitar el monitoreo y la evaluación del uso, disposición y administración de los fondos con fines tanto correctivos como preventivos para que las Juntas de Educación y Administrativas fortalezcan sus procesos internos, se promueva la toma de decisiones y la rendición de cuentas sobre la asignación de los fondos públicos a su cargo y se implementen mejoras en el proceso en función de los objetivos institucionales. En el MEP para este proceso interactúan deben actuar varios actores; a saber, las Direcciones Regionales de Educación<sup>30</sup>, las Unidades Ejecutoras de Transferencias<sup>31</sup>, los Departamentos de Gestión de Transferencias<sup>32</sup> y de Gestión de Juntas<sup>33</sup>.
- 2.23. Al respecto, el MEP ha definido acciones para dar seguimiento al uso de los recursos; sin embargo, estas no son ejecutadas en su totalidad, se evidencian actividades dispersas para las cuales no se han definido objetivos que orienten su ejecución y no generan información útil, confiable y oportuna que oriente el proceso de toma de decisiones. Lo anterior, limita el aseguramiento razonable de la operación, así como el logro de los objetivos institucionales a partir del seguimiento y supervisión presupuestaria de los recursos que se trasladan a las Juntas. Las debilidades identificadas se detallan a continuación:

<sup>28</sup> Informe [DFOE-SOC-OS-00001-2020](#) Las juntas de educación y administrativas: el último eslabón en una cadena de mando compleja.

<sup>29</sup> Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF).

<sup>30</sup> Artículo 95 d) del Decreto N° 38249.

<sup>31</sup> Artículos 102, 106, 109 y 122 del Decreto N° 38249; Artículos 69, 76 r), 125 e), 140 g) y 144 o) del Decreto N° 38170.

<sup>32</sup> Artículo 56 a), b), j), l), m) y n) del Decreto N° 38170.

<sup>33</sup> Artículo 73 bis j), k) y l) del Decreto N° 38170.

## **Debilidades que imposibilitan el seguimiento del uso, disposición y administración de los recursos de las Juntas**

- 2.24. El seguimiento de los recursos presupuestarios administrados por las Juntas se ejecuta sin un propósito definido y existen las siguientes debilidades relacionadas con la claridad del proceso, las funciones y su vinculación con la planificación estratégica institucional, según se detalla a continuación:
- a) Las actividades ejecutadas no se encuentran alineadas con los objetivos estratégicos y fines institucionales del MEP. Al respecto, el 89% de las Direcciones Regionales no disponen de objetivos en su planificación estratégica y un 67% no ha definido metas vinculadas con el seguimiento presupuestario. Asimismo, el 85% de las Direcciones carece de indicadores de desempeño en el Plan Anual Operativo que posibiliten la evaluación de las actividades relativas al seguimiento y supervisión.
  - b) El seguimiento no responde a un proceso compuesto por mecanismos sistemáticos y estructurados. El 66% de las Direcciones Regionales no tienen definido y diagramado el proceso de seguimiento con sus respectivas actividades, propósitos, objetivos, responsables, plazos, productos y destinatarios.
  - c) El 56% de las Direcciones no tienen identificadas las partes involucradas y sus requerimientos; además, no se han establecido los respectivos canales de comunicación. En esa línea, el 72% de las Direcciones no coordina con las diferentes dependencias del MEP.
  - d) El 65% de las Direcciones Regionales no cuentan con actividades detalladas del seguimiento, a nivel de su programación anual, que contemple objetivos e indicadores que posibiliten la evaluación por parte del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros.
  - e) En cuanto a la definición de un perfil y funciones del personal a cargo del seguimiento, el 63% de las Direcciones no dispone de ello, situación que incide en la falta de claridad de las actividades a ejecutar.
  - f) Si bien se dispone de un marco normativo de seguimiento presupuestario, éste no es estandarizado y no es comprendido por las Direcciones Regionales, no se revisa de forma periódica y ante modificaciones, estas no se comunican de manera oportuna.
  - g) No se brinda capacitación continua sobre el seguimiento presupuestario, que coadyuve al cumplimiento de sus funciones. El 85% de las Direcciones Regionales no reciben capacitaciones periódicas que favorezcan el desarrollo del proceso.
  - h) No se dispone de lineamientos técnicos para orientar la asignación, uso, supervisión y control de los recursos públicos canalizados a las Juntas de Educación y Administrativas; la definición de acciones de seguimiento sobre el uso de fondos transferidos y el valor agregado que genera el seguimiento por parte de la Dirección de Desarrollo Curricular<sup>34</sup>.
- 2.25. Si bien el MEP considera que el seguimiento presupuestario de los recursos transferidos a las Juntas, permite suspender, corregir y encaminar nuevamente la gestión administrativa de un centro educativo; así como, detectar desviaciones de los planes y proyectos programados en la planificación inicial aprobada, el 48% de las Direcciones Regionales no realizan las actividades definidas o las ejecutan de manera parcial, según se detalla a continuación:
- a) El 73% no ha definido los objetivos de la revisión y análisis de los informes mensuales contables, informes de saldos trimestrales por fuente de financiamiento, informes de ejecución presupuestaria y liquidación presupuestaria, principales productos actuales del seguimiento presupuestario.

<sup>34</sup> Artículo 76 inciso r) del Decreto N° 38170 y artículos 102 y 106 del Decreto N°38249.

- b) El 50% no realiza un análisis de los informes derivados del seguimiento. Además, pese a que un 70% examina los informes trimestrales por fuente de financiamiento, estos datos, a criterio del Departamento de Gestión de Juntas, son desactualizados, por lo que no constituyen un insumo relevante para la toma de decisiones.
- c) Un 63% no examina los informes mensuales contables, un 30% no lleva a cabo revisiones de los informes de ejecución y liquidaciones presupuestarias y el 70% no aprueba esos informes pese a que la normativa lo establece. El 85% de las Direcciones Regionales no dispone de mecanismos que garanticen que dichos informes se revisen y se aprueben en los plazos establecidos.
- d) El 89% no dispone de mecanismos para verificar que los recursos se ejecuten conforme a los planes anuales de trabajo y presupuestos aprobados de las Juntas, tampoco se revisa que éstas aporten las justificaciones en caso de la no ejecución de los recursos.
- e) El seguimiento no permite determinar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes anuales de trabajo de las Juntas. Además no se efectúa un análisis de las autoevaluaciones realizadas por las Juntas.
- f) El 78% no cuenta con criterios para garantizar la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria de cada Junta.
- g) El 77% no canaliza situaciones irregulares referentes al manejo y al uso de los recursos transferidos a las Juntas con las dependencias del MEP; el 74% no evalúa el cumplimiento de las prioridades establecidas en los presupuestos iniciales de las Juntas y un 96% no ha definido instrumentos que permitan medir el impacto de la gestión derivado del cumplimiento de las prioridades.
- h) El 74% de las Direcciones atienden denuncias; no obstante, el 78% no tiene objetivos que orienten su ejecución y no existe un proceso para regular su atención.
- i) El 82% no prioriza las actividades de seguimiento y supervisión, o lo realiza de manera parcial; además, el 74% no cuenta con acciones que coadyuven a la mejora continua del proceso.
- j) Si bien el Departamento de Control Interno y Gestión de Riesgo de la Dirección de Planificación Institucional del MEP señala que cada Dirección Regional realiza la identificación y análisis de los riesgos y definen las medidas de mitigación, el 85% de las Direcciones no ejecuta dichas actividades de manera que no se identifican y evalúan los riesgos, por lo que carecen del plan de acción para su administración.
- k) No se dispone de herramientas y procedimientos estandarizados que favorezcan el cumplimiento de las funciones definidas para el seguimiento. Al respecto, el 26% de las Direcciones han adecuado los formatos, mecanismos y procedimientos para el control de los recursos transferidos a las Juntas.
- l) El 57% de las Direcciones no cuentan con herramientas que les permitan verificar los requisitos establecidos en los documentos de informes de ejecución y liquidación presupuestaria, y un 80% no disponen de un mecanismo que garantice la aplicación de estas herramientas.
- m) Si bien el marco normativo señala responsabilidades para el Departamento de Gestión de Transferencias respecto al seguimiento y supervisión de los recursos, éste no ejecuta labores de fiscalización sobre el uso de los recursos transferidos a las Juntas.
- n) No se ejercen acciones de supervisión sobre la labor a cargo de las Direcciones Regionales en materia de seguimiento presupuestario; además, no se han definido acciones dirigidas al mejoramiento de la ejecución de los fondos administrados por las Juntas, ni se ha coordinado

con las Unidades Ejecutoras de Transferencias el análisis de la ejecución de los fondos transferidos a las Juntas y la respectiva implementación de acciones de mejora.

2.26. Aunado a lo anterior, el seguimiento presupuestario no genera información confiable, útil, oportuna e integrada para la toma de decisiones que posibilite el monitoreo de los recursos públicos trasladado a las Juntas, según se detalla:

- a) El 73% de las Direcciones Regionales no disponen de un sistema de información, manual o automatizado, que permita la generación de información relevante y oportuna para ejecutar el proceso.
- b) Parte de los insumos relevantes o información del seguimiento presupuestario se obtienen del informe mensual de saldos generado por el *Sistema de Control de Saldos*, el cual es considerado por el MEP como una solución y procedimiento para el mejoramiento de la gestión presupuestaria de las Juntas y para visualizar su situación económica. No obstante, ese sistema presenta debilidades que limitan su uso efectivo como control presupuestario ya que carece de información relevante, siendo que únicamente refleja saldos; no considera la totalidad de ingresos presupuestados y percibidos por las Juntas; no incluye información sobre los gastos a nivel de partida, niveles de ejecución, uso de los recursos en función de las metas y objetivos programados, ni de superávits totales manejados por las Juntas.
- c) Si bien se recibe y genera datos como los contenidos en el Sistema de Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil, el 78% de las Direcciones Regionales no utiliza esta información como insumo para ejecutar las actividades de seguimiento y supervisión.
- d) No existe el sistema digital de control de presentación de informes y liquidaciones. Además, el 57% no dispone de un mecanismo que le posibilite el control de montos ejecutados y liquidados por las Juntas.
- e) Las Direcciones Regionales preparan informes trimestrales sobre la disponibilidad de recursos en las cuentas de las Juntas y dicha información se traslada al Departamento de Gestión de Juntas; sin embargo, dicha información no es utilizada para la toma de decisiones por el citado Departamento por cuanto consideran que no genera valor agregado por estar desactualizada.
- f) La información relativa al seguimiento presupuestario es de acceso público, por ejemplo, un 67% de las Direcciones Regionales mantiene custodia de la documentación que respalda la elaboración de los informes trimestrales, no obstante la información no se encuentra de forma oportuna con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Además, el 61% de las Direcciones no cuentan con un proceso estandarizado para el resguardo de la información presentada por las Juntas en el seguimiento y supervisión.
- g) El seguimiento presupuestario no apoya la toma de decisiones. El 52% de las Direcciones Regionales considera que la información que le trasladan las Juntas, no genera valor para la toma de decisiones y un 44% considera que la información generada por otras dependencias del MEP en relación con el seguimiento tampoco es útil.

2.27. Las situaciones señaladas anteriormente resultan contrarias a lo dispuesto en el marco regulatorio y técnico que se detalla a continuación respecto al seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas:

- a) En el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 y las normas 4.1 y 4.2 de las NCISP, se dispone que el jerarca y los titulares subordinados son responsables de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

- b) En el artículo 16 de la Ley N° 8292 y las normas 5.1, 5.2 y 5.3 de las NCISP, se establece que se debe disponer de los elementos y condiciones para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.
- c) En el artículo 13 inciso b) de la Ley General de Control Interno, N° 8292 y la norma 3.3. de las NCISP se dispone la responsabilidad de ejecutar la valoración del riesgo, la cual debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño.
- d) En la norma 2.1 de las citadas normas, se indica que deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. Para tal efecto, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propicien una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva.
- e) Además, en las normas 6.1 y 6.2 se dispone que deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema de control interno a lo largo del tiempo. Además, deben definir formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del proceso, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados.
- f) En el artículo 40 b) del Reglamento que establece la Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del MEP, Decreto N° 35513, los directores deben orientar la planificación estratégica de las Direcciones Regionales, la cual debe alinearse con la planificación del MEP y a su vez debe estar vinculada con los planes anuales operativos de dichas Direcciones y con la programación anual de los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros, según se establece en el artículo 69 del Decreto N° 35513.
- g) En el artículo 56 a) del Decreto N° 38170 y los artículos 99 y 108 inciso f) del Decreto N° 38249, se dispone que el Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional debe dictar lineamientos generales con el fin de garantizar el uso de formatos y procedimientos estandarizados en todas las Direcciones Regionales; además los Departamentos de Gestión de Juntas y Gestión de Transferencias son responsables del establecimiento de procedimientos uniformes y formatos estandarizados, así como la definición de lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos.
- h) En el artículo 100 del Decreto N° 38249, se establece que las dependencias del nivel central, así como las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP, deben remitir a la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, así como a los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros, copia de todas aquellas comunicaciones de aplicación general que modifiquen los lineamientos vigentes en la gestión de Juntas.
- i) En el artículo 56 inciso l) del Decreto N° 38170 y los artículos 95 d) y 97 del Decreto N° 38249, las Direcciones Regionales deben dar seguimiento y supervisar el uso de los recursos canalizados a las Juntas, según fuente de financiamiento. Además, a efectos de ejecutar el proceso, les corresponde coordinar con las siguientes dependencias del MEP: Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, las Unidades de Ejecutoras de Transferencias y el Departamento de Gestión de

Transferencias, a este última le compete la fiscalización directa sobre el uso de los fondos transferidos a las Juntas de Educación y a las Juntas Administrativas.

- j) En el artículo 25 del Manual de Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación (2017), se señala que las Direcciones Regionales deben implementar un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, el cual debe orientarse al cumplimiento de los objetivos institucionales, amparados a las directrices ministeriales y plan operativo.
- k) De acuerdo con la normativa interna<sup>35</sup>, como parte de las actividades de seguimiento, los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros deben analizar y aprobar los informes mensuales contables, de ejecución y liquidación presupuestaria y por fuente de financiamiento presentados por las Juntas, además deben desarrollar mecanismos que garanticen que estos informes se revisen y aprueben en los plazos establecidos, lo anterior mediante la aplicación de las guías de verificación diseñadas para los efectos.
- l) Como parte del análisis de dichos informes, las Direcciones Regionales deben verificar que los recursos se ejecuten conforme con lo aprobado en los planes anuales de trabajo y que las Juntas aporten las justificaciones correspondientes en caso de la no ejecución de los recursos, además deben revisar y garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria de cada Junta, de manera que dicha liquidación se convierta en una fuente confiable de información para la Junta y coadyuve a la rendición de cuentas<sup>36</sup>.
- m) Las Direcciones Regionales deben<sup>37</sup> evaluar los resultados de la gestión, el grado de ejecución del presupuesto de las Juntas, las prioridades planteadas en los presupuestos iniciales y crear instrumentos que permitan medir el impacto de la gestión en el cumplimiento de esas prioridades. Además, en su rol de supervisión, fiscalización y asesoramiento, las Direcciones deben fortalecer los procesos de autoevaluación de las Juntas.
- n) Los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros deben preparar reportes trimestrales sobre la disponibilidad de recursos en las cuentas de las Juntas, según fuente de financiamiento; y remitirlos al Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera del MEP, a más tardar 20 días hábiles posteriores al cierre de cada trimestre, la información que se utiliza para elaborar este informe debe contar con el respaldo correspondiente y estar disponible para consulta pública<sup>38</sup>.
- o) En los artículos 56 l) y 73 bis j) y l) del Decreto N° 38170 y en el artículo 108 m) del Decreto N° 38249, se dispone que le corresponde al Departamento de Gestión de Transferencias, realizar la fiscalización directa sobre el uso de los fondos transferidos a las Juntas, en caso de situaciones especiales que requieran de su intervención; al Departamento de Gestión de Juntas, supervisar la labor que realizan las Direcciones Regionales en materia de fiscalización sobre el uso de los fondos transferidos a las Juntas y coordinar con Unidades Ejecutoras de Transferencias el análisis de la ejecución de los fondos transferidos a las Juntas y la implementación de acciones de mejora.
- p) El Departamento de Gestión de Juntas, conforme lo dispuesto en el artículo 108 s) del Decreto N° 38249, debe coordinar con la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, las acciones dirigidas al mejoramiento de la ejecución de los fondos asignados a las Juntas,

<sup>35</sup> Orientaciones Generales, apartado 2) Informes de Ejecución Presupuestaria, punto 3), pág 15, Liquidaciones Presupuestarias, punto 2), pág 17, Principios de las Direcciones Regionales, pág 48.

<sup>36</sup> Idem y Punto 3.4 de los Lineamientos para el control de los recursos financieros administrados por las Juntas de Educación y Juntas Administrativas (Lineamientos de control) (2014).

<sup>37</sup> Sección II, pág 37 y Sección V, Fase de Evaluación del Manual de Presupuesto.

<sup>38</sup> Artículo 95 inciso l) del Decreto N° 38249, Normas 4.4 y 5.1 de las NCISP y artículo 14 del Manual de Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación (2017).

considerando aquellos casos que evidencien problemas serios de ejecución, una vez analizados los informes trimestrales.

- 2.28. Las debilidades antes señaladas tienen su origen en la ausencia de una visión estratégica articulada sobre el seguimiento presupuestario que le permita al MEP tener claridad de su propósito, lo que a su vez limita la visión estratégica y la generación de valor público mediante el aporte que puedan generar estas actividades tanto a la estrategia institucional como al cumplimiento de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo respecto al servicio de educación.
- 2.29. Asimismo, la falta de integración en cuanto a la emisión de normativa y herramientas vinculadas al seguimiento presupuestario que generen claridad, uniformidad y formalidad sobre el flujo del proceso que debe seguirse, las partes involucradas, los responsables, los plazos, los mecanismos de control, la información y los productos esperados limita el aseguramiento razonable de la eficiencia y eficacia del proceso, el desempeño institucional y el cumplimiento de propósitos, lo que consecuentemente afecta la gestión financiera de los recursos administrados por las Juntas.
- 2.30. Dichas debilidades han generado la carencia de información confiable, útil, oportuna e integrada sobre el uso, disposición y administración de esos recursos para la toma de decisiones del MEP tanto con fines correctivos como preventivos con el propósito de detectar de manera oportuna las deficiencias y desviaciones; así como, emprender las acciones requeridas de acuerdo con los riesgos identificados en procura de promover el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- 2.31. Adicionalmente, limita a la Administración a proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos y el uso eficiente de los recursos; de modo que actualmente el MEP no se encuentra en la capacidad de informar sobre los resultados obtenidos con los recursos públicos que administran las Juntas, así como sobre la situación financiera de éstas en forma completa y detallada, tanto individual como globalmente.

### 3. Conclusiones

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos se concluye que los mecanismos definidos e implementados por el Ministerio de Educación Pública no aseguran la ejecución de la aprobación y el seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas conforme al marco regulatorio aplicable.
- 3.2. En ese sentido, existen debilidades significativas relacionadas con la alineación estratégica, la normativa, el cumplimiento de responsabilidades, la definición de funciones y los mecanismos de control; así como, con su ejecución y la generación de información, las cuales limitan la efectividad del control y orientación de los recursos públicos que se transfieren a esas juntas. Entre ellas, falta una definición clara de los procesos, los productos y los resultados esperados; se carece de acciones integrales y sistemáticas en concordancia con los fines institucionales, así como, de canales de comunicación y coordinación entre las partes involucradas; y, deficiencias o ausencia de mecanismos de control para su ejecución.
- 3.3. Así las cosas, en la actualidad se ejecutan acciones de aprobación y seguimiento presupuestario sin un propósito claro, se giran recursos a las Juntas sin considerar como requisito previo esa aprobación; no se genera información integrada, útil, confiable y oportuna que coadyuve con el control y la toma de decisiones sobre esos recursos; y, la ejecución de las funciones no se orienta a la consecución de resultados que promuevan la generación de valor público y la mejora de la eficiencia y eficacia del servicio de educación.
- 3.4. Por lo anterior, se requiere el rediseño de los procesos de aprobación y seguimiento presupuestario para que se definan mecanismos sistemáticos, claros y estructurados que permitan orientar la ejecución de actividades basadas en el control interno, la calidad, la gestión

para resultados y de riesgos; así como, el cumplimiento del marco regulatorio aplicable. Esto con el propósito de una gestión eficiente y estratégica de los recursos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas, procurando que los resultados que se generen contribuyan al logro de objetivos, se promueva la mejora continua, la transparencia, la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción, el respeto a las normas y fundamentalmente la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de educación.

- 3.5. En ese sentido, siendo que la gestión de las Juntas se vincula directamente con el centro educativo, la comunidad y en especial con la población estudiantil, resulta indispensable que los citados procesos permitan al Ministerio la asignación de recursos estratégica, priorizada y controlada. Así como, promover el control, direccionamiento y acompañamiento requerido por las Juntas en la gestión de los recursos públicos, los cuales, desde el 1 de enero de 2015 al 30 de junio de 2021 ascendieron a ₡1.664.603 millones, de los cuales actualmente las Juntas mantienen sin ejecutar ₡104.767,5 millones en la Caja Única del Estado, lo que evidencia deficiencias en la gestión y consecuentemente en la prestación de los servicios citados.

## 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 N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo 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 debe 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 N° R-DC-144-2015.
- 4.3. El 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.

### **A LA MÁSTER GISELLE CRUZ MADURO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4. Definir, oficializar y divulgar las orientaciones estratégicas institucionales sobre la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos públicos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas. Lo anterior, en procura de que los resultados que generen los mecanismos que se definan para su ejecución conforme al marco regulatorio contribuyan con la prestación eficiente y eficaz del servicio de educación mediante el logro de objetivos estratégicos institucionales, el uso eficiente de los recursos, la mejora continua, la transparencia, la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción y el cumplimiento normativo. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la que conste la definición, oficialización y divulgación de las orientaciones estratégicas requeridas a más tardar el 31 de mayo de 2022. (Párrafos 2.1 a 2.31).

### **A LA LICENCIADA ANABELLE VARGAS MONGE EN SU CALIDAD DE DIRECTORA FINANCIERA DEL MEP Y AL INGENIERO RICARDO RIVEROS ROJAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

- 4.5. Definir, someter a aprobación de la instancia competente, divulgar e implementar de forma coordinada una estrategia para el rediseño de la aprobación y seguimiento presupuestario de los

recursos públicos administrados por las Juntas de Educación y Administrativas, de manera que se defina un proceso compuesto por mecanismos sistemáticos, claros y estructurados conforme al marco regulatorio aplicable, en procura de orientar su ejecución en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Dicho rediseño deberá considerar al menos lo siguiente:

- a) Definición de responsabilidades conforme al marco legal aplicable.
- b) Marco estratégico y operativo aplicable a los procesos.
- c) Marco normativo que regirá su funcionamiento de forma integral.
- d) Propósito, productos esperados y diagramas para la conceptualización de los procesos.
- e) Mecanismos para fortalecer el ambiente de control para la operación de los procesos.
- f) Mecanismos relacionados con las actividades de control para asegurar la operación y cumplimiento de los objetivos institucionales y del marco legal aplicable.
- g) Mecanismos para obtener, procesar, generar y comunicar la información sobre la gestión de los procesos y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.
- h) Mecanismos para el seguimiento, evaluación y ajustes correctivos sobre el funcionamiento de los procesos.
- i) Mecanismos para la gestión de riesgos vinculados a los procesos, incluyendo la definición e implementación de planes de acción respectivos.
- j) Mecanismos para promover el control, la gestión para resultados y la calidad de los procesos.

Remitir a la Contraloría General lo siguiente: a) el cronograma de trabajo para la definición, aprobación, divulgación e implementación de la estrategia requerida a más tardar el 31 de mayo de 2022; b) un informe de avance sobre el cumplimiento del cronograma a más tardar el 30 de septiembre de 2022; c) una certificación donde se acredite la definición, oficialización y divulgación de la estrategia, a más tardar el 30 de noviembre de 2022; d) un plan para la operativización de la citada estrategia que contenga, al menos, las actividades, los recursos, los plazos y los responsables, a más tardar el 28 de febrero de 2023. Asimismo, remitir informes de avance trimestrales a partir del 31 de marzo de 2023 y hasta el 29 de marzo de 2024 sobre su implementación. (Párrafos 2.1 a 2.31).

---

Licda. Jessica Víquez Alvarado  
**Gerente de Área**

---

Máster Adriana Mora Cordero  
**Fiscalizadora**

---

Licda. Hellen Laverde Cambroner  
**Fiscalizadora**

---

Licda. Daniela Zúñiga Carballo  
**Fiscalizadora Asociada**

FAG/ncs/avm

G: 2021000149-1